



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS: DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DA
TRANSPARÊNCIA PASSIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Karoline Marques Pires

Brasília
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES
FEDERAIS BRASILEIRAS: DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DA
TRANSPARÊNCIA PASSIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Karoline Marques Pires

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília
como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em
Direitos Humanos e Cidadania.
Linha de pesquisa: Políticas Públicas, Movimentos Sociais,
Diversidade Sexual e de Gênero, Raça e Etnia
Orientadora: Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes

Brasília
2025

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

DEFESA DE TESE

DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS: DINÂMICAS DE FUNCIONAMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Autora: Karoline Marques Pires

Orientadora: Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes

Banca:

Profa. Dra. Elen Cristina Geraldes
Presidente

Profa. Dra. Georgete Medleg Rodrigues – UnB
Membro interno à UnB

Profa. Dra. Monica Tenaglia – UFF
Membro externo à UnB

Prof. Dr. Magno Luiz Medeiros da Silva – UFG
Membro externo à UnB

Profa. Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa – UnB
Suplente

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à Nossa Senhora, que sempre conduzem meus caminhos. À minha família, pelo apoio constante em meus estudos, em particular às mulheres dela, as quais me mostram continuamente a força que possuem. Sou a primeira mulher da minha família a cursar um doutorado e devo isso especialmente à minha mãe, Ilaneide Marques, à minha madrinha, Maria do Socorro Marques, às minhas avós, Neide Dourado (*in memoriam*) e Fernanda Pires, e à minha orientadora, Elen Cristina Geraldes, a qual acompanha meu percurso acadêmico desde o início da graduação. Vocês me inspiram. Agradeço também aos servidores das universidades públicas, os quais são peças-chave deste estudo, e à Universidade de Brasília, por todas as oportunidades de crescimento que tive ao longo de quase 15 anos de pertencimento a esse espaço.

RESUMO

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) é uma realidade no país há mais de uma década e compreender seus avanços e desafios nos diversos espaços da Administração Pública é fundamental para refletirmos sobre o desenvolvimento do direito de acesso à informação no Brasil. A presente pesquisa caminha neste sentido e teve como questão central entender como se estruturam as dinâmicas de recebimento, tratamento, encaminhamento e resposta aos pedidos de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação (LAI) em instituições públicas que possuem características muito específicas: as universidades federais. Procurou-se observar o que estas dinâmicas revelam sobre as relações organizacionais, culturais e sociais que permeiam o direito de acesso à informação nessas universidades. O objetivo geral do estudo foi verificar como se estruturam as dinâmicas da transparência passiva da LAI em 27 universidades, escolhidas entre as instituições com maior desempenho por Unidade Federativa na edição de 2022 do Índice Geral de Cursos – IGC, do Ministério da Educação, de modo que se possa ter um panorama nacional sobre o tema. Os objetivos específicos foram: a) construir diagnóstico sobre a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais; b) verificar fatores que prejudicam e fatores que otimizam o processo de tramitação de pedidos de acesso à informação nessas instituições; e c) sugerir melhorias nos procedimentos que envolvem a LAI em universidades federais. Para que os objetivos elencados fossem alcançados, realizou-se pesquisa de campo qualitativa, conduzida sob o método da Hermenêutica de Profundidade (HP), com utilização das seguintes técnicas: realização de pedido de acesso à informação; análise documental; e aplicação de questionários. Por meio da análise dos dados coletados à luz da HP foi possível observar características do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) das universidades investigadas, incluindo as dificuldades, os desafios e as possibilidades para o funcionamento da LAI nessas instituições, perpassando o perfil dos agentes da informação, o quadro de capacitação e treinamento da equipe, as rotinas organizacionais da unidade, sua cultura organizacional e o cenário de gestão documental e memória institucional; além disso, observou-se a constante pressão que a universidade pública enfrenta, atravessando questões como sobrecarga de trabalho, acúmulo de funções e desvalorização de seu quadro profissional. Conclui-se, portanto, que a norma caiu na rotina da burocracia universitária, sendo necessário um grande esforço não somente do SIC, mas de toda a hierarquia que compõe a universidade para a que a LAI saia desse lugar-comum. A situação da norma é reflexo das relações organizacionais, sociais e culturais que compreendem o ambiente universitário, destacando-se o pouco entrosamento entre os setores, a alta demanda de trabalho e a percepção dos próprios servidores que trabalham no SIC sobre a lei.

Palavras-chave: Direito de Acesso à Informação; Lei de Acesso à Informação; Universidades Públicas; Serviço de Informação ao Cidadão; Transparência Passiva.

ABSTRACT

The Lei de Acesso à Informação (Law nº. 12.527/2011) has been a reality in the country for more than a decade, and understanding its advances and challenges across different areas of Public Administration is essential for reflecting on the development of the right of access to information in Brazil. This research moves in that direction, with the central question of understanding how the dynamics of receiving, processing, forwarding, and responding to access to information requests under the Lei de Acesso à Informação (LAI) are structured within public institutions with very specific characteristics: federal universities. The study sought to observe what these dynamics reveal about the organizational, cultural, and social relations that shape the right of access to information in these universities. The general objective of the study was to examine how the dynamics of passive transparency under the LAI are structured in 27 universities, selected among the institutions with the highest performance by Federative Unit in the 2022 edition of the Índice Geral de Cursos (IGC), issued by the Ministério da Educação, in order to provide a national overview of the subject. The specific objectives were: (a) to develop a diagnosis of passive transparency under the Lei de Acesso à Informação in federal universities; (b) to identify factors that hinder and factors that optimize the processing of information access requests in these institutions; and (c) to suggest improvements in the procedures involving the LAI in federal universities. To achieve these objectives, a qualitative field study was conducted using the methodology of Depth Hermeneutics (DH), with the application of the following techniques: submitting access to information requests, document analysis, and questionnaires. Through the analysis of the collected data under the lens of DH, it was possible to observe the characteristics of the Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) in the investigated universities, highlighting difficulties, challenges, and opportunities for the implementation of the LAI in these institutions. These included aspects such as the profile of information officers, the team's training and capacity-building, the organizational routines of the unit, its organizational culture, and the state of document management and institutional memory. In addition, the study noted the constant pressure faced by public universities, which involves issues such as work overload, accumulation of duties, and the undervaluation of their workforce. It is therefore concluded that the law has become embedded in the routine of university bureaucracy, requiring a significant effort not only from the SIC but also from the entire hierarchy that makes up the university for the LAI to move beyond this commonplace. The situation of the law reflects the organizational, social, and cultural relations that define the university environment, especially the lack of coordination among departments, the high workload, and the perceptions of the SIC staff themselves regarding the law.

Keywords: Right of Access to Information; Access to Information Law; Public Universities; Citizen Information Service; Passive Transparency.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa sobre surgimento de leis de liberdade de informação pelo mundo de acordo com o século de adoção	22
Figura 2 – Dados sobre violações de Direitos Humanos em 2024	70
Figura 3 – Dados sobre violações de Direitos Humanos em 2024 de acordo com o grupo vulnerável identificado	70
Figura 4 – Modelo de pedido de acesso à informação enviado às universidades investigadas	109
Figura 5 – Fases da Hermenêutica de Profundidade	153
Figura 6 – Pedido de informação direcionado à Universidade Federal do Espírito Santo	162
Figura 7 – Pedido de informação direcionado à Universidade Federal de Minas Gerais	163
Figura 8 – Nuvem de palavras sobre outros conhecimentos relevantes para trabalhar no SIC	206
Figura 9 – Modelo geral do processo de tramitação de um pedido de acesso à informação nas universidades investigadas	212
Figura 10 – Primeira resposta da CGU a respeito da viabilidade de tramitação interna dos pedidos de acesso à informação pela plataforma Fala.BR	222
Figura 11 – Segunda resposta da CGU a respeito da viabilidade de tramitação interna dos pedidos de acesso à informação pela plataforma Fala.BR	223
Figura 12 – Notícia publicada no portal da organização Artigo 19 sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação	232
Figura 13 – Notícia publicada no portal do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação.....	232
Figura 14 – Notícia publicada no portal da Abrapi sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação.....	233
Figura 15 – Formulário para realização de pedido de acesso à informação à UnB na plataforma Fala.BR.....	240

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação por categoria de entidades ligadas às universidades investigadas na aplicação de questionário.....	167
Gráfico 2 – Resposta das entidades à questão “A organização conhece a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011)?”	168
Gráfico 3 – Resposta das entidades à questão “A organização já solicitou informações da universidade a qual é ligada via Lei de Acesso à Informação?”	169
Gráfico 4 – Entidades que não utilizaram a LAI em contato com as universidades às quais são ligadas	169
Gráfico 5 – Entidades que utilizaram a LAI em contato com as universidades às quais são ligadas	170
Gráfico 6 – Resposta das entidades à questão “O acesso à informação solicitada foi disponibilizado?”	170
Gráfico 7 – Resposta das entidades à questão “O acesso à informação foi disponibilizado de que forma?”	171
Gráfico 8 – Sexo dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário.....	189
Gráfico 9 –Agentes da informação que responderam ao primeiro questionário categorizados por sexo e raça	189
Gráfico 10 – Composição por sexo das equipes do SIC nas instituições investigadas	189
Gráfico 11 – Idade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário..	190
Gráfico 12 – Tempo de serviço na universidade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário.....	190
Gráfico 13 – Tempo de serviço no SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário.....	191
Gráfico 14 – Rotatividade de membros da equipe do SIC nas instituições investigadas	192
Gráfico 15 – Escolaridade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	193
Gráfico 16 – Vínculo dos membros da equipe do SIC com as instituições investigadas.....	194
Gráfico 17 – Número de membros da equipe do SIC das instituições investigadas	196
Gráfico 18 – Carga horária de trabalho dos agentes da informação.....	197
Gráfico 19 – Opinião dos agentes da informação que responderam ao segundo questionário sobre se o vínculo empregatício da equipe influencia o andamento das atividades do SIC...	198
Gráfico 20 – Percepção sobre a LAI dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	199
Gráfico 21 – Percepção sobre o SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	200
Gráfico 22 – Percepção sobre os pedidos de informação que chegam ao SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	201

Gráfico 23 – Percepção dos agentes que responderam ao primeiro questionário sobre a própria motivação para trabalhar com o direito de acesso à informação	202
Gráfico 24 – Resposta à pergunta “Você recebeu treinamento sobre a Lei de Acesso à Informação quando começou a atuar no SIC?” dos agentes que responderam ao primeiro questionário	204
Gráfico 25 – Unidades responsáveis pelo treinamento dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	205
Gráfico 26 – Temas apontados pelos respondentes do segundo questionário como necessários para capacitação de setores demandados a responderem pedidos de acesso à informação....	207
Gráfico 27 – Descrição do SIC pelos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	215
Gráfico 28 – Descrição do SIC pelos agentes da informação que responderam ao segundo questionário	215
Gráfico 29 – Agentes da informação acumulam funções para além do SIC?	217
Gráfico 30 – Principais causas de sobrecarga de trabalho no SIC, de acordo com respondentes do segundo questionário	217
Gráfico 31 – Respostas à pergunta inserida no primeiro questionário “Em uma situação na qual a informação disponibilizada ao cidadão possa prejudicar a imagem da universidade, você entende que mesmo assim ela deve ser divulgada?”	226
Gráfico 32 – Respostas à pergunta inserida no primeiro questionário “As respostas aos pedidos de informação passam por algum tipo de filtro relacionado à imagem da universidade, de modo que ela não seja prejudicada?”	226
Gráfico 33 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “Há influência do gabinete da reitoria ou de outro setor da universidade no andamento das atividades do SIC?”	227
Gráfico 34 – Como o SIC e o setor de comunicação da universidade se relacionam, de acordo com respondentes do primeiro questionário	229
Gráfico 35 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “A LGPD é utilizada como justificativa para negar pedidos de acesso à informação?”	231
Gráfico 36 – Existência de projeto de gestão e memória da informação no SIC das instituições investigadas, de acordo com respondentes do primeiro questionário	234
Gráfico 37 – Destino das informações que servem de base às respostas dos pedidos de acesso após a finalização do processo de resposta, de acordo com respondentes do segundo questionário	236
Gráfico 38 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “O tempo de serviço/tempo de experiência na universidade dos membros da equipe do SIC influencia o andamento das atividades do setor?”	237

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios de busca da revisão sistemática da literatura.....	28
Quadro 2 – Estudos desenvolvidos entre 2012 e 2022 sobre implementação e gerenciamento da Lei de Acesso à Informação em instituições de ensino superior públicas.....	29
Quadro 3 – Instituições de ensino superior públicas participantes da pesquisa (maior índice no IGC 2022 por Unidade Federativa)	103
Quadro 4 – Desenho da pesquisa.....	106
Quadro 5 – Endereços eletrônicos nos quais foi realizada busca para compor análise documental sobre o Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas	110
Quadro 6 – Lista de instituições relacionadas com o direito de acesso à informação de acordo com o repositório WikiLAI	115
Quadro 7 – Lista de instituições selecionadas para busca de notícias com base no repositório WikiLAI	119
Quadro 8 – Instituições relacionadas com o direito de acesso à informação, com base no repositório WikiLAI, que possuem conteúdo sobre uso da LAI em universidades federais..	121
Quadro 9 – Lista de instituições (associações, sindicatos e entidades estudantis) relacionadas com as universidades federais investigadas	126
Quadro 10 – Tentativas de envio do questionário para as instituições relacionadas às universidades federais.....	132
Quadro 11 – Instituições relacionadas às universidades federais que responderam ao questionário	143
Quadro 12 – Envio de pré-teste do questionário voltado para a pré-fase de interpretação da doxa (instituições relacionadas com as universidades federais).....	146
Quadro 13 – Tentativas de envio do primeiro questionário e datas de retorno das universidades investigadas	146
Quadro 14 – Tentativa de envio do segundo questionário e datas de retorno das universidades investigadas	150
Quadro 15 – Aplicação do método da Hermenêutica de Profundidade à pesquisa	156
Quadro 16 – Data de criação do Serviço de Informação ao Cidadão e do setor ao qual ele é ligado nas universidades investigadas	181
Quadro 17 – Tempo de serviço na universidade e tempo de serviço no SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário	192
Quadro 18 – Composição da equipe do SIC por número de membros e especificação dos cargos, de acordo com respostas do segundo questionário	194
Quadro 19 – Justificativas de respondentes do segundo questionário sobre o entendimento de que o vínculo empregatício da equipe do SIC influencia o andamento de suas atividades ...	199
Quadro 20 – Realização de pedido de acesso à informação às universidades investigadas...	208

Quadro 21 – Fatores que otimizam e fatores que prejudicam o trabalho do SIC na instituição, de acordo com os respondentes do primeiro questionário.....	218
Quadro 22 – Procedimentos não realizados atualmente e que otimizariam o processo de tramitação do pedido de informação na instituição, de acordo com os respondentes do primeiro questionário.....	222
Quadro 23 – Tipo de influência que outros setores exercem no trabalho do SIC, de acordo com respondentes do segundo questionário que afirmaram existir essa influência	228
Quadro 24 – Motivo alegado pelos agentes da informação sobre o fato de o tempo de experiência da equipe influenciar as atividades do SIC	238
Quadro 25 – Principais temáticas dos pedidos de acesso à informação nas universidades investigadas, de acordo com respondentes do primeiro questionário	239

LISTA DE SIGLAS

CGU – Controladoria-Geral da União
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IF – Instituto Federal
IGC – Índice Geral de Cursos
IME – Instituto Militar de Engenharia
LAI – Lei de Acesso à Informação
LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão
UFAC – Universidade Federal do Acre
UFAL – Universidade Federal de Alagoas
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFC – Universidade Federal do Ceará
UFCG – Universidade Federal de Campina Grande
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFJ – Universidade Federal de Jataí
UFLA – Universidade Federal de Lavras
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPI – Universidade Federal do Piauí
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRR – Universidade Federal de Roraima
UFS – Universidade Federal de Sergipe
UFSB – Universidade Federal do Sul da Bahia
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

UFT – Universidade Federal do Tocantins

UnB – Universidade de Brasília

UNIFAP – Universidade Federal do Amapá

UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo

UNIR – Universidade Federal de Rondônia

SUMÁRIO

Introdução	15
1. Trajetórias de compreensão da LAI no contexto universitário	20
1.1. A Lei de Acesso à Informação brasileira e antecedentes históricos	20
1.2. Revisão sistemática da literatura.....	27
1.3. Adentrando conceitos	58
1.3.1. Direitos Humanos	59
1.3.1.1. Direito de acesso à informação	72
1.3.1.2. Direito à educação	84
1.3.1.2.1. Universidade	89
2. Caminhos metodológicos	102
2.1. Caracterização da pesquisa.....	102
2.2. Desenho da pesquisa	105
2.3. Técnicas de pesquisa.....	108
2.3.1. Realização de pedido de acesso à informação	109
2.3.2. Análise documental	110
2.3.3. Questionários	125
2.4. Análise dos dados coletados	152
3. As dinâmicas da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades públicas à luz da Hermenêutica de Profundidade	159
3.1. Interpretação da doxa	159
3.2. Análise sócio-histórica	173
3.3. Análise formal	187
3.3.1. Agentes da informação e suas relações com a LAI	188
3.3.2. Capacitação e treinamento para a efetivação do direito de acesso	203
3.3.3. Rotinas organizacionais envolvidas na efetivação do direito de acesso.....	212
3.3.4. Cultura organizacional: do sigilo à abertura?	225
3.3.5. Gestão documental e memória institucional.....	234
3.4. Reinterpretação.....	241
Considerações finais	251
Referências	256
Apêndice A – Roteiro do questionário enviado para associações, sindicatos e diretórios estudantis ligados às universidades federais investigadas	269
Apêndice B – Roteiro do primeiro questionário enviado aos agentes do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas	271

Apêndice C – Roteiro do segundo questionário enviado aos agentes do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas	275
--	------------

Introdução

O direito humano à informação é condição fundamental para que cada indivíduo possa viver em plenitude. Para se locomover de um lugar ao outro, para falar, para ter acesso a condições básicas de vida, para exercer sua cidadania, o ser humano necessita ter acesso à informação, a qual, por conseguinte, será transformada em conhecimento útil aplicável à sua vida. Muitas informações que estão sob tutela do Estado influem diretamente no cotidiano de cada cidadão, apesar de, aparentemente, não haver uma ligação clara entre as situações do dia a dia e sua relação com informações sob guarda da Administração Pública. Mas o quanto aquele cidadão paga de imposto no produto ou serviço que consome, o trajeto que percorre quando viaja em um transporte público, a autorização para que um evento ocorra na localidade onde mora, o leito de internação a que tem acesso quando utiliza um serviço de saúde público, entre outros inúmeros exemplos que podem ser citados, são situações com diversos dados e informações que devem estar à disposição da sociedade para que ela possa exercer seu direito de fiscalizar o Estado, de forma a dele receber adequadamente o que lhe foi confiado.

As ações do Estado, seja em seu papel regulador, executor ou garantidor, impactam diretamente a vida em sociedade e é direito desta, de forma coletiva, e dos membros que a compõem, de forma individual, acompanhar e supervisionar as atividades públicas para que delas se retire o maior proveito para o bem comum. E isso somente é possível franqueando ao cidadão o direito de acessar informações. Informações públicas, acessíveis e organizadas podem contribuir para a compreensão dos rumos políticos do país/estado/cidade em que a pessoa reside, dar publicidade e transparência a determinado governo ou ainda permitir *accountability*¹ de determinada política pública.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), surge no país como um mecanismo para superação da exclusividade que alguns grupos privilegiados possuem quando se trata de acesso à informação. De forma inédita no país, regula explicitamente o direito de acesso à informação e promove diversas iniciativas para que a sociedade possa atuarativamente no controle da Administração Pública. De modo geral, regulamenta o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal:

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

¹ “A *accountability* tem sido um tema central na teoria democrática contemporânea. É um conceito próprio a uma teoria política dos Estados liberais, pois pressupõe uma diferenciação entre o público e o privado. O pressuposto é o de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação entre governantes e governados balizada no exercício da autoridade por parte dos segundos” (Filgueiras, 2011, p. 67).

lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Brasil, 1988).

A norma ressalta o ponto crucial do artigo supracitado: o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Essa publicização de informações pelo Estado é proposta de duas maneiras: por meio da transparência ativa e pela transparência passiva. A primeira pressupõe que a Administração Pública seja proativa, divulgando informações por iniciativa própria em seus canais de comunicação, independentemente de solicitação. A transparência passiva implica que o cidadão entre em contato com o órgão público e solicite determinada informação.

Após mais de 10 anos da implementação da LAI, é possível verificar que a norma tem impactado a relação da sociedade com a Administração Pública. Apesar de previsto constitucionalmente, o direito de acesso à informação, antes da entrada em vigor da lei, permanecia como um direito por vezes colocado debaixo do tapete. As organizações públicas não franqueavam de bom grado qualquer dado solicitado pelo cidadão e, quando o faziam, muitas vezes o indivíduo passava por diversos constrangimentos para que pudesse acessar o conteúdo solicitado.

Os mecanismos oferecidos pela LAI permitem, ao menos em tese, que o cidadão possa acessar as informações públicas das diversas instâncias que compõem o Estado brasileiro. Dados do painel da Lei de Acesso à Informação², gerenciado pela Controladoria-Geral da União (CGU), mostram que o Governo Federal já recebeu, desde 2012, aproximadamente 1 milhão e meio de pedidos de informação por meio da plataforma integrada Fala.BR, que permite ao indivíduo enviar manifestações a qualquer órgão do Governo Federal, e em torno de 99,7% desses pedidos foram respondidos. A plataforma não computa dados sobre acesso à informação em âmbito estadual ou municipal. O número ainda é tímido, levando-se em consideração a densidade populacional do país, que é de 212,6 milhões de pessoas³, mas é um avanço considerável se se considerar que o Estado brasileiro é marcado prioritariamente pela cultura do segredo.⁴

O presente estudo pretende investigar a LAI em um contexto mais específico, o das universidades federais. O poder público brasileiro é composto por um extenso número de

² Painel Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>. Acesso em: jul. 2025.

³ Portaria IBGE 1.041, de 28 de agosto de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-ibge-1.041-de-28-de-agosto-de-2024-581181581>. Acesso em: nov. 2024.

⁴ A Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro, publicada pela Controladoria-Geral da União sob coordenação do professor PhD Roberto DaMatta, aborda o conceito de cultura do segredo na Administração Pública. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/46417>.

instituições, as quais trabalham de forma colaborativa para que as diversas atividades do setor público possam funcionar adequadamente. E cada instituição possui sua própria identidade, sua cultura, seu modo de funcionamento particular. Assim, a Lei de Acesso à Informação, apesar de possuir uma forma padronizada de ser implementada e gerenciada nas organizações, acaba sendo moldada pelos diversos fatores estruturantes de cada uma delas. E não é diferente com as universidades públicas, as quais possuem suas próprias características e um papel de grande relevância para a formação superior da sociedade brasileira e para seu desenvolvimento científico e tecnológico.

Além disso, levando-se em consideração todos os desafios que as instituições de ensino superior públicas vêm enfrentando nos últimos anos, especialmente relacionados aos cortes orçamentários, ameaças à sua autonomia e descrédito por parte do governo e da sociedade, a transparência surge como questão fundamental para fortalecer sua imagem e seu papel nas dinâmicas sociais. A disponibilização de informações sobre as instituições de ensino permite que haja um acompanhamento mais próximo da sociedade sobre seu funcionamento e desenvolvimento, de modo que possam ser validadas formas de apoio para essas organizações.

A investigação sobre a transparência passiva da LAI nessas instituições também se justifica porque não foram encontrados muitos estudos recentes de âmbito nacional⁵ que procurem entender de forma mais aprofundada como se relaciona o desempenho da LAI nessas instituições com sua forma de funcionamento, sua cultura, sua identidade e suas demais características. Pessoalmente, a autora deste estudo também se interessa pelo tema por ter trilhado toda a sua trajetória acadêmica em uma universidade pública federal, desde a graduação até o presente doutorado. Também foi, por oito anos, parte do quadro efetivo de técnicos administrativos da Universidade de Brasília e, por esse motivo, interessa-se pelas dinâmicas empreendidas neste espaço universitário, especialmente por ter trabalhado com comunicação pública durante este período, entendendo ser o direito de acesso à informação um importante componente para que esta comunicação atinja seus objetivos.

Compreender como se estruturam as dinâmicas de recebimento, tratamento, encaminhamento e resposta aos pedidos de acesso à informação via LAI em universidades públicas brasileiras e o que estas dinâmicas revelam sobre as relações organizacionais, culturais e sociais que permeiam o direito de acesso à informação nessas instituições foi a questão que orientou esta pesquisa, de modo que se pudesse refletir sobre as lógicas e/ou políticas dessas instituições perante o desafio da transparência pública.

⁵ Mapeamento realizado em 2023.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar como se estruturam as dinâmicas da transparência passiva da LAI em 27 universidades federais, escolhidas entre as instituições com maior desempenho por Unidade Federativa na edição de 2022 do Índice Geral de Cursos – IGC⁶, do Ministério da Educação. De acordo com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes)⁷, em 2025, há 69 universidades federais filiadas à entidade. Dessa forma, entende-se que abarcar 27 universidades no estudo, uma por Unidade Federativa, é um caminho para se analisar o quadro nacional do direito de acesso à informação em instituições de ensino superior de âmbito federal.

Os objetivos específicos do estudo foram: a) construir diagnóstico sobre a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais; b) verificar fatores que prejudicam e fatores que otimizam o processo de tramitação de pedidos de acesso à informação nas instituições; e c) sugerir melhorias nos procedimentos que envolvem a Lei de Acesso à Informação em universidades federais.

Para que os objetivos elencados fossem alcançados, realizou-se pesquisa de campo qualitativa, conduzida sob o método da Hermenêutica de Profundidade, em instituições de ensino superior federais, de modo a se estabelecer semelhanças e diferenças entre elas quanto ao problema de pesquisa proposto. Em âmbito operacional, propôs-se a combinação de três técnicas de pesquisa: 1) realização de pedido de acesso à informação por meio do envio de um questionamento via plataforma de transparência passiva da Lei de Acesso à Informação a cada instituição investigada com o objetivo de verificar se haveria retorno, o tempo de retorno da informação e sua qualidade; 2) análise documental do *site* do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)⁸ de cada universidade investigada, com o objetivo de verificar a data de criação da unidade e os setores aos quais estava vinculada; análise documental, em portais especializados em direito de acesso à informação, de notícias e publicações editoriais sobre tramitação da LAI em universidades; e 3) envio de questionário para associações, sindicatos e diretórios estudantis relacionados às universidades, de modo a verificar a utilização da LAI por essas entidades em contato com as instituições de ensino superior às quais estavam ligadas; e envio de questionários

⁶ Indicador de qualidade desenvolvido pelo Ministério da Educação que avalia as instituições de educação superior do Brasil com base em média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada uma delas. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indice-geral-de-cursos-igc>.

⁷ Disponível em: <https://www.andifes.org.br/>. Acesso em set. 2025.

⁸ O Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) é o setor responsável, dentro do órgão público, por receber as demandas de acesso à informação da sociedade, dar a elas o devido encaminhamento dentro da instituição, e respondê-las. Para recebimento e retorno de pedidos de acesso à informação, o SIC utiliza principalmente a ferramenta virtual Fala.BR, canal integrado para encaminhamento de manifestações (acesso à informação, denúncias, reclamações, solicitações, sugestões, elogios e simplifique) a órgãos e entidades do poder público.

ao SIC de cada universidade com perguntas sobre o funcionamento e características do setor. A intenção foi analisar como os diferentes atores lidavam com os pedidos de informação e como se inter-relacionavam.

O trabalho está dividido nas seguintes seções: primeiramente será apresentado o referencial teórico que guia esta pesquisa, o qual é composto por um apanhado histórico sobre o desenvolvimento do direito de acesso à informação no país até o surgimento da LAI, por uma revisão sistemática da literatura sobre os trabalhos realizados entre os anos de 2012 e 2022 que mais se aproximam do objeto de pesquisa aqui investigado e por uma seção que traz conceituações relevantes para o entendimento do tema, como Direitos Humanos, direito à informação, direito à educação e universidade. Em seguida, tem-se a sessão com o percurso metodológico necessário para a concretização do estudo, a qual apresenta as características da pesquisa, seus métodos e suas técnicas de coleta e de análise de dados para o alcance dos objetivos propostos. A sessão seguinte traz a análise dos dados coletados sob a perspectiva da Hermenêutica de Profundidade e suas fases. Ao final do documento, é possível ter acesso às considerações finais, às referências e aos apêndices com os roteiros utilizados nos questionários aplicados.

1. Trajetórias de compreensão da LAI no contexto universitário

Para a compreensão do direito de acesso à informação nas instituições de ensino federais, é de grande valia discutir teoricamente o histórico do campo, os temas, os conceitos e os estudos já realizados. Dessa maneira, o presente referencial teórico está dividido em três partes: a) primeiramente, far-se-á um breve histórico do objeto de pesquisa; b) em seguida, serão apresentados os estudos anteriores a esta pesquisa com o objetivo de identificar o que foi feito até o momento e como esses trabalhos se aproximam ou se diferenciam do que aqui se pretendeu realizar; c) por último e não menos importante, serão discutidos os principais conceitos que guiaram o presente trabalho.

1.1. A Lei de Acesso à Informação brasileira e antecedentes históricos

Estudar a Lei de Acesso à Informação no Brasil é refletir e discutir sobre um processo de relacionamento entre sociedade e Estado que começou muito antes de se pensar em uma norma sobre o direito de acesso à informação. Processo esse que tem sua história característica em cada país e atravessa caminhos, desafios e embates diferentes em cada grupo social. É interessante, apesar de não ser o foco específico dessa pesquisa, trazer um breve resumo sobre o cenário internacional do direito de acesso, o qual influenciou as perspectivas brasileiras sobre o tema.

Hood (2006) aponta que a ideia de divulgação e transparência das empresas antecede o século XX, remontando à *Ordinance of Commerce* de 1673 e se desenvolvendo durante o século XIX. Há precursores da legislação moderna sobre liberdade de informação, especialmente a lei sueca de liberdade de imprensa de 1766, que conferia aos cidadãos o direito de acessar documentos do governo. Florini (2007) destaca também que a Grã-Bretanha experimentou legislações de divulgação a partir de 1800.

A questão do acesso às informações, de acordo com Fonseca (1999), tomou impulso com as revoluções inglesas do século XVII e com a Revolução Francesa, ocorridas como reações contra o Estado Absolutista. O documento culminante da Revolução Francesa, a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão⁹, de agosto de 1789, traz em seu artigo 15 que “a sociedade tem o direito de pedir a todo agente público contas de sua administração”. Esse artigo estaria entre as enunciações que consolidaram as condições para que a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas inserisse na Declaração Universal

⁹ Disponível em: <https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf>. Acesso em: jun. 2023.

dos Direitos Humanos o princípio do direito à informação (Gomes; Cordeiro; Lima, 2014, p. 55).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento construído com o objetivo de promover entre as nações uma nova era de maior democracia, paz e união, após as catástrofes promovidas pelas duas grandes guerras mundiais, traz em seu artigo 19 que:

toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este 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]).

Mesmo não sendo um documento de obrigação legal, muitas nações foram influenciadas por seus artigos desde então, adotando-os, de alguma maneira, em suas constituições. O posicionamento dos Estados Unidos frente ao tema também foi fundamental para a evolução do acesso à informação, especialmente com a Lei de Procedimentos Administrativos de 1946, seguida pela Lei de Liberdade de Informação de 1966 e pelo Ato *Sunshine* de 1976.

Ao longo do século XX as sociedades das diversas partes do mundo mostraram-se cada vez menos dispostas a tolerar o segredo nas decisões governamentais, como demonstra Florini (2007). Como resultado, diversos países, entre eles a Índia, a África do Sul, o Reino Unido, o Japão, entre outros, adotaram leis de liberdade de informação. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a expansão das burocracias e o surgimento de corporações multinacionais e organizações intergovernamentais, houve o surgimento também de novas concentrações de poder capazes de reter informações. As redes de ativistas ao redor do mundo lançaram campanhas para exigir informações dessas organizações, especialmente do Banco Mundial. As demandas, entretanto, explodiram na década de 1990:

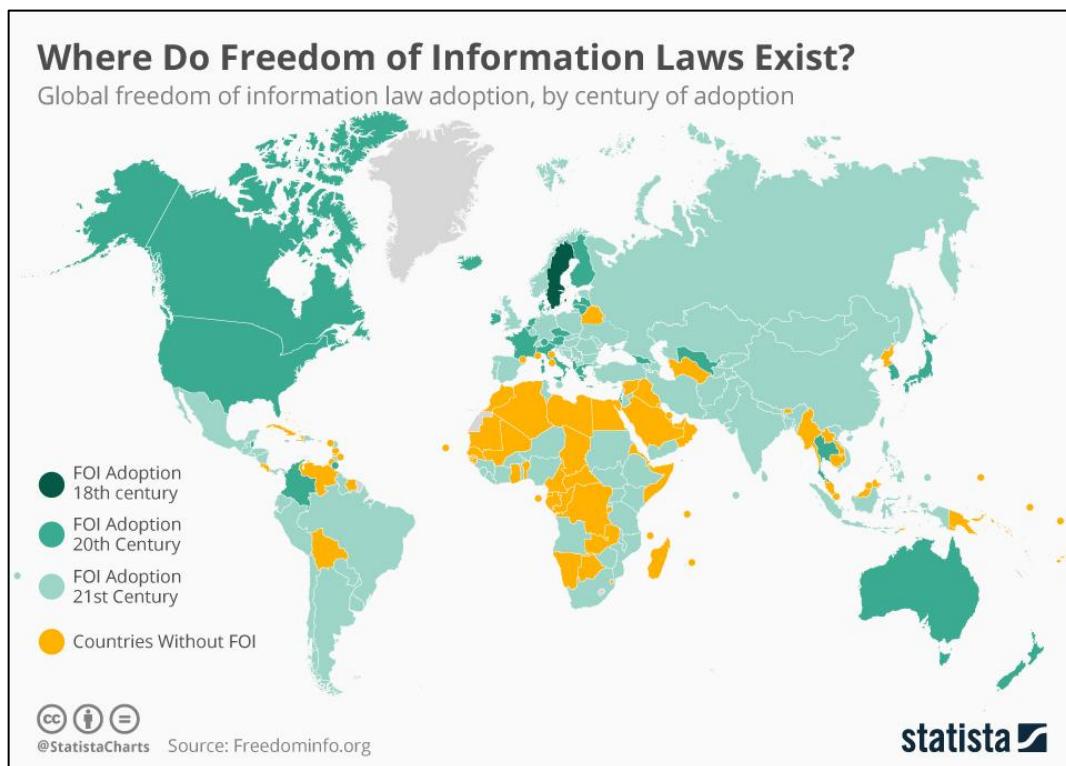
No início daquela década, apenas cerca de uma dúzia de países tinham leis que forneciam acesso público a informações mantidas pelo governo. Estas eram em grande parte as democracias estabelecidas do mundo de língua inglesa e da Escandinávia. Desde então, adotar leis e políticas de divulgação tornou-se uma moda internacional. A partir de 2006, o total é da ordem de 70 países, com mais adoção de tais leis o tempo todo. As novas adições incluem países com diferentes níveis de tradições democráticas e diferentes graus de progresso econômico (Florini, 2007, p. 8, tradução nossa).¹⁰

A pressão da sociedade civil e o surgimento de novos meios de comunicação cada vez mais independentes forçaram as grandes corporações e os governos de diversos países a

¹⁰ No original: but the real explosion of global demands for disclosure came in the 1990s. Early in that decade, only around a dozen countries had laws providing for public access to government-held information. These were largely the established democracies of the English-speaking world and Scandinavia. Ever since, however, adopting disclosure laws and policies has become something of an international fad. As of 2006, the total is on the order of 70 countries, with more adopting such laws all the time. The new additions include countries with varying levels of democratic traditions and varying degrees of economic advancement.

divulgarem mais informações do que até então tinham feito. A autora reforça que, além disso, a integração econômica levou investidores internacionais e governos de países ricos em capital a exigirem maior divulgação de contas nacionais de economias emergentes. Por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, grandes motores da economia, passaram a solicitar informações para concessão de empréstimos a seus membros. A plataforma on-line alemã Statista (Where..., 2019), especializada em coleta e análise de estatísticas, elaborou em 2019 um mapa sobre o surgimento de leis de acesso à informação no mundo por século de adoção:

Figura 1 – Mapa sobre surgimento de leis de liberdade de informação pelo mundo de acordo com o século de adoção



Fonte: Where..., 2019.

Como se observa, houve uma maior movimentação a partir do século XX sobre o surgimento de leis de acesso à informação, especialmente devido ao fim de regimes repressivos em diversos países, como no Brasil. A transição política para uma democracia instigou a sociedade a reivindicar acesso a documentos sob tutela do Estado. No século XXI, uma corrida se instaurou e diversos países adotaram uma legislação de acesso. A grande maioria dos países que ainda não possuem lei de liberdade de informação são pertencentes ao continente africano.

Essa breve apresentação da conjuntura internacional permite contextualizar o cenário que se tinha quando das primeiras iniciativas de transparência brasileiras. Filgueiras (2016) explica que, de certa forma, o início da política de transparência no Brasil se liga diretamente a

esse quadro internacional. O autor aponta que as condições políticas de implementação da transparência no Estado brasileiro restringiram fortemente a participação da sociedade no processo.

As condições políticas para a constituição de uma política de transparência eram mínimas, mas o contexto de difusão internacional dessas experiências facilitou o processo de tomada de decisão. A conjuntura crítica do ajuste fiscal, no final dos anos 1990, possibilitou a difusão de políticas de transparência, especialmente em seu caráter ativo. Associados a essa conjuntura, os escândalos de corrupção proporcionaram um forte custo moral à representação política, fomentando processos de tomada de decisão dirigidos para a construção da política de transparência do Estado brasileiro (Filgueiras, 2016, p. 102-103).

Rodrigues (2013) ressalta que, desde a década de 1980, havia uma reivindicação por parte da sociedade para acesso aos arquivos do regime militar, movimento que tomou força nos anos 2000. Ou seja, apesar do desenvolvimento tardio de iniciativas de transparência, os brasileiros já clamavam por uma maior abertura das informações pelo Estado. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que já trazia em seu bojo o direito de acesso à informação pública, apesar de não regulamentado, a primeira iniciativa de criação de uma norma tendo a transparência como ponto central foi encaminhada em março de 1992, de acordo com Jardim (1999). O Projeto de Lei nº 26, do senador José Eduardo Vieira, objetivava sistematizar a transparência no Governo Federal, propondo abertura total de contratos que previssem gastos públicos com obras ou serviços públicos. O projeto foi arquivado em 1995 pela Comissão de Constituição e Justiça, que considerou o projeto inconstitucional.

Jardim ressalta que em 1997 foi aprovado o Decreto nº 2.134, revogado pela superveniência do Decreto nº 4.553 de 2002, que por sua vez foi revogado pela aprovação de outro decreto, o de nº 7.845 de 2012, o qual continua em vigor. Todos eles se referem à guarda e tratamento de documentos públicos de natureza sigilosa e se constituem como referências para a definição de políticas de informação no Brasil.

Filgueiras (2016) ressalta, como marco fundamental para a transparência, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabeleceu diversas iniciativas para o processo de transparência das contas públicas e competências para instituições de controle. Ele aponta ainda que, no que tange à possibilidade de o cidadão por conta própria requerer o acesso de informações sob guarda do Estado, essa possibilidade só foi concretizada em 2011 por meio da Lei de Acesso à Informação: “Ela disciplinou a transparência passiva no Estado brasileiro, obrigou a existência dos portais de acesso à informação e disciplinou o uso

das tecnologias de informação para a promoção da transparência” (Filgueiras, 2016, p. 104). Especialmente, regulou o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição de 1988:

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 (Brasil, 1988).

Rodrigues (2013) apresenta algumas diretrizes internacionais que influenciaram a norma, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2004), a Declaração de Atlanta (2008), a Convenção do Conselho da Europa sobre o acesso aos documentos públicos (2009) e:

as iniciativas do governo de Barak Obama, que resultaram no *Open Government* (governo aberto) cuja pedra angular compreende o tripé: transparência, participação e colaboração, lembrando que Dilma Rousseff, já então presidente da República, participou, em Nova Iorque, em setembro de 2011, do lançamento oficial da iniciativa internacional do governo Norte-americano, o OGP – *Open Government Partnership*, com um trunfo nas mãos: o projeto de lei de acesso à informação já tramitava no Congresso Nacional (Rodrigues, 2013, p. 428).

Recapitulando o histórico de tramitação da LAI, entende-se que este foi um processo excessivamente longo. Rodrigues e Campos (2020) salientam que entre a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e a proposição do primeiro Projeto de Lei (PL) que pretendia regular o tema, em 2003, passaram-se 15 anos. Até, de fato, ter-se uma legislação aprovada sobre direito à informação, foram mais de 20 anos. De acordo com os autores (2020, p. 12), foram encaminhados na Câmara dos Deputados quatro projetos de lei que pretendiam regular a matéria: a) PL 219/2003: autoria do Deputado Reginaldo Lopes (PT/MG); b) PL 1.924/2007: autoria do Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ); c) PL 1.019/2007: autoria do Deputado Celso Russomano (PP/SP); e d) PL 4.611/2009: autoria do Deputado Ciro Pedrosa (PV/MG). Apesar dessas propostas, das quais a do Deputado Reginaldo Lopes se evidencia, foi somente na gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva que o tema, de fato, teve desenvolvimento.

Somente em 15 de maio de 2009, na gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi enviada ao Congresso a mensagem 316/2009. Na Câmara, o texto que ganhou a indexação de PL 5.228/2009 continha a proposta do Executivo para criar uma nova lei. Na época, já estava em tramitação na Câmara dos Deputados projeto de autoria do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG) tratando do tema. O PL 219 do parlamentar foi apresentado em 2004 e aprovado pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) em 2004 (Rodrigues; Nascimento; Gonçalves, 2020, p. 54).

O Projeto de Lei foi aprovado em 2010 na Câmara dos Deputados. No Senado, sob a denominação PLC 41/2010, enfrentou restrições, especialmente por parte de seu relator, o

presidente da Comissão de Relações Exteriores e ex-presidente Fernando Collor (Rodrigues; Nascimento; Gonçalves, 2020). O texto foi aprovado pelo plenário do Senado Federal no final de 2011, tendo como voto contrário somente o da bancada do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ao qual pertencia Collor. O PL foi sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, entrando em vigor em maio de 2012, posicionando o Brasil como o 90º país a adotar uma norma sobre direito à informação (Rodrigues; Campos, 2020). Os autores destacam que a demora para se ter uma norma sobre o tema no país pode se relacionar com seu recente processo de redemocratização.

Apesar da promulgação de uma lei específica sobre direito de acesso à informação no Brasil, isso não basta por si só para se efetivar o direito de acesso à informação do cidadão. O pleno funcionamento da norma perpassa um longo caminho de superação de culturas opacas, de segredo, de uma relação de maior confiança entre Estado e sociedade e de maior entendimento por parte do solicitante sobre a informação que ele mesmo requisita.

Vale apresentar uma noção de democracia conceituada por Chauí (2001, p. 11) em que esta é vista como uma forma política caracterizada pela existência das eleições, as quais significam não mera alternância do poder, mas sim que “o poder está sempre vazio, que seu detentor é a sociedade e que o governante apenas o ocupa por haver recebido um mandato temporário para isto”. Eleger, nesse sentido, quer dizer dar aquilo que possui, é “afirmar-se soberano para escolher ocupantes temporários do governo” (Chauí, 2001, p. 11). Sendo o povo soberano, por que não possui ele acesso às informações que lhe dizem respeito? A autora conceitua a cidadania como constituída pela e na criação de espaços sociais de lutas e que a democracia “é inseparável da ideia de espaço público” (Chauí, 2001, p. 12). Espaço público envolve diálogo, lutas, conflitos e informação. A sociedade, para se posicionar, necessita daquilo que é seu por direito: de informação pública.

O Estado é percebido apenas sob a face do poder executivo, ficando os poderes legislativo e judiciário reduzidos ao sentimento de que o primeiro é corrupto e o segundo, injusto. A identificação entre o Estado e o executivo, a ausência de um legislativo confiável e o medo do judiciário, somados à ideologia do autoritarismo social e ao imaginário teológico-político levam ao desejo permanente de um Estado forte para a salvação nacional. Por seu turno, o Estado percebe a sociedade civil como inimiga e perigosa, bloqueando as iniciativas dos movimentos sociais, sindicais e populares. Vivemos numa sociedade verticalizada e hierarquizada (embora não a percebamos) na qual as relações sociais são sempre realizadas ou sob a forma da cumplicidade (quando os sujeitos sociais se reconhecem como iguais), ou sob a forma do mando e da obediência entre um superior e um inferior (quando os sujeitos sociais se consideram diferentes, a diferença não sendo vista como assimetria, mas como desigualdade). Compreende-se, portanto, a impossibilidade de realizar a política democrática baseada nas ideias de espaço público, cidadania

e representação – esta é substituída pelo favor, pela clientela, pela tutela, pela cooptação ou pelo pedagogismo vanguardista (Chauí, 2001, p. 16-17).

A tutela da informação, por um lado, e a ausência dela, por outro, fortalece a hierarquização das relações entre o poder público e a sociedade. Resolver essa assimetria pode ser o objetivo principal da Lei de Acesso à Informação, mas não depende somente da norma para que se concretize, porque essa legislação se defronta com a realidade social e esta muitas vezes não permite que a teoria seja colocada em prática. Jardim (1999, p. 21) reforça que o Estado brasileiro foi construído tendo a opacidade como um de seus atributos, “a transparência do Estado manteve-se restrita à retórica do discurso democrático”.

Essa relação de hierarquização de posições no espaço público brasileiro se realiza na vida cotidiana do país, em que há uma consciência de que o bem é público, mas ao mesmo tempo não se luta para que este bem seja oferecido de forma adequada, seja na saúde, na segurança ou na educação públicas. Resquícios do patrimonialismo permanecem na cultura e no imaginário da sociedade brasileira e criam fenômenos de transposição de barreiras erguidas pelas disfunções da burocracia estatal como o “jeitinho brasileiro”, conceituado por Barbosa (2006). A autora apresenta o jeitinho como uma forma “especial” de resolução de problemas em uma situação difícil ou proibida ou também como uma forma criativa de solucionar alguma emergência. Em sua tese, a qual deu origem ao livro, ela aponta a burocracia como o local primordial para a utilização do jeitinho.

Essa é uma constatação que não surpreende, tendo em vista a rigidez e o formalismo da organização burocrática brasileira. Aqui, procura-se prever todas as situações possíveis. Regula-se tudo e todos, exceto os direitos do Estado sobre o indivíduo-cidadão. No Brasil, o Estado se faz presente a cada etapa de qualquer procedimento burocrático. Dessa feita, cria-se uma situação paradoxal, para uma sociedade com setores altamente modernizados e individualistas. Nela, o Estado deveria atuar apenas como mediador de conflitos de interesse, mas ele se torna a encarnação dos princípios hierárquicos e holistas, separando-se inteiramente da sociedade. O Estado desconfia de seus cidadãos e esses, do Estado. O primeiro, por intermédio do sistema burocrático, checa e recheca cada afirmação de seus usuários; esses veem-se mergulhados numa rede de exigências, muitas vezes incompatíveis umas com as outras (Barbosa, 2006, p. 46).

No cenário que se apresenta, de um Estado fortemente opaco e entremeado por disfunções burocráticas e de uma sociedade fortemente ligada ao “jeitinho” para dar conta de suas demandas, porque cansada da ineficiência estatal e de todas as suas exigências, é que surge a Lei de Acesso à Informação com a promessa de facilitar o relacionamento entre Estado e sociedade e contribuir para o desenvolvimento da cidadania. Entretanto, é necessário considerar os entraves impostos pela própria norma e aqueles advindos da realidade social em que ela está

inserida, pois cada contexto cultural, político, social, absorve de maneira diferente as regras, as legislações. Na teoria, os procedimentos podem funcionar bem, de forma padronizada, mas a realidade vem acompanhada de fatores humanos que nem sempre estão dispostos a perceber a legislação de forma proativa e equânime. As entrelinhas do processo de implementação e funcionamento da LAI podem revelar desdobramentos do direito de acesso à informação que passam despercebidos, mas que podem influenciar a dinâmica de todo o processo.

Na próxima seção será apresentada a revisão sistemática da literatura realizada para este estudo, focando especialmente no contexto da Lei de Acesso à Informação em universidades públicas.

1.2. Revisão sistemática da literatura

Um passo muito importante para que a pesquisa alcance contribuições para a área de estudo em questão é verificar o que já foi realizado por outros pesquisadores em relação ao objeto investigado. Hohendorff, Couto e Koller, na obra *Manual de Produção Científica* (2014), abordam os passos necessários para a realização de uma boa revisão sistemática, a saber: a) delimitação da questão a ser pesquisada; b) escolha das fontes de dados; c) eleição das palavras-chave para a busca; d) busca e armazenamento dos resultados; e) seleção de artigos pelo resumo, de acordo com critérios de inclusão e exclusão; f) extração dos dados dos artigos selecionados; g) avaliação dos artigos; e h) síntese e interpretação dos dados. Dizem eles que este é um método que permite maximizar o potencial de uma busca, visto que é possível encontrar um maior número de resultados de maneira mais organizada. Além disso, de acordo com Laville e Dionne (1999, p. 112):

Fazer a revisão da literatura em torno de uma questão é, para o pesquisador, revisar todos os trabalhos disponíveis, objetivando selecionar tudo o que possa servir em sua pesquisa. Nela tenta encontrar essencialmente os saberes e as pesquisas relacionadas com sua questão; deles se serve para alimentar seus conhecimentos, afinar suas perspectivas teóricas, precisar e objetivar seu aparelho conceitual. Aproveita para tornar ainda mais conscientes e articuladas suas intenções e, desse modo, vendo como outros procederam em suas pesquisas, vislumbrar sua própria maneira de fazê-lo.

Realizou-se para a presente pesquisa uma revisão sistemática da literatura a partir do termo de busca “Lei de Acesso à Informação e Universidades Federais” nas bases de dados Google Acadêmico, Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Repositório Institucional da Universidade de Brasília (UnB). A primeira base de dados foi escolhida por ser uma ferramenta ampla de busca, que possibilita encontrar materiais de estudos em diversos formatos. Já o catálogo da CAPES traz

teses e dissertações brasileiras e foi considerado justamente por ter a capacidade de reunir em um só local as pesquisas desenvolvidas pelas diversas universidades, públicas e privadas. Inclusive, esta ferramenta foi a que mais retornou resultados relacionados de forma mais aproximada com o objeto de pesquisa. Também foi realizada busca no Repositório Institucional da UnB por ser uma ferramenta da própria universidade em que este trabalho foi desenvolvido.

A busca de resultados foi efetivada nos dias 2 (Google Acadêmico), 9 (Catálogo CAPES) e 10 de maio de 2023 (Repositório da UnB). Os critérios de busca utilizados foram os estudos estarem presentes até a décima página de busca de cada banco de dados, de forma a se ter um amplo escopo, e o período de pesquisa compreender os estudos realizados entre os anos de 2012 e 2022, de modo a se ter um panorama dos 10 primeiros anos de funcionamento da LAI. Além disso, para se chegar a um bom número de resultados com qualidade foram considerados somente estudos que tratavam diretamente do termo de busca pesquisado, “Lei de Acesso à Informação e Universidades Federais”. Foram desconsiderados resultados que: não pertenciam à área de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas; não tratavam diretamente do termo de busca; ou não estavam dentro do período de pesquisa estabelecido, ou seja, de 2012 a 2022. A seguir, tem-se quadro com as características utilizadas na revisão:

Quadro 1 - Critérios de busca da revisão sistemática da literatura

Termo de busca	Lei de Acesso à Informação e Universidades Federais
Critérios de inclusão	<ul style="list-style-type: none"> Trabalhos acadêmicos presentes até a décima página de busca das bases de dados Google Acadêmico, Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES e Repositório Institucional da UnB; Resultados diretamente relacionados ao termo de busca; Trabalhos acadêmicos das áreas de conhecimento de Ciências Humanas e/ou Ciências Sociais Aplicadas; Trabalhos acadêmicos realizados no período de 2012 a 2022.
Critérios de exclusão	<ul style="list-style-type: none"> Estudo não pertencer às áreas de Ciências Humanas e/ou Ciências Sociais Aplicadas; Estudo não tratar diretamente do termo de busca; Estudo realizado antes de 2012 ou após 2022; Estar o estudo após a décima página de algum dos bancos de dados investigados.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A partir da definição dos critérios acima identificados, procedeu-se à extração dos resultados relacionados ao objeto de pesquisa. Os dados encontrados foram catalogados em uma planilha a partir das seguintes características: base de dados; área do conhecimento; título; autor; ano; e resumo. Dos materiais encontrados, muitos deles se relacionavam diretamente à

LAI e foram considerados na catalogação, totalizando 147 resultados somando-se as três bases de dados. Entretanto, verificando-se mais atentamente esses estudos, constatou-se que, apesar da aproximação com o direito de acesso à informação, muitos deles não estavam focados no exercício desse direito nas universidades públicas. Muito provavelmente apareceram na busca porque tratavam de estudos desenvolvidos por pesquisadores advindos dessas instituições e traziam a citação do nome de alguma delas no próprio texto. Dessa forma, foram filtrados, dentre os resultados encontrados, aqueles que diretamente trabalhavam a Lei de Acesso à Informação nas instituições de ensino superior públicas, chegando-se ao número de 36 resultados, sendo 1 tese, 31 dissertações e 4 artigos. A opção por focar em estudos diretamente relacionados ao funcionamento da LAI nas universidades justifica-se por ser este o objeto da pesquisa e porque ampliar a busca para além das universidades impossibilitaria uma análise aprofundada sobre o tema que, de fato, insere-se neste estudo. A seguir, estes trabalhos serão discutidos. Ressalta-se que foram automaticamente excluídos da contagem os resultados duplicados, ou seja, aqueles estudos que já tinham aparecido em uma base de dados e apareceram novamente em outra. De modo a sistematizar os principais achados de pesquisas relacionadas ao objeto de estudo, tem-se o quadro a seguir, inspirado no modelo presente na pesquisa de Pereira (2021, p. 57) e organizado por ano:

Quadro 2 – Estudos desenvolvidos entre 2012 e 2022 sobre implementação e gerenciamento da Lei de Acesso à Informação em instituições de ensino superior públicas

Autor/ano	Tipo	Amostra	Objetivo	Resultados e conclusões
Monteiro (2013)	Dissertação	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Compreender se a abertura ao público das sessões dos conselhos universitários, contemplando o direito à fala por parte da comunidade universitária, possui potencial de ampliar a característica democrática de suas decisões	O nível de debate junto ao colegiado da UFSC é democrático enquanto que na UFES há predominância da categoria docente nas discussões. O estudo apresentou proposta de plataforma de ação para a UFES visando à melhoria do acesso à informação por meio de ferramenta de transmissão ao vivo das sessões do Conselho Universitário que contempla a participação da comunidade universitária, em tempo real, durante a discussão de determinados pontos de pauta. Por fim, o autor conclui que a abertura

				ao público das sessões do Conselho tem potencial sim para ampliar a característica democrática de suas decisões. Também sugere que este potencial pode ser mensurado em momento posterior por meio de pesquisa de opinião
Rodrigues (2013)	Artigo	Dez universidades federais da região Sudeste e Centro-Oeste	Analizar transparência ativa de universidades federais de acordo com alguns indicadores	Conclui-se que as universidades se encontram em níveis desiguais em relação à aplicação da norma
Almeida (2013)	Dissertação	Universidade do Estado da Bahia (UNEB)	Estabelecer diretrizes que permitam guiar a criação de sistemas informatizados de gestão na UNEB que satisfaçam integralmente as exigências prescritas na LAI	Propõe cinco diretrizes que objetivam orientar o desenvolvimento de novos sistemas de gestão para a instituição, tendo como base a Lei de Acesso à Informação, quais sejam: a) acesso à informação; b) módulo transparência no sistema informatizado de gestão; c) conceito de janela única, dedicada ao provimento de acesso à informação de caráter público; d) padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico; e, por fim e) interoperatividade, garantindo que dois ou mais sistemas possam operar em conjunto e permitam o franco acesso à informação e extração de dados
Monteiro (2014)	Dissertação	53 universidades federais	Aferir grau de cumprimento das obrigações de transparência ativa da LAI por universidades federais	Nenhuma universidade cumpre, de acordo com a pesquisa, integralmente os requisitos de transparência ativa. A autora também defende que a aplicação dos recursos financeiros não é apresentada pelas universidades de forma transparente e que essas instituições não promovem uma cultura da informação
Terra (2014)	Dissertação	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	Verificar como ocorre a implementação da	A universidade investigada não está preparada para assumir o compromisso de

			Lei de Acesso à Informação na UFBA	transparência das informações governamentais
Silva (2014)	Dissertação	27 universidades federais (uma por estado)	Analizar a transparência da informação pública a respeito da execução orçamentária com pesquisa e desenvolvimento nos portais das instituições e páginas de transparência	As informações não estão transparentes e acessíveis nessas instituições em conformidade com a legislação que garante o direito de acesso à informação pública
Menezes (2014)	Dissertação	Cinco universidades federais da região Sul	Entender a conduta profissional do arquivista quanto ao cumprimento da LAI em instituições de ensino superior federais	As condições existentes para disponibilização de informações nas instituições são favoráveis, se se considerar que grande parte dos pedidos de acesso têm sido atendidos e em tempo razoável. De acordo com a pesquisa, entretanto, os servidores públicos responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) se preocupam de forma limitada com a disponibilização de informações para a sociedade e firmam-se na ética do dever, desempenhando as atividades por obrigação e não de modo reflexivo
Gama (2015)	Tese	59 universidades federais	Verificar demanda por informações contábeis nas universidades federais após a edição da LAI	Mais da metade das instituições pesquisadas (38 de 59) apresentam demanda por informações contábeis, sendo que nos dois primeiros anos da LAI o número delas não sofreu alteração, mas no terceiro ano houve um aumento significativo de 35% em relação ao ano anterior
Ventura (2015)	Dissertação	27 universidades federais (uma por estado)	Analizar a relação entre a promoção do acesso à informação e a acessibilidade nos espaços físicos do SIC e nos portais de transparência	Nenhum espaço físico do SIC das universidades possuem todos os requisitos de acessibilidade analisados na pesquisa. Em relação à acessibilidade digital, todas as instituições se encontram na mesma situação: nenhuma

			dessas universidades	delas possui todos os requisitos. Apesar da exigência de acessibilidade na legislação, as pessoas com deficiência encontram desafios para terem seu direito de acesso à informação efetivamente garantido
Mesquita (2015)	Dissertação	41 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs)	Analizar o processo de implementação da Lei de Acesso à Informação nos IFs	O autor conclui que a legislação está sendo posta em prática nessas organizações, que a perspectiva dos trabalhadores que lidam com a LAI é positiva, apesar de nenhum deles trabalhar exclusivamente com a norma, acumulando outras funções, e que não há um controle formal sobre as rotinas e processos administrativos da transparência ativa. Além disso, um dos principais achados do estudo é que os setores responsáveis pela LAI e pela comunicação nos institutos investigados não se relacionam institucionalmente
Lima (2015)	Dissertação	Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)	Analizar a estrutura arquivística da UFERSA tendo em vista o funcionamento do SIC, a partir da implantação da LAI	Mesmo com deficiências pontuais, a estrutura arquivística da UFERSA possibilita o pleno funcionamento da LAI, incluindo seu Serviço de Informação ao Cidadão. Foram identificados alguns fatores positivos e negativos que intervêm na gestão e operacionalização da norma. Entre os positivos, estão a atuação dos operadores da LAI, a estrutura de arquivos, bem como a vinculação do SIC com a Divisão de Arquivo e Protocolo (DIAP). Entre os aspectos negativos, estão a ausência de apoio institucional, a insuficiência de recursos tecnológicos e a falta de capacitação por parte dos usuários do serviço, que

				muitas vezes fazem solicitações de acesso mal formuladas
Almeida (2015)	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Propor a inclusão de informações no Portal Transparência UFPB com base em ações inovadoras de portais congêneres e em observância às determinações da LAI	O portal Transparência UFPB apresenta informações desatualizadas e pouco adequadas aos normativos legais. Diante do cenário, o autor propõe a adoção de um modelo estruturado de disponibilização de informações no portal em questão, de modo que ele possa cumprir seu papel de instrumento relevante para a democracia
Santos (2016)	Dissertação	Nove universidades federais da região Nordeste	Analizar os SICs, com foco no seu funcionamento, estrutura organizacional e fluxo de informações utilizado	Os anos de cultura do segredo vivenciados pelas instituições ainda são um entrave para seu fluxo informacional. Os agentes públicos responsáveis pela LAI são inexperientes e falta organização no processo de coleta e guarda de informação nas universidades investigadas
Gomes (2016)	Dissertação	Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG)	Analizar os impactos e desafios da aplicação da LAI no IFMG	Há problemas no atendimento a algumas diretrizes da LAI, como a ausência de estrutura de atendimento presencial no órgão e informações desatualizadas ou ausentes no portal da instituição. Apesar disso, a maioria das solicitações de acesso feitas ao IFMG foram respondidas à época da pesquisa. A autora constata, além disso, que a cultura organizacional presente na instituição preza pelo não compartilhamento de informações e que há deficiências em sua gestão documental, o que fragiliza a ação da norma. Outro ponto relevante é a falta de capacitação dos servidores em relação à temática do acesso à informação. Como produto final da pesquisa, a autora elaborou um relatório técnico da situação

Gama e Rodrigues (2016)	Artigo	59 universidades federais	Verificar demanda por informações contábeis nas universidades federais após a edição da LAI	60% das instituições estudadas apresentam demanda de informações contábeis, embora a legislação proponha que muito dados contábeis sejam disponibilizados de forma proativa pelas instituições, por meio da transparência ativa
Rodrigues (2016)	Dissertação	Dez universidades federais	Identificar fatores que qualificam a transparência em universidades	O autor identificou três fatores de transparência: gestão de documentos, transparência ativa e transparência passiva
Zorral e Georgete (2016; 2017)	Artigo (2)	Cinco universidades federais (uma por região)	Analizar o nível de transparência dos relatórios de gestão de universidades, à luz da boa governança na Administração Pública Federal	Das cinco universidades estudadas nenhuma atingiu o patamar de alta transparência de acordo com o que foi definido na metodologia. Os dados evidenciam que as instituições necessitam implantar as práticas de boa governança, com o objetivo de ampliar a transparência ativa prevista na LAI
Silva (2017)	Dissertação	11 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia da região Nordeste	Analizar o estágio de implementação das práticas da transparência em IFs da região Nordeste do Brasil a partir da LAI	36,36% dos Institutos analisados estão no estágio de transparência institucional significativa e 63,64% moderada. De forma geral, nenhuma das instituições investigadas cumprem plenamente as exigências presentes na LAI
Costa (2017)	Dissertação	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	Verificar se existem políticas voltadas para o acesso e gestão da informação na UFRN, de modo a apresentar subsídios para a construção de uma política de informação na instituição	A universidade possui boa estrutura de gestão da informação e está preparada parcialmente para atender o que determina a LAI. Ela necessita de uma política de informação, visto que possui muitas normas relacionadas ao tema, mas não uma política consolidada. Ao final, o autor sugere os seguintes subsídios para a construção da política de informação: realização de diagnóstico de sua estrutura de informação; constituição de comissão para discussão do tema com a comunidade acadêmica; encaminhamento

				da discussão aos conselhos superiores; e designação de comitê gestor da política de informação
Mendonça (2017)	Dissertação	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)	Analizar o acesso à informação pública na UFPB a partir do conhecimento dos servidores técnico-administrativos acerca de dispositivos da LAI	<p>Servidores não possuem conhecimento aprofundado a respeito da Lei de Acesso à Informação. Mais da metade destes agentes alegam ter noções superficiais sobre o assunto, ao passo que os demais afirmam desconhecer o assunto ou não opinaram.</p> <p>Sobre o questionamento acerca da qualificação dos agentes públicos para responderem solicitações de informação encaminhadas pelo SIC, 87% não se consideram qualificados.</p> <p>Sobre a transparência ativa, o <i>site</i> da instituição atende parcialmente à LAI, visto que não mantém dados e informações atualizadas. A autora trouxe ao final da pesquisa algumas sugestões para a melhoria do processo</p>
Pieri (2018)	Dissertação	Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	Avaliar a transparência pública da UFMG a partir da implementação da LAI	O estudo demonstra que a instituição tem buscado se adequar à LAI investindo em iniciativas de aperfeiçoamento da transparência. Entretanto, ela ainda possui algumas dificuldades e desafios a serem enfrentados, como a disponibilização de informações em diversos formatos eletrônicos e não proprietários, gestão da informação mais eficiente e mudança de cultura dos agentes públicos
Souza (2018)	Dissertação	104 instituições federais de ensino superior (IFES)	Propor às IFES uma melhoria na divulgação de informações em seus <i>sites</i> com a utilização de um modelo focado na transparência ativa	IFES acreditam atender completamente as obrigatoriedades da transparência ativa, mas isso não ocorre na realidade. Autor desenvolveu proposta de modelo para apresentação de informações nos <i>sites</i> das instituições em conformidade

				com os requisitos de transparência ativa
Santos (2018)	Dissertação	Cinco universidades federais	Investigar de que forma o processo de implantação da LAI contribui para a construção de processos de transparência e para a formulação de políticas de comunicação nas universidades	Não há uma relação consolidada entre as duas áreas – LAI e comunicação. A interação entre elas se dá no nível operacional, mas ainda não no nível estratégico. Além disso, as políticas de comunicação são ausentes nessas instituições
Pires (2018)	Dissertação	Cinco universidades federais da região Centro-Oeste	Investigar os limites e possibilidades da transparência passiva em universidades federais do Centro-Oeste a partir de indicadores administrativos, organizacionais, processuais, demográficos, digitais e comunicacionais.	A autora identificou alguns limites e possibilidades do funcionamento efetivo da LAI nas organizações investigadas: desrespeito a alguns procedimentos da transparência passiva, sobrecarga de trabalho no setor que lida com a norma, prazo de resposta às solicitações do cidadão demasiado longo e <i>sites</i> das instituições não adaptados para novas tecnologias. Destacam-se também como possibilidades da transparência passiva sua influência nas decisões da administração superior das universidades, relacionamento entre setores das universidades e o SIC, intercâmbio com a transparência ativa e os novos usos que o cidadão pode fazer da norma
Araújo (2019)	Dissertação	46 instituições de ensino superior estaduais e municipais	Verificar se as instituições atendem aos requisitos que a LAI estabelece para <i>sites</i> de instituições públicas	Maioria das instituições ainda não obedece aos requisitos de transparência ativa da LAI. Apenas nove universidades atendem a mais de 50% dos requisitos investigados. Além disso, dez instituições não possuem sequer portal de transparência. A atualização de informações também não é uma forte característica nas organizações estudadas, visto que 64% das informações disponíveis nos portais não

				estão atualizadas adequadamente. Entre as boas práticas adotadas pelas instituições, estão a disponibilização de dados abertos, a existência de órgãos de controle interno e divulgação de salários dos servidores em portal próprio
Melo (2019)	Dissertação	20 universidades federais	Classificar a qualidade da informação disponível nos portais das universidades federais brasileiras de acordo com os princípios de transparência propostos pela LAI	Os portais das instituições se apresentam pouco transparentes de forma geral, todas elas tiveram baixo desempenho nas dimensões de transparência propostas, dificultando a compreensão do cidadão e, por conseguinte, aumentando as solicitações de acesso à informação
Lima (2019)	Dissertação	63 universidades federais	Avaliar se as universidades federais brasileiras são transparentes, de acordo com os quesitos de transparência ativa e de transparência passiva propostos pela LAI	57% de universidades conseguiram pontuação que as classificaram acima da média no quesito transparência ativa. Na aferição da transparência passiva, 71% das universidades ficaram acima da média. Além disso, o estudo conclui que, geograficamente, as instituições com maior pontuação quanto à transparência são aquelas da região Sudeste, seguidas pelas do Nordeste
Santiago (2020)	Dissertação	Duas universidades federais da região Nordeste	Analizar a transparência ativa da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir do Guia de Transparência Ativa (GTA) do Governo Federal	De acordo com os resultados alcançados, a UFCG exibe baixos índices de atendimento ao GTA e a UFPB, por sua vez, possui indicadores positivos
Mota (2021)	Dissertação	Quatro universidades	Identificar se a aplicação da LAI	As instituições se encontram em processo avançado de

		federais do Pará	nas universidades federais do Pará contribui para o alcance das metas “16.6 - desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” e “16.10 - assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”, presentes na Agenda 2030 da ONU	implementação da LAI, contribuindo para o alcance das metas e para a democratização do acesso à informação
Pereira (2021)	Dissertação	Nove universidades federais da região Nordeste	Analizar o atendimento a aspectos obrigatórios da transparência passiva por parte de universidades federais da região Nordeste por meio de pedidos de acesso à informação	As instituições estão comprometidas com a transparência passiva da LAI, já que mais de 85% dos pedidos foram respondidos e o período de resposta foi menor que 30 dias, prazo de retorno estipulado pela LAI considerando o período de prorrogação. Além disso, 90% do conteúdo das respostas apresentam precisão em relação ao que foi solicitado
Sá (2021)	Dissertação	20 universidades federais	Analizar as solicitações decorrentes dos instrumentos de transparência passiva de universidades federais para identificar os possíveis limites estabelecidos na	Muitos dos dados solicitados por meio do e-SIC ¹¹ já deveriam estar disponíveis por meio da transparência ativa e, de modo geral, as universidades contemplam em seus <i>sites</i> a maioria dos itens sugeridos pelo Guia de Transparência Ativa, apesar de que nenhuma delas atende plenamente à totalidade

¹¹ O antigo Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), por meio do qual as instituições públicas recebiam demandas de acesso à informação do cidadão, foi incorporado à Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Fala.BR, que atualmente recebe tanto as demandas de ouvidoria como as de acesso à informação.

			apresentação das informações públicas de forma proativa por estas instituições de ensino superior	destes itens. Apenas seis instituições ultrapassaram a quantidade de 50 itens atendidos. Além disso, o estudo traz uma proposta de intervenção considerando os limites encontrados quanto ao tema e sugerindo recomendações a serem seguidas
Silva (2021)	Dissertação	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR)	Analizar o comportamento informacional dos servidores do IFPR	Os sujeitos do estudo não tinham conhecimento sobre o que se configura um comportamento informacional. Após entenderem o conceito, percebeu-se que seu comportamento é moldado em grande parte pelas necessidades de informação que surgem no trabalho, o que os leva a buscar informações no Portal da Transparência do Governo Federal. O estudo mostra que a maioria dos entrevistados entende ser este portal de grande relevância, porém a maioria o acessa raramente (em torno de 80% dos servidores)
Diógenes (2021)	Dissertação	68 universidades federais	Analizar a transparência pública desenvolvida pelas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia de Covid-19	Cerca de 83,21% da pontuação estabelecida para avaliação da transparência pública foi alcançada pelas instituições do estudo. Os temas de informações mais amplamente divulgados foram: Servidores, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos e Informações Classificadas. O tema com menor transparência foi o de Participação Social. A grande maioria das instituições investigadas respondeu às solicitações de acesso à informação, representando 93,6% das solicitações respondidas. A autora conclui que as universidades federais brasileiras buscaram

				ser transparentes no contexto da pandemia de Covid-19
Morais (2021)	Dissertação	Instituto Federal da Paraíba (IFPB)	Analizar o módulo de acesso à informação da plataforma Fala.BR no contexto do IFPB	Foram percebidos obstáculos no que tange à disponibilização de informações por parte da instituição relativos à má comunicação institucional (dependência de obter informação de outros setores), à gestão documental (arquivos não organizados) e a recursos tecnológicos (banco de dados não atende às especificidades dos pedidos de acesso), à ausência de profissionais com habilidades específicas (como na área jurídica) e à cultura organizacional (calcada ainda no segredo). A autora conclui que faltam ações de capacitação sobre a LAI para os servidores do instituto. Apesar dos problemas evidenciados, constatou-se que a implementação da LAI colaborou na melhoria de diferentes aspectos da rotina administrativa, como na busca por ações para aperfeiçoar o acesso às informações institucionais
Sousa (2022)	Dissertação	Seis instituições de ensino superior do Ceará (federais e estaduais)	Analizar em que medida as instituições atendem ao disposto na LAI quanto à transparência ativa	As universidades federais investigadas atingiram uma média satisfatória de pontos, apesar de não disponibilizarem suas informações de forma atualizada. Já as instituições estaduais não atingiram pontuação suficiente quanto ao atendimento de requisitos mínimos de transparência ativa em suas páginas. De forma geral, nenhuma das organizações estudadas atendeu integralmente ao legalmente exigido quanto à transparência ativa

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A seguir, discorre-se de forma mais detalhada sobre os achados da revisão sistemática.

Monteiro (2013) analisa a transparência de conselhos universitários na dissertação “A transparência como ferramenta de ampliação do caráter democrático nos conselhos universitários das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)”. Por meio de pesquisa aplicada e descritiva com utilização das técnicas de pesquisa documental e entrevistas, o autor busca compreender se a abertura ao público das sessões dos conselhos universitários, contemplando o direito à fala por parte da comunidade universitária, possui potencial de ampliar a característica democrática de suas decisões. O autor constatou que o *site* do Conselho Universitário da UFES atende irrisoriamente ao disposto pela LAI, o que corrobora para que os processos decisórios do órgão colegiado continuem imersos na cultura do segredo. Por meio de entrevistas junto aos servidores ligados diretamente aos Conselhos Universitários da UFES e da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), foi realizada análise comparativa que chegou à conclusão de que o nível de debate junto ao colegiado da UFSC é democrático enquanto que na UFES há predominância da categoria docente nas discussões. O estudo apresenta proposta de plataforma de ação para a UFES, visando à melhoria do acesso à informação, por meio de ferramenta de transmissão ao vivo das sessões do Conselho Universitário que contemple a participação da comunidade universitária, em tempo real, durante a discussão de determinados pontos de pauta. Por fim, o autor conclui que a abertura ao público das sessões do Conselho tem potencial sim para ampliar a característica democrática de suas decisões. Também sugere que este potencial pode ser mensurado em momento posterior por meio de pesquisa de opinião.

Rodrigues (2013) analisa, por meio de indicadores, a transparência ativa de dez universidades federais das regiões Sudeste e Centro-Oeste no artigo “Indicadores de ‘transparência ativa’ em instituições públicas: análise dos portais de universidades federais”. A autora traça um histórico da criação da Lei de Acesso à Informação e de sua aplicação pelas universidades federais, especialmente por meio de suas respectivas ouvidorias. Os indicadores utilizados para avaliar o cumprimento da transparência ativa da LAI pelas universidades federais, especificamente em seus portais, foram: presença de explicações sobre a Lei de Acesso; publicações sobre a lei; dispositivos previstos na LAI sobre transparência ativa; política de comunicação institucional definida no portal; e reflexões sobre a cultura do acesso e divulgação de relatório sobre cultura do acesso no Brasil. Conclui-se que as universidades se encontram em níveis desiguais em relação à aplicação da norma.

Os desafios gerenciais e tecnológicos que se colocam como impeditivos para a implementação e funcionamento da Lei de Acesso à Informação na Universidade do Estado da

Bahia (UNEB) é o objeto de pesquisa da dissertação “Governança pública, interoperabilidade e interoperatividade: desafios para a gestão do dado institucional na UNEB”, defendida por Almeida (2013). O estudo de caso, realizado a partir da vivência e experiência profissional do autor, propõe cinco diretrizes que objetivam orientar o desenvolvimento de novos sistemas de gestão para a instituição, tendo como base a Lei de Acesso à Informação, quais sejam: a) acesso à informação; b) módulo transparência no sistema informatizado de gestão; c) conceito de janela única, dedicada ao provimento de acesso à informação de caráter público; d) padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico; e, por fim e) interoperatividade, garantindo que dois ou mais sistemas possam operar em conjunto e permitam o franco acesso à informação e a extração de dados.

A disponibilização ativa de informações pelas universidades federais é tema da dissertação “Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por Universidades Federais do Brasil”, defendida por Monteiro (2014). A autora analisa 53 universidades federais no que tange ao cumprimento de requisitos da transparência ativa, categorizando-as de acordo com uma pontuação de 0 a 10, conforme os critérios de obediência à legislação são atendidos ou não. O estudo chegou a uma média de 4,7 pontos, de forma que nenhuma universidade cumpre, de acordo com a pesquisa, integralmente os requisitos de transparência ativa. A autora também defende que a aplicação dos recursos financeiros não é apresentada pelas universidades de forma transparente e que essas instituições não promovem uma cultura da informação. Ressalta-se que a pesquisa destacou no referencial teórico as dificuldades políticas, financeiras e sociais enfrentadas pelas instituições de ensino superior públicas.

Dissertação desenvolvida por Terra (2014) retrata os primórdios da LAI na Universidade Federal da Bahia. A autora desenvolve pesquisa qualitativa focada em estudo de caso para entender como vinha ocorrendo a implementação da Lei de Acesso à Informação na instituição. A autora ressalta que a UFBA atendeu parcialmente as medidas determinadas pela legislação, já que algumas questões relacionadas à transparência ativa, à capacitação dos servidores do Serviço de Informação ao Cidadão, à gestão da informação e ao prazo de retorno dos pedidos de acesso ainda necessitam de aperfeiçoamento. A autora conclui que a universidade investigada não está preparada para assumir o compromisso de transparência das informações governamentais.

A dissertação “Análise do acesso e da transparência da informação pública nas instituições federais de ensino superior no Brasil”, defendida por Silva (2014), traz um estudo

de caso de 27 instituições de ensino superior públicas, levando-se em consideração a mais antiga de cada estado, a respeito da descrição das características de apresentação e disponibilização da execução orçamentária com pesquisa e desenvolvimento em seus respectivos portais e nas páginas de transparência pública. Utilizando a técnica de análise de conteúdo, o autor conclui que: a maioria das páginas de transparência segue um padrão na apresentação das informações, exceto em questão de acessibilidade, enquanto os portais das universidades não seguem um padrão de apresentação de informações; as páginas de transparência não apresentam a informação de forma útil, que possa ser utilizada; e as informações não estão transparentes e acessíveis nessas instituições em conformidade com a legislação que garante o direito de acesso à informação pública (Lei nº 12.527/2011).

Menezes (2014), na dissertação “A conduta ética dos arquivistas participantes do Serviço de Informação ao Cidadão em universidades federais da região Sul do Brasil”, apresenta abordagem relevante para entendimento do processo de disponibilização do acesso a informações a partir da perspectiva do sujeito responsável por esse fluxo informacional, o arquivista do SIC. O estudo objetiva entender sua conduta profissional quanto ao cumprimento da LAI em cinco instituições de ensino superior federais da região Sul – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Universidade Federal do Paraná, Universidade Federal do Rio Grande, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Federal de Santa Maria. Estas foram escolhidas por disporem de arquivistas nas equipes responsáveis pelo Serviço de Informação ao Cidadão. A pesquisa se fundamenta no construcionismo e no configuracionismo social e possui abordagem qualitativa, utilizando como técnicas de pesquisa o questionário, a entrevista e o diário de campo. Também foram analisados os *sites* das instituições e os relatórios dos pedidos de acesso à informação. A autora conclui que as condições existentes para disponibilização de informações nas instituições são favoráveis, se se considerar que grande parte dos pedidos de acesso têm sido atendidos e em tempo razoável. De acordo com a pesquisa, entretanto, os servidores públicos responsáveis pelo SIC se preocupam de forma limitada com a disponibilização de informações para a sociedade e firmam-se na ética do dever, desempenhando as atividades por obrigação e não de modo reflexivo.

A tese “Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais”, de Janyluce Rezende Gama (2015), analisa como instrumentos de transparência e acesso a informações públicas repercutiram na demanda por informações contábeis nas universidades federais, especialmente na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), nos primeiros três anos de implementação

da LAI. Os resultados da pesquisa, possíveis por meio de análise documental dos relatórios do e-SIC, demonstram que mais da metade das instituições pesquisadas (38 de 59) apresentaram demanda por informações contábeis, sendo que nos dois primeiros anos da Lei de Acesso à Informação o número delas não sofreu alteração, mas no terceiro ano houve um aumento significativo de 35% em relação ao ano anterior. Especificamente na UFES, na qual foi realizada uma pesquisa de campo, tem-se que metade da amostra de pessoas que participaram do estudo, amostra essa composta por gestores públicos que lidam em seu trabalho com a LAI, percebe uma maior demanda por informações contábeis após a implementação dos portais de transparência do Governo Federal. A tese sugere para pesquisas futuras uma análise aprofundada do conteúdo das solicitações de acesso a informações contábeis.

A acessibilidade das informações em relação à sua disponibilização adequada para pessoas com deficiência é tratada na dissertação de Ventura (2015) – “Entre o acessível e o acessível: implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras”. O estudo selecionou 27 universidades, uma instituição por estado, tendo como critério as melhores colocações no Índice Geral de Cursos do Ministério da Educação de 2013, com o objetivo de analisar a relação entre a promoção do acesso à informação e a acessibilidade nos espaços físicos do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e nos portais de transparência dessas universidades. Por meio de uma pesquisa descritiva e aplicada, Ventura conclui que nenhum espaço físico do SIC das universidades possui todos os requisitos de acessibilidade analisados na pesquisa, quais sejam: indicação de atendimento prioritário; mobiliário adaptado; atendente capacitado em Libras; telefone adaptado; sanitários acessíveis sinalizados; rampas de acesso; piso tátil direcional e de alerta; vagas de estacionamento reservadas; elevadores acessíveis; portas com largura mínima de 80 cm e maçanetas tipo alavanca. Em relação à acessibilidade digital, todas as instituições se encontram na mesma situação: nenhuma delas possui todos os requisitos de acessibilidade digital analisados - selo de acesso à informação na página principal; barra de acessibilidade; recurso para aumentar e diminuir fonte; opção de ativar contraste; teclas de atalho; página com descrição dos recursos de acessibilidade; campo de busca; mapa do *site*; apresentação de documentos e acesso à informação através do DOSVOX. Dessa forma, os resultados permitem constatar que, apesar da exigência de acessibilidade presente na legislação, as pessoas com deficiência encontram desafios para terem seu direito de acesso à informação efetivamente garantido.

A relação entre LAI e comunicação é discutida por Mesquita (2015) na dissertação de mestrado “A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia”. Por meio da análise de conteúdo dos *sites* de 41 institutos federais em relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação e de entrevistas com 13 operadores da LAI e 19 agentes de comunicação desses institutos, o autor conclui que a legislação está sendo posta em prática nessas organizações, que a perspectiva dos trabalhadores que lidam com a LAI é positiva, apesar de nenhum deles trabalhar exclusivamente com a norma, acumulando ouras funções, e que não há um controle formal sobre as rotinas e processos administrativos da transparência ativa. Além disso, um dos principais achados do estudo é que os setores responsáveis pela LAI e pela comunicação nos institutos investigados não se relacionam institucionalmente.

“Política de informação arquivística na Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA): a Lei de Acesso à Informação”, dissertação desenvolvida por Lima (2015), analisa a implementação de uma política de informação, a Lei de Acesso à Informação, na universidade em questão. A problematização inicial da pesquisa foi entender se a estrutura arquivística da instituição possibilitaria o pleno funcionamento dos serviços resultantes da política implementada. O estudo quali-quantitativo e descritivo se deu por meio de um estudo de caso e utilizou as técnicas de pesquisa bibliográfica, análise documental, observação individual e participante e entrevista. Os resultados obtidos demonstram que, mesmo com deficiências pontuais, a estrutura arquivística da UFERSA possibilita o pleno funcionamento da LAI, incluindo seu Serviço de Informação ao Cidadão. Foram identificados alguns fatores positivos e negativos que intervêm na gestão e operacionalização da norma. Entre os positivos, estão a atuação dos operadores da LAI, a estrutura de arquivos, bem como a vinculação do SIC com a Divisão de Arquivo e Protocolo (DIAP). Entre os aspectos negativos, estão a ausência de apoio institucional, a insuficiência de recursos tecnológicos e a falta de capacitação por parte dos usuários do serviço, que muitas vezes fazem solicitações de acesso mal formuladas. O autor sugere na pesquisa algumas melhorias, como ações regulares de qualificação dos servidores, oficialização da vinculação do SIC à DIAP, elaboração de programa de descrição arquivística, fortalecimento da transparência ativa, entre outras.

A adequação do portal de transparência da Universidade Federal da Paraíba às requisições da Lei de Acesso à Informação é o que propõe a dissertação de Almeida (2015) “Lei de Acesso à Informação e Transparência: proposta de inclusão de informações no portal Transparência UFPB”. O estudo, de natureza qualitativa, desenvolve pesquisa bibliográfica

acerca de conceitos relevantes relacionados à informação e, em momento posterior, analisa as informações apresentadas no portal Transparência UFPB. O autor conclui que a ferramenta apresenta informações desatualizadas e pouco adequadas aos normativos legais. Diante do cenário, propõe a adoção de um modelo estruturado de disponibilização de informações no portal em questão, de modo que ele possa cumprir seu papel de instrumento relevante para a democracia.

Os Serviços de Informação ao Cidadão (SIC), unidades responsáveis pelo gerenciamento da LAI nas instituições públicas, são tema da dissertação de Santos (2016) “Análise do serviço de informação ao cidadão das instituições federais de ensino da Região Nordeste”. Por meio de estudo de natureza quali-quantitativa, a autora analisa instituições federais de ensino superior representativas dos nove estados da região Nordeste. A escolha se deu por aquelas que apresentaram maior número de pedidos de informação no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), em cada estado, de 2012 a 2014. O universo da pesquisa abrangeu, portanto, as seguintes instituições: Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Sergipe. Foram utilizadas as técnicas de pesquisa documental e de levantamento, aplicação de questionário e entrevista semiestruturada com agentes públicos responsáveis pelas respostas do SIC. A autora conclui que os anos de cultura do segredo vivenciados pelas instituições ainda são um entrave para seu fluxo informacional. Ela também destaca que os agentes públicos responsáveis pela LAI são inexperientes e falta organização no processo de coleta e guarda de informação nas universidades investigadas.

Mais um estudo de caso envolvendo a implementação da LAI em uma instituição de ensino é desenvolvido na dissertação “Implementação da Lei de Acesso à Informação pública no IFMG: impactos e desafios”, defendida por Gomes (2016). A pesquisa, de abordagem qualitativa, objetivou analisar os impactos e os desafios da aplicação da legislação no Instituto Federal de Minas Gerais. A autora serviu-se para a coleta de informações de entrevistas semiestruturadas com gestores do Instituto e servidores diretamente responsáveis pelo SIC e de análise bibliográfica e documental relacionada com a LAI na instituição e em seu *site*. Os resultados do estudo mostram que há problemas no atendimento a algumas diretrizes da LAI, como a ausência de estrutura de atendimento presencial no órgão e informações desatualizadas ou ausentes no portal da instituição. Apesar disso, a maioria das solicitações de acesso feitas ao

IFMG foram respondidas à época da pesquisa. A autora constata, além disso, que a cultura organizacional presente na instituição preza pelo não compartilhamento de informações e que há deficiências em sua gestão documental, o que fragiliza a ação da norma. Outro ponto relevante é a falta de capacitação dos servidores em relação à temática do acesso à informação. Como produto final da pesquisa, a autora elaborou um relatório técnico da situação.

No artigo “Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais”, Gama e Rodrigues (2016) buscam verificar a demanda por informações contábeis nas universidades federais após a edição da Lei de Acesso à Informação. Utilizam uma amostra de 59 universidades nos dois primeiros anos de implementação da norma. Por meio de levantamento de informações nos relatórios estatísticos do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) as autoras concluem que, no período analisado, por volta de 60% das instituições estudadas apresentaram demanda de informações contábeis, embora a legislação proponha que muito dados contábeis sejam disponibilizados de forma proativa pelas instituições, por meio da transparência ativa.

As duas modalidades de transparência – ativa e passiva – da Lei de Acesso à Informação são tema da dissertação de Rodrigues (2016) – “Avaliação de transparência pública em universidades federais: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação”. O autor busca identificar fatores que qualificam a transparência em universidades federais por meio de 10 instituições de ensino superior escolhidas por conveniência. Por meio de técnicas qualitativas e quantitativas, foram identificados três fatores de transparência: gestão de documentos, transparência ativa e transparência passiva. Cada fator conta com diversas variáveis.

A busca de resultados para composição desta revisão sistemática da literatura também retornou dois artigos de Zorral e Georgete (2016; 2017). Ambos fazem referência a uma tese de doutorado defendida em 2015 no âmbito da Ciência da Informação por Zorral, que pesquisou o nível de transparência dos relatórios de gestão de universidades, à luz da boa governança na Administração Pública Federal. O estudo de natureza qualitativa selecionou, do universo de 63 universidades federais brasileiras, cinco que estavam no topo do *Ranking Webometrics* em julho de 2013, correspondendo a cada uma das cinco regiões geográficas do Brasil: a) Norte: Universidade Federal do Pará (UFPA); b) Nordeste: Universidade Federal da Bahia (UFBA); c) Centro-Oeste: Universidade de Brasília (UnB); d) Sudeste: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); e) Sul: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Dessa forma, as informações dos relatórios de gestão de cada uma destas instituições foram confrontadas com

a categoria de análise de governança e respectivas subcategorias, que somadas alcançavam uma porcentagem de 100% de aderência. Os resultados apontam que, para a categoria governança, das cinco universidades estudadas nenhuma atingiu o patamar de alta transparência de acordo com o que foi definido na metodologia. Os dados evidenciam ainda que as instituições necessitam implantar práticas de boa governança, com o objetivo de ampliar a transparência ativa prevista na LAI.

Silva (2017) desenvolveu pesquisa de abordagem quali-quantitativa com o objetivo de analisar o estágio de implementação das práticas da transparência em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) da região Nordeste do Brasil a partir da Lei de Acesso à Informação. A dissertação abrangeu 11 instituições e a coleta de dados se deu por meio de navegação orientada nos *sites* das organizações e solicitações de informações pelo e-SIC. Os principais resultados revelam que, quanto à transparência ativa, todos os IFs disponibilizam informações sobre suas despesas, 90,9% deles disponibilizam registros sobre os repasses ou transferências de recursos financeiros e mais de 81% disponibilizam o relatório de gestão do exercício anterior. Porém, 72,72% dos IFs não divulgam os registros completos dos procedimentos licitatórios e 63,63% não disponibilizam respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. Quanto à transparência passiva, mais de 31% dos pedidos de informação não foram respondidos e das 22 solicitações encaminhadas, 10 foram respondidas com inconformidades. No tocante às boas práticas para fomentar a transparência, observou-se que 100% dos IFs analisados realizam audiências e consultas públicas, embora 82% deles não possuam fórum, conselho ou comissão permanente de transparência no órgão. Com isso, conclui-se que 36,36% dos institutos analisados estão no estágio de transparência institucional significativa e 63,64%, moderada. De forma geral, nenhuma das instituições investigadas cumpre plenamente as exigências presentes na LAI.

A dissertação “Subsídios para a construção de uma política de informação: estudo de caso aplicado a uma instituição pública de ensino superior”, desenvolvida por Costa (2017), pretendeu verificar se existiam políticas voltadas para o acesso e gestão da informação na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, de modo a apresentar subsídios para a construção de uma política de informação na instituição. O estudo de caso utilizou mapeamento bibliográfico sobre gestão da informação, universidades federais, regimes de informação, políticas de informação e políticas públicas de informação com ênfase na Lei de Acesso à Informação. Além disso, o autor realizou entrevista semiestruturada com os principais gestores de informação da universidade, totalizando seis pessoas. Outra técnica utilizada para a coleta

de dados foi a observação direta não participante. O autor conclui que a universidade objeto do estudo possui boa estrutura de gestão da informação e está preparada parcialmente para atender o que determina a LAI. Compreende também que a instituição necessita de uma política de informação, visto que possui muitas normas relacionadas ao tema, mas não uma política consolidada. Ao final, o estudo sugere os seguintes subsídios para a construção da política de informação: realização de diagnóstico de sua estrutura de informação; constituição de comissão para discussão do tema com a comunidade acadêmica; encaminhamento da discussão aos conselhos superiores; e designação de comitê gestor da política de informação.

O conhecimento acerca da legislação de acesso à informação por parte de servidores pertencentes ao quadro da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) é o objeto de estudo da dissertação de Mendonça (2017). A autora analisa o acesso à informação pública na Coordenação de Contabilidade e Finanças da Pró-Reitoria de Administração da UFPB por meio de pesquisa quali-quantitativa desenvolvida com estudo de caso. A coleta de dados foi realizada por pesquisa documental, questionário misto aplicado a 23 servidores do setor em questão e observação direta do *site* da instituição. Os resultados demonstram que os servidores não possuem conhecimento aprofundado a respeito da Lei de Acesso à Informação. Mais da metade destes agentes alegam ter noções superficiais sobre o assunto, ao passo que os demais afirmam desconhecer o assunto ou não opinaram. Sobre o questionamento acerca da qualificação dos agentes públicos para responderem solicitações de informação encaminhadas pelo SIC, 87% não se consideram qualificados. Foram apontadas dificuldades relativas ao processo de disponibilização das informações, como aquelas relativas à comunicação com o solicitante, inexistência de *modus operandi*, baixa oferta de capacitação, insuficiência de pessoal, relacionamento interpessoal e desinteresse por parte de alguns servidores em relação ao tema. Sobre a transparência ativa, o *site* da instituição atende parcialmente à LAI, visto que não mantém dados e informações atualizados. A autora apresenta ao final da pesquisa algumas sugestões para a melhoria do processo, como maior oferta de capacitação, especialmente de cursos EaD, e distribuição de material educativo sobre a norma na instituição.

Pieri (2018) investiga a evolução da implementação da LAI na Universidade Federal de Minas Gerais na dissertação “Avaliação da implementação da transparência pública na Universidade Federal de Minas Gerais”. O estudo quali-quantitativo levantou dados sobre transparência ativa e passiva da instituição por meio de documentos da Controladoria-Geral da União, entre eles, os relatórios estatísticos do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), pesquisas de satisfação e pesquisas de mapeamento. De acordo com os resultados

encontrados, a autora conclui que o perfil de quem demanda informações é majoritariamente composto por pessoas físicas que residem no próprio estado e que possuem nível superior de formação. O tempo médio de resposta das solicitações de informação é adequado, visto que respeita o prazo estipulado na legislação e grande parte dos retornos concede acesso às informações solicitadas. Considera-se que a UFMG obteve uma avaliação positiva dos solicitantes em relação ao nível de compreensão, satisfação e expectativa, além de estes considerarem que a instituição foi prestativa e cordial ao fornecer a resposta. O estudo demonstra que a instituição tem buscado se adequar à LAI investindo em iniciativas de aperfeiçoamento da transparência. Entretanto, ela ainda possui algumas dificuldades e desafios a serem enfrentados, como disponibilização de informações em diversos formatos eletrônicos e não proprietários, gestão da informação mais eficiente e mudança de cultura dos agentes públicos.

O problema de pesquisa que Souza (2018) utiliza para desenvolver sua dissertação é compreender como as instituições federais de ensino superior (IFES) brasileiras atendem a LAI e, concomitantemente, os demandantes de suas informações, partindo do conceito de transparência ativa. Seu objetivo geral é propor às IFES melhorias na divulgação de informações em seus *sites* com a utilização de um modelo focado na transparência ativa. Para isso, o autor realiza pesquisa quali-quantitativa, exploratória e descritiva, utilizando as técnicas de pesquisa documental, *survey*, mapeamento sistemático e grupo focal. Cento e quatro instituições serviram de base para a realização da coleta de dados, que compreendeu envio de questionário via e-SIC sobre atendimento das previsões legais de transparência ativa; análise dos *sites* e análise dos relatórios de pedidos de acesso à informação. 72% das instituições responderam o questionário e o pesquisador confrontou os resultados com 30% da amostra, chegando à conclusão de que as IFES acreditam atender completamente as obrigatoriedades da transparência ativa, mas que isso não ocorre na realidade. Por meio de pesquisa documental, o autor destaca temas de interesse social nas categorias de ciência, informação e comunicação; economia e finanças; educação superior, profissional e tecnológica; governo e política; e trabalho, categorias essas que são importantes para maior eficiência na divulgação proativa de informações nos *sites*. Os temas foram discutidos por um grupo focal para construção de uma proposta de apresentação de informações de transparência ativa nos *sites* das IFES. Pela extensão da proposta, não foi possível descrevê-la aqui, mas sugere-se a leitura do trabalho, que apresenta material de grande relevância.

A relação entre o direito de acesso à informação e a comunicação é debatida por Santos (2018) na dissertação “Lei de Acesso à Informação e comunicação em universidades federais: conexões, perspectivas e desafios”. O estudo investiga de que forma o procedimento de implantação da Lei de Acesso à Informação em cinco instituições de ensino superior públicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal do Pará, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade de Brasília e Universidade Federal de Minas Gerais –, escolhidas entre as mais bem colocadas por região do país no Índice Geral de Cursos do Ministério da Educação de 2017, contribui para a construção de processos de transparência e para a formulação de políticas de comunicação em cada uma delas. A autora utiliza o método de pesquisa dialético histórico-estrutural para realização da pesquisa de campo e conclui que não há uma relação consolidada entre as duas áreas – LAI e comunicação. A interação entre elas se dá no nível operacional, mas ainda não no nível estratégico. Além disso, as políticas de comunicação são ausentes nessas instituições. Assim, a pesquisa aponta alguns caminhos para se entender este cenário, como a necessidade de compreensão da comunicação centrada em seu instrumental, a percepção da transparência como obrigação nas instituições e o entendimento acerca da negligência da interação entre esses setores.

Compreender os limites e possibilidades da transparência passiva em universidades federais é o objetivo da dissertação defendida por Pires (2018) “Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas: os casos das universidades federais do Centro-Oeste”. A partir de um estudo de caso exploratório abarcando cinco universidades da região Centro-Oeste, a autora constrói indicadores de transparência passiva para as instituições em estudo: administrativos, que explicitam características estruturais do Serviço de Informação ao Cidadão; organizacionais, ligados aos desafios que os setores das instituições de ensino enfrentam para a materialização da LAI; processuais, que indicam os processos internos envolvidos para a disponibilização das informações ao cidadão; demográficos, relacionados ao perfil dos solicitantes de informação; digitais, ligados à disponibilização da transparência passiva nos canais digitais das universidades; e comunicacionais, que refletem as dimensões da comunicação relativas ao gerenciamento da LAI. A partir desses indicadores, a autora identifica alguns limites e possibilidades do funcionamento efetivo da Lei de Acesso à Informação nas organizações investigadas. Entre os limites, desrespeito a alguns procedimentos da transparência passiva, sobrecarga de trabalho no setor que lida com a Lei de Acesso à Informação, prazo de resposta às solicitações do cidadão demasiado longo e *sites* das instituições não adaptados para novas tecnologias. Entre as possibilidades, influência da

transparência passiva nas decisões da administração superior das universidades, relacionamento entre setores das universidades e o Serviço de Informação ao Cidadão, intercâmbio com a transparência ativa e os novos usos que o cidadão pode fazer da norma.

As universidades públicas estaduais e municipais são o foco da dissertação “Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação: uma análise das informações disponibilizadas nos *websites* institucionais das universidades públicas estaduais e municipais brasileiras”, de Araújo (2019). O estudo busca verificar se 46 instituições de ensino superior estaduais e municipais, escolhidas com base no banco de dados do sistema e-MEC, atendem aos requisitos que a LAI estabelece para *sites* de instituições públicas. De caráter predominantemente qualitativo e cunho exploratório, o estudo adotou dois métodos para a pesquisa de campo: o método comparativo, em que foram analisados os *sites* de todas as instituições no que tange à LAI, e o método indiciário, utilizado para verificar boas práticas e entraves nos portais de transparência. Ficou evidenciado, a partir da análise dos dados coletados, que a maioria das instituições ainda não obedece aos requisitos de transparência ativa da LAI. Apenas nove universidades atenderam a mais de 50% dos requisitos investigados. Além disso, dez instituições não possuem sequer portal de transparência. A atualização de informações também não é uma forte característica das organizações estudadas, visto que 64% das informações disponíveis nos portais não estão atualizadas adequadamente. Entre as boas práticas adotadas pelas instituições estão a disponibilização de dados abertos, a existência de órgãos de controle interno e a divulgação de salários dos servidores em portal próprio.

A classificação da qualidade da informação disponível nos portais das universidades federais brasileiras de acordo com os princípios de transparência propostos pela Lei de Acesso à Informação é o objetivo principal da dissertação de Melo (2019) – “Transparência da informação pública: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras”. O autor propõe o desenvolvimento de um índice de transparência, aplicado aos portais das 20 melhores universidades federais segundo o Índice Geral de Cursos do Ministério da Educação de 2017. O estudo identifica as informações mais e menos transparentes, os sítios mais e menos transparentes e os *benchmarks* - portais das instituições investigadas que podem servir de modelo para as demais - por meio do Índice Bidimensional de Transparência da Informação Pública-Eletrônica. De acordo com os resultados, os portais das instituições se apresentam pouco transparentes de forma geral, todas eles tiveram baixo desempenho nas dimensões de transparência propostas pelo índice, dificultando a compreensão do cidadão e, por conseguinte, aumentando as solicitações de acesso à informação.

Lima (2019), na dissertação “As universidades federais são transparentes? Uma avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação”, busca avaliar se as universidades federais brasileiras são transparentes, de acordo com os quesitos de transparência ativa e de transparência passiva propostos pela Lei de Acesso à Informação. A autora investiga 63 universidades federais por meio de pesquisa descritiva e exploratória composta por aferição de transparência ativa nos *sites* institucionais com protocolo de navegação orientada e aferição de transparência passiva através da solicitação de informações via Serviço de Informação ao Cidadão. Os resultados obtidos mostram que cerca de 57% das universidades conseguiram pontuação que as classificaram acima da média no quesito transparência ativa. Na aferição da transparência passiva, 71% das universidades ficaram acima da média. Além disso, o estudo conclui que, geograficamente, as instituições com maior pontuação quanto à transparência são aquelas da região Sudeste, seguidas pelas do Nordeste.

“Lei de acesso à informação: análise da transparência ativa em instituições federais de ensino superior do estado da Paraíba” é o título da dissertação de mestrado de Santiago (2020), que realiza estudo de natureza qualitativa e descritiva com o objetivo de analisar a transparência ativa da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir do Guia de Transparência Ativa (GTA) do Governo Federal. O estudo utiliza pesquisa documental, observação sistemática e entrevista com agentes públicos envolvidos com a Lei de Acesso à Informação nas universidades. De acordo com os resultados alcançados, a UFCG exibe baixos índices de atendimento ao GTA e a UFPB, por sua vez, possui indicadores positivos. O autor verificou que algumas barreiras identificadas em ambas as universidades impedem o alcance das diretrizes propostas pela legislação de acesso à informação: falta de sensibilidade dos gestores quanto à importância da disponibilização pública de informações, cultura organizacional do segredo, falta de conhecimento dos agentes públicos sobre a LAI e deficiências na comunicação interna da instituição.

“Análise sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação e o alcance da Agenda 2030 no contexto das universidades federais do estado do Pará” é o título da pesquisa de Mota (2021), a qual analisa se a aplicação da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do Pará contribui para o alcance das metas “16.6 - desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” e “16.10 - assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais”, presentes na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, documento que apresenta um plano de ação global em busca do desenvolvimento sustentável

da sociedade. O estudo, de natureza exploratória e descritiva, investiga os portais de transparência de quatro instituições e conclui que estas se encontram em processo avançado de implementação da LAI, contribuindo para o alcance das metas e para a democratização do acesso à informação. A autora também ressalta que o conteúdo dos portais das instituições apresenta linguagem de fácil compreensão.

Pereira (2021) analisa o atendimento a aspectos obrigatórios da transparência passiva por parte de universidades federais da região Nordeste na dissertação “Transparência passiva em universidades federais da Região Nordeste”. Por meio de pesquisa com abordagem quali-quantitativa e natureza aplicada, a autora elaborou banco de dados a partir de 27 pedidos de acesso a informação enviados a nove universidades nordestinas – Universidade Federal de Alagoas, Universidade Federal da Bahia, Universidade Federal do Ceará, Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco, Universidade Federal do Piauí, Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Universidade Federal de Sergipe –, totalizando três pedidos para cada organização. As instituições foram examinadas a partir de três indicadores: a) taxa de resposta; b) prazo médio de resposta; e c) precisão da resposta. Os resultados indicam que as instituições estão comprometidas com a transparência passiva da LAI, já que mais de 85% dos pedidos foram respondidos e o período de resposta foi menor que 30 dias, prazo de retorno estipulado pela LAI, considerando o período de prorrogação. Além disso, 90% do conteúdo das respostas apresentou precisão em relação ao que foi solicitado.

A dissertação “Acesso à informação em universidades federais: os limites da transparência ativa e os reflexos nos instrumentos de transparência passiva”, de Sá (2021), investiga como as informações públicas estão sendo divulgadas nas páginas de acesso à informação de 20 universidades federais por meio de pesquisa quali-quantitativa, de natureza descritiva. As instituições foram escolhidas com base naquelas classificadas no Censo da Educação Superior 2019 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Destas, foram escolhidas 4 universidades por cada região do país a partir das que tiveram maior número de solicitações de acesso à informação. Por meio da coleta de dados primários nos portais das universidades, o autor extraiu informações para preenchimento de um *checklist* composto por 54 itens baseado no Guia de Transparência Ativa do Governo Federal. Além disso, buscou no e-SIC por questões que foram demandadas entre os anos de 2016 e 2020, alcançando o número de 24.609 questões, das quais aproximadamente 86% obedeceram aos critérios da pesquisa e foram classificadas nas categorias: a) administração; b) educação; c)

pesquisa e desenvolvimento; e d) proteção social e trabalho. Por meio da categorização, foi possível alinhar por assunto as questões que foram demandadas por meio da transparência passiva e identificar se estas não deveriam estar disponíveis de forma proativa. O autor conclui que muitos dos dados solicitados por meio do e-SIC já deveriam estar disponíveis por meio da transparência ativa e, de modo geral, que as universidades contemplam em seus *sites* a maioria dos itens sugeridos pelo Guia de Transparência Ativa, apesar de que nenhuma delas atende plenamente à totalidade destes itens. Apenas seis instituições ultrapassaram a quantidade de 50 itens atendidos. Além disso, o estudo traz uma proposta de intervenção considerando os limites encontrados quanto ao tema e sugere recomendações a serem seguidas.

Analizar o comportamento informacional dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná é o objetivo da dissertação de Silva (2021). A pesquisa caracteriza-se como estudo de caso de cunho descritivo exploratório e de natureza quali-quantitativa, cujo universo compreende os servidores públicos do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná (IFPR). O autor realizou envio de questionário para 40 servidores ocupantes de cargos de gestão e obteve retorno de 32. De acordo com os resultados, os sujeitos do estudo não tinham conhecimento sobre o que se configura um comportamento informacional. Após entenderem o conceito, percebeu-se que o comportamento deles é moldado em grande parte pelas necessidades de informação que surgem no trabalho, o que os leva a buscar informações no Portal da Transparência do Governo Federal. O estudo mostra que a maioria dos entrevistados entende ser este portal de grande relevância, porém a maioria o acessa raramente (em torno de 80% dos servidores).

A transparência pública no contexto da pandemia de Covid-19 é tema da dissertação de Diógenes (2021), cujo título é “Transparência pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia de Covid-19”. Por meio de estudo qualitativo de natureza descritiva, a autora analisou os *sites* de 68 universidades federais e enviou pedidos de informações ao SIC de cada instituição no ano de 2021. Os dados foram coletados e analisados por meio de instrumento elaborado pela autora com base na Escala Brasil Transparente 360º da CGU. Os critérios de avaliação foram divididos em duas partes: I. Critérios de transparência ativa e II. Critérios de transparência passiva. Cada parte correspondeu a 50% da avaliação, totalizando pontuação máxima de 100% para a transparência pública. De acordo com os resultados, cerca de 83,21% da pontuação estabelecida para avaliação da transparência pública foi alcançada pelas instituições do estudo. Os temas de informações mais amplamente divulgados foram: Servidores, Convênios e Transferências, Receitas e Despesas, Licitações e Contratos e

Informações Classificadas. O tema com menor transparência foi o de Participação Social. A maioria das instituições investigadas responderam às solicitações de acesso à informação, representando 93,6% das solicitações respondidas. A autora conclui que as universidades federais brasileiras buscaram ser transparentes no contexto da pandemia de Covid-19.

Morais (2021) defendeu dissertação sobre “Acesso e uso da informação pública: módulo acesso à informação do Fala.BR no contexto do Instituto Federal da Paraíba (IFPB)”. A autora partiu do objetivo geral de analisar o módulo de acesso à informação da plataforma Fala.BR no contexto do IFPB. A pesquisa tem cunho descritivo e abordagem quali-quantitativa e nela se utilizaram as técnicas de observação indireta dos dados abertos disponibilizados pelo sistema e de entrevista semiestruturada para analisar, respectivamente, o usuário real que busca a informação e os servidores responsáveis pelas respostas aos pedidos de acesso. Para análise dos dados, a autora serviu-se da análise de conteúdo e da análise descritiva por variável. De acordo com os resultados, os solicitantes de informação são predominantemente do sexo masculino, têm entre 31 e 40 anos de idade, com formação acadêmica superior, profissão relacionada ao serviço público federal e residem na região Nordeste. Foram percebidos obstáculos no que tange à disponibilização de informações por parte da instituição relativos à má gestão da comunicação institucional (dependência de obter informação de outros setores), à gestão documental (arquivos não organizados) e a recursos tecnológicos (banco de dados não atende às especificidades dos pedidos de acesso), à ausência de profissionais com habilidades específicas (como na área jurídica) e à cultura organizacional (calcada ainda no segredo). A autora conclui que faltam ações de capacitação sobre a LAI para os servidores do instituto. Apesar dos problemas evidenciados, constatou-se que a implementação da Lei de Acesso à Informação colaborou na melhoria de diferentes aspectos da rotina administrativa, como a busca por ações para aperfeiçoar o acesso às informações institucionais.

Por fim, “Lei de Acesso à Informação: uma análise da transparência ativa nas Instituições de Ensino Superior Públicas do estado do Ceará” é o título da dissertação defendida por Sousa (2022), que analisa em que medida seis instituições de ensino superior públicas do Ceará, entre federais e estaduais, atendem ao disposto na LAI quanto à transparência ativa. Por meio de pesquisa quali-quantitativa, a autora coletou dados nos portais dessas organizações – Universidade Estadual do Ceará; Universidade Estadual do Vale do Acaraú; Universidade Regional do Cariri; Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira; Universidade Federal do Cariri; e Universidade Federal do Ceará – quanto a: publicidade das informações mínimas exigidas pela LAI; aspectos relativos à acessibilidade e qualidade das

informações; questões pertinentes à participação social; e publicidade das informações em formato de dados abertos. Os dados foram tabulados de acordo com escalas de pontuação que variavam entre 0; 0,5; e 1. De acordo com os resultados, as universidades federais investigadas atingiram uma média satisfatória de pontos, apesar de não disponibilizarem suas informações de forma atualizada. Já as instituições estaduais não atingiram pontuação suficiente quanto ao atendimento de requisitos mínimos de transparência ativa em suas páginas. De forma geral, nenhuma das organizações estudadas atende integralmente ao legalmente exigido quanto à transparência ativa.

Por meio da revisão sistemática da literatura apresentada foi possível verificar que muitos estudos já foram desenvolvidos a respeito do direito de acesso à informação aplicado a instituições de ensino superior públicas. Como ressaltam Laville e Dionne (1999, p. 113):

Raros são os problemas sobre os quais ninguém se tenha jamais debruçado, raras são as perguntas que ninguém jamais se fez. A natureza humana não é, nesse ponto, diferente de um indivíduo para outro; em uma mesma civilização, as interrogações e os questionamentos se encontram, mesmo que as perspectivas possam diferir. É raro que a respeito de um assunto de pesquisa não se possa achar em outros qualquer coisa de útil, mas se deverá, por vezes, seguir a informação como um detetive procura pistas: com imaginação e obstinação. É, aliás, esse aspecto do trabalho, agir como um detetive, que, com frequência, torna prazerosa a realização da revisão da literatura (Laville, Dionne, 1999, p. 113).

Os resultados da revisão sistemática evidenciam que há estudos abarcando a Lei de Acesso à Informação em universidades por região, em âmbito nacional e também em instituições específicas, como nos estudos de caso. Percebe-se que muitos estudos analisam a transparência ativa por meio da observação sistemática dos *sites* das instituições e utilizam o antigo Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), atualmente incorporado à plataforma Fala.BR, para analisar questões da transparência passiva. De forma geral, os trabalhos evidenciam que as instituições enfrentam desafios na implementação e gerenciamento da LAI, muitas delas apresentando resultados negativos em relação à norma, tanto em pesquisas mais antigas quanto em mais recentes.

Outra questão interessante sobre os estudos encontrados é que alguns deles se assemelham quanto à amostra da pesquisa ou à especificidade do tema, podendo-se comparar, ao menos para levantar eventuais questionamentos para pesquisas futuras, resultados colhidos em diferentes épocas ou entre diferentes instituições. Por exemplo, Mesquita (2015) identifica que não há relacionamento entre os setores responsáveis pela LAI e pela comunicação na amostra de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia investigados em sua pesquisa. Santos (2018) também realiza estudo sobre relação entre setores responsáveis pela LAI e pela

comunicação em universidades federais e em sua pesquisa chega à conclusão de que não há relacionamento entre as duas áreas em nível estratégico, somente operacional. Levando-se em consideração a relevância da aproximação entre as duas áreas, pode-se questionar se os resultados são aproximados nas demais universidades públicas.

Por sua vez, a amostra de instituições de ensino superior utilizada por Santos (2016) é idêntica à amostra do estudo de Pereira (2021). A primeira pesquisa analisa a transparência passiva das universidades, as quais apresentam bons resultados. O autor chega à conclusão de que elas estão comprometidas com a LAI. Já o segundo estudo, realizado alguns anos depois, analisa o Serviço de Informação ao Cidadão das instituições e conclui que os agentes responsáveis por ele são inexperientes e há algumas carências na gestão informacional das universidades investigadas. A problematização e os objetivos de ambas as pesquisas não são os mesmos, mas os temas se aproximam e permitem questionar as mudanças ocorridas nessas instituições ao longo do tempo.

Os estudos também trazem questões interessantes sobre características das universidades que impactam no funcionamento da LAI, como a cultura organizacional voltada para o sigilo das informações, gestão informacional inadequada, acúmulo de funções com as atividades da LAI, dificuldades de comunicação interna, necessidades de capacitação sobre o direito de acesso à informação, entre outras. Essas questões foram esmiuçadas na presente pesquisa, que objetivou entender de forma mais aprofundada as dinâmicas organizacionais envolvidas no processo de tratamento dos pedidos de informação via LAI. Além disso, os estudos trouxeram indicações relevantes de bibliografias para a construção do referencial teórico deste estudo e também sugestões interessantes para composição do percurso metodológico, assim como dos instrumentos de pesquisa. Portanto, apesar de os objetos de pesquisa coincidirem em muitas perspectivas, é possível identificar novos caminhos a partir do que já foi percorrido por outros pesquisadores.

A seguir, far-se-á uma breve explanação sobre conceitos relevantes para o estudo desenvolvido e suas relações.

1.3. Adentrando conceitos

De forma mais ampla, o conceito de Direitos Humanos está intrinsecamente envolvido com este estudo, pois dele derivam o direito de acesso à informação, o direito à educação, a necessidade de formulação e implementação de políticas públicas para estes e outros temas e a própria universidade pública, como desdobramento do direito à educação. É, portanto, um tema

que engloba este trabalho. Desse modo, serão discutidos nesta seção o conceito de Direitos Humanos e seu desenvolvimento histórico no campo internacional e nacional; também o conceito de direito de acesso à informação, seus desafios, limitações, possibilidades e a necessidade de estruturação de políticas públicas informacionais; o de direito à educação, visto como fundamental para que o próprio direito à informação se consolide; o conceito de universidade, abrangendo seu contexto e histórico, de modo a entender o universo de aplicação do estudo; e, de forma mais específica, o de cultura organizacional, a fim de contextualizar como a cultura da organização, especialmente a universitária, pode influenciar a aplicação das normas, como a Lei de Acesso à Informação.

1.3.1. Direitos Humanos

Falar em Direitos Humanos atualmente pode significar diversas conotações, especialmente em sociedades que passam por processos de fragmentação política. Para o cidadão comum, por exemplo, os Direitos Humanos podem até mesmo possuir um sentido negativo, como a defesa de “bandidos” ou de valores contrários às tradições. É relevante, entretanto, trazer algumas ponderações teóricas que nos lembram que os Direitos Humanos estão relacionados a diversas evoluções sociais e a direitos que hoje parecem comuns à maioria, mas que, em um passado não muito distante, não eram respeitados ou eram muito limitados.

Os Direitos Humanos consistem em um conjunto de direitos considerado indispensável para uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade. Os Direitos Humanos são os direitos essenciais e indispensáveis à vida digna. Não há um rol predeterminado desse conjunto mínimo de direitos essenciais a uma vida digna. As necessidades humanas variam e, de acordo com o contexto histórico de uma época, novas demandas sociais são traduzidas juridicamente e inseridas na lista dos Direitos Humanos (Ramos, 2023, p. 19).

Como afirma o autor, as necessidades variam de geração em geração e de sociedade para sociedade. O direito à vida, consagrado na Constituição Federal de 1988, por exemplo, hoje parece ser um direito óbvio para a maioria dos cidadãos, mas nem sempre foi assim. Além disso, desse direito nascem outros, como, por exemplo, o direito à alimentação e à saúde, e algumas proibições, como penas de caráter perpétuo, cruéis ou de morte, exceto, neste último caso, em situação de guerra declarada. O desenvolvimento social possibilitou o nascimento de outros direitos mais recentes, como, por exemplo, o direito à informação, objeto deste estudo, e o direito a um meio ambiente saudável, consequência dos efeitos contínuos da degradação ambiental e da preocupação social a respeito deste cenário. “Reflexões advindas de sociedades não ocidentais levaram à afirmação de direitos dos povos, como o direito coletivo à propriedade

de terras indígenas” (Piovesan; Cruz, 2021, p. 23). São as evoluções e revoluções sociais que fazem surgir temas para a consolidação de novos Direitos Humanos.

Piovesan e Cruz (2021, p. 3) reforçam que “os Direitos Humanos são um conjunto de direitos que protege a possibilidade de toda pessoa viver com dignidade”. O seu cerne é, portanto, a dignidade humana e sua proteção, de modo que os indivíduos possam viver de forma plena “e participar da vida política, social e cultural de sua comunidade” (2021, p. 3).

Ramos (2023) salienta quatro marcas dos Direitos Humanos, quais sejam: a universalidade, a essencialidade, a superioridade normativa e a reciprocidade. A universalidade se relaciona com a ideia de que os direitos são de todos, independentemente de classe, raça, gênero ou outras condições; a essencialidade implica que os Direitos Humanos são essenciais, indispensáveis; a superioridade normativa, por sua vez, apresenta os Direitos Humanos como superiores às demais normas, de modo que devem prevalecer sobre essas; e, por fim, a reciprocidade entende que tais direitos unem toda a comunidade humana. Piovesan e Cruz (2021) reforçam também o princípio da interdependência dos Direitos Humanos, ou seja, de que tais direitos não podem ser implementados isoladamente, já que não estariam completos e, dessa forma, não alcançariam seu máximo potencial.

Por exemplo, o direito de acessar e disseminar informação (liberdade de expressão) se esvazia se a população não tiver acesso à educação, pois não possui os meios para interpretar a informação recebida e analisá-la criticamente. Por outro lado, a liberdade de expressão é fundamental para que a população discuta o sistema educacional em uma determinada localidade e demande melhorias. O acesso à livre informação também é fundamental para o processo educacional em si, já que expõe a pessoa educanda a perspectivas diversas e possibilita que ela amplie seu conhecimento. Assim, o direito à liberdade de expressão e o direito à educação se fortalecem mutuamente; por outro lado, a não implementação de um deles enfraquece o outro (Piovesan; Cruz, 2021, p. 44).

As autoras citam um exemplo que se encaixa perfeitamente na presente pesquisa: a interdependência entre o direito à informação e o direito à educação. A Lei de Acesso à Informação, por exemplo, esvazia-se no campo prático se não é absorvida pela sociedade como um instrumento para participação social e consolidação de direitos. Mas, para essa norma ser absorvida, é necessária a tomada de consciência do indivíduo a respeito de sua utilização, o que é possibilitado por meio da educação. A educação, por sua vez, sem informação, não fornece à sociedade os instrumentos para que ela possa modificar sua realidade social ou manter seu *status quo*, caso seja esse o melhor caminho. As autoras citam outros exemplos, como os direitos políticos, que não surtem efeitos em uma população manipulada por aqueles que detêm o poder.

Apesar de os Direitos Humanos se apresentarem de forma mais evidente na modernidade, Comparato (2019) ressalta que houve um trabalho preparatório para seu surgimento, que se deu em torno da limitação do poder político:

O reconhecimento de que as instituições de governo devem ser utilizadas para o serviço dos governados e não para o benefício pessoal dos governantes foi um primeiro passo decisivo na admissão da existência de direitos que, inerentes à própria condição humana, devem ser reconhecidos a todos e não podem ser havidos como mera concessão dos que exercem o poder. Nesse sentido, deve-se reconhecer que a proto-história dos Direitos Humanos começa nos séculos XI e X a.C., quando se instituiu, sob David, o reino unificado de Israel, tendo como capital Jerusalém (Comparato, 2019, p. 54).

O autor ressalta que a reflexão sobre os elementos dos Direitos Humanos já estava presente na Antiguidade, especialmente por meio de grandes pensadores como Zaratustra, Buda, Pitágoras e Isaías, que, perfazendo diferentes tradições, debruçaram-se sobre a condição humana. Piovesan e Cruz (2021, p. 20) reforçam que o período da Modernidade, por sua vez, possibilitou, de fato, o nascimento dos Direitos Humanos:

Foi na modernidade que o indivíduo passou a ser o dado fundamental da realidade: a sociedade passou a ser compreendida não mais como um todo orgânico, e sim como um grupo de indivíduos. Essa concepção, que está na base da formação dos Estados modernos, foi substancialmente influenciada pela Reforma e pelas guerras religiosas, que contribuíram para o fortalecimento da ideia que todo indivíduo deve ter direito a gozar de algumas liberdades fundamentais – sobretudo a liberdade de crença – independentemente da vontade do governante.

Além disso, Lafer (1988) reforça que “o cristianismo retoma e aprofunda o ensinamento judaico e grego, procurando aclimatar no mundo, através da evangelização, a ideia de que cada pessoa humana tem um valor absoluto no plano espiritual, pois Jesus chamou a todos para a salvação” (1988, p. 164). Dessa forma, de acordo com o autor, o ensinamento cristão é um dos elementos que possibilitaram o desenvolvimento da temática dos Direitos Humanos.

A limitação da vontade do governante esteve na base de revoluções liberais modernas que levaram a uma maior ênfase nos Direitos Humanos de liberdade dos indivíduos e que fizeram surgir importantes documentos para seu desenvolvimento histórico:

Influenciadas pelo contratualismo, jusnaturalismo e iluminismo, as Revoluções Inglesa, Americana e Francesa geraram sistemas de governos que visavam restringir os poderes do Estado (substituindo o absolutismo pela separação de poderes e por sistemas constitucionais) e, ao mesmo tempo, salvaguardar os direitos individuais contra ameaças futuras. A *Bill of Rights* (adotada na Inglaterra em 1689), a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (adotada na França em 1789) e as dez primeiras emendas da Constituição dos Estados Unidos da América (ratificadas em 1791) estabeleceram listas de direitos que protegiam as liberdades do indivíduo contra o Estado. Os direitos proclamados nessas declarações (como a

liberdade, a legalidade e a propriedade) evidenciam que seu objetivo era proteger os interesses de uma determinada classe de indivíduos contra interferências do Estado (Piovesan; Cruz, 2021, p. 21).

Ramos (2023) reforça que as revoluções liberais, destacadamente a inglesa, a americana e a francesa, e suas respectivas declarações assinalaram a primeira afirmação histórica dos Direitos Humanos. A Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, por exemplo, é considerada um marco para a proteção desses direitos:

Em 27 de agosto de 1789, a Assembleia Nacional Constituinte adotou a “Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão”, que consagrou a igualdade e a liberdade como direitos inatos a todos os indivíduos. O impacto na época foi imenso: aboliram-se os privilégios, direitos feudais e imunidades de várias castas, em especial da aristocracia de terras. O lema dos agora revolucionários era de clareza evidente: “liberdade, igualdade e fraternidade” (“liberté, égalité et fraternité”) (Ramos, 2023, p. 26).

O grande salto para a temática, entretanto, deu-se no século XX com o advento das duas grandes guerras mundiais, as quais colocaram em xeque diversos valores humanos e mobilizaram a comunidade internacional para a promoção de ações e políticas relacionadas aos Direitos Humanos, de modo que os abusos desse período não mais se repetissem no futuro. Ramos (2023) salienta que a criação do Direito Internacional dos Direitos Humanos está relacionada justamente a esses grandes eventos mundiais e à organização da sociedade internacional pós-Segunda Guerra. “Como marco dessa nova etapa do Direito Internacional, foi criada, na Conferência de São Francisco de 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU). O tratado institutivo da ONU foi denominado ‘Carta de São Francisco’” (2023, p. 28). Alguns anos depois, em 10 de dezembro de 1948, em Paris, tem-se a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos,

a qual estabelece um rol de direitos que inclui o direito à vida, a proteção contra a tortura e contra a escravidão, a liberdade de expressão e de associação, o direito à família, o direito ao trabalho e à educação e o direito a um padrão de vida capaz de assegurar saúde e bem-estar (Piovesan; Cruz, 2021, p. 5).

Por meio da instituição da Declaração, certos princípios dos Direitos Humanos foram consolidados, como a universalidade, a proteção da dignidade humana por todos os Estados e sua indivisibilidade, “conceito que seria definitivamente consolidado pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993” (Piovesan; Cruz, 2021, p. 5). Conforme ressaltam as autoras, a indivisibilidade apregoa a proteção de todos os direitos, sem hierarquização destes por parte do Estado. Mais uma vez, tem-se o exemplo da interdependência entre o direito à educação e o direito à informação. O primeiro é a base para uma sociedade informada “capaz de se expressar com qualidade e interpretar criticamente o

mundo ao seu redor, de modo que o direito à educação qualifica o exercício do direito à liberdade de expressão” (Piovesan; Cruz, 2021, p. 5). O direito à informação pode, por sua vez, fortalecer o direito à educação. A violação de um direito torna a sociedade mais vulnerável à violação dos demais.

Assim, como resultado do processo iniciado pela Declaração Universal, a concepção contemporânea de Direitos Humanos se baseia na ideia de que tais direitos constituem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os valores da igualdade e liberdade se conjugam e se completam (Piovesan; Cruz, 2021, p. 5).

Comparato (2019, p. 69) reforça a relevância da Declaração:

A Declaração Universal, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, e a Convenção Internacional sobre a prevenção e punição do crime de genocídio, aprovada um dia antes também no quadro da ONU, constituem os marcos inaugurais da nova fase histórica, que se encontra em pleno desenvolvimento.

No plano nacional, a evolução dos Direitos Humanos percorre um longo caminho. Ramos (2023) apresenta uma linha do tempo sobre a presença da temática nas constituições brasileiras, começando pela Constituição de 1824, que previa um rol de direitos civis e políticos, como liberdade, segurança e propriedade. O autor ressalta, no entanto, que o texto não condizia com a realidade da época imperial, que era composta pela escravidão e pelo voto censitário. A Constituição Republicana de 1891 mantinha a tradição da anterior, “garantindo-se a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” (Ramos, 2023, p. 298). A próxima constituição, estabelecida em 1934, já na Era Vargas, trouxe inovações ao estabelecer vários direitos sociais, como os trabalhistas. Em 1937 houve a outorga de uma nova Constituição devido à implantação do Estado Novo. Nela havia menção formal a um rol de direitos, os quais apenas serviam para camuflar o período ditatorial. A Constituição de 1946 instaurou uma nova ordem democrática no Brasil e estabeleceu uma série de direitos sociais, inclusive o direito de greve, proibido na Carta Magna anterior.

A história política brasileira é permeada por grandes turbulências e, a partir de 1964, houve a instauração do regime militar no país. A Constituição de 1967, parte desse regime, previu um rol de direitos e garantias individuais. Entretanto,

trouxe a cláusula indeterminada do “abuso dos direitos individuais”, que consistia em ameaça latente aos inimigos do regime, determinando a possibilidade de suspensão de direitos individuais e políticos pelo prazo de dois a dez anos, “declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil

ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa" (Ramos, 2023, p. 298).

Em 1969 houve a edição do texto constitucional com a emenda número um, a qual basicamente manteve a mesma situação já estabelecida em 1967. Finalmente, em 1988, com a redemocratização do país, foi promulgada a Constituição de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. Por meio deste novo texto constitucional, obteve-se uma considerável ampliação do rol de direitos e garantias do cidadão:

Na temática dos Direitos Humanos, a Constituição de 1988 é um marco na história constitucional brasileira. Em primeiro lugar, introduziu o mais extenso e abrangente rol de direitos das mais diversas espécies, incluindo os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além de prever várias garantias constitucionais, algumas inéditas, como o mandado de injunção e o *habeas data*¹² (Ramos, 2023, p. 299).

O primeiro artigo da Carta Magna elenca os fundamentos da República Federativa do Brasil, entre eles, a dignidade da pessoa humana, a qual passa a servir como norteadora da conduta do Estado. No rol de princípios que regem as relações internacionais do país também consta a prevalência dos Direitos Humanos. O foco expresso nos Direitos Humanos trazido pelo novo texto constitucional marca uma nova etapa da temática no Brasil e, consequentemente, traz mudanças sociais e políticas.

A Constituição de 1988 foi um verdadeiro marco da abertura do direito constitucional brasileiro aos Direitos Humanos. Ao romper com o passado autoritário, a promulgação da chamada Constituição Cidadã foi o ápice de um processo de transição democrática que, embora iniciado e parcialmente conduzido ainda pelo regime ditatorial, culminou com o empoderamento da cidadania e a afirmação inequívoca do Estado Democrático de Direito. Ao refazer o pacto político-social do Brasil, a Carta de 1988 estabeleceu também uma nova ordenação para o direito brasileiro, que passou a estar fortemente ancorado em princípios e a se organizar a partir da primazia dos direitos fundamentais (Piovesan; Cruz, 2021, p. 7).

A Constituição Federal também possibilitou algumas mudanças no perfil do Ministério Público, que deixou de ser vinculado ao Poder Executivo, ganhando autonomia e independência funcional. Além disso, tem-se a criação da Defensoria Pública, importante ente para a defesa dos Direitos Humanos. Os tratados internacionais de Direitos Humanos ganharam expressa menção na Constituição de 1988, permitindo assim a sua internacionalização. E, especificamente relacionada a esse trabalho, tem-se a expressa menção do direito de acesso à

¹² Remédio constitucional presente no rol de direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988 (art. 5º, LXXII) que tem como objetivo assegurar o conhecimento ou retificação de informações pessoais. O instrumento foi regulamentado por meio da Lei nº 9.507/1997, que trata do direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*.

informação no rol de direitos e deveres individuais e coletivos, o que se apresenta como um importante passo para o desenvolvimento da Lei de Acesso à Informação.

Apesar dos grandes avanços promovidos por meio da Carta Magna de 1988, o que se viu nos anos seguintes foi um descompasso entre o texto constitucional e a realidade brasileira, em que muitos cidadãos não tinham seus direitos garantidos. A promoção de políticas públicas voltadas para os Direitos Humanos se fazia necessária. Foi então que surgiram os programas nacionais de Direitos Humanos como um primeiro passo para a concretização dessas políticas. “A orientação de elaborar programas de Direitos Humanos consta da Declaração e Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993, que recomendou a cada Estado que fizesse um plano de ação nacional de promoção dos Direitos Humanos” (Ramos, 2023, p. 329). De acordo com o autor, por meio dos programas de Direitos Humanos, rompia-se com o paradigma de que as normas relacionadas a esses direitos eram sujeitas à reserva do possível ou de que eram consequência de projetos governamentais mais gerais.

Foram desenvolvidos três programas nacionais de Direitos Humanos. O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) foi editado em 1996 por meio de decreto presidencial (Brasil, 1996), o qual dispunha como intenção do projeto realizar um diagnóstico da situação dos Direitos Humanos no Brasil. “A missão do PNDH é dar visibilidade aos problemas referentes aos Direitos Humanos no Brasil e, simultaneamente, estipular e coordenar os esforços para a superação das dificuldades e implementação dos direitos” (Ramos, 2023, p. 330). Apesar de não possuir força vinculante, o programa objetivava orientar ações governamentais, de modo que os entes administrativos pudessem ser cobrados acerca da incompatibilidade de suas condutas com o decreto que instituiu o PNDH.

Por ser pioneiro, o PNDH de 1996 é também denominado PNDH-1, sendo voltado à garantia de proteção dos direitos civis, com especial foco no combate à impunidade e à violência policial, adotando, ainda, como meta a adesão brasileira a tratados de Direitos Humanos. Além disso, o PNDH-1 inaugurou um processo, depois repetido, de consulta e debate prévio com a sociedade civil. Foram realizados entre novembro de 1995 e março de 1996 seis seminários regionais em São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Belém, Porto Alegre e Natal. A construção do projeto do plano foi organizada pelo Núcleo de Estudos da Violência (NEV), da Universidade de São Paulo (USP), coordenado por Paulo Sérgio Pinheiro naquele momento. O projeto do Programa foi apresentado e debatido na I Conferência Nacional de Direitos Humanos, em abril de 1996, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, com o apoio de diversas organizações da sociedade civil (Ramos, 2023, p. 330).

Em 2002 foi aprovado o decreto que estabelecia o segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 2002), que enfatizava os direitos sociais por meio de ações

específicas. Educação, previdência, assistência social, lazer, trabalho, moradia, alimentação, entre outros direitos, foram fortemente trabalhados neste segundo programa, que contava com mais de 500 ações governamentais. Além disso, o documento do PNDH-2 trouxe, em seus considerandos, os avanços obtidos pelo primeiro programa, entre eles:

1) reconhecimento das mortes de pessoas desaparecidas em razão de participação política (Lei nº 9.140/95), pela qual o Estado brasileiro reconheceu a responsabilidade por essas mortes e concedeu indenização aos familiares das vítimas; 2) a transferência da justiça militar para a justiça comum dos crimes dolosos contra a vida praticados por policiais militares (Lei nº 9.299/96); 3) a tipificação do crime de tortura (Lei nº 9.455/97); 4) e a proposta de emenda constitucional sobre a reforma do Poder Judiciário, na qual se incluiu a chamada “federalização” dos crimes de Direitos Humanos (Ramos, 2023, p. 330).

O PNDH-3, aprovado em 2009 também por meio de decreto presidencial (Brasil, 2009), conta com seis eixos orientadores (interação democrática entre Estado e sociedade civil; desenvolvimento e Direitos Humanos; universalização dos direitos em um contexto de desigualdades; segurança pública, acesso à justiça e combate à violência; educação e cultura em Direitos Humanos; e direito à memória e à verdade), 25 diretrizes, 82 objetivos e 521 linhas de ações. Em comparação com os programas anteriores, este terceiro conta com uma linguagem mais próxima dos movimentos de Direitos Humanos brasileiros, o que, de certa forma, “fez com que seus enunciados fossem percebidos como sendo de iminente implementação, o que a linguagem abstrata dos anteriores não havia realçado” (Ramos, 2023, p. 331).

Houve então ampla reação negativa de grupos organizados e da própria mídia em relação a algumas de suas ideias, especialmente relacionadas à descriminalização do aborto, responsabilidade social dos meios de comunicação, conflitos sociais no campo, laicização do Estado, entre outras. Devido a essa repercussão, o governo federal editou novo decreto em 2010 promovendo alterações no PNDH, “o que realçou que esse Programa tem natureza governamental, na qual a sociedade civil colabora, mas não decide” (Ramos, 2023, p. 331). Algumas das ideias do programa foram neutralizadas ou suprimidas, como aquelas relacionadas à abolição de símbolos religiosos em repartições públicas. Além disso, a menção ao termo “ditadura militar” foi eliminada no documento.

Esse recuo do governo federal demonstra que o tema de Direitos Humanos é extremamente polêmico em uma sociedade desigual como a brasileira, restando ainda um longo caminho para o estabelecimento de uma sociedade justa e plural, como prega o art. 3º da CF/88. Também provou um certo esgotamento do modelo participativo de elaboração do PNDH, pois o governo simplesmente alterou o decreto, amputando as partes outrora decididas de modo cooperativo (Ramos, 2023, p. 331).

É relevante ressaltar que essa terceira versão do PNDH traz de forma expressa a importância do direito à comunicação democrática e ao acesso à informação para a consolidação de uma cultura dos Direitos Humanos. O direito de acesso é uma das diretrizes do eixo V do plano, relacionado à educação e cultura em Direitos Humanos. Verifica-se, portanto, que o tema do direito de acesso vem ganhando espaço na agenda governamental de políticas públicas com o passar dos anos.

Para a implementação do terceiro PNDH foi criado um Comitê de Acompanhamento e Monitoramento, integrado por 21 membros de órgãos do Poder Executivo. Em 2019, esse comitê foi extinto e não houve sua substituição. Apesar de relatórios apresentados pelo governo federal sobre os avanços e limitações do PNDH-3 e recomendações para a revisão do plano, ainda não foi instituída uma quarta versão do programa. Em 2021, por meio da Portaria nº 457, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos formou comissão para análise da política nacional de Direitos Humanos. Em junho de 2025, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal debateu em audiência pública a efetividade do PNDH-3¹³.

Os três modelos do Programa Nacional de Direitos Humanos demonstram como essa temática modifica-se de acordo com o desenvolvimento da sociedade e o surgimento de novas preocupações sociais. Demonstram também como os Direitos Humanos geram controvérsias e mobilizações por parte de movimentos e atores políticos. A própria morosidade em relação à revisão do programa em uma quarta versão pode ser traduzida como uma estratégia política para atrasar a discussão de temas que são alvos de polêmicas e que possuem soluções que, de uma forma ou de outra, gerarão descontentamento em parcela da sociedade ou em grupos específicos.

Para além dos programas nacionais de Direitos Humanos, faz-se relevante apresentar a evolução do tema na própria estrutura da Administração Pública brasileira.

A existência de um órgão específico e de hierarquia administrativa superior na área federal (status de Ministério e vinculado à Presidência da República), voltado especificamente para a temática dos Direitos Humanos, é recente na história do País. Até o início dos anos 90 do século passado, a temática era de atribuição do Ministério da Justiça. O crescimento da importância da temática (e, em especial, a adesão brasileira ao crescente processo de internacionalização dos Direitos Humanos) fez a matéria sair do Ministério da Justiça e ganhar corpo próprio (Ramos, 2023, p. 335).

¹³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2025/06/programa-nacional-de-direitos-humanos-deve-ser-politica-de-estado-aponta-debate>.

Por exemplo, em 1997 foi criada a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, ainda vinculada ao Ministério da Justiça, mas considerada uma evolução da temática se comparada ao antigo departamento de Direitos Humanos que a antecedeu. Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada à Presidência da República. O titular da pasta possuía status de ministro, sendo a primeira vez que o assunto ganhava maior relevância dentro do governo federal.

Em 2016, um movimento em sentido contrário ganhou impulso com o advento da Lei nº 13.266, que extinguiu a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ao mesmo tempo que dissolveu duas outras secretarias com status ministerial de grande relevância para os Direitos Humanos: a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República e a Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. Ao extinguir as 3 secretarias, a então presidente Dilma Rousseff buscou aglutinar as temáticas dos três órgãos em um único Ministério, denominado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (Lei nº 13.266/2016). Ainda que toda uma pluralidade de órgãos relacionados aos Direitos Humanos tenha sido extinta, um órgão unificado e com status ministerial foi mantido (Ramos, 2023, p. 335).

Com a abertura de processo de *impeachment* contra a então presidente Dilma Rousseff e a assunção de Michel Temer como presidente interino, este extinguiu o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos e transferiu para o Ministério da Justiça e Cidadania a competência sobre a temática. Em 2017 uma nova alteração recriou o Ministério dos Direitos Humanos e, em 2019, com a posse do ex-presidente Jair Bolsonaro, criou-se um novo ministério denominado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Atualmente, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência, houve a reorganização da estrutura ministerial e os Direitos Humanos possuem casa própria no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Além do ministério relacionado aos Direitos Humanos, outros atores colaboram com a discussão da temática no âmbito do Estado, como ouvidorias públicas e órgãos de controle interno presentes em diversos entes, os quais possibilitam, por meio da comunicação do cidadão com o Estado, a abertura de sindicâncias e fiscalização de ações. O próprio Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania possui a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, que permite a denúncia de violações relacionadas aos Direitos Humanos.

Além das ouvidorias públicas, alguns órgãos colegiados atuam na defesa dos Direitos Humanos. Ramos (2023, p. 344) enumera alguns, como o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH); o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD); o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE); o Conselho Nacional dos

Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI); o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM); o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial; o Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais; o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; e o Conselho Nacional da Juventude.

No âmbito do poder legislativo, a Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial é uma comissão permanente da Câmara dos Deputados criada em 1995 e que tem poder deliberativo, de modo a discutir e votar propostas sobre a temática, além de receber denúncias de violações de Direitos Humanos e promover fiscalizações em programas governamentais. De acordo com Ramos (2023), a comissão foi responsável pela organização de conferências nacionais de Direitos Humanos que auxiliaram na estruturação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos.

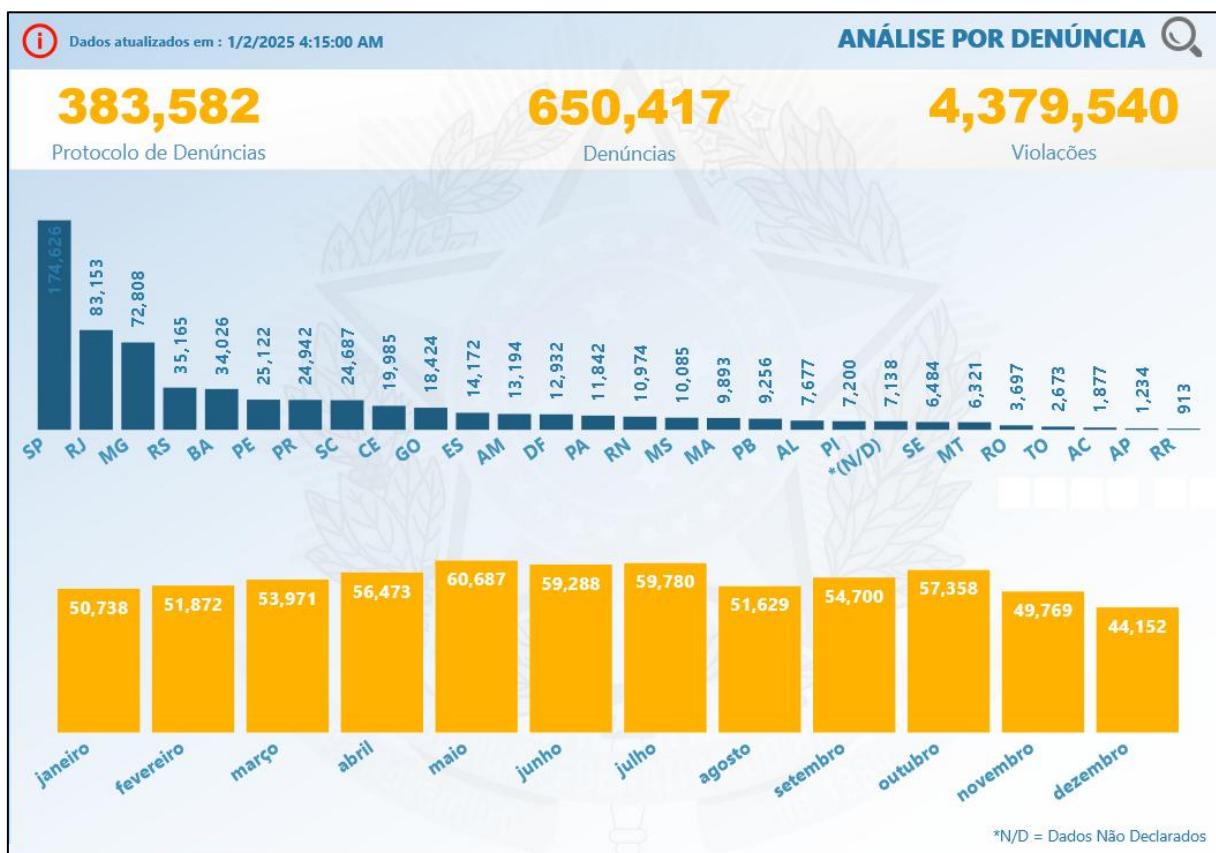
A proteção dos Direitos Humanos também está no rol de competências do Ministério Público elencado na Constituição Federal e, como já mencionado, a Defensoria Pública apresenta-se como uma inovação da Carta Magna que se soma aos demais entes para a tutela desses direitos.

Verifica-se que o Brasil possui diversos atores engajados na promoção e proteção dos Direitos Humanos. O desenvolvimento social e político do país permitiu a ampliação da estrutura relacionada à temática dentro do Estado e também o desenvolvimento de políticas públicas específicas. Desde o período imperial até o atual momento democrático, é possível analisar como o assunto ganhou forma e corpo nas constituições e legislações infraconstitucionais. Esse resultado é fruto do engajamento político e social de diversos movimentos, grupos organizados e cidadãos, que buscaram no decorrer da história brasileira garantir condições mais dignas de vida para todos. Conforme salienta Herrera (2009), os Direitos Humanos são processos provisórios resultantes das lutas que os indivíduos travam para prover o acesso aos bens sociais necessários para a vida:

Assim, quando falamos de Direitos Humanos, falamos de dinâmicas sociais que tendem a construir condições materiais e imateriais necessárias para conseguir determinados objetivos genéricos que estão fora do direito (os quais, se temos a suficiente correlação de forças parlamentares, veremos garantidos em normas jurídicas). Quer dizer, ao lutar por ter acesso aos bens, os atores e atrizes sociais que se comprometem com os Direitos Humanos colocam em funcionamento práticas sociais dirigidas a nos dotar, todas e todos, de meios e instrumentos políticos, sociais, econômicos, culturais ou jurídicos que nos possibilitem construir as condições materiais e imateriais necessárias para poder viver (Herrera, 2009, p. 29).

Apesar dos esforços e mecanismos atualmente disponíveis para a promoção desses direitos, o Brasil ainda lida com diversas violações diariamente. A Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos possui em seu portal um painel interativo de dados com informações sobre denúncias de violações de Direitos Humanos e violência contra a mulher acolhidas pelos canais “Disque 100” e “Ligue 180”. De janeiro a dezembro de 2024, por exemplo, foram recebidos mais de 380 mil protocolos de denúncias e identificadas mais de 4 milhões de violações de Direitos Humanos.

Figura 2 – Dados sobre violações de Direitos Humanos em 2024



Fonte: Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos¹⁴ (2025).

As denúncias identificadas estão relacionadas a diversos grupos vulneráveis: mulheres, crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiência, pessoas em situação de rua, entre outras:

Figura 3 – Dados sobre violações de Direitos Humanos em 2024 de acordo com o grupo vulnerável identificado

¹⁴ Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: abr. 2025.



Fonte: Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (2025)¹⁵.

Verifica-se, portanto, a necessidade de políticas públicas efetivas para o combate às violações de Direitos Humanos. Os diversos dispositivos normativos devem ser colocados em prática para que se possa mitigar situações de ataque a esses direitos. Além disso, um Estado transparente, guiado pela boa governança e apoiado em princípios democráticos se faz necessário:

O direito à boa governança consiste no direito difuso de toda coletividade de exigir que os agentes das instituições públicas conduzam os negócios e recursos públicos em obediência ao Estado de Direito (*rule of law*) e sem corrupção, voltados para a promoção de igualdade e justiça social. Esse agir em prol dos Direitos Humanos é erodido pelas práticas de corrupção, ou seja, para que o homem possa viver uma vida digna, com a satisfação de suas necessidades materiais e espirituais básicas, devem atuar os agentes públicos com probidade, devendo o ordenamento jurídico possuir instrumentos para zelar por tal conduta e reprimir, sancionando, os faltosos (Ramos, 2023, p. 593).

O autor reforça que a atuação proba do agente público, sua responsabilização, a atuação transparente do Estado e sua constante comunicação com o cidadão responsável por mantê-lo são necessárias não somente para evitar a corrupção em si, mas para garantir a utilização eficaz,

¹⁵ Painel de dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: abr. 2025.

eficiente, efetiva e equânime dos recursos públicos, de modo que a sociedade possa ter suas necessidades básicas atendidas e, consequentemente, possa gozar de dignidade humana, pilar que fundamenta os Direitos Humanos. Nesse sentido, o direito de acesso à informação é de fundamental importância no cenário apresentado. A própria Lei de Acesso à Informação ressalta a importância do acesso a informações necessárias à defesa dos Direitos Humanos¹⁶. Além disso, reforça a necessidade de responsabilização do agente público causador de subtração ou destruição de documentos relativos ao tema¹⁷. Para além de dispositivos específicos sobre Direitos Humanos, a LAI de forma ampla é um termômetro de qualidade a respeito do tema, levando-se em consideração que os Direitos Humanos são diversos e relacionados a diversas informações públicas. A seguir, serão apresentadas considerações relevantes sobre o direito de acesso à informação.

1.3.1.1. Direito de acesso à informação

Como evidenciado no início deste referencial teórico, o direito de acesso à informação ganha destaque especialmente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e, tempos depois, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. O direito à informação nasce como uma requisição da sociedade contra um Estado opaco e detentor de informações. Trata-se de um direito humano universal e um dos componentes do direito à livre expressão (Angélico, 2016).

Cepik (2000) define o direito à informação como uma série de princípios legais que objetivam assegurar que as pessoas tenham acesso a dados sobre si mesmas que estejam em poder do Estado ou da iniciativa privada e também acesso a informações de caráter público sobre o próprio governo de seu país, “ressalvados o direito à privacidade, o sigilo comercial e os segredos governamentais previstos em lei” (Cepik, 2000, p. 46). O autor complementa que a socialização de informações é “precondição para a incorporação plena dos indivíduos e sujeitos coletivos ao processo decisório, de maneira organizada e qualificada” (2000, p. 51). Cita, no âmbito constitucional, o mecanismo do *habeas data* como o principal instrumento jurídico em muitos países para obrigar legalmente os responsáveis ao repasse de informações. Ressalta Cepik (2020, p. 47) que, em países latino-americanos e do leste europeu, esse direito foi adotado para garantir às pessoas o acesso a informações armazenadas durante regimes autoritários e sua correção.

¹⁶ Lei nº 12.527/2011, artigo 31, 3º parágrafo, inciso IV.

¹⁷ Lei nº 12.527/2011, artigo 32, inciso VII.

Jardim (1999) defende que o direito à informação governamental não é automaticamente um direito à decisão, ou seja, o fato de o cidadão possuir informações sobre determinada situação não necessariamente o torna apto para modificá-la, mas, de qualquer forma, já o deixa mais próximo dessa possibilidade. “Trata-se de um direito a poder ter acesso à informação que é fonte daquela decisão e, talvez, de maneira prévia, à irrupção desta. Como tal, a informação torna-se um direito que os administrados podem opor à administração” (1999, p. 71). E, por isso, muitas vezes essa administração não está disposta a fornecer informações. As legislações sobre liberdade de informação tentam “resolver” este conflito criando regras para a solicitação de informações, por parte do indivíduo, e para sua disponibilização, por parte do Estado. Entretanto, as dinâmicas de cada país, de cada estado, ou mesmo de cada cidade, influenciam diretamente a aplicação da norma sobre o acesso à informação, muitas vezes diminuindo o poder da sociedade frente ao seu próprio direito de acessar informações ou dividindo esse poder em camadas sociais:

A referência ao “público” nos dispositivos legais e políticas de direito à informação tende a conferir-lhe um alto grau de generalidade, calcada no princípio da igualdade entre os usuários. Parece uma tendência considerar o público como uma massa indistinta ou composta por um conjunto de cidadãos iguais. Existem categorias de cidadãos privilegiados, do ponto de vista do seu acesso à administração, seja em razão da sua inserção de classe social, seja porque são representados por grupos profissionais fortemente organizados (Jardim, 1999, p. 71).

O autor ressalta que o direito à informação transforma, ao menos na teoria, o território administrativo em território partilhado. Almino (1986) reforça que o direito à informação não assegura a eliminação do segredo e nem é necessariamente transformador da realidade, mas é instrumento e base para a preservação da democracia e para a reivindicação de mudanças e melhorias na discussão política e nas decisões dela decorrentes. Sem o direito à informação, a sociedade não pode requerer mudanças nos diversos cenários e temas a ela relacionados, justamente porque não possui arcabouço para tal feito. O direito à informação possui desafios e também não é suficiente por si só, mas os processos de luta que distinguem a existência dos Direitos Humanos são caracterizados pela necessidade de informação. Trata-se de um direito que não é palpável, perceptível, mas que é relevante para a busca de outros direitos que sejam palpáveis e perceptíveis, como o direito à educação, o direito à saúde, entre outros.

O direito à informação se relaciona intimamente com o conceito de transparência, o qual, como ressalta Florini, “refere-se ao grau em que a informação está disponível para pessoas externas à instituição e que lhes permite ter voz informada nas decisões e/ou avaliar as decisões

tomadas por membros desta (2007, p. 5, tradução nossa).¹⁸ O direito à informação é possível por meio de atitudes transparentes por parte das organizações. Filgueiras (2016, p. 86) amplia a discussão salientando que “transparência é conceituada como o princípio pelo qual os cidadãos devem obter informação sobre operações e estruturas dos Estados e das corporações e representa abertura, divulgação da informação e vigilância por parte do público”. O autor complementa que o conceito não é sinônimo de *accountability*, mas é uma ferramenta dela. Trata-se do processo pelo qual as instituições lidam com as demandas de informação do público.

Esse modo pelo qual as instituições lidam com as necessidades de informação do público, da sociedade, é repleto de desafios, internos e externos. A transparência pode ser apenas uma questão de cumprimento de regras ou realmente um mecanismo para que a sociedade possa fiscalizar o poder público. Roberts (2006) cita os desafios formais ao direito à informação, os quais objetivam a restrição explícita do direito, como no caso de mecanismos legislativos que impedem ou restringem normas de acesso. O autor, entretanto, ressalta que, como esse tipo de iniciativa atrai uma substancial atenção do público, torna-se uma maneira politicamente dispendiosa de resistir à transparência. Apesar de oneroso, esse processo não é tímido no Brasil. Silva (2022), por exemplo, demonstra por meio de pesquisa desenvolvida no *site* da Câmara dos Deputados que, no período de 2012 a 2021, tramitaram 508 propostas distintas que objetivaram alterar a Lei de Acesso à Informação do país. O ano de 2019 apresentou o maior número dessas propostas (117).

Em estudo sobre alterações em leis de acesso à informação pelo mundo durante o período da pandemia de Covid-19, Rodrigues, Geraldes e Kaya (2021) ressaltam, por meio de dados do *Right to Information Rating* (RTI)¹⁹, que mede a força legal do direito de acesso à informação em diversos países, que 24 nações suspenderam ou alteraram a legislação de acesso à informação durante o período pandêmico, entre elas, o Brasil. “Dentre as alterações propostas, a suspensão dos prazos de resposta aos pedidos de informação foi a mudança mais constatada no *RTI Rating*, tendo sido adotada por Brasil, Eslovênia, Espanha, Filipinas, França, Geórgia, México e Polônia” (Rodrigues; Geraldes; Kaya, 2021, p. 429). Esse cenário se mostra consideravelmente preocupante, visto que:

Em um ambiente de enfrentamento de uma pandemia, a liberdade de informação é indispensável para (i) aferir a escala da disseminação e a situação social, em especial quanto ao estado dos doentes e número de mortos, bem

¹⁸ No original: “transparency” refers to the degree to which information is available to outsiders that enables them to have informed voice in decisions and/or to assess the decisions made by insiders.

¹⁹ Disponível em: <https://www.rti-rating.org/>.

como para (ii) permitir o crivo crítico de medidas impostas, direcionando modificações e aperfeiçoamentos. Além disso, é indispensável para o correto esclarecimento da população, evitando tanto o pânico quanto a adoção de condutas negligentes e perigosas (Ramos, 2023, p. 600).

Ramos exemplifica três medidas adotadas pelo poder público brasileiro para limitar o acesso à informação pública no período pandêmico. A primeira foi a edição em 2020 da Medida Provisória nº 928, “que limitou as respostas aos pedidos de acesso à informação previstos na Lei nº 12.527, sob a justificativa do uso do teletrabalho ou regime de quarentena” (2023, p. 600). À época, essa medida foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com base nos princípios da publicidade e da transparência. De acordo com o autor, a segunda medida de limitação do acesso à informação foi a campanha “O Brasil não pode parar”, divulgada pelo Governo Federal. Tal iniciativa foi considerada desinformativa pelo STF, visto que incentivava a violação do isolamento social e, consequentemente, o maior risco de contágio e propagação do vírus da Covid-19. Por fim, a terceira medida adotada pelo governo federal “foi voltada à redução da informação sobre os efeitos da pandemia da Covid-19, graças à supressão e a omissão de diversos dados epidemiológicos que, até 4 de junho de 2020, eram amplamente disponibilizados” (2023, p. 600). A divulgação de tais dados, relativos, por exemplo, à evolução da doença e do número de óbitos, eram cruciais para o desenvolvimento de ações de combate à pandemia e também para a fiscalização e controle social da atuação estatal no período.

Esse quadro, especialmente no Brasil, é desafiador, levando-se em consideração que a legislação de acesso à informação brasileira ainda é recente e já sofreu diversas tentativas de modificação e que, como foi possível perceber com o momento crítico vivenciado pela sociedade durante a pandemia de Covid-19, em situações nas quais a sociedade precisa ser melhor informada, o direito de acesso à informação é mais atacado.

Cabe ressaltar que o Brasil já havia tentado, pelo Decreto nº 9.690 de 23 de janeiro de 2019, introduzir modificações na LAI, ampliando o número de pessoas que poderiam classificar documentos na categoria de ultrassecretos. O decreto foi revogado em fevereiro de 2019, após a Câmara dos Deputados ter aprovado o Projeto de Decreto Legislativo que revogou o decreto presidencial sobre a Lei de Acesso à Informação (Rodrigues; Geraldes; Kaya, 2021, p. 436-437).

As autoras expõem que essas propostas de alteração na legislação de acesso à informação podem representar o fato de que informar a sociedade talvez não seja uma prioridade para os governos, mesmo em momentos críticos; que é desejável manter o silêncio em momentos de crise; e, como ponto positivo, que há resistência da sociedade e das próprias instituições frente às ameaças ao direito de acesso à informação.

Retornando ao raciocínio de Roberts (2006), de que existem desafios formais ao direito à informação, o autor defende que estes não são a principal forma de resistir à legislação de liberdade de informação. Há os desafios informais, relacionados à prática burocrática, que podem ser “mais penetrantes e substanciais do que os desafios mais facilmente observados à própria lei” (Roberts, 2006, p. 111, tradução nossa)²⁰. Por exemplo, o direito à informação pode ser subvertido pela má conservação dos registros públicos. Apesar da existência de uma norma franqueando o acesso à informação, este não pode ser concedido se os arquivos públicos não estão em bom estado e a informação não pode ser encontrada.

Em vários países, um dos maiores obstáculos do acesso a informação é o péssimo estado de manutenção dos registros. Os servidores, muitas vezes, não sabem de quais informações dispõem ou, mesmo que saibam, não são capazes de localizar os registros procurados. A boa gestão de documentos oficiais não só é essencial para o efetivo estabelecimento do direito à informação, como também é uma das funções básicas do governo moderno, sendo de importância crucial para a efetiva consecução de todas as metas do funcionalismo público (Mendel, 2009, p. 44).

Jardim e Miranda (2015, p. 3-4) salientam, nesse mesmo sentido, que a ausência de políticas de gestão de documentos em instituições públicas gera como resultado a dificuldade ou mesmo a impossibilidade de acesso à informação. Falam ainda da falta de critérios estabelecidos para eliminação de documentos, infraestrutura inadequada, recursos humanos insuficientes e sobre a periferização dos serviços arquivísticos, que não têm o tratamento devido.

Outro desafio se relaciona com o processamento dos pedidos de acesso à informação. Se faltam recursos adequados para esse processamento ocorrer de forma eficiente, os pedidos são respondidos com significativa demora.

Em muitos casos, o valor dessas informações pode ser acentuadamente diminuído em consequência desses atrasos. Este é o caso mais evidente quando a informação é procurada por jornalistas ou pesquisadores da oposição para uso em um atual, mas transitório, debate político (Roberts, 2006, p. 116, tradução nossa).²¹

Há, além disso, um desafio que talvez esteja por trás de todos os outros: a cultura do segredo permeia de forma latente o Estado. As informações podem ser disponibilizadas dentro

²⁰ No original: these effects may be more pervasive and substantial than the more easily observed challenges to the law itself.

²¹ No original: there are more prosaic ways in which bureaucracies can undercut the right to information. The failure to provide adequate resources for processing FOI requests may mean substantial delays in the disclosure of information. In many cases the value of such information may be sharply diminished as a result of such delays. This is most obviously the case when the information is sought by journalists or opposition researchers for use in a current, but transient, policy debate.

dos prazos, com o conteúdo correto, mas podem significar apenas o cumprimento de obrigações e não uma atitude de abertura por parte das instituições públicas. E isso, de forma mais profunda, pode representar a falta de engajamento para que o direito de acesso à informação “pegue” na sociedade. Há um nicho de pessoas que costumam solicitar informações, geralmente composto por pesquisadores e jornalistas, mas o direito de acesso à informação, como se viu anteriormente, é um direito humano universal e deve estar presente no cotidiano da sociedade, como forma de cobrar do poder público, dos governantes, aquilo que a sociedade lhes incumbiu de fazer e que, muitas vezes, não está sendo bem feito ou ao menos feito. Como salienta Roberts (2006, p. 118, tradução nossa)²², “o estabelecimento de novas rotinas administrativas em resposta a exigências legais não reflete necessariamente uma mudança nas atitudes oficiais em relação à transparência”. É nesse sentido que se faz necessário identificar a cultura organizacional dos servidores públicos que lidam com a LAI, de modo a entender a dinâmica de relacionamento com a norma. Almino (1986, p. 98), por exemplo, traz algumas razões para a manutenção do segredo na esfera política:

é às vezes utilizado para esconder problemas ou questões. Sem a publicidade, tais questões ou problemas inexistem politicamente. É por isso que numa democracia, quando a publicidade ganha terreno sobre o segredo, os problemas se tornam mais aparentes.

Ainda de acordo com ele, o segredo impossibilita que a sociedade possa controlar de forma mais efetiva seus próprios governantes. Há também os “donos do poder”, aqueles que possuem um poder exclusivo porque são detentores de segredos políticos. De toda forma, na cultura do segredo a sociedade fica alheia aos processos decisórios que lhe dizem respeito e, portanto, não pode influenciá-los, modificar seus rumos, introduzir questionamentos. Há situações em que o sigilo se mostra necessário, como para a segurança nacional ou para a proteção de dados pessoais, porém essa não pode ser a regra, mas sim a exceção.

Nesse sentido, levando-se em consideração todos os desafios para que o direito de acesso à informação seja efetivamente viabilizado, é que se mostra fundamental o desenvolvimento de políticas públicas informacionais, como a própria Lei de Acesso à Informação. Necessário se faz, inicialmente, apresentar o conceito de política pública. De acordo com Secchi e Coelho (2019, p. 2), uma política pública compreende uma diretriz intencionalmente planejada para o enfrentamento de um problema público. Ou seja, a razão de

²² No original: the establishment of new administrative routines in response to statutory requirements does not necessarily reflect a shift in official attitudes towards transparency.

existência de uma política pública é a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Nosso posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Aliás, grande parte da construção teórica dos *policy studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas públicas locais ou regionais (Secchi; Coelho, 2019, p. 9).

O problema público, por sua vez, trata-se da “diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública” (Secchi; Coelho, 2019, p. 14). Os autores complementam que a definição de “público” para o problema implica que este seja relevante para uma quantidade significativa de pessoas e que os atores políticos responsáveis por sua resolução o entendam como uma situação de fato inadequada.

A literatura especializada na temática apresenta algumas tipologias para classificar as políticas públicas. Uma das mais utilizadas é a de Theodore J. Lowi, formulada em seu artigo divulgado na revista *World Politics*, em 1964. O cientista político desenvolveu sua tipologia de acordo com o impacto da política pública esperado na sociedade. De acordo com esse impacto, há quatro tipos de políticas públicas: regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas públicas regulatórias “estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados” (Secchi; Coelho, 2019, p. 31). Nesse sentido, são políticas voltadas para a definição de regras sobre determinado tema. Alguns exemplos são os códigos de trânsito, os códigos de ética, regras para publicidade de determinados produtos, entre outros. As políticas distributivas “geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes” (Secchi; Coelho, 2019, p. 31-32). Ou seja, esse tipo de política gera relações menos conflituosas entre os grupos sociais, já que os custos dela são divididos por toda a sociedade. A gratuidade de taxas para certos usuários de serviços públicos é um exemplo desse tipo de política pública. As políticas redistributivas, por sua vez, “concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores” (Secchi; Coelho, 2019, p. 32). Nesse caso, a política pública provoca muitos conflitos, pois concentra a responsabilidade dos custos em determinados grupos enquanto os benefícios são transferidos para outros grupos. Exemplos comuns e presentes em nosso país desse tipo de política pública são as cotas raciais e os programas de benefícios sociais para grupos de baixa renda. Por último, têm-se as políticas constitutivas, que tratam de regras mais amplas:

São aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-policies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e

comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. Exemplos são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre poderes e esferas, regras das relações intergovernamentais, regras da participação da sociedade civil em decisões públicas (Secchi; Coelho, 2019, p. 32-33).

Situando o objeto da presente pesquisa no âmbito das políticas públicas, têm-se os problemas públicos da cultura do segredo na estrutura do Estado e da dificuldade de acesso às informações públicas por parte do cidadão e, como proposta resolutiva, as políticas públicas informacionais voltadas para a mitigação desses problemas. Em especial, tem-se a Lei de Acesso à Informação, que, na tipologia de Lowi, pode ser considerada uma política pública regulatória, porque seu objetivo é justamente apresentar regras para que o cidadão possa ter acesso às informações sob tutela do Estado.

Além disso, as políticas públicas informacionais são relevantes, inclusive, para resolução da assimetria informativa na teoria do principal-agente, que oferece um modelo interpretativo sobre como se dá o tratamento de questões na arena política.

O modelo principal-agente tem origem em vertentes racionalistas da economia e enfatiza uma relação contratual entre dois tipos ideais de atores, o principal e o agente. O principal é aquele que contrata uma pessoa ou organização para que ela faça coisas em seu nome. O agente é a pessoa ou organização contratada pelo principal (Secchi; Coelho, 2019, p. 161).

Na teoria apresentada, o cidadão é representado pelo principal e os agentes da burocracia, pelo agente. A teoria revela problemas na relação entre o agente e o principal porque nem sempre os interesses de ambos coincidem e o principal, que detém menos informações que o agente, pode não ter sua vontade efetivada.

Nesse modelo, o agente possui claras vantagens de informação em relação ao principal. A assimetria informativa entre esses atores acontece, por exemplo, entre políticos recém-eleitos (principal) que não dominam o funcionamento do modelo burocrático e os burocratas que o dominam (agente), ou então entre o cidadão (principal) e o político (agente) que consegue mascarar sua baixa performance parlamentar com atos simbólicos de grande impacto (Secchi; Coelho, 2019, p. 162).

Dessa maneira, o principal deve estabelecer mecanismos de controle sobre a ação do agente. As políticas públicas informacionais podem atuar nesse controle e favorecer ações de *accountability*. Além disso, as políticas públicas informacionais podem atuar no estabelecimento de prioridades para a formulação de outras políticas públicas, já que a mídia, importante ator da arena política, utiliza os meios disponibilizados para acesso a informações públicas e promove discussões por parte da opinião pública a respeito da atuação do Estado.

Problemas são mais facilmente percebidos pela população quando os meios de comunicação os exaltam. Problemas públicos recorrentes, mas

adormecidos na atenção da população, como epidemias de febre amarela, a prostituição infantil ou o excesso de burocracia para a abertura de empresas, revestem-se de importância no momento em que os meios de comunicação resolvem fazer uma insistente cobertura dos temas. Da mesma forma, partidos políticos, agentes políticos e o governo são particularmente atentos à agenda da mídia, a fim de moldar suas próprias agendas, discursos e ações (Secchi; Coelho, 2019, p. 155).

Os autores ressaltam ainda que os meios de comunicação possuem relevante papel em torno das discussões sobre o futuro de determinada política pública, já que a cobertura midiática sobre determinado tema muitas vezes surte mais efeito na sociedade do que os próprios relatórios estruturados sobre o programa ou ação governamental. Dessa forma, é possível verificar que o desenvolvimento e aprimoramento de políticas públicas informacionais são de extrema relevância pois possuem conexão com diversas outras questões políticas e com o desenvolvimento da própria sociedade. Jardim, Silva e Nharreluga (2009, p. 9) definem políticas informacionais como:

conjunto de premissas, decisões e ações – produzidas pelo Estado e inseridas nas agendas governamentais em nome do interesse social – que contemplam os diversos aspectos (administrativo, legal, científico, cultural, tecnológico, etc.) relativos à produção, uso e preservação da informação de natureza pública e privada.

O conceito trata de um tema emergente após a Segunda Guerra Mundial e que se desenvolve de forma privilegiada nas estruturas estatais. Jardim (2006) reforça que há diversas questões que devem ser discutidas quando da construção de uma política informacional, pois apenas o somatório de ações no campo da informação não se constitui por si só como uma política informacional. Ele entende que alguns elementos devem fazer parte dessa política, como o alcance que ela terá no Estado e na sociedade e nas relações entre ambos, o equilíbrio entre as atividades normativas e operacionais para a execução dessa política, a inter-relação da política informacional com as demais políticas públicas previstas pelo Estado, “ou seja, a sua transversalidade: políticas de cultura, de saúde, de educação, de transportes, de meio ambiente, econômicas etc.” (Jardim, 2006, p. 8). E não menos importante, também tem de ser levada em consideração, de acordo com o autor, a participação dos diversos atores sociais que são afetados pelas políticas informacionais.

Se se considera esse conjunto de fatores na elaboração de uma política pública informacional tem-se uma visão muito mais profunda sobre todo o processo que permeia o direito de acesso à informação, possibilitando antever as diversas questões que podem surgir por meio da política e melhor desenvolvê-la para que cumpra seu objetivo plenamente.

No entanto, o Estado brasileiro não considerou toda essa dinâmica quando trabalhou no processo de construção da LAI e hoje verifica-se que a norma não possui um profundo entrosamento com a sociedade. A partir da análise de dados de solicitantes de informações da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação no período de 2012 a 2021, Nasu, Borges e Silva (2022) traçaram considerações relevantes sobre o perfil médio do solicitante de informações:

O propósito deste artigo foi analisar o perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021. Mais de 260.000 observações, incluindo pessoas físicas e jurídicas, foram examinadas por meio de estatística descritiva univariada. A partir das análises, conclui-se que o perfil do solicitante – pessoa física é caracterizado, predominantemente, por ser do sexo masculino, com idade de 21 a 40 anos, com ensino superior completo, que são servidores públicos ou acadêmicos e que residem na região Sudeste. No que diz respeito às pessoas jurídicas, a maioria é brasileira, está localizada na região Sudeste e é de pequeno ou médio porte (Nasu; Borges; Silva, 2022, p. 46).

Verifica-se, dessa forma, que a LAI é utilizada por um público que não representa de forma ampla a sociedade brasileira. Como será visto na próxima seção, o ensino superior completo não é uma característica escolar grandemente presente em nossa sociedade. Além disso, o Brasil possui mais mulheres do que homens²³, de acordo com o Censo de 2022, divulgado pelo IBGE. Os autores ressaltam que no ano de 2021 a quantidade de pedidos advindos do sexo feminino superou os pedidos do sexo masculino, mas essa tendência não foi observada de forma geral e necessita de uma investigação mais aprofundada. Verifica-se também que a maior parte dos pedidos parte da região Sudeste, segunda região com a maior taxa de alfabetização do país²⁴. Entende-se, portanto, que a utilização dos canais da Lei de Acesso à Informação está intimamente relacionada com o grau de escolaridade do cidadão. Como foi mencionado anteriormente, o direito de acesso à informação e o direito à educação complementam-se e são interdependentes.

Nota-se que as solicitações realizadas por pessoas sem instrução formal apresentaram a menor frequência, o que é compatível com a expectativa. Visto que a solicitação de informação requer que o solicitante escreva de forma objetiva e clara, indivíduos com pouca alfabetização tem menor capacidade de escrever tais requisições. Ao observar este ponto sob a perspectiva do modelo de comportamento de busca informacional (Wilson, 1981), constata-

²³ O país tem uma população residente de 203.080.756. Deste total, 104.548.325 (51,5%) são mulheres e 98.532.431 (48,5%) são homens.

Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em: jul. 2024.

²⁴ Entre as regiões brasileiras, a região Sul possui a maior taxa de alfabetização do país (96,6%) em 2022. Em seguida, está a região Sudeste, com 96,1%. Já a região Nordeste possui a taxa mais baixa (85,8%), seguida da região Norte, com 91,8%, e da região Centro-Oeste, com 94,9%. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/territorio/22321-alfabetizacao.html>. Acesso em: jul. 2024.

se que a falta de alfabetização ou uma formação educacional deficitária pode constituir uma barreira ao solicitar informações públicas (Nasu; Borges; Silva, 2022, p. 42).

As políticas informacionais estão intrinsecamente relacionadas com o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para uma maior escolarização da sociedade e, consequentemente, para um maior engajamento político, de forma que o país possa contar com um controle social composto por maior diversidade de pessoas, regiões e culturas. “A diversidade de opinião e de solicitações podem assistir na amplificação do controle social, já que presumivelmente cobriria um maior leque e nível de granularidade das informações a respeito de certa instituição pública” (Nasu; Borges; Silva, 2022, p. 37-38). A ampliação da utilização da Lei de Acesso à Informação por outras regiões menos favorecidas também poderia auxiliar em seu desenvolvimento, visto que implicaria maior controle social por parte da população.

Além disso, como afirma Pinheiro (2014), a política de informação já é por si mesma pouco percebida pela sociedade por conta de sua intangibilidade, se comparada a outras políticas públicas voltadas para a economia, a saúde, a educação. Uma política intangível em uma sociedade acostumada com uma cultura calcada no segredo já deveria despertar em seus formuladores questões e procedimentos que pudessem melhor fundamentar o desenvolvimento da norma na prática social.

O Brasil ainda lida com problemáticas relacionadas à sua extensão geográfica. Há diversas realidades sociais para a aplicação de uma mesma norma. Há instâncias federais, estaduais, municipais. Não há como acreditar que o direito de acesso à informação regulamentado terá como resultado os mesmos comportamentos, as mesmas práticas, em cenários tão distintos, os quais possuem culturas e níveis socioeconômicos diferentes. Há que se ter em mente a relevância do direito de acesso para a apropriação da informação pelo indivíduo. Não é somente disponibilizar o acesso e dar como encerrada a missão do poder público nas questões vinculadas ao direito à informação e à transparência. É pensar para além das obrigações da norma: para qual situação o cidadão pode utilizar essa informação? Será que ela está em uma linguagem inteligível? Os dados permitem que a sociedade acompanhe as ações desenvolvidas pela instituição? É pensar na perspectiva da comunicação.

Transparência supõe divulgação ou disseminação, mas não requer comunicação eficaz com qualquer público. Uma ênfase na transparência nos encoraja a pensar que a informação é destacável da comunicação e que informar é um processo de transferência de conteúdo, em vez de atos de fala

que se comunicam com públicos específicos (O'Neill, 2006, p. 81, tradução nossa).²⁵

As práticas que viabilizam o direito à informação devem abarcar o direito à comunicação. As políticas informacionais brasileiras devem sair do lugar-comum de disponibilizar dados com um fim em si mesmo e pensar na perspectiva de sua utilização pelo cidadão. De acordo com O'Neill (2006, p. 81, tradução nossa)²⁶, “enormes quantidades de informação são agora tornadas públicas, a fim de cumprir os requisitos de transparência, mas uma grande parte delas não é realmente comunicada a ninguém”. Quando o Estado está preocupado em acabar com o sigilo excessivo, a transparência surge como um antídoto eficaz, prossegue a autora, já que ela realmente disponibiliza as informações. Entretanto, se se pensa na perspectiva da comunicação, o problema é muito mais profundo e envolve mais elementos.

É absurdo imaginar que a única maneira pela qual a comunicação pode falhar é pelo sigilo excessivo. Comunicação pode falhar por muitas maneiras que não têm nada a ver com o sigilo ou opacidade. Pode falhar porque despreza um ou mais dos padrões epistêmicos e éticos elementares que são essenciais para que o público específico compreenda e avalie o que é comunicado. A comunicação falhará se for ininteligível ou tão fortemente cheia de irrelevância que sua audiência não consegue discernir quais são os dados importantes (O'Neill, 2006, p. 82-83, tradução nossa).²⁷

Dessa maneira, políticas públicas informacionais devem ser planejadas levando-se em consideração políticas públicas de comunicação. Sousa e Geraldes (2015) reforçam a postura de que o direito à informação deve estar vinculado a uma ação de comunicação pública, conceito ligado ao diálogo entre Estado, sociedade e governo. A transparência possibilita essa comunicação, mas não é suficiente. Além disso, a discussão entre estes três atores é de relevância para que temas de interesse público possam ganhar a devida relevância dentro do espaço público.

O estudo do direito à informação, de seus desafios, de seus entraves e de suas lutas permite compreender que ele está ligado a diversos outros elementos, os quais compõem o

²⁵ No original: transparency mandates disclosure or dissemination, but does not require effective communication with any audience. An emphasis on transparency encourages us to think of information as detachable from communication, and of informing as a process of ‘transferring’ content, rather than as achieved only by speech-acts that communicate with specific audiences.

²⁶ No original: huge quantities of information are now made public in order to meet transparency requirements, but a great deal of it is not actually communicated to anyone.

²⁷ No original: however, it is absurd to imagine that the sole way in which communication can fail is excessive or misplaced secrecy. Communication can fail in many ways that have nothing to do with secrecy or opacity. It may fail because it outs one or more of the elementary epistemic and ethical standards that are essential for specific audiences to understand and assess what is communicated. Communication will fail epistemically if it is unintelligible to intended audiences, or so heavily cluttered with irrelevance that they cannot discern which bits matter.

complexo cenário atual, como a reflexão sobre o direito à comunicação, o planejamento de políticas públicas informacionais e de comunicação que levem em consideração a gestão da memória e da informação das instituições e a consequente comunicação adequada dessas informações ao cidadão. Permite ainda refletir que a educação é um tema-chave para que o direito à informação possa ser exercido plenamente pelo indivíduo.

1.3.1.2. Direito à educação

O acesso ao conhecimento é questão fundamental para que a sociedade possa apropriar-se do montante de dados que tem à sua disposição. Como já debatido, o direito à informação é intrinsecamente ligado ao direito à educação, porque o primeiro só faz sentido quando o segundo existe na prática, de modo que o indivíduo possa ter não somente acesso à informação, mas saiba fazer bom uso desta. Se não houver essa ponte entre acesso e utilização, as políticas informacionais ficam apenas na superficialidade, porque não estão interessadas ou suficientemente equipadas em preparar a sociedade para o debate, o diálogo público. Como ressalta Pinheiro (2014, p. 41), “fazer parte dessa sociedade significa não somente ter acesso à informação, mas a obrigatoriedade de apropriação dessa informação para a construção do próprio conhecimento, através da utilização adequada dos artefatos técnicos”.

É relevante trazer para a discussão o conceito de autonomia do sujeito, cunhado por Freire (1996), porque é justamente para a sociedade alcançar essa autonomia que a disponibilização de informações faz sentido. O caminho inverso também é possível. Um indivíduo autônomo é capaz de buscar informações por si só porque possui amadurecimento sobre o que pode fazer com essas informações e vê sentido no próprio processo de procura pelos dados. Freire entende a autonomia do sujeito como processo de amadurecimento do indivíduo por meio da tomada de decisões e da construção de responsabilidade, levando-se em consideração a perspectiva de alcance dessa autonomia pela educação.

Ninguém é autônomo primeiro para depois decidir. A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas. Por que, por exemplo, não desafiar o filho, ainda criança, no sentido de participar da escolha da melhor hora para fazer seus deveres escolares? Por que o melhor tempo para esta tarefa é sempre o dos pais? Por que perder a oportunidade de ir sublinhando aos filhos o dever e o direito que eles têm, como gente, de ir forjando sua própria autonomia? Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém. Por outro lado, ninguém amadurece de repente, aos 25 anos. A gente vai amadurecendo todo dia, ou não. A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras da decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade (Freire, 1996, p. 55).

O preparo crítico do cidadão, por meio de uma base educacional bem fundamentada, é essencial para que haja um movimento social no sentido de buscar, no cotidiano, condições de vida mais adequadas para todos, não somente por meio de causas organizadas, mas também por ações individuais do dia a dia, como pela participação política mais ativa, pela cobrança de serviços públicos de qualidade, pelo esforço de buscar saber o que se passa ao seu redor e como isso pode influenciar sua vida. A autonomia coloca o indivíduo em lugar de destaque no processo decisório, porque sabe ele que tem condições para iniciar ou continuar um debate, que tem condições de questionar a realidade, os direitos e deveres aos quais está submetido. A educação é fundamental para a transformação do mundo.

Nesse sentido, o direito à informação e o direito à educação são interdependentes, porque propiciam ao indivíduo a construção de conhecimento e as condições para sua utilização. A problematização da realidade é necessária para que possa haver mudanças significativas no cenário em que se vive. Entretanto, para que esse questionamento possa ter bases sólidas, ambos os direitos devem atuar em parceria. Sem o acesso à informação, não passaria de questionamento raso, rebelde, sem maiores movimentações para a mudança da realidade. Sem educação, talvez nem existisse esse questionamento. É nesse sentido que o conhecimento liberta, constrói, amadurece a sociedade. A informação é essencial nesse processo. “A liberdade amadurece no confronto com outras liberdades, na defesa de seus direitos em face da autoridade dos pais, do professor, do Estado”, ressalta Freire (1996, p. 54).

É relevante também refletir sobre se as instituições detentoras de informações públicas estão interessadas na autonomia dos indivíduos. O cidadão tem que se esforçar para buscar essa autonomia, pois as organizações muitas vezes não se empenham para que esta seja possível, já que, muitas vezes, estão apenas cumprindo obrigações por meio da transparência: não há preocupação legítima na utilização das informações pela sociedade e essa situação se explicita por meio da própria disponibilização, que acontece muitas vezes por meio de linguagem técnica, em formato proprietário, sem organização e sem acessibilidade.

Além disso, a *internet* abre muitos caminhos para que o acesso à informação possa ser franqueado de forma facilitada, mas também abre precedentes para que haja uma disponibilização de informações precária, um distanciamento entre cidadão e Estado e uma exclusão de parte da sociedade, haja vista que muitos indivíduos não são incluídos digitalmente. Muitos podem ter acesso a tecnologias, mas poucos possuem bagagem para utilizá-la com esse fim. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2023, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a proporção de

pessoas de 25 anos ou mais de idade que possuem ensino superior completo foi de 19,7% em 2023. Ainda se trata de um número muito aquém do ideal.

No Brasil, a proporção de pessoas de 25 anos ou mais de idade que terminaram a educação básica obrigatória – ou seja, concluíram, no mínimo, o ensino médio – manteve uma trajetória de crescimento e alcançou 54,5% em 2023. Destaca-se o percentual de pessoa com o ensino médio completo, que passou de 29,9% em 2022 para 30,6% em 2023 (IBGE, 2024b, p. 3).

Os dados também mostram que a taxa de escolarização na faixa etária entre 15 e 17 anos foi de 91,9% em 2023 e que 9 milhões das pessoas entre 14 e 29 anos não completaram o ensino médio. É crítico pensar que nem 20% das pessoas com 25 anos ou mais possuem ensino superior completo no momento histórico em que esse nível de formação é amplamente cobrado pelo mercado de trabalho para carreiras técnicas e especializadas. Outro dado alarmante é que, em 2023, 24% das pessoas na faixa etária de 18 a 24 anos não trabalhavam, não estudavam e nem se qualificavam (IBGE, 2024b, p. 15). Trata-se de um quantitativo considerável de indivíduos que recém-saíram do período de escolarização obrigatória e, por diversos motivos, não estão ocupados. É difícil imaginar uma autonomia cidadã que seja capaz de modificar a realidade quando no plano individual a situação de muitos indivíduos jovens está longe de se estabilizar.

Ainda que se tenha mais de 90% de jovens atualmente frequentando a escola, é necessário entender que tipo de formação social, cidadã e política essas pessoas estão recebendo. O direito à educação compreende também a educação política, a educação digital, a educação cidadã. Não é somente ter acesso a uma educação conteudista, mas é justamente ter acesso a uma educação multidisciplinar e emancipatória, que proporcione a autonomia do sujeito e a capacidade de refletir sobre o mundo de forma crítica.

Nesse sentido, é necessário destacar um conceito relevante na atualidade para que essa autonomia do sujeito e suas práticas de busca e utilização de informações sejam fecundas: a literacia digital. O termo se refere a um letramento do cidadão para a utilização das tecnologias de informação e comunicação para além do seu aspecto material:

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) penetraram em todas as áreas da vida contemporânea. Neste contexto, a literacia digital tornou-se muito mais do que a capacidade de manusear computadores – tal como a literacia e a numeracia tradicionais, compreende um conjunto de competências básicas que incluem a utilização e produção de meios digitais, processamento e recuperação de informação, participação em redes sociais para criação e compartilhamento de conhecimento e uma ampla gama de habilidades profissionais de computação (Unesco, 2011, p. 1, tradução nossa).²⁸

²⁸ No original: information and communication technologies (ICTs) have penetrated all areas of contemporary life. In this context, digital literacy has become much more than the ability to handle computers – just like traditional literacy and numeracy, it comprises a set of basic skills which include the use and production of digital media,

No documento *Digital literacy in education* (2011), a Unesco ressalta que o conceito de literacia se refere à habilidade de ler e escrever. Também é comumente utilizado como letramento. Especificando o termo no campo digital, trata-se da apropriação, pelo cidadão, dos mecanismos digitais para sua utilização efetiva. O domínio das ferramentas digitais na atualidade torna-se imprescindível, não somente no campo cívico, mas na vida particular do cidadão. Tem-se, cada vez mais, o desenvolvimento de práticas cotidianas no campo do ciberespaço (Lévy, 2010), como o relacionamento entre pessoas por meio de mídias sociais, compras on-line, utilização de aplicativos de bancos digitais, entre outros exemplos. O governo se tornou eletrônico. Diversas informações estão disponíveis no ambiente on-line. No que tange à Lei de Acesso à Informação, por exemplo, o principal meio de acesso às informações públicas é a *internet*, inclusive no caso da modalidade de solicitação de acesso. Dessa forma, a absorção de práticas digitais pela sociedade torna-se extremamente necessária.

A literacia digital é mais do que possuir acesso e habilidade para utilizar ferramentas tecnológicas, a mesma implica conhecimentos e habilidades que permitem o uso dos ambientes digitais de forma efetiva, o que por sua vez possibilitará ao/à utilizador/a tornar-se cidadão/ã digital e participar cívicamente na sociedade em que se insere (Sebastião, 2014, p. 126).

Sebastião sustenta que a literacia digital possui três níveis principais: a capacidade de acesso à *internet*; a capacidade de compreender seus conteúdos; e a capacidade de usar as ferramentas digitais de forma adequada. Trata-se, portanto, de uma nova etapa do direito à educação (Roberto; Fidalgo; Buckingham, 2015), que permite a inclusão digital dos cidadãos e o surgimento de novas práticas sociais.

Pode-se concluir que a tela como espaço de escrita e de leitura traz não apenas novas formas de acesso à informação, mas também novos processos cognitivos, novas formas de conhecimento, novas maneiras de ler e de escrever, enfim, um novo letramento, isto é, um novo estado ou condição para aqueles que exercem práticas de escrita e de leitura na tela (Soares, 2002, p. 152).

Juntamente com a literacia digital, faz-se fundamental o desenvolvimento de uma educação política, de modo que haja uma participação ativa do cidadão por meio das formas democráticas disponibilizadas eletronicamente, “caso contrário, teremos indivíduos que sabem como usar a tecnologia, mas não potenciam as suas vantagens, na prossecução de uma cidadania ativa” (Sebastião, 2014, p. 127).

Oliveira e Giacomazzo (2017) sustentam o desenvolvimento de uma literacia digital crítica, que permita ao usuário interpretar de forma reflexiva a gama de informações disponibilizadas na *internet*, de modo que sejam percebidos seus posicionamentos ideológicos e suas relações de poder.

Sendo um letrado digital crítico, o sujeito terá condições de elaborar juízos (questionar, argumentar, significar) e verificar a veracidade das informações, dessa forma construindo criticamente seu ponto de vista, pensando sobre as implicações para seu cotidiano e a vida em sociedade. Apropriando-se dos conhecimentos que pressupõem uma literacia digital crítica, esse sujeito poderá fazer análises tanto do contexto digital quanto do contexto real, produzindo outros sentidos nesse movimento de apropriação (Oliveira; Giacomazzo, 2017, p. 169-170).

Corroborando as perspectivas trazidas pela literacia digital, Jardim (1999, p. 94) ressalta que “a construção da cidadania se encontra vinculada à educação política como requisito à participação”. O baixo índice da educação política ou mesmo sua inexistência constitui um dos entraves para uma participação política mais efetiva por parte dos cidadãos. Dessa forma, o desenvolvimento de práticas voltadas para a educação política tanto por meio da educação tradicional quanto por meio das novas formas de comunicação advindas das tecnologias de informação e comunicação é condição básica para uma cidadania mais ativa em nossa sociedade.

Almino (1986, p. 38) reforça que “a igualdade de condições em relação à educação é elemento básico do direito à informação”. De acordo com o autor, as desigualdades de acesso à educação, advindas da situação socioeconômica, das divisões sociais, portanto, devem ser superadas para que se tenha efetivamente o direito à informação.

Em um país que detém baixos índices em desempenho de leitura e escrita é impraticável que os cidadãos exerçam seus direitos sociais e políticos, que podem ser viabilizados a partir da informação, caso não se invista de forma simultânea nos processos educacionais e de acesso aos códigos de leitura (Batista, 2014, p. 169).

Se há dificuldade no processo de desempenho de leitura e escrita tradicionais, deve-se problematizar como a sociedade brasileira está se relacionando com as plataformas digitais. Como falado anteriormente, a literacia digital é fundamental nesse contexto como mais uma importante etapa do direito à educação. Nesse sentido, o direito à informação perpassa não somente investimentos nas áreas correlatas ao tema, como arquivo, gestão da informação, capacitação de gestores, entre outros. O direito à informação se relaciona também com investimentos na educação, não somente na perspectiva material, mas também intelectual, com formação de educadores, estruturas de aprendizagem adequadas, desenvolvimento de projetos

voltados para a ação política e para o combate à desinformação. E como um direito geralmente está ligado a outro, não é possível pensar em direito à educação quando outros direitos básicos não estão sendo ofertados de forma satisfatória, quando há estudantes que passam fome, que não têm moradia fixa, que têm de lidar com situações de violência. A realidade mostra que as políticas públicas devem caminhar lado a lado, de forma transversal, para que seja possível superar os desafios sociais.

Assim, é imprescindível que o processo educacional conte em maneira mais equânime toda a sociedade, de modo que os sujeitos estejam aptos a construir sentido a partir de informação e tenham condições para apreenderem, de forma mais aproximada, as contradições envolvidas no exercício de seus direitos e nos mecanismos de reprodução das desigualdades sociais, econômicas e culturais (Batista, 2014, p. 169).

Uma instituição relevante nesse processo educacional é a universidade pública. Por meio dela, transformações sociais são possíveis, haja vista sua influência na formação de diversos brasileiros, como veremos a seguir.

1.3.1.2.1. Universidade

A universidade pública brasileira é o espaço onde a pluralidade de saberes e a diversidade de pessoas se encontram. O ensino, a pesquisa e a extensão, pilares da universidade, fazem-se presentes nas inúmeras atividades, pesquisas e projetos realizados por unidades acadêmicas, departamentos, faculdades, centros e demais estruturas que compõem essa instituição. Levando-se em consideração que esta pesquisa se propôs a investigar o direito à informação em universidades federais do Brasil, é relevante e necessário refletir sobre características, papel e fundamentos da universidade brasileira, a qual possui uma estrutura muito peculiar frente às demais instituições que formam a Administração Pública.

Fávero (2006) aborda que o histórico de desenvolvimento da universidade no Brasil revela resistência tanto de Portugal, à época da colonização, como por parte dos próprios brasileiros, que não vislumbravam o porquê de se ter uma instituição desse tipo na Colônia. Naquele período, as elites do país procuravam formação na Europa. A Igreja Católica, por meio dos jesuítas, tentou institui-la no período colonial, porém sem sucesso. “Desde logo, negou-a a Coroa portuguesa aos jesuítas que, ainda no século XVI, tentaram criá-la na Colônia. Em decorrência, os alunos graduados nos colégios jesuítas iam para a Universidade de Coimbra ou para outras universidades europeias, a fim de completar seus estudos” (Fávero, 2006, p. 20).

Na época colonial, os que pretendiam continuar seus estudos – após o curso de Letras e Artes, feito nos colégios da Companhia de Jesus, procuravam em Coimbra os estudos de Teologia e Direito e, em Montpellier, na França, os de

Medicina. Portugal não tinha interesse em propiciar a realização na Colônia de estudos propedêuticos (gramática, latim e retórica) confiados a essa Companhia. Quanto aos estudos superiores, sempre pareceu à política da Metrópole conveniente, senão necessário, mantê-los centralizados em sua antiga universidade para onde começaram a afluir, desde o início do século XVII, estudantes brasileiros, representantes das classes mais abastadas (Fávero, 2000, p. 30).

A autora (2006, p. 21) ressalta ainda que aconteceram outras tentativas de criação de universidades, uma delas advinda do próprio Imperador, em 1889, propondo a criação de duas universidades, uma no Norte e outra no Sul do Brasil. Ribeiro (1978, p. 88) salienta que no período colonial houve um “arremedo” de universidade na Bahia, “onde eram ministrados cursos propedêuticos para o sacerdócio e os estudos de direito e medicina, a serem completados em Portugal”. O Brasil chegou à independência sem contar com nenhuma universidade. De acordo com o autor (1978, p. 90), “quando a República foi proclamada (1889), havia apenas cinco faculdades, duas de Direito (São Paulo e Recife), duas de Medicina (Bahia e Rio) e uma Politécnica nesta última cidade. A matrícula destes estabelecimentos somava 2.300 estudantes”. Fávero (2000, p.33) acrescenta que houve, da Colônia à República, grande resistência à ideia de criação de universidades. Mais de duas dezenas de projetos relativos ao tema foram apresentados durante a Monarquia e não obtiveram êxito e, mesmo após a Proclamação da República, as primeiras tentativas também foram frustradas. Vê-se que a resistência à universidade é uma característica que a envolve desde sua criação e permanece até os dias atuais.

Da Proclamação da República até a Revolução de 1930, o ensino superior no país sofreu diversas alterações por conta de diferentes legislações que foram promulgadas (Fávero, 2000). A Universidade Federal do Rio de Janeiro é considerada por muitos a primeira universidade brasileira:

Nesse contexto, surge, em 1909, a Universidade de Manaus; em 1911 é instituída a de São Paulo e em 1912 a do Paraná, como instituições livres. Embora essas instituições tenham existido de fato, os autores, em geral, são levados a considerar a Universidade do Rio de Janeiro, criada em 1920, como a primeira universidade brasileira, por ter sido instituída por força de um decreto do governo federal (Fávero, 2000, p. 34).

A autora ressalta que no início do século aconteceram diversos movimentos e ações que tiveram repercussões relevantes nas próximas décadas, como a Semana de Arte Moderna de 1922, em São Paulo, a criação da Academia Brasileira de Ciências (ABC) em 1916, a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924, além de uma série de revoltas conhecidas como Movimento Tenentista, que culminaram na Revolução de 1930. “Nesse

contexto, a última década da Primeira República apresenta-se marcada pelo aumento da demanda por educação superior, em decorrência das transformações econômicas, políticas, culturais e institucionais em processo no país” (Fávero, 2000, p. 27). Ainda em 1930, o Governo Provisório cria o Ministério da Educação e Saúde Pública, o qual implementa reformas no ensino. Após esse período, surge um posicionamento ativo do governo para estabelecer a lei das universidades.

É nesse contexto que o Governo elabora o seu projeto universitário, articulando medidas que se estendem desde a promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras até à reorganização da Universidade do Rio de Janeiro, passando pela proposta de reestruturação do Ministério da Educação e Saúde Pública em 1935, até chegar à institucionalização da Universidade do Brasil, em julho de 1937 (Fávero, 2000, p. 40).

Nesta época são criadas a Escola Livre de Sociologia e Política (1933), a Universidade de São Paulo (1934) e a Universidade do Distrito Federal (1935), a qual teve uma curta existência. “No final dos anos 1940, como no início dos anos 50, começam a esboçar-se nas universidades algumas tentativas de luta por uma autonomia universitária, tanto externa como interna” (Fávero, 2006, p. 28).

O ritmo acelerado de desenvolvimento do Brasil a partir da década de 1950 influencia sobremaneira a tomada de consciência por parte da sociedade brasileira a respeito da situação instável em que se encontravam as universidades. Fávero reforça que a luta por melhores condições para essas instituições toma fôlego principalmente com a tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, especialmente na segunda metade da década de 50. “Limitados inicialmente ao meio acadêmico, os debates e reivindicações deixam de ser obra exclusiva de professores e estudantes para incorporarem vozes novas em uma análise crítica e sistemática da universidade no país” (2006, p. 29).

O movimento pela modernização das universidades atinge seu auge com a criação da Universidade de Brasília (UnB), por meio da Lei nº 3.998 de 1961, que se torna um divisor de águas na história das instituições universitárias (Fávero, 2006). De acordo com Ribeiro (1978), o projeto da UnB surgiu em paralelo à própria criação de Brasília e reuniu o esforço de diversos cientistas e intelectuais brasileiros.

Este projeto inspirou-se, basicamente, nos esforços pioneiros de Anísio Teixeira, na Universidade do Distrito Federal (1935-37) e na lição proporcionada pelo fracasso da tentativa de implantar as Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo e do Rio, como órgãos integradores das respectivas universidades (Ribeiro, 1978, p. 132).

A Universidade de Brasília trouxe uma série de inovações do ponto de vista estrutural, como:

a superação da divisão tradicional da universidade em faculdades e cátedras isoladas por três conjuntos de órgãos de ensino, pesquisa e extensão cultural, integrados numa mesma estrutura funcional: os institutos centrais de ciências, letras e artes (matemática, física, química, biologia, geociências, ciências humanas, letras e artes), as faculdades profissionais (ciências agrárias, ciências médicas, ciências tecnológicas, ciências políticas e sociais, arquitetura e urbanismo e educação) e de unidades complementares (biblioteca central, editora, radiodifusora, estádio e museu) (Ribeiro, 1978, p. 133).

Com a instituição do Regime Militar (1964-1985), a universidade pública mais uma vez se vê desafiada por tentativas de desmobilização de seus esforços, especialmente por meio da reforma universitária realizada a partir de 1968, a qual teve como pano de fundo dois documentos de suma relevância: o Plano Atcon (1966) e o Relatório da Comissão Meira Mattos (1968). O Plano Atcon se refere a um estudo realizado pelo consultor americano Rudolph Atcon em 1965, a convite do próprio governo, que prescrevia a implantação nas universidades de um modelo empresarial, “cujos princípios básicos deveriam ser o rendimento e a eficiência” (Fávero, 1991, p. 7-8). De acordo com Chauí (2001), o plano encarava a educação como um fenômeno quantitativo que precisava ser resolvido de forma a proporcionar maior rendimento. A proposta desvinculava a administração do corpo técnico-científico da instituição. Já a Comissão Meira Mattos foi criada pelo governo objetivando “solucionar” a falta de autoridade nas universidades públicas, que se viam imersas em protestos estudantis.

Refutava a ideia de autonomia universitária, que seria o privilégio para ensinar conteúdos prejudiciais à ordem social e à democracia; e interessava-se pela formação de uma juventude realmente democrática e responsável que, ao existir, tornaria viável o reaparecimento das entidades estudantis de âmbito nacional e estadual. O relatório Meira Mattos propõe uma reforma com objetivos práticos e pragmáticos, que sejam instrumento de aceleração do desenvolvimento, instrumento do progresso social e da expansão de oportunidades, vinculando a educação aos imperativos do progresso técnico, econômico e social do país (Chauí, 2001, p. 47).

Fávero (1991, p. 7-8) reforça que, por meio desses dois documentos, a universidade brasileira foi convertida em problema político e social e “precisava ser ‘modernizada’ e reformada, para acabar com qualquer possibilidade de contestação”. Chauí (2001) cita que o Ato Institucional nº 5 de 1968, o qual preconizava intervenção nos estados e municípios, suspensão de direitos políticos e cassação de mandatos, e o Decreto nº 477 de 1969, o qual definia infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino, foram inspirados no relatório da Comissão Meira Mattos. A

autora ainda reforça que a reforma universitária proposta à época revela que da universidade era esperado o treinamento de indivíduos para fins produtivos e não o compromisso de produzir e transmitir saber e cultura. “A universidade adestra mão-de-obra e fornece força de trabalho” (Chauí, 2001, p. 52). Além disso, a reforma universitária de 1968 é apontada como o marco inicial do predomínio do setor privado sobre a educação superior, já que ela possibilitou a criação de dois sistemas de ensino: o público e o privado, sendo este último em grande parte financiado com verbas públicas (Corbucci; Kubota; Meira, 2016).

A despeito da pressão de setores da sociedade civil organizada em prol da estatização do ensino em todos os níveis, bem como por maiores verbas e recursos governamentais ao setor como um todo, a Constituição Federal de 1988 manteve o ensino livre à iniciativa privada e adicionou nova prerrogativa: as instituições confessionais e filantrópicas passaram a contar com recursos financeiros públicos. Observa-se, a partir de então, a convivência de três sistemas de ensino paralelos: público; privado sem fins lucrativos (instituições confessionais e filantrópicas) e privado *stricto sensu* (Corbucci; Kubota; Meira, 2016, p. 8).

A década de 1990 viu crescer cada vez mais a demanda por educação superior. Os autores acima salientam que o ensino superior privado se expandiu significativamente, já que as universidades públicas não conseguiam lidar com a demanda crescente. Por sua vez, as políticas públicas educacionais promovidas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2010, tiveram forte impacto no cenário de instituições de ensino públicas e privadas. Programas como o Universidade para Todos (Prouni), de oferta de bolsas de estudos, o Universidade Aberta do Brasil (UAB), focado na oferta de cursos de educação superior a distância, e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que buscou dar condições para a expansão física, pedagógica e acadêmica das universidades públicas, buscaram “demarcar a intervenção pública na democratização do acesso ao ensino superior” (Pereira; Silva, 2010, p. 11).

Como se percebe pelo breve histórico apresentado, a universidade pública enfrenta diversos desafios desde o seu nascimento, desafios esses que se transformam com o passar dos anos, mas que permanecem como sendo uma forte característica dessa instituição, a qual é responsável pela formação não somente especializada, mas também cidadã e política dos indivíduos brasileiros. “Espera-se que cada jovem que integra a universidade se torne, para o meio onde vive, uma fonte de energia para as transformações históricas” (Marcovitch, 1998, p. 23). Como salienta Ribeiro (1978), uma das grandes responsabilidades da universidade consiste em sua função de conscientização e crítica da sociedade. Reforça também que “a mais alta responsabilidade da Universidade provém de sua função de órgão através do qual a sociedade

nacional capacita-se a dominar, cultivar, aplicar e difundir o patrimônio do saber humano” (Ribeiro, 1978, p. 163).

A universidade é o espaço de difusão de múltiplos saberes e da integração entre eles por meio de seus três pilares: ensino, pesquisa e extensão. Pesquisa básica, tecnológica, aplicada, ensino à distância e de forma presencial, consultorias, projetos de extensão, parcerias com outras instituições, atendimento à comunidade por meio de hospitais universitários, entre tantas outras atividades, estão entre as funções da universidade (Trigueiro, 1999). Apesar de muitas vezes suas deficiências serem criticadas pela comunidade externa e por diversos agentes participantes da sociedade, a universidade é considerada uma figura de autoridade em termos de conhecimento:

Quando se fala em transgênicos, ou quando se pretende saber a paternidade de um indivíduo – por meio dos testes do DNA -, ou ainda quando se tenta descobrir a legitimidade de uma gravação telefônica, uma “escuta”, a veracidade dos laudos sobre crimes, enfim, a possibilidade de curas de problemas ligados à saúde pública, a universidade é sempre consultada. Mesmo as áreas de psicologia, sociologia, antropologia e da ciência política são rotineiramente visitadas pela imprensa e pelos veículos de comunicação de massa, a fim de se compreenderem problemas relacionados a violência urbana, alcoolismo, desemprego e fome, por exemplo. Tudo isso ocorre sem esquecermos da grande presença da economia nos veículos de comunicação de massa, explicando planos de governo e realizando prognósticos a respeito de nosso desenvolvimento (Trigueiro, 1999, p. 154).

Essa situação pode ser vivenciada também durante a pandemia de Covid-19, em que muitas instituições de ensino superior públicas se mobilizaram para desenvolvimento de pesquisas e projetos de combate ao vírus da Covid-19 e de soluções para minimizar o caos em que se encontrava o sistema de saúde, tanto público quanto privado. Não faltam oportunidades na realidade brasileira para que a universidade pública possa mostrar seu potencial. Ribeiro (1978) ressalta que, especialmente às nações subdesenvolvidas, cumpre a tarefa de constituir uma universidade que seja capaz de modificar a realidade, capaz de ser “um agente de aceleração do progresso global da nação” (1978, p. 46).

Com uma capacidade tão grande de contribuir para o desenvolvimento nacional, seja por meio da formação de sujeitos críticos, seja por meio da realização de projetos com a comunidade, seja por meio do progresso científico cada vez mais acelerado, por que a universidade ainda enfrenta tantos problemas internos e externos e tanta resistência por parte da sociedade? A estrutura universitária é complexa, exigindo da comunidade acadêmica uma série de adaptações, as quais nem sempre são feitas da melhor maneira.

A cultura universitária tem o seu vagar, o seu modo de tratar os assuntos, em incontáveis colegiados, conselhos, câmaras, comissões, instâncias. Uma

reforma curricular, por exemplo, não leva menos que seis meses, salvo raras exceções; um processo de criação de curso, idem; transferências facultativas ou obrigatórias, pequenos reparos em equipamentos, contratação de serviços mediante processos licitatórios, realização de convênios, todos, mecanismos burocráticos e decisórios extremamente complicados, lentos e pouco transparentes (Trigueiro, 1999, p. 86).

Marcovitch (1998) reforça essa questão da velocidade das decisões universitárias e complementa que a simultaneidade de problemas tópicos que constantemente aparecem faz com que o gestor da instituição priorize uma ordem de resolução cronológica, em que o mais importante não é solucionado. O mesmo pode acontecer em relação a outros atores que compõem a comunidade universitária.

Faz-se pertinente, portanto, entender que cada instituição possui sua própria cultura organizacional e com a universidade não é diferente. Este termo, inclusive, é relativamente recente, conforme destacam Pires e Macêdo:

O termo cultura organizacional apareceu, primeiramente, na literatura de língua inglesa nos anos 1960, como sinônimo de clima. O equivalente “cultura corporativa”, usado nos anos 1970, ganhou popularidade após a publicação do livro, com o mesmo título, de Terrence Deal e Allan Kennedy, em 1982. Desde então, a literatura técnica específica vem utilizando o termo (Pires; Macêdo, 2006, p. 87-88).

Schein e Schein (2022) reforçam que a cultura de um grupo é definida de acordo com os aprendizados acumulados e compartilhados ao longo do tempo para resolução de problemas e adaptação a situações, “essa aprendizagem acumulada é um padrão ou sistema de crenças, valores e normas comportamentais que acaba sendo subestimado como uma premissa básica e, por fim, deixa de ser percebido” (2022, p. 27). Pires e Macêdo (2006) ressaltam que o significado de cultura está atrelado à construção de noções partilhadas por pessoas pertencentes a um mesmo grupo social, as quais, ao desenvolverem uma determinada atividade, definem seus hábitos, sua linguagem, sua cultura. O conceito de cultura implica estabilidade, dinâmica, padronização, pois serve como fator aglutinador para o consenso do grupo. Ainda de acordo com os autores, “falar em cultura implica falar sobre a capacidade de adaptação do indivíduo à realidade do grupo no qual está inserido. A cultura, com a construção do significado social e normativo, possibilita que um grupo se fortaleça ou se desintegre” (Pires; Macêdo, 2006, p. 83). Além disso, Schein e Schein (2022) pontuam que grupos que mudam constantemente de membros e não tem de aprender a fazer nada em conjunto não terão uma cultura, mas grupos que possuem uma aprendizagem em comum terão sua subcultura, a qual é influenciada pela cultura da organização em que está e pelas macroculturas das profissões de seus integrantes e da nação.

A cultura universitária, dessa forma, é marcada por seu histórico de luta e resistência e também por sua dinâmica de funcionamento, que inclui fatores burocráticos pertencentes ao seu lugar de fala, que é a Administração Pública, e fatores acadêmicos ligados ao fato de ser uma instituição de ensino. As dificuldades advindas de sua estrutura orçamentária também impactam essa cultura, pois os atores universitários têm continuamente de se adaptar a situações de resolução de problemas.

Indiscutivelmente, cada organização delimita uma cultura organizacional única, gerada e sustentada pelos mais diversos elementos e formas. Isso significa que a cultura de uma organização sofre grande influência de seus fundadores, líderes, de seu processo histórico, de seu mercado. Nesse quadro, a cultura nacional é um dos fatores na formação da cultura organizacional e sua influência pode variar de organização para organização (Freitas, 1997, p. 41).

A autora ressalta que a análise da nossa própria cultura como povo contribui para gerenciar mudanças nas instituições. E para analisar nossa cultura é relevante recorrer a nossas origens e ao que somos hoje. Vê-se que a história das universidades brasileiras, desde o período colonial, é constituída por diversos entraves e esse cenário contribui para analisar como as universidades são vistas hoje por si próprias, pelos atores que dela fazem parte, e pela sociedade. Inclusive, essa análise contribui para entender de forma mais direta como a cultura do sigilo está presente nessas instituições e seus impactos, já que muitas vezes pode se tornar um recurso de defesa e proteção frente aos ataques que continuamente recebem, para além de a cultura do sigilo já ser uma característica das organizações públicas. Pires e Macêdo (2006) reforçam que estas possuem características de outros tipos de organizações, porém com algumas especificidades:

apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras. Tais diferenças são importantes na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos (Pires; Macêdo, 2006, p. 96).

O engajamento das universidades públicas na implantação da Lei de Acesso à Informação e seus dispositivos perpassa a cultura do sigilo. O próprio plano de carreira dos cargos técnicos administrativos em educação²⁹, servidores que compõem as universidades federais brasileiras, tem como base o regime estatutário organizado pela Lei nº 8.112/1990, a qual traz em seu artigo 116, inciso V, que os servidores devem atender com presteza ao público em geral, prestando as informações requeridas, ressalvadas as protegidas por sigilo, ao mesmo

²⁹ Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/lei/l11091.htm.

tempo em que, no inciso VIII do mesmo artigo, prescreve que estes devem guardar sigilo sobre assunto da repartição. Ou seja, não há clareza sobre quais seriam os assuntos da repartição merecedores de sigilo e quais seriam as informações merecedoras de acesso pelo público em geral. A LAI surge em um contexto desafiador para o direito de acesso à informação.

Além disso, há que se ter em conta a cultura solidificada pelo grupo que compõe o setor responsável pela Lei de Acesso à Informação, nomeado pela própria norma como Serviço de Informação ao Cidadão, já que sua cultura, influenciada pela cultura da própria universidade, pela cultura das profissões de seus integrantes e pela própria cultura nacional, pode significar um grande entrosamento com o direito de acesso à informação ou um grande entrave para seu alcance.

Em nosso cotidiano, coisas que à primeira vista parecem isoladas, com um pouco mais de atenção, encontram explicação na cultura nacional. Da mesma forma, com um olhar analítico, é possível encontrar no dia a dia das organizações do Brasil muito da cultura brasileira. Para que esse olhar seja mais aguçado, só é preciso um pouco de tato, de “jeitinho”, e isto quase todo brasileiro tem de sobra... (Freitas, 1997, p. 54).

A Administração Pública brasileira, por possuir algumas disfunções burocráticas, exige uma série de adaptações por parte do brasileiro, que, como vimos anteriormente, tem o seu “jeitinho” para conseguir dar conta da série de dificuldades que enfrenta para ter acesso a serviços e direitos que lhe são previstos na legislação. Com a universidade, não é diferente. Entretanto, apesar de integrar o Estado, a universidade pública se diferencia de seus demais órgãos porque possui características muito peculiares, funcionando como uma espécie de microcidade. E essa microcidade conta com diversas instâncias, umas mais independentes que outras e umas mais integradas que outras. É necessário considerar que dentro de uma mesma instituição coexistem diversas realidades e esse cenário muitas vezes é confuso não somente para a comunidade externa, mas também para a comunidade interna. Trigueiro (1999) cita, por exemplo, a precária comunicação interna, a capacidade de alguns atores da universidade em conseguir captar mais recursos que outros, gerando uma desigualdade interna e, de forma geral, a ausência de um controle central sobre o que é desenvolvido na universidade:

Além disso, em geral, inexiste uma política global de captação e distribuição interna de recursos financeiros, articulada a projeto de autonomia que valorize a qualidade acadêmica e a gestão dos recursos humanos nas universidades, favorecendo, desse modo, a prática do “salve-se quem puder” ou da “lei de Gerson”. Assim, vende-se qualquer coisa, de móveis a demarcação de terras indígenas, de serviços de gerenciamento em agências de órgãos públicos a consertos em computadores de grandes empresas, e consultorias de todos os tipos, sem qualquer critério global de prioridade ou de restrição. Nessa linha, ganha quem tem maior poder de mobilização, maiores contatos externos ou quem está em “posições estratégicas” nas universidades. Nem sempre se sabe

ao certo o que tem sido feito – que acordos, parcerias, convênios -, quais as prioridades atendidas, que objetivos estratégicos, se é que existem, têm sido perseguidos; enfim, há pouquíssima informação e clareza quanto a esses inúmeros trabalhos que proliferam nos campi universitários. Alguns depoimentos chegam a mencionar o fato de se divulgarem cursos fora da universidade, envolvendo professores com dedicação exclusiva, sem que o departamento dos mesmos docentes tenha sido comunicado ou sem que a divulgação tenha atingido a própria comunidade universitária. (...) nesse terreno, sabe-se da realização de inúmeros contratos sem licitação – sob o artifício de que uma instituição especializada, a universidade, pode dispensar, em determinadas situações, esta exigência legal –, e de vários convênios assinados sem o conhecimento e aprovação das chefias de unidades, diretorias de institutos ou faculdades, ou, mesmo, da administração superior da universidade. Em suma, há grande falta de controle do que se realiza internamente, sempre com o nome da instituição envolvido (Trigueiro, 1999, p. 83).

O autor também apresenta uma questão que perpassa não somente a burocracia universitária, mas o aparelho estatal de forma mais ampla, e que contribui para que os processos não evoluam com celeridade: a resistência às mudanças. Esse comportamento, aliado aos diversos entraves que a universidade já possui, impossibilita que a instituição avance com seu potencial de transformar a realidade, pois sua comunidade fica detida em problemas de menor relevância em vez de estar engajada na reflexão sobre sua missão. “A universidade pública no país tem grande dificuldade para olhar-se e perceber-se no conjunto das transformações sociais mais abrangentes” (Trigueiro, 1999, p. 50).

Enquanto a comunidade interna enfrenta uma série de impasses para que a universidade possa atuar de maneira mais adequada, a instituição também sofre as adversidades projetadas por atores externos. Marcovitch (1998, p. 104) menciona que a “universidade pública brasileira está sofrendo com uma crise de rejeição”. O autor traz algumas justificativas para essa crise, que muito tem a ver com a falta de sincronia entre o tempo da universidade e o tempo de outros integrantes da sociedade. Os investimentos na universidade dão resultados a longo prazo, enquanto o governo e as empresas esperam resultados mais imediatos, cada um por seus respectivos motivos. No caso do gestor público, por exemplo, “é desconfortável ser princípio durante quatro anos, transferindo para a universidade as moedas que coletou, através de impostos, e sabendo que tal verba vai gerar resultados em dez ou 15 anos” (Marcovitch, 1998, p. 104). Da parte da empresa, muitas vezes se espera da universidade o que não é seu papel cumprir, já que “a empresa frequentemente espera da universidade algo que ela não tem, que não é seu papel entregar, desenvolver ou realizar. Pode ser papel de uma empresa de engenharia, de um laboratório de pesquisa e desenvolvimento, de um instituto de pesquisa” (Marcovitch, 1998, p. 105). O autor ressalta o relacionamento da universidade com a mídia, a qual tem um

ritmo próprio e acelerado, incompatível com o ritmo acadêmico. Quando estes dois ritmos se sincronizam, há uma disseminação relevante do que a universidade produz.

A importância da autonomia universitária também é ressaltada por Marcovitch, o qual reforça que o ciclo de tempo da universidade, diverso daquele de outras instituições, coloca-a em uma situação de vulnerabilidade, caso ela não detenha autonomia:

A autonomia acadêmica é imperativa, porque os ciclos de tempo da universidade e do governo são díspares. Uma universidade trabalha com o ciclo de quatro ou cinco anos, na formação de alunos ou na preparação de uma geração de pesquisadores. Não é possível que gestores da universidade fiquem desorientados, a cada ano, com drásticas flutuações na liberação dos recursos financeiros por parte do governo. Tal dependência evidentemente seria fatal para os projetos acadêmicos. É lógico que deve haver na gestão universitária o máximo zelo pelos recursos públicos. No entanto, o estrago provocado pelo excessivo monitoramento externo, delineado para atividades rotineiras, é danoso para as ações inovadoras da universidade e para o futuro do país (Marcovitch, 1998, p. 99-100).

A autonomia é considerada por Fávero (1997) como inerente à própria essência da universidade, visto que é condição necessária para a instituição concretizar seus fins, trata-se de uma exigência. Sem ela, não é possível que a universidade realize de forma eficiente suas tarefas e funções. Além dos desafios mencionados e que são característicos de sua existência, a universidade é provocada a se adaptar de forma positiva ao progresso da humanidade, especialmente na área tecnológica.

Percebe-se que o século XXI está avançando de forma acelerada na busca de uma sociedade cada vez mais automatizada. Como a universidade conseguirá lidar com uma geração que nasce em meio às tecnologias? Como adaptar os processos internos da instituição à evolução tecnológica? O ensino a distância poderá ser absorvido pela universidade pública de forma mais enfática? E como será o papel da universidade nessa sociedade amplamente conectada? A própria Lei de Acesso à Informação exige uma Administração Pública imersa no governo eletrônico. As respostas para essas questões ainda não são evidentes, mas refletir sobre os desafios que as universidades já possuem atualmente dá pistas de que elas terão de fazer um grande esforço de adaptação. A pandemia de Covid-19, além disso, acelerou esse processo.

Marcovitch (1998) e Trigueiro (1999) já abordavam o tema no final da década de 1990 e as questões sobre a complexidade da relação entre universidade e tecnologias da informação se apresentavam de imediato. Fragmentação interna, diluição das possibilidades de interação concreta e face a face, acomodação para evitar o confronto da discordância, são algumas características apontadas por Trigueiro como decorrentes da inovação na área informacional

das universidades. O autor deixa claro que há conquistas nesse processo, mas não deixa de antever os problemas.

“A universidade adquiriu símbolos de modernização, via equipamentos, mas não modificou suas formas de atuação no relacionamento com seus professores ou com os alunos”, pontua Marcovitch (1998, p. 148). É relevante estender essa comparação para o relacionamento da universidade com a LAI, a qual possui seus processos imersos na tecnologia, mas muitas vezes não estende essa modernização para seus relacionamentos. As dificuldades que perpassam o dia a dia da universidade frente às novas tecnologias também impactam a forma como o direito de acesso à informação é trabalhado nessa instituição, pois ele é em grande parte dependente dos processos tecnológicos e da forma como a comunidade lida com esses processos. A literacia digital, discutida anteriormente, também deve ser pensada no âmbito da própria Administração Pública e dos servidores públicos que administram instrumentos de governo eletrônico.

Ao mesmo tempo em que é instada a promover maior transparência de sua atuação, de modo a continuamente reafirmar sua relevância, a universidade possui gargalos que dificultam essa promoção de informações e de conhecimento. Trigueiro menciona a grande descentralização e pulverização do poder interno coexistindo com a centralização de informações em determinadas áreas administrativas. Cita também os problemas relacionados à comunicação interna, que duplicam esforços nas universidades e comprometem seu efetivo controle:

No caso das universidades públicas brasileiras, o próprio tratamento, normalmente setorizado e limitado da comunicação, é um problema a examinar. São inúmeras questões que estão a merecer, hoje, especial atenção e dedicação por parte dessas instituições e que se inserem dentro desse grande tema da comunicação. As rotinas administrativas que não são adequadamente conhecidas por todos os envolvidos nos procedimentos, a comunicação precária entre diferentes órgãos, a pouca transparência nas decisões, os entraves e as dificuldades nas relações interpessoais – entre todos os níveis e segmentos -, a propensão dogmática, as orientações acadêmicas mal conduzidas, os resultados científicos distorcidos, a duplicação de trabalhos de pesquisa, enfim, imensa quantidade de exemplos e situações poderia ser descrita, aqui, como relacionada à problemática da comunicação interna das universidades (Trigueiro, 1999, p. 62).

O autor reforça que a peculiaridade de sua estrutura não exime a universidade de seu comprometimento social em relação ao adequado uso dos recursos públicos e do retorno à sociedade sobre sua atuação. Nesse sentido, o direito de acesso à informação é instrumento valioso para que haja esse inter-relacionamento entre sociedade e universidade. Superar as barreiras que impedem o bom funcionamento da Lei de Acesso à Informação é necessário e

urgente no caso das instituições de ensino superior públicas, as quais precisam autoafirmar continuamente sua relevância. Rodrigues (2013) menciona ainda o fato de que, apesar de suas características específicas, as universidades são instituições de natureza pública e produzem informações e documentos públicos, devendo, portanto, prestar contas à sociedade.

“A universidade, principalmente no Brasil, exige de todos nós uma obstinada busca do impossível”, destaca Marcovitch (1998). Uma convivência um tanto caótica marca a relação da universidade com seus diversos públicos, mas não se pode deixar de reconhecer sua valiosa contribuição para o desenvolvimento dos diversos campos e saberes, das diversas lutas, contextos e realidades sociais. É um caminho desafiador compreender e aperfeiçoar os procedimentos universitários, mas é um trabalho relevante para que se possa tirar melhor proveito do potencial que a universidade pública é capaz de gerar. Por isso, trabalhar a Lei de Acesso à Informação no contexto universitário é também trabalhar com possibilidades de melhor entendimento dessa instituição com seus agentes internos e externos. A seguir, o capítulo de caminhos metodológicos para a concretização do estudo será apresentado.

2. Caminhos metodológicos

Como já mencionado, o problema que guiou esta pesquisa foi compreender como se estruturam as dinâmicas de recebimento, tratamento, encaminhamento e resposta aos pedidos de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação em universidades públicas brasileiras e o que estas dinâmicas revelam sobre as relações organizacionais, culturais e sociais que permeiam o direito de acesso à informação nessas instituições. Para que a resolução desta questão fosse possível, empreendeu-se o presente percurso metodológico.

2.1. Caracterização da pesquisa

Caracterizou-se este estudo levando-se em consideração a Hermenêutica de Profundidade (HP) como método orientador da coleta e análise dos dados e também a classificação proposta por Gil (2019a; 2019b), o qual divide as pesquisas segundo sua finalidade, seu delineamento e os métodos empregados nela.

A Hermenêutica de Profundidade foi proposta pelo sociólogo John B. Thompson e “coloca em evidência o fato de que o objeto de análise é uma construção simbólica significativa, que exige uma interpretação” (Thompson, 2002, p. 356). Ele ressalta o papel relevante do processo de interpretação das formas simbólicas, quais sejam, falas, ações, textos, para a própria compreensão do objeto. A Hermenêutica de Profundidade é composta por três fases principais – análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação – além de uma “pré-fase” denominada interpretação da doxa. Essas fases serão explicadas posteriormente.

De acordo com sua finalidade, esta pesquisa foi considerada aplicada, pois voltada para aquisição de conhecimentos com objetivo de aplicá-los em uma situação determinada, qual seja, entender o funcionamento da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação nas universidades públicas brasileiras. Em relação ao seu delineamento, o estudo foi considerado, segundo seus objetivos, como exploratório, já que pretendeu se aproximar do problema para torná-lo mais evidente e construir hipóteses. Nesse sentido, foram aplicadas determinadas técnicas com o objetivo de compreender a dinâmica de estruturação do direito de acesso à informação nas instituições de ensino superior federais. Segundo a natureza dos dados, esta pesquisa foi considerada qualitativa, porque basicamente se utiliza de dados dessa natureza, como será evidenciado por meio das técnicas de pesquisa.

De acordo com a classificação segundo os métodos empregados, essa pesquisa foi caracterizada como comparativa. Gil ressalta que o método comparativo visa a salientar diferenças e similaridades entre determinados fenômenos (2019b). A investigação do direito de

acesso à informação foi empreendida em diferentes instituições de ensino superior federais com vistas a realçar justamente as disparidades e as semelhanças entre elas, de modo que este estudo as auxilie a encontrar maneiras de aperfeiçoar os procedimentos relacionados com o direito de acesso, especificamente com a LAI.

O objetivo geral da pesquisa foi verificar como se estruturam as dinâmicas da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em 27 universidades federais, escolhidas entre as instituições com maior desempenho por Unidade Federativa na edição de 2022³⁰ do Índice Geral de Cursos – IGC³¹, do Ministério da Educação, de modo que se pudesse ter um panorama nacional da situação do direito de acesso à informação em instituições de ensino superior de âmbito federal. O IGC avalia a qualidade das instituições de ensino superior, levando em consideração a média do Conceito Preliminar de Curso (CPC) dos cursos avaliados da instituição nos últimos três anos, a média dos conceitos de avaliação de seus programas de pós-graduação na última avaliação trienal e também a distribuição de estudantes entre os níveis de ensino. O índice varia de 1 a 5, sendo a nota mais baixa considerada insatisfatória e a maior nota, excelente.

Também foram considerados no mapeamento das instituições os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, instituídos pela Lei Federal nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, os quais são equiparados às universidades federais³². Entretanto, após a análise dos indicadores de acordo com os melhores desempenhos, nenhum Instituto Federal foi selecionado para a pesquisa, como demonstrado no quadro 3. No caso de empate no desempenho no IGC, foi considerada a instituição mais antiga da Unidade Federativa. Dessa maneira, pretende-se realizar o estudo nas seguintes instituições:

Quadro 3 – Instituições de ensino superior públicas participantes da pesquisa (maior índice no IGC 2022 por Unidade Federativa)

Unidade federativa	Universidade	Nota no IGC	Ano de fundação (em caso de empate)
Região Norte			
Amazonas (AM)	Universidade Federal do Amazonas (UFAM)	4	1909

³⁰ Edição mais recente à época da realização da pesquisa.

³¹ Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior/indice-geral-de-cursos-igc>. Acesso em: mai. 2024.

³² Disponível em: <http://www.ifs.edu.br/perguntas-frequentes-faq>. Acesso em: jul. 2023.

Roraima (RR)	Universidade Federal de Roraima (UFRR)	4	
Amapá (AP)	Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)	3	1990
Pará (PA)	Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	4	1951
Tocantins (TO)	Universidade Federal do Tocantins (UFT)	4	
Rondônia (RO)	Universidade Federal de Rondônia (UNIR)	4	
Acre (AC)	Universidade Federal do Acre (UFAC)	3	1974
Região Nordeste			
Maranhão (MA)	Universidade Federal do Maranhão (UFMA)	4	
Piauí (PI)	Universidade Federal do Piauí (UFPI)	4	1971
Ceará (CE)	Universidade Federal do Ceará (UFC)	5	
Rio Grande do Norte (RN)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)	5	
Pernambuco (PE)	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	5	
Paraíba (PB)	Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)	4	1952
Sergipe (SE)	Universidade Federal de Sergipe (UFS)	4	1963
Alagoas (AL)	Universidade Federal de Alagoas (UFAL)	4	
Bahia (BA)	Universidade Federal da Bahia (UFBA)	5	1946
Região Centro-Oeste			
Mato Grosso (MT)	Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)	4	
Mato Grosso do Sul (MS)	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)	4	1962
Goiás (GO)	Universidade Federal de Goiás (UFG)	4	1960
Distrito Federal (DF)	Universidade de Brasília (UnB)	5	

Região Sudeste			
São Paulo (SP)	Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)	5	1933 ³³
Rio de Janeiro (RJ) ³⁴	Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	5	1920
Espírito Santo (ES)	Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)	4	1954
Minas Gerais (MG)	Universidade Federal de Lavras (UFLA)	5	1908
Região Sul			
Paraná (PR)	Universidade Federal do Paraná (UFPR)	5	
Rio Grande do Sul (RS)	Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	5	1895
Santa Catarina (SC)	Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	5	

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Os objetivos específicos do estudo foram: a) construir diagnóstico sobre a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais; b) verificar fatores que prejudicam e fatores que otimizam o processo de tramitação de pedidos de acesso à informação nas instituições; e c) sugerir melhorias nos procedimentos que envolvem a Lei de Acesso à Informação em universidades federais. Estes objetivos foram considerados na elaboração dos instrumentos da pesquisa.

2.2. Desenho da pesquisa

O desenvolvimento de uma pesquisa percorre um caminho natural de descobertas, especialmente por meio da pesquisa bibliográfica e da revisão sistemática de outros trabalhos produzidos na área. Para o melhor entendimento de sua lógica, e também das técnicas empregadas para a obtenção de resultados, faz-se relevante traçar o desenho da pesquisa. De

³³ Considerou-se o ano de fundação da Escola Paulista de Medicina (EPM/Unifesp), que compôs os primórdios da Unifesp. A Universidade Federal de São Paulo, nos termos atuais, foi concebida em 1994. Disponível em: <https://medicina.unifesp.br/sobre/hist%C3%B3ria>.

³⁴ O Instituto Militar de Engenharia (IME) é considerado a instituição de ensino superior mais antiga (1792) do Rio de Janeiro (RJ) com nota 5 no IGC, porém, devido ao fato de pertencer ao Exército Brasileiro, entende-se que sua estrutura é muito diversa das demais universidades, optando-se, dessa maneira, por inserir no estudo a Universidade Federal do Rio de Janeiro, segunda mais antiga instituição de ensino superior do RJ com nota 5 no IGC.

acordo com Flick (2009), o desenho da pesquisa aborda quase todos os aspectos de um estudo, desde detalhes da coleta de dados até a seleção de técnicas para sua análise. De forma geral, trata-se de um plano para coletar e analisar as evidências que permitirão responder as perguntas que o pesquisador tenha feito. O autor ressalta a importância de apresentar no desenho da pesquisa a amostragem e a comparação pretendida no estudo. Além disso,

Uma característica central de qualquer bom desenho de pesquisa é seu potencial para limitar o foco do estudo planejado. Um bom desenho é uma pré-condição para desmembrar um tema de pesquisa complexo e um interesse amplo nesse tema em algo que se possa administrar em um tempo (sempre) limitado com recursos (sempre) limitados, e pode levar a uma abordagem e resultados que sejam relevantes. Construir com sucesso um desenho de pesquisa significa definir quem ou o que deve ser estudado (e quem ou o que não deve), quais são as dimensões de comparação relevantes e assim por diante (Flick, 2009, p. 66-67).

Seguindo as orientações do autor e como forma de tornar os direcionamentos da pesquisa mais claros, tem-se no quadro 4 o desenho desta pesquisa, o qual apresenta, de forma resumida, apontamentos sobre tema, questão problema, amostragem, objetivos, referencial teórico, percurso metodológico e considerações finais da pesquisa. De acordo com Flick, o desenho da pesquisa é importante para administração do tempo e das decisões sobre amostragem e utilização de determinados métodos. O autor reforça ainda que este desenho precisa estar aberto a alterações advindas do processo de pesquisa.

Quadro 4 – Desenho da pesquisa

Tema	
Dinâmicas de funcionamento da transparência passiva da LAI em universidades federais.	
Questão problema	
Como se estruturam as dinâmicas de recebimento, tratamento, encaminhamento e resposta aos pedidos de acesso à informação via LAI em universidades públicas brasileiras e o que estas dinâmicas revelam sobre as relações organizacionais, culturais e sociais que permeiam o direito de acesso à informação nessas instituições?	
Universo da pesquisa	Amostra da pesquisa
Universidades federais brasileiras	27 universidades federais, escolhidas entre as instituições com maior desempenho por Unidade Federativa na edição de 2022 do Índice Geral de Cursos (IGC), do Ministério da Educação.

Objetivo geral	Objetivos específicos		
Verificar como se estruturam as dinâmicas da transparência passiva da LAI em 27 universidades federais.	Construir diagnóstico sobre a transparência passiva da LAI em universidades federais.	Verificar fatores que prejudicam e fatores que otimizam o processo de tramitação de pedidos de acesso à informação nas instituições.	Sugerir melhorias nos procedimentos que envolvem a LAI em universidades federais.
Referencial teórico			
Histórico do direito de acesso à informação no Brasil.	Revisão sistemática da literatura com o termo de busca “Lei de Acesso à Informação e Universidades Federais”.	Pesquisa bibliográfica sobre Direitos Humanos, direito de acesso à informação, direito à educação e universidade.	
Percorso metodológico			
<i>Método de pesquisa</i>	<i>Técnicas de pesquisa para coleta de dados</i>		
Hermenêutica de Profundidade.	Realização de pedido de acesso à informação às instituições investigadas sobre a especificação das refeições do Restaurante Universitário.	Análise documental sobre: • Dados, disponíveis online, de criação do Serviço de Informação ao Cidadão nas instituições investigadas e dos respectivos	Aplicação de três questionários <i>on-line</i> : • Nos sindicatos, associações e diretórios estudantis, como forma de verificar o uso da LAI por essas organizações no contato com as universidades investigadas;

		<ul style="list-style-type: none"> setores aos quais é ligado. Notícias e publicações editoriais, em portais especializados em direito de acesso à informação, sobre tramitação da LAI em universidades. 	<ul style="list-style-type: none"> No SIC de cada instituição investigada para verificar características dos processos do setor e da tramitação dos pedidos de acesso. A aplicação no SIC foi dividida em duas fases, totalizando dois questionários.
<i>Sistematização e análise dos dados</i>			
Interpretação da doxa.	Análise sócio-histórica.	Análise formal.	Interpretação/Reinterpretação.
Considerações finais			

Fonte: elaborado pela autora (2024).

2.3. Técnicas de pesquisa

Em âmbito operacional, foi proposta a combinação de três técnicas de pesquisa: 1) realização de pedido de acesso à informação por meio do envio de um questionamento via plataforma de transparência passiva da Lei de Acesso à Informação a cada instituição investigada com o objetivo de verificar se haveria retorno, o tempo de retorno da informação e sua qualidade; 2) análise documental do *site* do Serviço de Informação ao Cidadão de cada universidade investigada, com o objetivo de verificar a data de criação da unidade e o seu vínculo com outros setores; análise documental, em portais especializados em direito de acesso à informação, de notícias e publicações editoriais sobre tramitação da LAI em universidades; e 3) envio de questionário para associações, sindicatos e diretórios estudantis relacionados às universidades, de modo a verificar a utilização da LAI por essas entidades em contato com as instituições de ensino superior às quais são ligadas; e envio de questionários ao SIC de cada universidade com perguntas sobre o funcionamento e características do setor. A intenção foi

analisar como os diferentes atores lidavam com os pedidos de informação e como se inter-relacionavam.

2.3.1. Realização de pedido de acesso à informação

Um primeiro passo para que se verificasse diretamente em que nível se encontrava a efetividade do direito de acesso à informação nas instituições de ensino superior foi testá-lo. Levando-se em consideração que esta pesquisa focaliza a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação, entendeu-se como fundamental a realização de um pedido de acesso à informação às universidades investigadas, de modo a compreender se haveria retorno a esta solicitação, a qualidade deste e também o seu prazo. Dessa maneira, foi enviado às instituições objeto deste estudo, por meio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR³⁵, o seguinte questionamento: “como é realizada a especificação das refeições do Restaurante Universitário?”

A plataforma Fala.BR permite o envio de pedidos de acesso à informação e outras manifestações a órgãos e entidades integrantes do poder público. Por meio dela é possível acompanhar o andamento das solicitações. Os pedidos foram realizados no dia 21 de agosto de 2023 para todas as instituições, conforme figura 4:

Figura 4 – Modelo de pedido de acesso à informação enviado às universidades investigadas

Descrição

Sobre qual assunto você quer falar

Acesso à informação

Não encontrou? Clique aqui

Resumo *

Precificação das refeições do Restaurante Universitário

Fale aqui *

Descreva abaixo o conteúdo de sua manifestação. Seja claro e objetivo.
Informações pessoais, inclusive identificação, não devem ser inseridas a não ser que sejam essenciais para a caracterização da manifestação.

Por gentileza, poderiam me informar como é realizada a precificação das refeições do Restaurante Universitário da universidade?

Incluir Anexos

Fonte: plataforma Fala.BR.

O prazo de retorno, de acordo com a LAI, é de 20 dias, prorrogáveis por mais 10. Dessa forma, as instituições tiveram até a data de 11 de setembro de 2023 para retorno e, com prorrogação, até 21 de setembro de 2023. A análise das respostas, que será apresentada em

³⁵ Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/>. Acesso em: jul 2023.

seção posterior, compreendeu: a) tempo de retorno: dentro do prazo, dentro do prazo com prorrogação, fora do prazo; e b) qualidade do retorno: resposta incompleta (não foram enviadas as informações requeridas); resposta completa genérica (não foram enviados detalhes sobre o pedido, apenas processos genéricos); e resposta completa com detalhes (instituição explicou minuciosamente os atores e procedimentos envolvidos, trazendo documentos e informações extras).

Ressalta-se que, à época do envio dos pedidos de informação, ainda não havia sido lançado o IGC de 2022, de forma que o envio foi realizado com base nas universidades com maior desempenho por unidade federativa na edição do IGC de 2021. Fazendo-se a comparação entre as duas edições para os fins desta pesquisa, a lista de universidades identificadas com maior pontuação permanece praticamente a mesma, com exceção do estado da Bahia, no qual a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) se destacou no IGC de 2021, enquanto que, no de 2022, houve empate entre esta e a Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pelo critério adotado para desempate neste estudo, qual seja, a antiguidade da instituição, a UFBA passou a integrar a lista das universidades investigadas em substituição à UFSB.

2.3.2. Análise documental

Esta técnica de pesquisa, conforme aponta Moreira (2009, p. 271), compreende “a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim”. É um recurso relevante para complementar outras técnicas de obtenção de dados e, no caso deste estudo, compõe parte da pré-fase de interpretação da doxa e da fase de análise sócio-histórica, pertencentes à Hermenêutica de Profundidade.

Foi realizada análise documental das páginas do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas com o objetivo de verificar a data de criação do SIC e seu vínculo com outros setores, assim como documentos oficiais que atestassem esse vínculo e a existência dessa unidade nas instituições. Essa busca foi realizada entre os meses de dezembro de 2024 e janeiro de 2025 nos seguintes endereços:

Quadro 5 – Endereços eletrônicos nos quais foi realizada busca para compor análise documental sobre o Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas

Universidade	Endereços eletrônicos do SIC e do setor ao qual é vinculado
Universidade Federal do Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> • https://portalouvidoria.ufam.edu.br/a-ouvidoria-2.html • https://portalouvidoria.ufam.edu.br/atendimento.html

Universidade Federal de Roraima	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufrr.br/proplan/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic/ • https://ufrr.br/ouvidoria-carta-de-servico-ao-usuario/
Universidade Federal do Amapá	<ul style="list-style-type: none"> • https://www2.unifap.br/ouvidoria/acesso-a-informacao/ • https://www2.unifap.br/ouvidoria/ • https://www2.unifap.br/ouvidoria/legislacoes/
Universidade Federal Rural da Amazônia	<ul style="list-style-type: none"> • https://novo.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15&catid=41&Itemid=549 • https://ouvidoria.ufra.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=290
Universidade Federal do Tocantins	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.uft.edu.br/gestao/setor-de-integridade-transparencia-e-acesso-a-informacao/localizacao-e-contatos • https://www.uft.edu.br/gestao/setor-de-integridade-transparencia-e-acesso-a-informacao • https://www.uft.edu.br/gestao/ouvidoria/servicos • https://www.uft.edu.br/acesso-a-informacao
Universidade Federal de Rondônia	<ul style="list-style-type: none"> • https://sic.unir.br/pagina/exibir/12269
Universidade Federal do Acre	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ufac.br/transparencia/sobre/servico-de-informacao-ao-cidadao-2013-sic • http://www2.ufac.br/site/nucleos/ouvidoria
Universidade Federal do Maranhão	<ul style="list-style-type: none"> • https://portalpadrao.ufma.br/ouvidoria/servicos/servico-de-informacao-ao-cidadao • https://portalpadrao.ufma.br/ouvidoria/a-ouvidoria/sobre
Universidade Federal do Piauí	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufpi.br/sic-ufpi • https://www.ufpi.br/o-que-e-ouvidoria • https://www.ufpi.br/regimento-ouvidoria
Universidade Federal do Ceará	<ul style="list-style-type: none"> • https://acessoainformacao.ufc.br/pt/servico-de-informacao-ao-cidadao/ • https://www.ufc.br/ouvidoria • https://ouvidoria.ufc.br/wp-content/uploads/2021/08/carta-de-servicos-da-ufc-2-1-1.pdf

	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2015/resolucao09_consuni_2015.pdf
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	<ul style="list-style-type: none"> • https://acessoainformacao.ufrn.br/sic/ • https://www.ouvidoria.ufrn.br/documentos/5cf84359789417820f0c36c01ff83b72
Universidade Federal de Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ufpe.br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao • https://www.ufpe.br/ouvidoriageral
Universidade Federal de Campina Grande	<ul style="list-style-type: none"> • https://portal.ufcg.edu.br/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic.html • https://ouvidoria.ufcg.edu.br/duvidas-frequentes.html • https://www.ufcg.edu.br/~costa/resolucoes/res_12102006.pdf
Universidade Federal de Sergipe	<ul style="list-style-type: none"> • https://acessoainformacao.ufs.br/pagina/5945-servico-de-informacao-ao-cidadao-sic • https://ouvidoria.ufs.br/pagina/655 • https://daffy.ufs.br/uploads/page_attach/path/14758/022009_Ouvidoria_da_UFS.doc.pdf • https://www.sigrh.ufs.br/sigrh/public/documentos/ufs/regimento_interno_40_2018.pdf • https://acessoainformacao.ufs.br/uploads/page_attach/path/18983/Relatorio_LAI_UFS_2022.pdf
Universidade Federal de Alagoas	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufal.br/ouvidoria/sic-ufal • https://ufal.br/ouvidoria/perguntas-frequentes
Universidade Federal da Bahia	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufba.br/sic • https://ufba.br/acessoainformacao • https://proplan.ufba.br/estrutura
Universidade Federal de Mato Grosso	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ufmt.br/unidade/acessoainformacao/pagina/10_servico-de-informacao-ao-cidadao-sic/11527#top_page • https://www.ufmt.br/unidade/ouvidoria/pagina/apresentacao/657#top_page

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ufms.br/acesso-a-informacao/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic/ • https://ouvidoria.ufms.br/historico-2/ • https://ouvidoria.ufms.br/files/2024/11/Relatorio-transparencia-passiva.pdf
Universidade Federal de Goiás	<ul style="list-style-type: none"> • https://sic.ufg.br/n/135000-servico-de-informacao-ao-cidadao-sic • https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/SEI_UFG - 1992202 - PORTARIA - Regulamenta%C3%A7%C3%A3o do SIC.pdf • https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/SEI_UFG - 2037331 - PORTARIA - Retifica%C3%A7%C3%A3o_da_Regulamenta%C3%A7%C3%A3o do SIC.pdf • https://cidarq.ufg.br/p/22834-sobre-o-cidarq
Universidade de Brasília	<ul style="list-style-type: none"> • https://ouvidoria.unb.br/servico-de-informacao-ao-cidadao • https://ouvidoria.unb.br/apresentacao • https://ouvidoria.unb.br/images/legislacoes/Ato-da-Reitoria-1695-2017---Cria-SIC-e-a-Coordenao-no-SIC.pdf
Universidade Federal de São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.unifesp.br/servico-de-informacao-ao-cidadao-lai • https://ouvidoria.unifesp.br/institucional/ouvidoria
Universidade Federal do Rio de Janeiro	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufrj.br/acesso-a-informacao/sic/ • http://www.ouvidoria.ufrj.br/index.php/apresentacao-lai/instrucao-normativa • http://www.ouvidoria.ufrj.br/index.php/apresentacao/regime-nto-interno • https://ufrj.br/wp-content/uploads/2021/12/relatorio-lai-ufrj-2021.pdf
Universidade Federal do Espírito Santo	<ul style="list-style-type: none"> • https://sic.ufes.br/apresentacao-0 • https://ouvidoria.ufes.br/apresentacao

Universidade Federal de Lavras	<ul style="list-style-type: none"> • https://ufla.br/acessoainformacao/regulamento
Universidade Federal do Paraná	<ul style="list-style-type: none"> • https://sic.ufpr.br/servico-de-informacao-ao-cidadao/ • https://sic.ufpr.br/
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.ufrgs.br/ufrgs/acessoainformacao/servico-de-informacao-ao-cidadao-sic • https://www.ufrgs.br/ouvidoria/ • https://www.ufrgs.br/ouvidoria/documentos/Portaria5144-2009.pdf • https://www.ufrgs.br/ouvidoria/documentos/Portaria_2267-2024_Cria_Unidade_%20Integridade_Transparencia_Acesso_Informacao_UFRGS.pdf • https://www.ufrgs.br/integridade/
Universidade Federal de Santa Catarina	<ul style="list-style-type: none"> • https://acessoainformacao.ufsc.br/servico-de-informacao-ao-cidadao/ • https://ouvidoria.ufsc.br/sobre/

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Por meio da busca não foi possível identificar, em todas as universidades, as informações necessárias sobre a data de criação do SIC e sobre o setor ao qual seria vinculado, de modo que foi necessário entrar em contato diretamente com algumas delas para solicitar informações faltantes ou confirmar dados. Esse contato foi realizado em dezembro de 2024 por e-mail com as seguintes instituições:

- Universidade Federal do Amazonas;
- Universidade Federal de Roraima;
- Universidade Federal do Amapá;
- Universidade Federal de Tocantins;
- Universidade Federal de Rondônia;
- Universidade Federal de Pernambuco;
- Universidade Federal de Alagoas;
- Universidade Federal da Bahia;
- Universidade Federal de São Paulo;
- Universidade Federal de Lavras;

- Universidade Federal do Espírito Santo;
- Universidade Federal do Paraná;
- Universidade Federal do Rio Grande do Sul;
- Universidade Federal de Santa Catarina.

Algumas das instituições listadas acima solicitaram a formalização da demanda por meio da plataforma Fala.BR, o que foi feito em dezembro de 2024. São elas:

- Universidade Federal do Amazonas;
- Universidade Federal do Amapá;
- Universidade Federal do Tocantins;
- Universidade Federal de Pernambuco;
- Universidade Federal de Alagoas;
- Universidade Federal da Bahia;
- Universidade Federal de São Paulo;
- Universidade Federal de Lavras;
- Universidade Federal do Espírito Santo.

As informações sobre o histórico de criação do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas foram reunidas em um quadro, o qual será apresentado na seção de análise sócio-histórica do próximo capítulo.

A análise documental foi também utilizada para composição de dados para a interpretação da doxa, pré-fase de investigação das formas simbólicas proposta pela Hermenêutica de Profundidade, que tem como objetivo verificar o entendimento cotidiano que os atores envolvidos com as formas simbólicas possuem destas. É uma fase relevante para se observar as crenças e opiniões presentes na vida social acerca do objeto estudado.

Foi empreendida análise documental, em portais de instituições relacionadas com o direito de acesso à informação, de notícias e publicações editoriais sobre a utilização da LAI em universidades. A seleção destas organizações foi realizada com base na lista disponibilizada pelo repositório WikiLAI (Lista [...], 2021), gerido pela agência de dados independente Fiquem Sabendo. Em 16 de janeiro de 2025, data de acesso ao repositório, a lista contemplava as seguintes instituições:

Quadro 6 – Lista de instituições relacionadas com o direito de acesso à informação de acordo com o repositório WikiLAI

Organização	Endereço eletrônico
-------------	---------------------

Achados e Pedidos: plataforma sob gestão da organização não governamental Transparência Brasil e da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) que reúne pedidos de acesso à informação e respectivas respostas da Administração Pública	https://achadosepedidos.org.br/home
Abraji: Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo	https://abraji.org.br/
ANDI: antes denominada Agência de Notícias dos Direitos da Infância, hoje atua nas áreas temáticas Infância e Juventude, Inclusão e Sustentabilidade e Políticas de Comunicação com o mote Comunicação e Direitos	https://andi.org.br/
Artigo 19: organização não governamental de Direitos Humanos. Seu nome tem origem no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, que se relaciona com a liberdade de opinião e de expressão	https://artigo19.org/
Contas Abertas: associação que reúne pessoas físicas e jurídicas interessadas em contribuir para o controle social sobre os orçamentos públicos	http://www.contasabertas.org.br/
Brasil.io: repositório de dados públicos disponibilizados em formato acessível	https://brasil.io/home/
Colaboradados: base colaborativa de dados que tem como objetivo difundir informação	https://colaboradados.github.io/
FENAJ: Federação Nacional dos Jornalistas	https://fenaj.org.br/
Fiquem Sabendo: organização sem fins lucrativos especializada no acesso a informações públicas	https://fiquemsabendo.com.br/
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas: coalização de organizações e pesquisadores em defesa da transparência pública e da Lei de Acesso à Informação	https://informacaopublica.org.br/
Instituto Centro de Vida: organização sem fins lucrativos que tem como finalidade disseminar inovações nos temas da transparência, da governança ambiental e das políticas públicas	https://www.icv.org.br/
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC): organização sem fins lucrativos orientada para a ampliação da	https://inesc.org.br/

participação social em espaços de deliberação de políticas públicas	
Instituto Ethos: organização social sem fins lucrativos cuja missão é mobilizar, sensibilizar e ajudar as empresas a gerirem seus negócios de forma socialmente responsável, tornando-as parceiras na construção de uma sociedade justa e sustentável	https://www.ethos.org.br/
Instituto de Governo Aberto: organização fundada por mulheres que atua para o fortalecimento da gestão pública por meio da transparência, da participação social e da integridade	https://institutodegovernoaberto.com.br/
Instituto Millenium: associação civil sem fins lucrativos e sem vinculação político-partidária, reconhecida como uma entidade que defende interesses públicos e, principalmente, valores e princípios democráticos que pautam o desenvolvimento do país	https://institutomillenium.org.br/
Instituto Não Aceito Corrupção: associação civil sem fins lucrativos voltada para o combate inteligente e estratégico da corrupção por meio de pesquisa, políticas públicas, educação e mobilização da sociedade	https://www.naoaceitocorrupcao.org.br/
Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio (ITS): organização que estuda o impacto e o futuro da tecnologia no Brasil e no mundo	https://itsrio.org/pt/home/
Jeduca: Associação de Jornalistas de Educação	https://jeduca.org.br/
Livre.jor: agência de notícias especializada em jornalismo de dados, com foco na cobertura da política do Paraná e na fiscalização de governos	https://livre.jor.br/
Observatório da Ética Jornalística (ObjETHOS/UFSC): iniciativa de pesquisa, acompanhamento e monitoramento da ética praticada por jornalistas e meios de informação	https://objethos.wordpress.com/
Operação Serenata de Amor: projeto de tecnologia que usa inteligência artificial para auditar contas públicas e auxiliar no controle social	https://serenata.ai/

<p>Open Knowledge Brasil (OKBR): também chamada de Rede pelo Conhecimento Livre, é o capítulo da <i>Open Knowledge International</i> no Brasil. Utiliza e desenvolve ferramentas cívicas, faz análises de políticas públicas, trabalha com jornalismo de dados e promove o conhecimento livre para tornar a relação entre governo e sociedade mais transparente</p>	<p>https://ok.org.br/</p>
<p>Projeto SOS Imprensa – UnB: projeto de extensão da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília que promove o debate sobre a cobertura midiática</p>	<p>https://sosimprensa.wordpress.com/</p>
<p>Queremos Saber: projeto sem fins lucrativos desenvolvido por cidadãos interessados em um Brasil mais transparente que intermedia pedidos de acesso à informação para que o cidadão não necessite revelar sua identidade</p>	<p>https://queremossaber.org.br/</p>
<p>Querido Diário: projeto que reúne dados sobre diários municipais de forma integrada</p>	<p>https://queridodiario.ok.org.br/</p>
<p>Renoi: Rede Nacional de Observatórios de Imprensa</p>	<p>http://renoi.blogspot.com/</p>
<p>Rede Nossa São Paulo: organização da sociedade civil que tem por missão mobilizar diversos segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa, democrática e sustentável</p>	<p>https://www.nossasaopaulo.org.br/</p>
<p>Repórteres Sem Fronteiras (RSF): organização internacional sem fins lucrativos que atua pela liberdade, o pluralismo e a independência do jornalismo e defende aqueles que encarnam esses ideais</p>	<p>https://rsf.org/pt-br</p>
<p>Transparência Brasil: organização da sociedade civil que há mais de 20 anos luta por transparência, controle social e integridade do poder público</p>	<p>https://www.transparencia.org.br/</p>
<p>Transparência Internacional: organização sem fins lucrativos anticorrupção sediada em Berlim que atua a nível internacional, com sede no Brasil</p>	<p>https://transpareciainternacional.org.br/</p>

Transparência Partidária: não foram localizadas informações sobre esse projeto	
---	--

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Optou-se por selecionar, dentre as instituições da lista, aquelas que possuíam em seus portais uma seção sobre notícias ou publicações, de modo a realizar a busca de matérias jornalísticas ou publicações editoriais sobre a relação entre Lei de Acesso à Informação e universidades federais. Chegou-se à seguinte relação de instituições:

Quadro 7 – Lista de instituições selecionadas para busca de notícias com base no repositório WikiLAI

Organização	Endereço eletrônico	Nome da seção
Achados e Pedidos	<ul style="list-style-type: none"> • https://achadosepedidos.org.br/namidia • https://achadosepedidos.org.br/publicacoes 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobre - Notícias • Publicações
Abraji	<ul style="list-style-type: none"> • https://abraji.org.br/noticias?utf8=%E2%9C%93&filter_selected=acesso-a-informacao • https://abraji.org.br/publicacoes?utf8=%E2%9C%93&filter_selected=acesso-a-informacao 	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso à Informação – Notícias – Acesso à Informação • Acesso à informação – Publicações – Acesso à Informação
ANDI	<ul style="list-style-type: none"> • https://andi.org.br/publicacoes/ • https://andi.org.br/noticias/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Acervo – Publicações • Informe-se – Notícias – Acesso à Informação
Artigo 19	<ul style="list-style-type: none"> • https://artigo19.org/noticias/ • https://artigo19.org/categoria/publicacoes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias • Publicações
Fenaj	<ul style="list-style-type: none"> • https://fenaj.org.br/?s= 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias
Fiquem Sabendo	<ul style="list-style-type: none"> • https://fiquemsabendo.com.br/publicacoes 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações
Fórum de Direito de Acesso a	<ul style="list-style-type: none"> • https://informacaopublica.org.br/fique-por-dentro/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Fique por dentro – Notícias

Informações Públicas		
Instituto Centro de Vida	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.icv.org.br/noticias/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias
INESC	<ul style="list-style-type: none"> • https://inesc.org.br/informe-se/noticias/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias
Instituto Ethos	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.ethos.org.br/tipopost/noticias/ • https://www.ethos.org.br/publicacoes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias • Publicações
Instituto Governo Aberto	<ul style="list-style-type: none"> • https://institutodegovernoaberto.com.br/publicacoes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações
Instituto Millenium	<ul style="list-style-type: none"> • https://institutomillenium.org.br/categoria/millenium-papers/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Papers
ITS	<ul style="list-style-type: none"> • https://itsrio.org/pt/producoes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Produções
Jeduca	<ul style="list-style-type: none"> • https://jeduca.org.br/noticias • https://jeduca.org.br/guias 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias • Guias
Livre.jor	<ul style="list-style-type: none"> • https://livre.jor.br/recentes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias – Lei de Acesso à Informação
ObjETHOS/UFSC	<ul style="list-style-type: none"> • https://objethos.wordpress.com/2021/05/15/papers/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Papers
OKBR (incluindo busca no blog do projeto Querido Diário)	<ul style="list-style-type: none"> • https://ok.org.br/noticias/ • https://ok.org.br/publicacoes/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias • Publicações
Rede Nossa São Paulo	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.nossasaopaulo.org.br/noticias/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias
Transparência Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.transparencia.org.br/noticias • https://www.transparencia.org.br/publicacoes 	<ul style="list-style-type: none"> • Notícias • Publicações

Transparéncia Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • https://transparenciainternacional.org.br/producao-de-conhecimento/ • https://transparenciainternacional.org.br/posts/ 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicações • Blog
-----------------------------	--	---

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Na investigação realizada de 23 a 30 de janeiro de 2025, inseriu-se a palavra-chave “universidade” no campo de busca das seções sobre notícias e publicações das organizações selecionadas, de modo a filtrar conteúdo relacionado ao tema. No caso daquelas em que não havia campo de busca dentro da seção, realizou-se busca geral no *site*. Nas situações em que o termo “universidade” retornou muitos resultados, optou-se por restringir a busca empregando os termos “universidade e acesso à informação”. O período selecionado para busca compreendeu os anos de 2012 a 2024, de modo que se tivesse um panorama desde a entrada em vigor da LAI. As instituições que apresentaram algum material indicativo da tramitação da LAI em universidades federais³⁶ foram as seguintes:

Quadro 8 – Instituições relacionadas com o direito de acesso à informação, com base no repositório WikiLAI, que possuem conteúdo sobre uso da LAI em universidades federais

Organização	Conteúdo	Data	Título	Endereço eletrônico
Abraji	Relatório	06/2023	Relatório de Pesquisa - 10 anos da LAI	https://abraji.org.br/publicacoes/relatorio-de-pesquisa-10-anos-da-lai
ANDI	Notícia	04/05/2020	Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928	https://andi.org.br/2020/05/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/

³⁶ Optou-se pela exclusão de notícias que versavam sobre estudos desenvolvidos em universidades sobre a Lei de Acesso à Informação, pois o objetivo da busca foi encontrar conteúdo sobre a tramitação da norma nessas instituições.

Fiquem Sabendo	Notícia	18/07/2024	Indígenas no ensino superior: bolsa permanência beneficia 7 mil estudantes no país	https://fiquemsabendo.com.br/educacao/indigenas-no-ensino-superior-bolsa-permanencia-beneficia-7-mil-estudantes-no-pais
Fiquem Sabendo	Notícia	07/11/2022	Universidades enfrentam processos de candidatos indeferidos	https://fiquemsabendo.com.br/educacao/unidades-enfrentam-processos-de-candidatos-indeferidos
Fiquem Sabendo	Notícia	20/07/2022	Maioria dos candidatos chamados para comissão étnico-racial na UFRGS é indeferida	https://fiquemsabendo.com.br/educacao/ufrgs-etnico-racial
Fiquem Sabendo	Notícia	18/06/2020	Hospitais universitários somam 3,4 mil profissionais afastados por Covid-19	https://fiquemsabendo.com.br/undefined/hospitais-universitarios-covid-19
Fiquem Sabendo	Notícia	02/09/2019	'O cidadão não deve aceitar respostas preguiçosas', diz Marcio Cunha Filho	https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/marcio-cunha-filho
Fiquem Sabendo	Notícia	23/03/2019	UFMT: até pesquisa sobre flauta sob sigilo	https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/ufmt-documentos-sigilosos

			na federal - Don't LAI to me #3	
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Notícia (mesma da ANDI)	04/05/2020	Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928	https://informacaopublica.org.br/leia/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Notícia	09/04/2015	MPF recomenda cumprimento da Lei de Acesso à Informação em concursos públicos	https://informacaopublica.org.br/leia/mpf-recomenda-cumprimento-da-lei-de-acesso-a-informacao-em-concursos-publicos/
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Notícia	16/12/2013	Governo nega quase todos os recursos finais em pedidos da Lei de Acesso à Informação	https://informacaopublica.org.br/leia/governo-nega-quase-todos-os-recursos-finais-em-pedidos-da-lei-de-acesso-a-informacao/
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Notícia	26/06/2013	UFSC está entre 10 órgãos federais com mais informações sigilosas	https://informacaopublica.org.br/leia/ufsc-esta-entre-10-orgaos-federais-com-mais-informacoes-sigilosas/
Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas	Notícia	19/07/2012	Cinco professores do Ceará estão na lista dos 10 mais bem pagos	https://informacaopublica.org.br/leia/cinco-professores-do-ceara-estao-na-lista-dos-10-mais-bem-pagos/

Instituto Ethos	Notícia (mesma da ANDI)	05/05/2020	Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928	https://www.ethos.org.br/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/
Livre.jor	Notícia (mesma da ANDI)	04/05/2020	Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928	https://livre.jor.br/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/
Livre.jor	Notícia	02/07/2015	Corredor Cultural: qual o papel da UFPR no projeto? E da iniciativa privada?	https://livre.jor.br/corredor-cultural-qual-o-papel-da-ufpr-no-projeto-e-da-iniciativa-privada/
Livre.jor	Notícia	18/03/2015	Onde está a “inovação” nas universidades paranaenses?	https://livre.jor.br/onde-esta-inovacao-nas-universidades-paranaenses/
Rede Nossa São Paulo	Notícia	12/01/2018	1/3 das universidades federais tem denúncia em cota racial; governo quer avaliação visual	https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/12/1-3-das-universidades-federais-tem-denuncia-em-cota-racial-governo-quer-avaliacao-visual/

Transparéncia Brasil	Relatório	05/2020	Alterações no atendimento a pedidos de informação e a MP 928	https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Alteracoes_atendimento_pedidos_de_informacao_e_MP_928.pdf
Transparéncia Brasil	Relatório	11/2018	O que a população quer saber do poder público?	https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/RelatorioLAI_TransparenciaBrasil_2018_vf.pdf

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Os materiais relacionados acima foram analisados na seção de interpretação da doxa do próximo capítulo.

2.3.3. Questionários

Outra técnica de pesquisa escolhida para o estudo foi a aplicação de questionários. Marconi e Lakatos (2021) definem o questionário como:

Instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador. Em geral, o pesquisador envia o questionário ao informante, pelo correio ou por e-mail; depois de preenchido, o pesquisado devolve-o da mesma forma que o recebeu (Marconi; Lakatos, 2021, p. 218-219).

As autoras adotam uma classificação das perguntas do questionário quanto à forma e objetivo. Em relação à primeira classificação, o roteiro é composto por perguntas abertas, que permitem uma resposta livre por parte do informante, e perguntas fechadas, nas quais é necessário escolher uma opção entre aquelas disponibilizadas. Quanto ao objetivo, há perguntas de fato, que dizem respeito a questões mais fáceis de precisar, como dados de identificação de idade, sexo, ocupação, etc., e perguntas de opinião sobre situações vinculadas ao tema. Essa classificação foi levada em consideração na formulação dos modelos de questionário utilizados na pesquisa.

Gil (2019b) ressalta que o questionário possui vantagens e desvantagens. Responder no momento em que achar mais conveniente, não expor os pesquisados à influência do entrevistador, ter menos custos de realização são, por exemplo, algumas vantagens. Entretanto, também há limitações nesta técnica, visto que ela impede o auxílio ao informante nos casos em

que ele tiver dúvidas, impede o conhecimento das circunstâncias em que as perguntas foram respondidas, não oferece garantia de devolução, entre outras.

O questionário foi uma ferramenta utilizada em diferentes fases da pesquisa. Para realização da interpretação da doxa do método da Hermenêutica de Profundidade realizou-se envio de questionário para associações e sindicatos de técnicos e de docentes e também para diretórios estudantis de cada instituição investigada. Este questionário, cujo modelo está disponível no apêndice A, teve como objetivo verificar se essas organizações já utilizaram a LAI para contato com as universidades às quais estavam ligadas e como foi essa utilização. As entidades para as quais foi enviado o questionário foram as seguintes:

Quadro 9 – Lista de instituições (associações, sindicatos e entidades estudantis) relacionadas com as universidades federais investigadas

Universidade	Organizações relacionadas à universidade
Universidade Federal do Amazonas	<p>Associação dos Docentes da UFAM (ADUA): https://www.adua.org.br/</p> <p>Associação dos Servidores da UFAM (ASSUA): https://assua.ufam.edu.br/</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Superior do Estado do Amazonas (SINTESAM): https://www.sintesam.org.br/fale-conosco</p> <p>DCE UFAM: https://www.instagram.com/dceufam/</p>
Universidade Federal de Roraima	<p>Seção Sindical dos Docentes da UFRR (SESDUF RR): http://sesduf-rr.org.br/site/</p> <p>Sindicato dos Técnicos Administrativos da UFRR (SINTAUFR): https://sintaufr.wordpress.com/</p> <p>DCE UFRR: https://www.instagram.com/dceufr/</p>
Universidade Federal do Amapá	<p>Sindicato dos Docentes da UNIFAP (SINDUFAP): https://www.instagram.com/sindufap/</p> <p>Sindicato dos Técnicos Administrativos da UNIFAP (Sinstaufap): https://www.instagram.com/servidor_taesinstaufap/</p>

	DCE UNIFAP: contato não localizado
Universidade Federal Rural da Amazônia	Associação dos Docentes da UFRA (ADUFRA): https://adufra.com.br/
	Sindicato dos Técnicos Administrativos Ativos, Aposentados e Pensionistas das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado do Pará (SINDTIFES): https://www.sindtifes.org.br/
	DCE UFRA: https://www.instagram.com/dceufra/
Universidade Federal do Tocantins	Seção Sindical dos Docentes da UFT (SESDUFT): https://www.instagram.com/sesduft.secaosindical/
	Sindicato dos Técnicos Administrativos (Sintad): contato não localizado
	DCE UFT: https://www.instagram.com/dceuftoficial/
Universidade Federal de Rondônia	Associação dos Docentes da UNIR (ADUNIR): https://adunir.com.br/
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Fundação UNIR (SINTUNIR): https://sintunir.webnode.page/
	DCE UNIR: https://www.instagram.com/dce_unir/
Universidade Federal do Acre	Associação dos Docentes da UFAC (ADUFAC): https://www.instagram.com/adufac/
	Sindicato dos Trabalhadores Técnicos-Administrativos em Educação do Terceiro Grau do Acre (SINTEST AC): https://sintest-ac.org/
	DCE UFAC: https://www.instagram.com/dceufac/
Universidade Federal do Maranhão	Associação de Professores da Universidade Federal do Maranhão e Seção Sindical (APRUMA): https://apruma.org.br/quem-somos/

	<p>Sindicato dos Trabalhadores em Educação de 3º grau no Estado do Maranhão (SINTEMA): http://sintema.org.br/sintema/quem-somos/</p>
	<p>DCE UFMA: https://www.instagram.com/dceufmaoficial/</p>
Universidade Federal do Piauí	<p>Associação dos Docentes da Universidade Federal do Piauí (ADUFPI): https://adufpi.org.br/</p>
	<p>Sindicato dos Trabalhadores da Universidade Federal do Piauí (SINTUF PI): https://sintufpi.org.br/</p>
	<p>DCE UFPI: https://www.dceufpi.com.br/</p>
Universidade Federal do Ceará	<p>Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará (ADUFC): https://www.adufc.org.br/#</p>
	<p>Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais no Estado do Ceará (SINTUF CE): https://www.sintufce.org.br/</p>
	<p>DCE UFC: https://www.instagram.com/dce_ufc/</p>
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	<p>Sindicato dos Docentes da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (ADURN): https://www.adurn.org.br/</p>
	<p>Sindicato dos Estadual dos Trabalhadores em Educação no Ensino Superior (SINTEST RN): https://www.instagram.com/sintestrn/</p>
	<p>DCE UFRN: https://www.instagram.com/dceufrn/</p>
Universidade Federal de Pernambuco	<p>Associação dos Docentes da UFPE (ADUFEPE): http://www.adufepe.org.br/</p>
	<p>Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais de Pernambuco (SINTUFEPE): https://sintufepessufpe.blogspot.com/p/quem-somos.html/</p>
	<p>DCE UFPE: https://www.instagram.com/dceufpe/</p>

Universidade Federal de Campina Grande	<p>Associação dos Docentes da UFCG (ADUFCG): https://adufcg.org.br/</p> <p>Sindicato dos Servidores da UFCG (SINTESUF): https://sintesuf.org.br/</p> <p>DCE UFCG: https://www.instagram.com/dceufcg/</p>
Universidade Federal de Sergipe	<p>Associação dos Docentes da UFS (ADUFS): https://adufs.org.br/</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores Técnico-administrativos em Educação da UFS (SINTUFS): https://www.sintufs.org.br/</p> <p>DCE UFS: https://www.instagram.com/dceufsoficial/</p>
Universidade Federal de Alagoas	<p>Associação dos Docentes da UFAL (ADUFAL): https://www.adufal.org.br/#bp31750</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores na UFAL (SINTUFAL): https://sintufal.org.br/index</p> <p>DCE UFAL: https://www.instagram.com/dceufal/</p>
Universidade Federal da Bahia	<p>Sindicato dos Professores das Instituições Federais de Ensino Superior da Bahia (APUB): https://www.apub.org.br/</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Universidades Públicas Federais no Estado da Bahia (ASSUFBA): http://www.assufba.org.br/novo/</p> <p>DCE UFBA: https://www.instagram.com/ufbadce/</p>
Universidade Federal de Mato Grosso	<p>Associação dos Docentes da UFMT (ADUFMAT): https://www.adufmat.org.br/portal/</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores nas Instituições Públicas de Ensino Superior no Estado de Mato Grosso (SINTUF MT): https://sintufmt.org.br/</p> <p>DCE UFMT: https://www.instagram.com/dceufmtcba/</p>
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	<p>Seção Sindical dos Professores da UFMS (ADUFMS): https://adufms.org.br/</p> <p>Sindicato dos Trabalhadores das Instituições Federais de Ensino do Estado de Mato Grosso do Sul (SISTA MS): https://www.sistams.org.br/</p>

	DCE UFMS: https://www.instagram.com/dceufmsoficial/
Universidade Federal de Goiás	Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás (ADUFG): https://www.adufg.org.br/
	Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado de Goiás (Sint-IFESGO): https://sint-ifesgo.org.br/#
	DCE UFG: https://www.instagram.com/dceufg/
Universidade de Brasília	Associação dos Docentes da UnB (ADUnB): https://adunb.org/
	Sindicato dos Trabalhadores da Fundação UnB (SintFUB): https://sintfub.org.br/
	DCE UnB: https://www.instagram.com/dceunb/
Universidade Federal de São Paulo	Associação dos Docentes da UNIFESP (ADUNIFESP): https://adunifesp.org.br/
	Sindicato dos Trabalhadores da UNIFESP (SINTUNIFESP): https://sindicatosintunifesp.com.br/
	DCE UNIFESP: https://www.instagram.com/dce.unifesp/
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Seção Sindical dos Docentes da UFRJ (ADUFRJ): https://www.adufrj.org.br/index.php/pt-br/
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFRJ (Sintufrj): https://sintufrj.org.br/
	DCE UFRJ: https://www.instagram.com/dceufrj/
Universidade Federal do Espírito Santo	Associação dos Docentes da UFES (ADUFES): https://wp.adufes.org.br/
	Sindicato dos Trabalhadores na UFES (SINTUFES): https://sintufes.org.br/
	DCE UFES: https://www.instagram.com/dceufes/
Universidade Federal de Lavras	Associação dos Docentes da UFLA (ADUFLA): https://adufla.org.br/site/
	Sindicato dos Técnicos Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino de Lavras (SindUFLA): https://www.sindufla.org.br/

	DCE UFLA: https://www.instagram.com/dce.ufla/
Universidade Federal do Paraná	Associação dos Professores da UFPR (APUFPR): https://apufpr.org.br/
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná (SINDITEST PR): https://www.sinditest.org.br/category/ufpr/
	DCE UFPR: https://www.instagram.com/dce_ufpr/
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Seção Sindical do ANDES-SN na UFRGS (ANDES UFRGS): https://andesufrgs.org.br/
	Sindicato dos Técnicos Administrativos da UFRGS, UFCSPA e IFRS (ASSUFRGS): https://www.assufrgs.org.br/
	DCE UFRGS: https://www.instagram.com/dce.ufrgs/
Universidade Federal de Santa Catarina	Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina (APUFSC): https://www.apufsc.org.br/
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFSC (SINTUFSC): https://www.sintufsc.com.br/
	DCE UFSC: https://www.instagram.com/dce.ufsc.luistravassos/
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES)	https://www.andes.org.br/
Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA)	https://fasubra.org.br/
União Nacional dos Estudantes (UNE)	https://www.une.org.br/

Fonte: elaborado pela autora (2024).

Conforme é possível verificar, também se optou pelo envio do questionário para organizações nacionais relacionadas às universidades, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES), a Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico-administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil (FASUBRA) e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Como não há uma obrigatoriedade de resposta, como no caso dos questionários enviados via LAI para as universidades, foram necessárias diversas tentativas de contato com os atores listados para que houvesse algum retorno:

Quadro 10 – Tentativas de envio do questionário para as instituições relacionadas às universidades federais

Universidade	Organização	Data de envio	Contato utilizado
UFAM	ADUA	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – aduasindicato@gmail.com
		27/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
	ASSUA	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – assuaam@gmail.com
		27/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
	SINTESAM	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – sintesam@gmail.com
		27/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
UFRR	DCE	20/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufam
		05/02/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
		11/03/2025	
	SESDUF RR	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – secretaria@sesduf-rr.org.br
		27/01/2025	
	SINTAUFRR	17/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sesdufrr
			Contato não encontrado
		20/01/2025	

	DCE	05/02/2025	E-mail – dce@ufrr.br
		27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufr
UNIFAP	SINDUFAP	20/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail –
		05/02/2025	sindufap_ssind@yahoo.com.br
	Sinstaufap	20/01/2025	E-mail – sinstaufap22@gmail.com
	DCE		Contato não encontrado
UFRA	ADUFRA	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – adufra.ssind@gmail.com
		27/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
	SINDTIFES	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – sindtifespa@yahoo.com.br
		27/01/2025	
		17/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sindtifespa
	11/03/2025		
	DCE		Contato não encontrado
UFT	SESDUFT	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – sesduft@gmail.com
		27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sesduft.secaosindical
	Sintad	20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – jozafa@uft.edu.br
	DCE	20/01/2025	
		27/01/2025	
		05/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceuftoficial
		17/02/2025	
		11/03/2025	
ADUNIR		20/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – adunir.andes@gmail.com
		27/01/2025	WhatsApp

UNIR	Sintunir	20/01/2025	E-mail – sintunir@unir.br
		05/02/2025	
		17/02/2025	
		11/03/2025	
	DCE	20/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintunir2024
		05/02/2025	E-mail – diretoriounir@gmail.com
		20/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
		20/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce_unir
UFAC	ADUFAC	20/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
		27/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – diretoriaadufac@gmail.com
		11/03/2025	
	SINTEST AC	20/01/2025	E-mail – sintesac.01@gmail.com
		20/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintest_ac
		27/01/2025	
		05/02/2025	WhatsApp
		17/02/2025	
		11/03/2025	
	DCE	20/01/2025	
		27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufac
		05/02/2025	
		11/03/2025	
UFMA	APRUMA	20/01/2025	
		17/02/2025	WhatsApp
		27/01/2025	
		05/02/2025	E-mail – apruma.secretaria12@gmail.com
		11/03/2025	
	SINTEMA	20/01/2025	
		17/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintemaoficial
		18/02/2025	

UFPI		11/03/2025	WhatsApp
		28/01/2025	E-mail – sintema01@gmail.com
		05/02/2025	
	DCE	20/01/2025	<i>Chat do Instagram – @dceufmaoficial / @dce.ufma</i>
		05/02/2025	
		17/02/2025	
		11/03/2025	
	ADUFPI	20/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – presidencia@adufpi.org.br
		05/02/2025	
	SINTUF PI	11/03/2025	
		20/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
	DCE	20/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – dceufpi@dceufpi.com.br
		05/02/2025	
UFC	ADUFC	20/01/2025	E-mail – secretaria@adufc.org.br
			WhatsApp
	SINTUF CE	27/01/2025	E-mail – secretaria@adufc.org.br
		20/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – secretariasintufce@gmail.com
		05/02/2025	
	DCE	20/01/2025	<i>Chat do Instagram – @dce_ufc</i>
		18/02/2025	
		11/03/2025	
		20/01/2025	<i>Chat do Instagram – @adurnsindicato</i>
		18/02/2025	

UFRN	ADURN	11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – contato@adurn.org.br
		05/02/2025	
	SINTEST RN	20/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – contato@sintestrn.org.br
		05/02/2025	
	DCE	20/01/2025	E-mail – dcdaufrn@gmail.com
		05/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufrn
		05/02/2025	
		18/02/2025	
UFPE	ADUFEPE	21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – secretaria.adufep@gmail.com
		05/02/2025	
	SINTUFEPE	21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail –
		05/02/2025	coordenacaosintufepeufpe@gmail.com
	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceuufpe
		18/02/2025	
UFCG	ADUFCG	21/01/2025	WhatsApp
		05/02/2025	
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – adufcg@gmail.com
		18/02/2025	
	SINTESUF	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintesuf
		27/01/2025	E-mail – contato@sintesuf.org.br
		05/02/2025	

		11/03/2025	
UFS	ADUFS	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufcg
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – dceufcg.institucional@gmail.com
		05/02/2025	
		11/03/2025	
UFAL	SINTUFS	21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		11/03/2025	
	DCE	27/01/2025	E-mail – adufs@adufs.org.br comunicacao@adufs.org.br
		05/02/2025	
	ADUFAL	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintuufs
		18/02/2025	
		11/03/2025	
UFAL	SINTUFAL	27/01/2025	E-mail – sintuufs@fasubra.org.br
		05/02/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufsoficial
		27/01/2025	E-mail – dceufsoficial@gmail.com
	DCE	21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – adufal.org.br/Contato#
		18/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @adufal_oficial
		27/01/2025	E-mail – contato@adufal.org.br
	DCE	05/02/2025	
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – sintufal.org.br/contato
		18/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintufaloficial
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – sintufal@sintufal.org.br
		05/02/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufal
		28/01/2025	E-mail – secretariadceufal@gmail.com
		05/02/2025	
		21/01/2025	WhatsApp

UFBA	APUB	18/02/2025	
		11/03/2025	
	ASSUFBA	27/01/2025	E-mail – secretaria@apub.org.br
		05/02/2025	
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – assufba.org.br/novo/
		18/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @assufbasindicato
		11/03/2025	
		27/01/2025	E-mail –
		05/02/2025	secretaria.assufbasindicato@gmail.com
	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @ufbadce
		05/02/2025	
		18/02/2025	
		11/03/2025	
UFMT	ADUFMAT	21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – secretaria@adufmat.org.br
		06/02/2025	adufmat@terra.com.br
		11/03/2025	
	SINTUF MT	21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – sintufmtcuiaba@gmail.com
		06/02/2025	
	DCE	11/03/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufmtcba
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – dce.ufmt.cba@gmail.com
		06/02/2025	
	ADUFMS	11/03/2025	
		21/01/2025	WhatsApp
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – adufms@adufms.org.br
		06/02/2025	
		12/03/2025	

UFMS	SISTA MS	18/02/2025	WhatsApp
		12/03/2025	
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – sistams.org.br/contato
	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufmsoficial
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – dce.ufms.oficial@gmail.com
		06/02/2025	
	Sint-IFESGO	12/03/2025	
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – adufg.org.br/contato
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – sint-ifesgo.org.br/fale-conosco/
		18/02/2025	WhatsApp
		12/03/2025	
		27/01/2025	E-mail – sint-ifesgo@sint-ifesgo.org.br
	DCE	06/02/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufg
		18/02/2025	
		12/03/2025	
UFG	Sint-IFESGO	27/01/2025	E-mail – diretoriocentralufg@gmail.com
		06/02/2025	
		21/01/2025	
		18/02/2025	
		12/03/2025	
	DCE	27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufg
		06/02/2025	
		21/01/2025	
		18/02/2025	
		12/03/2025	
UnB	SintFUB	27/01/2025	E-mail – sintfub@sintfub.org.br
		06/02/2025	
		21/01/2025	
		12/03/2025	
		27/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintfub_unb
	DCE	18/02/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceunb
		18/02/2025	
		27/01/2025	E-mail – dceunb@gmail.com
		06/02/2025	
		12/03/2025	
		21/01/2025	WhatsApp
		19/02/2025	

UNIFESP	ADUNIFESP	27/01/2025	E-mail – secretaria@adunifesp.org.br
		06/02/2025	
		12/03/2025	
	SINTUNIFE SP	21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – sindicatosintunifesp.com.br/contato
		19/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintunifesp_
		27/01/2025	E-mail – sindicatosintunifesp@gmail.com
		06/02/2025	
		12/03/2025	
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce.unifesp
	DCE	06/02/2025	
		19/02/2025	
		21/01/2025	
UFRJ	ADUFRJ	21/01/2025	E-mail – secretaria@adufrj.org.br
		06/02/2025	
		12/03/2025	
	SINTUFRJ	28/01/2025	WhatsApp
		19/02/2025	
		21/01/2025	WhatsApp
		19/02/2025	
		12/03/2025	
	DCE	28/01/2025	Formulário do <i>site</i> – https://sintufrj.org.br/contato/
		19/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @sintufrj_ufrrj
		06/02/2025	E-mail – dejur@sintufrj.org.br
UFES	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufrj
		06/02/2025	
		19/02/2025	
	ADUFES	12/03/2025	
		21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – wp.adufes.org.br
	SINTUFES	28/01/2025	E-mail – juridico@adufes.org.br
		12/03/2025	
	SINTUFES	21/01/2025	E-mail – sindicato@sintufes.org.br
		06/02/2025	

		28/01/2025	WhatsApp
UFLA	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dceufes
		12/03/2025	
		19/02/2025	WhatsApp
		28/01/2025	E-mail – dceufes.oficial@gmail.com
		06/02/2025	
UFPR	ADUFLA	21/01/2025	WhatsApp
		19/02/2025	
		12/03/2025	
		28/01/2025	Formulário do <i>site</i> – https://adufla.org.br/site/contato/
	SindUFLA	21/01/2025	WhatsApp
		28/01/2025	E-mail – sindufla@gmail.com
		06/02/2025	
	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce.ufla
		19/02/2025	
		28/01/2025	E-mail – dce@ufla.br
		06/02/2025	
		12/03/2025	
UFPR	APUFPR	21/01/2025	WhatsApp
		19/02/2025	
		28/01/2025	E-mail – gerencia@apufpr.org.br
		06/02/2025	
		12/03/2025	
	SINDITEST PR	21/01/2025	Formulário do <i>site</i> – sinditest.org.br/contato
		19/02/2025	WhatsApp
		28/01/2025	E-mail – juridico@sinditest.org.br e secretaria@sinditest.org.br
		06/02/2025	
	DCE	21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce_ufpr
		06/02/2025	
		19/02/2025	
		12/03/2025	

UFRGS	ANDES UFRGS	21/01/2025	Formulário do site – andesufrgs.org.br/#contato
		28/01/2025 06/02/2025	E-mail – andes@ufrgs.br
	ASSUFRGS	21/01/2025 19/02/2025	WhatsApp
		28/01/2025 06/02/2025 12/03/2025	E-mail – juridico@assufrgs.org.br e secretaria@assufrgs.org.br
		21/01/2025 19/02/2025 12/03/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce.ufrgs
		28/01/2025 06/02/2025	E-mail – dce@ufrgs.br
	APUFSC	21/01/2025	WhatsApp
		28/01/2025	E-mail – contato@apufsc.org.br
	SINTUFSC	21/01/2025	WhatsApp
		28/01/2025 06/02/2025	E-mail – sintufsc@sintufsc.com.br
		21/01/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @dce.ufsc.luistravassos
ANDES		22/01/2025 06/02/2025	E-mail – secretaria@andes.org.br
		06/02/2025 20/02/2025 12/03/2025	WhatsApp
		28/01/2025 06/02/2025	<i>Chat</i> do Instagram – @andessindicato
		22/01/2025 06/02/2025	E-mail – fasubra@fasubra.org.br secretaria@fasubra.org.br comunicacao@fasubra.org.br
		20/02/2025	Formulário do site – https://fasubra.org.br/contato/
FASUBRA			

		28/01/2025 06/02/2025 20/02/2025	Chat do Instagram – @fasubrasindical
UNE		22/01/2025 06/02/2025 12/03/2025	E-mail – contato@une.org.br
		28/01/2025 20/02/2025	Chat do Instagram – @uneoficial

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Os e-mails enviados para algumas entidades não foram entregues porque o servidor de e-mail considerou a mensagem como *spam*. Dessa forma, a tentativa de contato foi realizada por outros canais, como WhatsApp³⁷ e *chat* do Instagram. Apesar das diversas tentativas de contato, das 85 entidades, apenas 28 participaram da pesquisa, quais sejam:

Quadro 11 – Instituições relacionadas às universidades federais que responderam ao questionário

Universidade	Organização
UFAM	Associação dos Docentes da UFAM (ADUA)
	Associação dos Servidores da UFAM (ASSUA)
	Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Superior do Estado do Amazonas (SINTESAM)
UFRR	Seção Sindical dos Docentes da UFRR (SESDUF RR)
	Diretório Central de Estudantes da UFRR (DCE UFRR)
UNIFAP	Sindicato dos Técnicos Administrativos da UNIFAP (Sinstaufap)
UFT	Seção Sindical dos Docentes da UFT (SESDUFT)
UNIR	Associação dos Docentes da UNIR (ADUNIR)
	Diretório Central de Estudantes da UNIR (DCE UNIR)
UFC	Sindicato dos Docentes das Universidades Federais do Estado do Ceará (ADUFC)
	Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Federais no Estado do Ceará (SINTUF CE)

³⁷ Os números de WhatsApp não foram identificados para evitar exposição pessoal dos respondentes, pois alguns dos números não são comerciais/institucionais, especialmente quando vinculados a diretórios estudantis.

UFRN	Sindicato Estadual dos Trabalhadores em Educação no Ensino Superior (SINTEST RN)
UFS	Diretório Central de Estudantes da UFS (DCE UFS)
UFAL	Associação dos Docentes da UFAL (ADUFAL)
	Diretório Central de Estudantes da UFAL (DCE UFAL)
UFMT	Diretório Central de Estudantes da UFMT (DCE UFMT)
UFG	Sindicato dos Docentes das Universidades Federais de Goiás (ADUFG)
UnB	Associação dos Docentes da UnB (ADUnB)
UFES	Associação dos Docentes da UFES (ADUFES)
	Sindicato dos Trabalhadores na UFES (SINTUFES)
UFLA	Sindicato dos Técnicos Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino de Lavras (SindUFLA)
UFPR	Associação dos professores da UFPR (APUFPR)
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior no Estado do Paraná (SINDTEST PR)
	Diretório Central de Estudantes da UFPR (DCE UFPR)
UFRGS	Seção Sindical do ANDES-SN na UFRGS (ANDES UFRGS)
UFSC	Sindicato dos Professores das Universidades Federais de Santa Catarina (APUFSC)
	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da UFSC (SINTUFSC)
	Diretório Central de Estudantes da UFSC (DCE UFSC)

Fonte: elaborado pela autora (2025).

O diretório estudantil da UNIFESP informou que estava em período eleitoral e não poderia responder à pesquisa, pois não havia equipe de gestão no momento. Como é possível notar, as instituições nacionais – ANDES, FASUBRA e UNE – não participaram da pesquisa, apesar das várias tentativas de contato. A perspectiva dessas instituições sobre o uso da LAI seria de grande valia, porém não houve retorno por parte delas. Os dados coletados por meio do questionário foram analisados no próximo capítulo, na pré-fase de interpretação da doxa.

Também se decidiu pelo envio de dois questionários para o Serviço de Informação ao Cidadão de cada universidade federal investigada, os quais puderam ser respondidos por qualquer membro pertencente ao setor. O primeiro questionário compreendeu perguntas acerca da percepção do respondente sobre a Lei de Acesso à Informação, motivação para o trabalho,

processo de tramitação de pedidos adotado pela instituição, relação do SIC com o setor de comunicação, treinamento sobre a LAI, processo de gestão da memória institucional, fatores que otimizam e que prejudicam a tramitação de pedidos, entre outras questões. O segundo questionário foi construído com base nas respostas coletadas no primeiro questionário com o objetivo de aprofundar algumas temáticas, como as características da equipe que compõe o SIC, sobrecarga de trabalho, acúmulo de funções, influência de outros setores no andamento dos pedidos de acesso, cultura organizacional, gestão documental, entre outras. Esses dois questionários fazem parte da fase de análise formal da Hermenêutica de Profundidade, a qual será apresentada em seção posterior.

Todos os três questionários – o da interpretação da doxa e os dois da análise formal – foram estruturados pela plataforma *Google Forms*³⁸ e, no caso de algumas instituições, também em formato editável *Microsoft Word*. Os roteiros estão disponíveis nos apêndices A, B e C.

Um pré-teste de cada questionário foi aplicado na Universidade Federal de Jataí (UFJ), localizada na região sudoeste do estado de Goiás, de modo a verificar possíveis falhas e questões para aprimoramento. A instituição foi escolhida para o pré-teste por possuir uma estrutura similar a das universidades investigadas na pesquisa, inclusive tendo desempenho no IGC semelhante ao da Universidade Federal de Goiás, localizada no mesmo estado e integrante do estudo.

Depois de redigido, o questionário precisa ser testado antes de sua utilização definitiva, aplicando-se alguns exemplares em uma pequena população escolhida. A análise dos dados, após a tabulação, evidenciará possíveis falhas existentes: inconsistência ou complexidade das questões; ambiguidade ou linguagem inacessível; perguntas supérfluas ou que causam embaraço ao informante; se as questões obedecem a determinada ordem, ou se são muito numerosas, etc. (Marconi; Lakatos, 2021, p. 221).

O pré-teste do questionário direcionado às associações, sindicatos e diretórios estudantis foi realizado com a ADUFG-Sindicato³⁹, subsede de Jataí, instituição que representa docentes das universidades federais em Goiás; com a sede de Jataí do Sint-IFESGO⁴⁰, Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos em Educação das Instituições Federais de Ensino Superior do Estado de Goiás; e com o Diretório Central de Estudantes⁴¹ da Universidade Federal de Jataí. O motivo de escolha da sede de Jataí dos sindicatos em questão é justamente

³⁸ Disponível em: <https://www.google.com/intl/pt-BR/forms/about/>.

³⁹ Disponível em: <https://www.adufg.org.br/o-sindicato>.

⁴⁰ Disponível em: <https://sint-ifesgo.org.br/>.

⁴¹ Disponível em: <https://www.instagram.com/dceufj/>.

porque a sede central destes se relaciona também com a UFG, a qual está entre as instituições investigadas no estudo. O questionário foi enviado para as organizações nas seguintes datas:

Quadro 12 – Envio de pré-teste do questionário voltado para a pré-fase de interpretação da doxa (instituições relacionadas com as universidades federais)

Organização	Data de envio	Contato utilizado
ADUFG – subsede Jataí	08/01/2025	E-mail
	09/01/2025	WhatsApp
	15/01/2025	
Sint-IFESGO – subsede Jataí	13/01/2025	E-mail
	15/01/2025	WhatsApp
DCE Jataí	08/01/2025	E-mail
	13/01/2025	
	15/01/2025	Instagram
	17/01/2025	

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Houve retorno da subsede de Jataí da ADUFG e do DCE. Com base nas respostas destas duas unidades, compreendeu-se que o modelo de questionário proposto estava de acordo com os objetivos da pesquisa, de modo que se manteve sua estrutura original para aplicação nas organizações relacionadas no quadro 9.

No caso dos questionários direcionados ao SIC das universidades, o pré-teste do primeiro questionário foi enviado no dia 10 de julho de 2024 pelo sistema Fala.BR. A Universidade Federal de Jataí retornou o pedido de resposta do questionário no dia 12 de julho de 2024. Alguns ajustes foram feitos no roteiro e o primeiro envio às instituições investigadas foi realizado no dia 20 de julho de 2024 pelo módulo de Acesso à Informação do sistema Fala.BR. Houve negativa de algumas instituições em responder ao questionário, de modo que foi realizada uma segunda tentativa de envio por e-mail no dia 17 de agosto de 2024. Após ausência de retorno de algumas instituições, foi realizada uma terceira e última tentativa pelo módulo de Ouvidoria do sistema Fala.BR no dia 24 de agosto de 2024:

Quadro 13 – Tentativas de envio do primeiro questionário e datas de retorno das universidades investigadas

Universidade	Resposta ao questionário	Data de retorno do 1º envio via	Data de retorno do	Data de retorno do

		LAI (20/07/2024)	2º envio via e-mail (17/08/2024)	3º envio via Ouvidoria (24/08/2024)
Universidade Federal do Amazonas	Completa na 1ª tentativa	22/07/2024		
Universidade Federal de Roraima	Completa na 3ª tentativa	24/07/2024	Não houve retorno	26/08/2024
Universidade Federal do Amapá	Parcial na 3ª tentativa	24/07/2024	Não houve retorno	27/08/2024
Universidade Federal Rural da Amazônia	Completa na 3ª tentativa	22/07/2024	Não houve retorno	26/08/2024
Universidade Federal do Tocantins	Não respondeu	23/07/2024	Não houve retorno	27/08/2024
Universidade Federal de Rondônia	Não respondeu	02/08/2024	Não houve retorno	
Universidade Federal do Acre	Completa na 1ª tentativa	14/08/2024		
Universidade Federal do Maranhão	Completa na 1ª tentativa	29/07/2024		
Universidade Federal do Piauí	Completa na 1ª tentativa	23/07/2024		
Universidade Federal do Ceará	Parcial na 1ª tentativa	06/08/2024		
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Parcial na 1ª tentativa	23/07/2024		
Universidade Federal de Pernambuco	Não respondeu	23/07/2024	18/08/2024	
Universidade Federal de Campina Grande	Completa na 1ª tentativa	22/07/2024		
Universidade Federal de Sergipe	Completa na 1ª tentativa	23/07/2024		

Universidade Federal de Alagoas	Completa na 1 ^a tentativa	24/07/2024		
Universidade Federal da Bahia	Completa na 1 ^a tentativa	23/07/2024		
Universidade Federal de Mato Grosso	Completa na 1 ^a tentativa	22/07/2024		
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Completa na 2 ^a tentativa	22/07/2024	Não houve retorno	
Universidade Federal de Goiás	Completa na 1 ^a tentativa	22/07/2024		
Universidade de Brasília	Completa na 3 ^a tentativa	22/07/2024	Não houve retorno	20/09/2024
Universidade Federal de São Paulo	Completa na 1 ^a tentativa	22/07/2024		
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Completa na 1 ^a tentativa	23/07/2024		
Universidade Federal do Espírito Santo	Completa na 3 ^a tentativa	22/07/2024	Não houve retorno	18/09/2024
Universidade Federal de Lavras	Completa na 3 ^a tentativa	30/07/2024	19/08/2024	25/09/2024
Universidade Federal do Paraná	Não respondeu	05/08/2024	Não houve retorno	
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Parcial na 2 ^a tentativa	29/07/2024	19/08/2024	
Universidade Federal de Santa Catarina	Não respondeu	29/07/2024	Não houve retorno	28/08/2024

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Após essas três tentativas, das 27 instituições investigadas, 22 responderam ao primeiro questionário, sendo que quatro delas o fizeram de forma parcial. Estas alegaram o fato de que não poderiam repassar informações pessoais devido à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018), de forma que algumas questões ficaram sem resposta. As informações pessoais do questionário se referiam a dados do respondente, como nome, idade, sexo, raça, escolaridade e área de formação, e opiniões sobre o tema objeto da pesquisa.

Entretanto, informou-se no envio dos questionários que os respondentes não seriam identificados na análise dos resultados. Mesmo assim, algumas instituições optaram por deixar essas informações em branco. Destaca-se também que a maioria dos e-mails enviados não foram respondidos, o que pode se relacionar ao fato de que este canal não é fiscalizado como o é o sistema Fala.BR. Este pode ser um gargalo na comunicação do SIC, visto que algumas instituições utilizam o e-mail como canal de acesso à informação ou para esclarecimento de dúvidas.

Em relação às instituições que optaram por não responder ao questionário, a Universidade Federal do Tocantins alegou que não se tratava de pedido de acesso à informação. A Universidade Federal de Rondônia declarou que encaminharia a demanda para a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão e que o retorno ficaria a critério dos integrantes do setor. A Universidade Federal de Pernambuco ressaltou que não se tratava de pedido de acesso à informação e que as questões tinham cunho subjetivo, fugindo do escopo da LAI. Na resposta, foi sugerido contato com o setor via e-mail, o que foi feito. A equipe respondeu ao e-mail alegando que participaria da pesquisa, o que não aconteceu na prática. A Universidade Federal do Paraná respondeu ao pedido dizendo somente que a demanda foi encaminhada para a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão, porém não houve resposta ao questionário. Por fim, na primeira tentativa de contato com a Universidade Federal de Santa Catarina, esta solicitou que o pedido fosse refeito com inserção do questionário em formato editável, o que foi realizado. No retorno a este novo pedido, a universidade alegou que a resposta ao questionário demandaria trabalho adicional da equipe e que as questões tinham natureza pessoal. Por e-mail, não houve retorno e, pelo sistema de ouvidoria, a instituição transformou a demanda em acesso à informação e alegou trabalho adicional novamente. Tentou-se recurso, porém este não foi reconhecido.

O segundo questionário teve como objetivo aprofundar temáticas apontadas nas respostas do primeiro. Dessa forma, ele foi enviado apenas às 22 instituições que participaram do primeiro questionário. O pré-teste deste segundo questionário também foi realizado com a Universidade Federal de Jataí, de modo a dar continuidade ao processo iniciado. O formulário foi enviado pelo sistema Fala.BR no dia 8 de janeiro de 2025 e o retorno foi dado por ela no dia 13 de janeiro.

Com base nas respostas, verificou-se que a estrutura do questionário estava de acordo com a proposta do estudo, de modo que o envio às 22 instituições que responderam ao primeiro questionário foi realizado no dia 13 de janeiro de 2025 pelo módulo de acesso à informação do

Fala.BR. Nesta segunda etapa de aplicação dos questionários, apenas uma tentativa de contato foi necessária, já que todas as instituições responderam à pesquisa por meio do pedido realizado via sistema.

Quadro 14 – Tentativa de envio do segundo questionário e datas de retorno das universidades investigadas

Universidade	Resposta ao questionário	Data de retorno do 1º envio via LAI (13/01/2025)
Universidade Federal do Amazonas	Completa	14/01/2025
Universidade Federal de Roraima	Completa	30/01/2025
Universidade Federal do Amapá	Completa	06/02/2025
Universidade Federal Rural da Amazônia	Completa	14/01/2025
Universidade Federal do Acre	Completa	10/02/2025
Universidade Federal do Maranhão	Completa	18/01/2025
Universidade Federal do Piauí	Completa	14/01/2025
Universidade Federal do Ceará	Completa	14/01/2025
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Completa	15/01/2025
Universidade Federal de Campina Grande	Completa	15/01/2025
Universidade Federal de Sergipe	Completa	17/01/2025

Universidade Federal de Alagoas	Completa	31/01/2025
Universidade Federal da Bahia	Completa	30/01/2025
Universidade Federal de Mato Grosso	Completa	14/01/2025
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Parcial	14/01/2025
Universidade Federal de Goiás	Completa	14/01/2025
Universidade de Brasília	Completa	14/01/2025
Universidade Federal de São Paulo	Completa	31/01/2025
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Completa	16/01/2025
Universidade Federal do Espírito Santo	Completa	11/02/2025
Universidade Federal de Lavras	Parcial	27/01/2025
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Completa	14/01/2025

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Não houve dificuldade para que as instituições respondessem a este segundo questionário, o retorno foi dado de forma célere. Apenas duas universidades solicitaram prorrogação de prazo para resposta ao pedido (UFAC e UFES). Em relação ao conteúdo das respostas do questionário, somente a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e a Universidade Federal de Lavras responderam às questões de forma parcial, alegando conteúdo subjetivo em algumas perguntas. É relevante ressaltar que essas instituições responderam ao primeiro questionário de forma completa. O inverso também aconteceu: instituições que responderam de forma parcial ao primeiro questionário, responderam na íntegra ao segundo. Dessa forma, depreende-se que não houve uma padronização nos retornos do Serviço de Informação ao Cidadão, variando de acordo com o agente responsável pela demanda.

2.4. Análise dos dados coletados

O material coletado por meio das técnicas descritas acima foi analisado levando-se em consideração o método da Hermenêutica de Profundidade, proposto pelo sociólogo e professor da Universidade de Cambridge John B. Thompson. Antes de adentrarmos o método propriamente dito, é relevante uma pequena introdução sobre a hermenêutica. Oliveira, Andrade e Silva (2013) consideram o termo como referente a um conjunto de teorias que buscam propor sistematizações sobre o processo de interpretação.

“A tradição hermenêutica remonta às primeiras tentativas, ainda na Antiguidade, de interpretar textos sagrados e leis. Àquela época, e ainda por muito tempo, a intenção das chamadas teorias ou abordagens hermenêuticas era eliminar a duplicidade de interpretações” (Oliveira; Andrade; Silva, 2013, p. 121). A busca por uma forma correta e única de interpretação, almejada no passado, deu lugar à compreensão de que são possíveis múltiplas interpretações dos fenômenos. Nesse sentido, tem-se o referencial metodológico de Thompson denominado Hermenêutica de Profundidade:

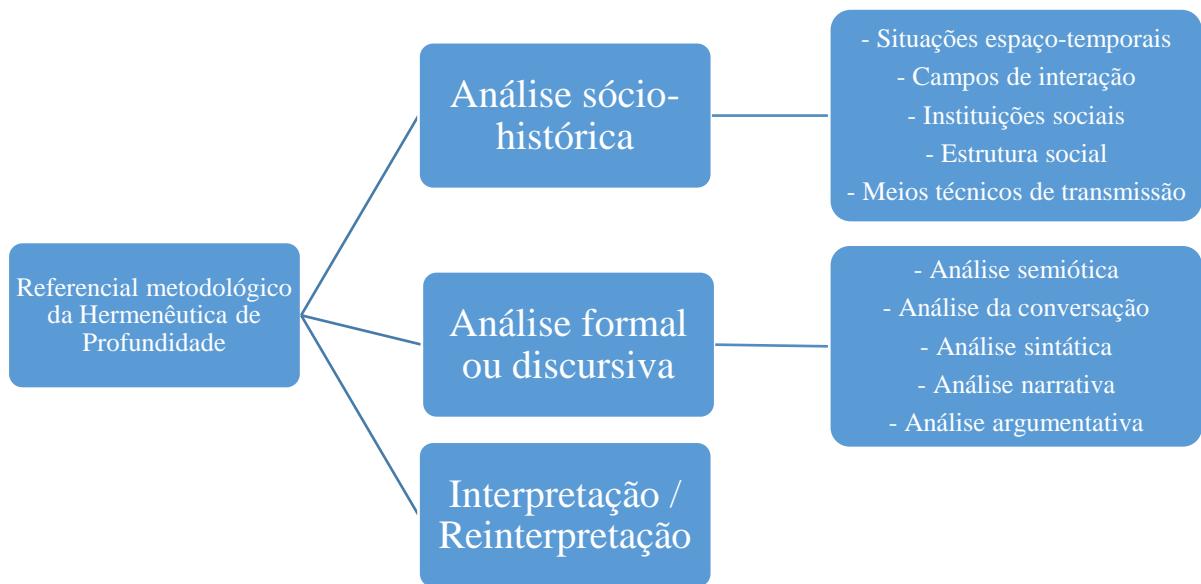
Argumentarei que a análise de formas simbólicas pode ser conceitualizada mais apropriadamente em termos de um marco referencial metodológico que descreverei como “Hermenêutica de Profundidade” (*depth hermeneutics*) (HP). Este referencial coloca em evidência o fato de que o objeto de análise é uma construção simbólica significativa, que exige uma interpretação. Por isso, devemos conceder um papel central ao processo de interpretação, pois somente desse modo poderemos fazer justiça ao caráter distintivo do campo-objeto. Mas as formas simbólicas também estão inseridas em contextos sociais e históricos de diferentes tipos; e sendo construções simbólicas significativas, elas estão estruturadas internamente de várias maneiras. Para poder levar em consideração a contextualização social das formas simbólicas e suas características estruturais internas, devemos empregar outros métodos de análise. Tentarei mostrar que a Hermenêutica de Profundidade (HP) apresenta um referencial dentro do qual esses vários métodos de análise podem ser sistematicamente inter-relacionados, suas potencialidades podem ser consideradas e seus limites definidos (Thompson, 2002, p. 356).

As dinâmicas que estruturam a transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais são o objeto de estudo da presente pesquisa. Buscou-se compreender quais são as implicações que emergem dessas formas simbólicas e que permitem compreender o fenômeno do direito de acesso à informação nas instituições investigadas para além do que está legalmente e teoricamente previsto sobre o direito de acesso. De acordo com Thompson (2002, p. 357), “formas simbólicas são construções significativas que exigem uma interpretação; elas são ações, falas, textos que, por serem construções significativas, podem ser compreendidas”.

O autor reforça que o mundo sócio-histórico não existe apenas para ser observado, mas é construído pelos sujeitos que fazem parte dele, os quais interpretam ações, situações e falas que se dão a sua volta. Essa interpretação, inclusive, carrega consigo tradições históricas que os sujeitos conservam como parte de si mesmos. Dessa maneira, procurou-se com este estudo observar como se estruturam as dinâmicas da LAI levando-se particularmente em consideração os sujeitos envolvidos neste processo, os quais possuem suas próprias compreensões, reflexões e formas de agir perante a exigência de cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

Thompson salienta que a hermenêutica da vida cotidiana, denominada doxa, é um ponto de partida para a Hermenêutica de Profundidade. Por meio da interpretação da doxa, do entendimento cotidiano, é possível reconstruir como as formas simbólicas são interpretadas pelos sujeitos. Trata-se de “uma interpretação das opiniões, crenças e compreensões que são sustentadas e partilhadas pelas pessoas que constituem o mundo social” (Thompson, 2002, p. 364). No entanto, para ir além e considerar as maneiras como as formas simbólicas estão estruturadas e as condições sócio-históricas em que elas estão inseridas, é necessário adentrar o referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade, o qual compreende três fases: análise sócio-histórica, análise formal ou discursiva e interpretação/reinterpretação.

Figura 5 – Fases da Hermenêutica de Profundidade



Fonte: Thompson (2002, p. 365).

A primeira fase é chamada de análise sócio-histórica. De acordo com Thompson (2002, p. 366), “formas simbólicas não subsistem num vácuo, elas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais e históricas específicas”. O autor cita quatro aspectos básicos

dos contextos sociais que podem ser relevantes na análise. O primeiro deles são as situações espaço-temporais em que as formas simbólicas acontecem. “As formas simbólicas são produzidas (faladas, narradas, inscritas) e recebidas (vistas, ouvidas, lidas) por pessoas situadas em locais específicos, agindo e reagindo a tempos particulares e a locais especiais, e a reconstrução desses ambientes é uma parte importante da análise” (Thompson, 2002, p. 366-367). Além disso, as formas simbólicas estão dentro de certos campos de interação. O autor define campo como:

um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas. Na consecução de cursos de ação dentro de campos de interação, as pessoas empregam vários tipos e quantidades de recursos ou “capital” disponível a elas, assim como uma variedade de regras, convenções e esquemas flexíveis. Esses esquemas não são regras muito explícitas e claramente formuladas, mas estratégias implícitas e tácitas. Eles existem na forma de conhecimento prático, gradualmente inculcado e continuamente reproduzido nas atividades comuns da vida quotidiana (Thompson, 2002, p. 366-367).

O terceiro aspecto da análise sócio-histórica se refere às instituições sociais, que estão situadas dentro dos campos de interação e se constituem como conjuntos de regras, recursos e relações sociais estabelecidas por essas regras e recursos. “Analizar instituições sociais é reconstruir os conjuntos de regras, recursos e relações que as constituem, é traçar seu desenvolvimento através do tempo e examinar as práticas e atitudes que agem a seu favor e dentro delas” (Thompson, 2002, p. 366-367). O último aspecto citado pelo autor é o da estrutura social:

Analizar a estrutura social é identificar as assimetrias, as diferenças e as divisões. É determinar que assimetrias são sistemática e relativamente estáveis – isto é, quais delas são manifestações não apenas de diferenças individuais, mas diferenças coletivas e duráveis em termos de distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidade de realização. Analisar a estrutura social envolve tentativas de estabelecer os critérios, categorias e princípios que subjazem a essas diferenças e garantem seu caráter sistemático e durável. A análise da estrutura social demanda, pois, um nível de reflexão mais teórico, pois exige que o analista proponha critérios, formule categorias e faça distinções que ajudem a organizar e iluminar a evidência das assimetrias e diferenças sistemáticas da vida social (Thompson, 2002, p. 367).

Como uma condição extra observada pelo autor, tem-se que as formas simbólicas são necessariamente intercambiadas por meios de transmissão entre os sujeitos. Portanto, a primeira fase da Hermenêutica de Profundidade objetiva reconstruir as condições sócio-históricas de produção, circulação e recepção das formas simbólicas.

A segunda fase, chamada de análise formal ou discursiva, está interessada na organização interna das formas simbólicas e pode ser conduzida de várias maneiras. Thompson cita algumas delas: análise semiótica – “estudo das relações entre os elementos que compõem a forma simbólica, ou o signo, e das relações entre esses elementos e os do sistema mais amplo, do qual a forma simbólica, ou o signo, podem ser parte” (Thompson, 2002, p. 370); análise da conversação – estuda os domínios da interação linguística nas situações concretas em que ocorrem, buscando suas características estruturais; análise sintática – estuda a gramática prática do discurso cotidiano, como as formas gramaticais utilizadas pelos sujeitos do discurso, marcadores de modalidade, sistema de pronomes e outras características que podem evidenciar relações de poder, de familiaridade, e significados para além do que é informado expressamente; análise narrativa – procura identificar especificidades da narrativa, sua estrutura, seus padrões; e também a análise argumentativa:

O objetivo da análise argumentativa é reconstruir e tornar explícitos os padrões de inferência que caracterizam o discurso. Vários métodos foram desenvolvidos para facilitar esse tipo de análise. Esses métodos possibilitam ao analista romper o corpo do discurso em conjuntos de afirmativas ou asserções, organizadas ao redor de certos tópicos ou temas, e então mapear as relações entre essas afirmativas e tópicos em termos de determinados operadores lógicos, ou quase-lógicos (implicação, contradição, pressupostos, exclusão, etc.) (Thompson, 2002, p. 375).

A última fase descrita pelo autor se refere à interpretação/reinterpretação. Thompson faz uma diferenciação entre esta e a fase anterior da análise discursiva. Diz ele que a análise discursiva facilita a interpretação/reinterpretação, mas não pode ser confundida com ela, visto que a primeira busca a análise, dividindo, desconstruindo, pormenorizando as formas simbólicas. Já a interpretação atua sobre essa análise já empreendida e também sobre a análise sócio-histórica, implicando um novo movimento de pensamento que atua por síntese, por “construção criativa de possíveis significados” (Thompson, 2002, p. 375-376). O autor reforça que se trata de um processo simultâneo de interpretação e reinterpretação porque as formas simbólicas em evidência fazem parte de um campo pré-interpretado pelos sujeitos que o constituem.

O olhar do hermeneuta deve ter sempre presente que a capacidade de compreensão dos processos simbólicos é algo comum e cotidiano aos seres humanos em sociedade, e não um procedimento especializado do cientista. Assim, quando se faz uma interpretação de um fenômeno social, de uma mobilização de sentido, se está na verdade interpretando algo que já foi interpretado pelas pessoas, é a interpretação da interpretação, ou uma reinterpretação (Nazário, Reino, Manfredini, 2016, p. 291).

Além disso, nem sempre a reinterpretação realizada pelo cientista pode concordar com o significado anteriormente atribuído às formas simbólicas pelos sujeitos sociais. A possibilidade de um conflito de interpretação é própria do método (Veronese; Guareschi, 2006). Por fim, Thompson ressalta a importância das diversas fases da Hermenêutica de Profundidade estarem interligadas, de modo que a interpretação/reinterpretação das formas simbólicas possa estar conectada com as condições sócio-históricas de sua produção e recepção, bem como com a análise de sua estrutura interna, “evitando as armadilhas do internalismo (o texto é independente do contexto) ou do reducionismo (o texto é produzido exclusivamente em função do contexto)” (Veronese; Guareschi, 2006, p. 90).

Como forma de melhor estruturar a pesquisa com base no método da Hermenêutica de Profundidade, elaborou-se o quadro a seguir, que apresenta a pré-fase e as três fases do método e sua respectiva correspondência com o estudo:

Quadro 15 – Aplicação do método da Hermenêutica de Profundidade à pesquisa

Referencial metodológico da Hermenêutica de Profundidade (HP)	Aplicação ao objeto de estudo
<p>Interpretação da doxa (Pré-fase - ponto de partida para o método)</p>	<p>Interpretação de crenças e compreensões sobre o direito de acesso à informação em universidades a partir da percepção do uso (ou não uso) da LAI por parte de atores que compreendem o universo acadêmico, como associações de professores, diretórios estudantis e sindicatos ligados a trabalhadores das universidades, em contato com as instituições investigadas. Tais atores possuem interesse direto em informações sob tutela das universidades e podem proporcionar elementos importantes para a análise formal do estudo. Como parte da interpretação, realizou-se também a análise de notícias relacionadas ao tema de estudo em portais de instituições ligadas ao Direito de Acesso à Informação⁴².</p>
	<p>Reconstrução de contextos sócio-históricos de desenvolvimento da Administração Pública, de sua cultura</p>

⁴² A seleção dessas instituições foi feita com base no repositório WikiLAI (Lista [...], 2021), que traz a lista de organizações que monitoram o acesso à informação no Brasil, como explicitado na seção sobre análise documental do capítulo de caminhos metodológicos.

Análise sócio-histórica	<p>organizacional e de atuação dos servidores públicos, com vistas a analisar como o direito de acesso à informação é absorvido por essa conjuntura e gerido pelos sujeitos que dela fazem parte. A análise englobou as formas de atuação da Administração Pública, passando pela temática da cultura do sigilo frente ao direito de acesso e pelo panorama das universidades. A análise sócio-histórica foi empreendida levando-se em consideração os aspectos básicos sugeridos por Thompson: situações espaço-temporais; instituições sociais; campos de interação; estrutura social e meios de transmissão.</p>
Análise formal	<p>Análise formal dos pedidos de acesso à informação e dos questionários enviados aos Serviços de Informação ao Cidadão das universidades investigadas. A análise foi dividida em seções, que explicitam as formas simbólicas pesquisadas: agentes da informação e suas relações com a LAI; capacitação e treinamento para a efetivação do direito de acesso; rotinas organizacionais envolvidas na efetivação do direito de acesso; cultura organizacional: do sigilo à abertura?; e gestão documental e memória institucional. A análise das formas simbólicas permitiu inferir padrões de relações e dinâmicas do funcionamento da transparência passiva da LAI nessas instituições.</p>
Interpretação/reinterpretação	<p>Reinterpretação, categorização e síntese das análises empreendidas nas fases anteriores a respeito das dinâmicas de funcionamento da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais e possíveis desdobramentos nas relações que permeiam o direito de acesso nessas instituições, confrontando os dados da análise formal com os dados da doxa e da análise sócio-histórica. Verificando, em resumo, se as universidades chegaram a uma cultura de abertura e disponibilização de informações ao cidadão.</p>

Fonte: elaborado pela autora (2024).

A análise do material coletado da forma descrita nesta seção permitiu observar novas implicações nos processos que envolvem o direito de acesso à informação em instituições de ensino superior públicas, confrontando a realidade com as teorias e conceitos do campo, bem como respondendo aos objetivos da pesquisa. Espera-se que os resultados possam contribuir no aperfeiçoamento dos procedimentos para a garantia deste direito nestas instituições.

3. As dinâmicas da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades públicas à luz da Hermenêutica de Profundidade

3.1. Interpretação da doxa

O passo inicial para trilhar o caminho da Hermenêutica de Profundidade é reconstruir como as formas simbólicas estudadas no decorrer do método são compreendidas nos contextos da vida social de quem as produz e de quem as recebe. Thompson ressalta que este momento de interpretação do entendimento cotidiano é um “estágio preliminar indispensável ao enfoque da HP” (2002, p. 364). Para adentrar esse processo interpretativo, optou-se pela análise documental⁴³, em portais especializados em direito de acesso à informação, de notícias e publicações editoriais acerca da tramitação da LAI em universidades federais, de modo a analisar a perspectiva trazida por atores que fazem parte do processo. Em paralelo, também foi realizada a aplicação de questionários⁴⁴ em associações de professores, diretórios estudantis e sindicatos de trabalhadores das universidades, de modo a entender a perspectiva desses atores em relação à LAI como instrumento de acesso a informações sob tutela das universidades estudadas.

A partir da busca realizada na análise documental, foram encontrados 20 materiais que se relacionavam com o objetivo da pesquisa, sendo 17 deles notícias e 3, relatórios. Nem todas as notícias encontradas foram produzidas pelas próprias organizações, algumas delas foram apenas replicadas de jornais de grande circulação. A perspectiva trazida por metade dos materiais coletados é negativa, apontando exemplos de universidades federais que negaram, total ou parcialmente, pedidos de acesso à informação ou atrasaram o retorno a esses pedidos. Quatro matérias apresentam perspectiva positiva ao menos no quesito de acesso à informação, no qual as universidades possibilitaram acesso às informações, apesar de o conteúdo das respostas não ser necessariamente positivo. Cinco matérias apresentam conteúdo neutro, abordando situações mais amplas envolvendo universidades federais, mas sem realização de pedido de acesso à informação direcionado a elas. Há também notícias que apresentam pedidos de acesso à informação realizados, porém sem atualizações sobre se estes foram atendidos ou não. Por último, tem-se o relatório da Abrapi, que traz panorama relevante sobre os 10 primeiros anos da LAI, apontando algumas questões sobre a gestão da norma em universidades.

Destaca-se a matéria “Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928” (Pandemia [...], 2020a; 2020b; 2020c), que foi

⁴³ A análise documental empreendida está explicada de forma detalhada no capítulo de caminhos metodológicos.

⁴⁴ A aplicação dos questionários está explicada de forma detalhada no capítulo de caminhos metodológicos.

replicada em mais de um portal investigado, como é possível verificar no quadro 8⁴⁵. O material traz alguns órgãos que utilizaram a MP 928/2020, mesmo após sua suspensão pelo STF, como justificativa para negar pedidos de acesso ou conceder acesso parcial a informações. A medida provisória em questão permitia a interrupção do prazo de repostas da LAI por conta da pandemia de Covid-19. Entre estes órgãos, encontra-se a Universidade Federal de Rondônia (UNIR), que utilizou a MP para fornecer apenas parte de informação solicitada via LAI.

Os dados da notícia foram retirados do relatório “Alterações no atendimento a pedidos de informação e a MP 928” (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2020), que apresenta outras universidades federais que se utilizaram deste recurso. A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) alegou em 9 respostas o cancelamento temporário ao atendimento dos pedidos de acesso à informação devido a alterações operacionais da unidade por conta da pandemia de Covid-19. Outro exemplo foi o da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), que declarou que “o regime de trabalho à distância impossibilitava o fornecimento de dados quantitativos sobre estudantes indígenas na Casa do Estudante Indígena” (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2020, p. 7).

O relatório também sustenta que órgãos federais já utilizavam a pandemia como justificativa para o não atendimento de pedidos antes mesmo da publicação da medida provisória 928/2020, especialmente universidades federais. Destaca-se o caso da Universidade Federal do Paraná (UFPR):

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) também merece menção: recusou atendimento a cinco pedidos com uma mesma resposta genérica, sem demonstrar como a pandemia impediria o fornecimento da informação solicitada. As respostas foram dadas em 23 de março, na primeira segunda-feira após a determinação de *home office* para os servidores da UFPR. Um dos pedidos negados era justamente sobre a gestão documental na universidade. O solicitante perguntou se o órgão adota sistema eletrônico para produzir, movimentar e arquivar documentos, e qual seria esse sistema. A resposta foi de que havia “impossibilidade de momentaneamente dar prosseguimento à demanda” por causa da pandemia de Covid-19. Até mesmo uma solicitação pelo nome e pelos contatos do Assessor Especial de Controle Interno da Universidade deixou de ser atendida sob essa justificativa (Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, 2020, p. 11).

O documento enfatiza em suas conclusões o descumprimento de prazos de resposta, destacando que um pedido à UFSC demorou 100 dias para ser respondido. A Universidade Federal de Santa Catarina também é tema da notícia de 2013 do jornal Diário Catarinense “UFSC está entre 10 órgãos federais com mais informações sigilosas” (Felthaus, 2013),

⁴⁵ Disponível na seção de análise documental do capítulo de caminhos metodológicos.

reproduzida no portal do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas. Há mais de dez anos atrás, a universidade em questão aparecia, de acordo com a matéria, em oitavo lugar no *ranking* das 10 instituições públicas do Brasil que tem dados classificados como sigilosos. À época, a instituição declarou que mantinha 869 documentos em sigilo devido à relação destes com projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos.

A Universidade Federal de Mato Grosso, por sua vez, foi destaque em 2019 no portal Fiquem Sabendo por manter pesquisas em sigilo. A notícia “UFMT: até pesquisa sobre flauta sob sigilo na federal - Don't LAI to me #3” expõe que a instituição colocou sob sigilo por cinco anos pesquisas sobre a antropologia do *blues*, violência contra travestis e material instrucional para ensino de flauta doce. Além disso, a reportagem ressalta que a UFMT manteve, entre 2016 e 2018, cerca de 600 documentos sob a classificação de reservados, a qual impede que os materiais sejam acessados por cinco anos. “É a única universidade pública federal no topo do *ranking* dos órgãos que mais colocam sigilo com esse tipo de recurso da Lei de Acesso à Informação (LAI)” (Fiquem Sabendo, 2019a), ressalta a matéria.

Uma matéria do jornal O Globo disponível no portal do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas demonstra que a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) também apresenta problemas no cumprimento da LAI. A notícia “Governo nega quase todos os recursos finais em pedidos da Lei de Acesso à Informação” (Souza, 2013) destaca que a universidade em questão não respondeu a 13 pedidos de acesso à informação em agosto de 2013. A CGU comentou na matéria que, “por conta do descumprimento desses prazos e de outras obrigações estabelecidas pela LAI, (a UFRRJ) já se encontra sob acompanhamento especial com vistas à apuração de responsabilidades” (Souza, 2013).

O relatório “O que a população quer saber do poder público?” (Transparência Brasil, 2018) apresenta uma análise de mais de dez mil pedidos de acesso à informação recebidos pelo Poder Executivo Federal e por outros 33 órgãos de diferentes esferas de poder e níveis federativos. De forma geral, o documento conclui que os órgãos públicos não utilizam, via de regra, uma linguagem clara na comunicação com os cidadãos. Além disso, não possuem uma gestão adequada dos documentos e dados que produzem. A Universidade Federal da Bahia, por exemplo, negou acesso a pedido de informações sobre atas das reuniões dos colegiados dos cursos de graduação dos últimos dez anos por entender que se trata de um pedido genérico, o qual não permite atendimento. A instituição afirmou que teria de digitalizar cerca de 12 mil atas para atender ao pedido. Entretanto, como o próprio relatório indica, é muito provável que tais atas já estivessem no formato digital, visto que tratam de um período recente, no qual as

tecnologias de informação e comunicação já eram empregadas. Tal situação demonstra que o órgão não possui uma boa gestão documental.

Entre os assuntos mais solicitados nos pedidos direcionados ao Poder Executivo Federal analisados pelo relatório, encontra-se o de servidores e verbas, tema que abrange questionamentos sobre quantidade de cargos vagos, quantidade de cargos comissionados, remunerações, número de servidores ativos, regime de contratação, entre outros. Cerca de 26% dos pedidos sobre essa categoria são direcionados às universidades. O relatório destaca que é uma situação comum encontrar pedidos que parecem ter sido respondidos, mas que, na verdade, fornecem respostas genéricas que não atendem integralmente à solicitação. Para exemplificar, o material apresenta um pedido direcionado à Universidade Federal do Espírito Santo:

Figura 6 – Pedido de informação direcionado à Universidade Federal do Espírito Santo

Venho por meio deste solicitar o Quadro de Referência dos Servidores Técnico - Administrativos desta Instituição Federal de Ensino, com a discriminação dos cargos vagos e ocupados, por nível, bem como indagar o meio de contato, de preferência email, do órgão responsável pela gestão de pessoal.

Todas as informações referentes a Gestão de Pessoas encontram-se no site da Pro-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGEP): <http://www.progep.ufes.br>

Quadro de Referência dos Servidores Técnico-administrativos encontra-se no link: https://servidor.ufes.br/Quadros/quadro_rh.jsp

O contato de todos os Departamentos da PROGEP encontra-se no link: <http://www.progep.ufes.br/fale-conosco>

Especificamente, em relação a Gestão de Pessoas a responsável é a Diretora do Departamento de Gestão de Pessoas, Josiana Binda.

Departamento de Gestão de Pessoas (DGP) Diretora: Josiana Binda Telefone: +55 (27) 4009-2260 / +55 (27) 4009-2264 E-mail: diretor.dgp.progep@ufes.br

Fonte: relatório “O que a população quer saber do poder público?” (Transparência Brasil, 2018, p. 33).

O retorno ao cidadão parece cumprir seu propósito, porém, ao analisar-se os endereços eletrônicos contidos na resposta, verifica-se que as informações não atendem ao pedido de forma completa. Outro assunto muito solicitado é o de educação, do qual 60% dos pedidos se direcionam às universidades federais.

No caso das universidades, há pedidos sobre nota de corte e aprovados em vestibulares, bibliografias de cursos, quantidade de alunos, cotas, revalidação de diplomas estrangeiros, programas implementados pela universidade, entre outros. Parte das solicitações é feita por pesquisadores que planejam usar os dados em trabalhos acadêmicos, o que exige, por vezes, que a universidade possua bases de dados estruturadas (Transparência Brasil, 2018, p. 36).

Nesta seção, o relatório cita o caso da Universidade Federal de Minas Gerais, que negou um pedido de informação alegando necessidade de trabalho adicional:

Figura 7 – Pedido de informação direcionado à Universidade Federal de Minas Gerais

Gostaria de dados sobre ingresso e evasão de alunos na UFMG.

Os dados servirão de base para estudo de descoberta de conhecimento através de processamento de máquina procurando identificar padrões, por isso, é necessário que os dados sejam enviados de forma estruturada (em cvs). Preciso que os dados sejam de acordo com a descrição:

ID (Identificador do aluno discretizado)
 Ano de Ingresso / Semestre
 Forma de Ingresso (SISU, Vestibular, PAS, etc)
 Idade no Ingresso
 Sexo
 Tipo de escola de ensino médio (pública, particular, conveniada, etc)
 Ingresso por Cotas? Se sim, qual?
 Curso
 Cidade onde o Curso é oferecido
 Área de Conhecimento
 Evadiu? Se sim, quando (qual período) e motivo

Se ENEM, as notas (Ciências Humanas e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Códigos e suas Tecnologias, Redação, Matemática e suas Tecnologias, Redação)

Se por vestibular e PAS, notas que os alunos obteve nas provas.

Os dados devem ser referentes a alunos que ingressaram na instituição de 2010 a 2016, podendo ser desconsiderados os anos anteriores e de 2017.

Em resposta ao seu pedido NUP 23480013486201742, informamos que, conforme o Departamento de Registro e Controle Acadêmico da UFMG, **a produção das informações solicitadas exigem trabalho adicional por parte dos servidores**, sendo portanto negada conforme a Lei de Acesso à Informação.

Fonte: relatório “O que a população quer saber do poder público?” (Transparência Brasil, 2018, p. 36).

A justificativa de trabalho adicional esconde, na verdade, a falta de organização de dados estatísticos e a má gestão documental da universidade. Essa é, inclusive, uma justificativa muito utilizada pelos órgãos analisados para realizar negativas, conforme aponta o material. O inciso terceiro do artigo 13 do Decreto nº 7.724 de 2012 dispõe que:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:
 (...)

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as

informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

Dessa forma, alegando regra disposta na própria regulamentação da Lei de Acesso à Informação, as instituições públicas subvertem o direito de acesso à informação e escondem problemas que permeiam as negativas de acesso, como a ausência de uma boa gestão documental.

A busca também retornou entrevista disponível no portal Fiquem Sabendo com Marcio Cunha Filho, especialista em Lei de Acesso à Informação, professor do IDP e auditor da Controladoria-Geral da União. A agência independente de dados ressalta que o docente é uma de suas principais fontes para a elaboração de recursos de pedidos de acesso à informação. No diálogo, Cunha ressalta a importância do sigilo para o regime democrático, enfatizando sua relevância para o processo decisório e para preservar a intimidade das pessoas. Entretanto, ele destaca que há situações em que o sigilo é menos justificável e, neste ponto, cita as universidades federais:

Quando fiz entrevistas com gestores que trabalharam na aplicação da Lei de Acesso à Informação na CGU, percebi que a percepção de muitos dos gestores da CGU era de que as universidades públicas estavam dentre os principais órgãos que descumpriam a LAI em sede de recursos de informação. Realmente, os números de recursos contra universidades federais e institutos de ensino são elevados, e são também elevadas as decisões da CGU que determinam a entrega de informações contra essas entidades. Se por um lado temos a questão da autonomia universitária, que talvez dificulte a movimentação e transmissão de informações nesses órgãos, por outro lado temos que pensar que as Universidades são as instituições que mais deveriam estar próximas da população e que, portanto, deveriam dar o exemplo em matéria de transparência, porém não parece ser isso o que vem ocorrendo no Brasil (Fiquem Sabendo, 2019b).

Verifica-se pelos materiais apresentados que o cumprimento da Lei de Acesso à Informação em universidades federais possui desafios que perpassam a gestão documental, o entendimento dos servidores públicos sobre o que de fato deve ser protegido por sigilo, o tempo de resposta ao cidadão, entre outras questões. Além disso, observa-se que algumas universidades citadas em notícias discutidas nesta seção também demonstraram dificuldade em retornar pedidos de acesso à informação voltados para essa pesquisa, como a UNIR, a UFSC e a UFPR, as quais não responderam ao questionário enviado para fins de uso neste estudo. Desse modo, verifica-se que os desafios citados continuam atuais.

Por outro lado, há certo esforço dessas instituições em disponibilizar informações, como é possível observar na notícia “Universidades enfrentam processos de candidatos indeferidos” (Fiquem Sabendo, 2022b), que trata de processos na justiça movidos por candidatos a vagas em

universidades públicas que tiveram candidaturas indeferidas em comissões de heteroidentificação. A organização Fiquem Sabendo registrou pedidos de informação a respeito desses processos em algumas das maiores instituições de ensino do Brasil, incluindo universidades federais, e recebeu retorno de grande parte delas. As respostas estão disponíveis na notícia. “Maioria dos candidatos chamados para comissão étnico-racial na UFRGS é indeferida” (Fiquem Sabendo, 2022a) é outra matéria que trata do mesmo tema e que foi produzida com base em informações enviadas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Apesar do teor negativo, a matéria demonstra que a instituição atendeu ao pedido de acesso à informação realizado pela Fiquem Sabendo e disponibilizou os dados requeridos.

“Indígenas no ensino superior: bolsa permanência beneficia 7 mil estudantes no país”, texto de 2024 disponível no portal Fiquem Sabendo, objetiva discutir ações afirmativas para indígenas nas universidades da Amazônia a partir de pedidos de acesso à informação encaminhados para universidades federais de nove estados da Amazônia Legal e para o Ministério da Educação. A notícia é breve e direciona para um relato maior presente em uma edição da *newsletter* da organização, a qual traz as respostas das universidades que atenderam ao pedido, quais sejam: do Amazonas (UFAM), do Acre (UFAC), de Rondônia (UNIR), de Roraima (UFRR), do Amapá (UNIFAP) e de Mato Grosso (UFMT). Apesar de três instituições não terem respondido ao pedido de acesso à informação, considera-se positivo o fato de seis universidades federais terem dado retorno com informações completas sobre a situação.

Outro texto jornalístico que reforça que as universidades federais buscam responder aos pedidos de acesso à informação é “1/3 das universidades federais tem denúncia em cota racial; governo quer avaliação visual” (Toledo, 2018), produzido pelo jornal O Estado de S. Paulo e replicado no portal Rede Nossa São Paulo. O noticiário indagou 63 universidades federais a respeito da existência, dentro das instituições, de processos administrativos movidos contra estudantes acusados de fraude em cotas raciais. A matéria ressalta que, do total de universidades, 53 responderam aos questionamentos, ou seja, mais de 80% respeitaram o direito de acesso à informação via LAI.

Algumas notícias encontradas são de natureza neutra no que tange ao direito de acesso à informação em universidades federais, como “Corredor Cultural: qual o papel da UFPR no projeto? E da iniciativa privada?” (Corredor [...], 2015) e “Onde está a ‘inovação’ nas universidades paranaenses?” (Lázaro Junior, 2015), ambas publicadas no portal Livre.Jor. Os textos em questão apenas salientam que foram realizados pedidos de acesso à informação sobre os temas tratados, mas não trazem informações sobre se esses pedidos foram atendidos ou não.

No caso da matéria “Hospitais universitários somam 3,4 mil profissionais afastados por Covid-19” (Fiquem Sabendo, 2020), algumas universidades são citadas, porém o pedido de acesso à informação não é direcionado a elas, mas sim à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH).

A notícia “MPF recomenda cumprimento da Lei de Acesso à Informação em concursos públicos” (MPF [...], 2015), produzida pelo jornal Estado de Minas e replicada no portal do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, salienta que o Ministério Público Federal recomendou à Universidade Federal de Uberlândia que permitisse aos candidatos de concurso o acesso a informações dos demais concorrentes. A decisão utiliza como base a Lei de Acesso à Informação e, por esse motivo, apareceu na busca realizada, porém não trata de pedido de acesso à informação direcionado especificamente à universidade. “Cinco professores do Ceará estão na lista dos 10 mais bem pagos” é outro texto jornalístico replicado no portal de Direito de Acesso a Informações Públicas que cita a Lei de Acesso à Informação. A matéria, elaborada pelo jornal O Globo (Souza, 2012), traz informações sobre salários de docentes da Universidade Federal do Ceará (UFC) retiradas do Portal da Transparência, mantido pela CGU. Neste caso, também não há pedido de acesso à informação dirigido a alguma universidade federal.

O relatório de pesquisa “10 anos da LAI”, publicado em 2023 pela Abroji em parceria com o Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB EAESP-FGV) e com pesquisadores associados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), apresenta panorama relevante sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito federal. Para realização do estudo, pesquisadores enviaram questionário a todos os servidores responsáveis pelo monitoramento da LAI na esfera federal, tendo sido obtidas 102 respostas.

De acordo com os respondentes, pessoas físicas e jurídicas advindas de universidades são as que mais solicitam informações mensalmente. Entretanto, faz-se necessário ponderar que cerca de 30% dos respondentes da pesquisa realizada advêm de universidades e institutos federais (Abraji, 2023, p. 47). Provavelmente esse grande número de pedidos advindos de universidades se relaciona com a produção de estudos pela comunidade acadêmica a respeito de diversos temas, incluindo a própria Lei de Acesso, sobre os quais podem ser obtidos dados via LAI. Outro dado relevante é o que se refere à existência de procedimentos formais ou informais de pesquisa, por parte dos órgãos públicos, sobre a identidade de quem faz um pedido de acesso à informação. Dependendo da origem do pedido, a resposta pode ser dada de modo diferente pela instituição, o que não deveria acontecer, visto que o retorno do pedido não deveria depender de quem é o solicitante.

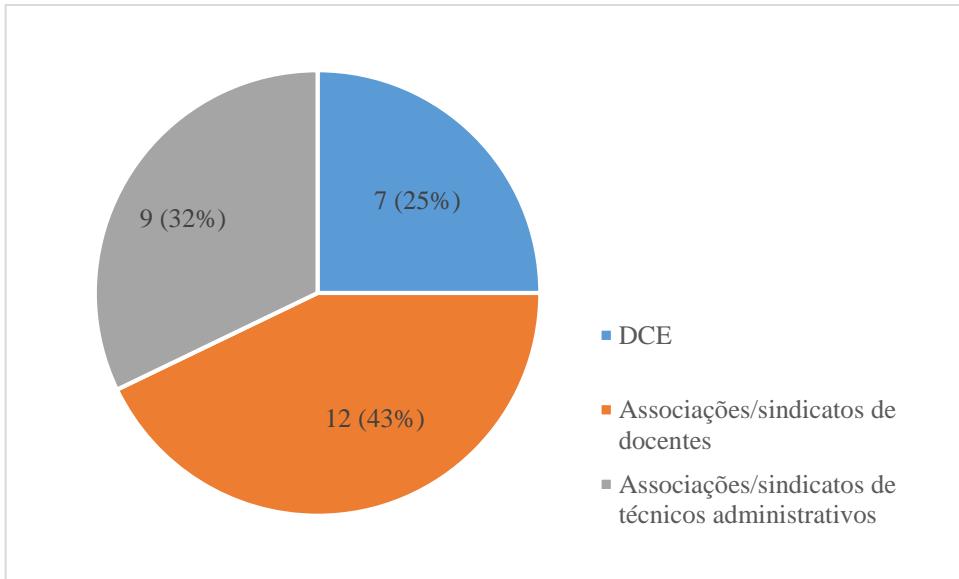
13% dos respondentes indicam que há algum procedimento, formal ou informal, que prevê a realização de pesquisa sobre a identidade do solicitante de alguma demanda. Quando se observam esses dados nas duas amostras, uma específica para indivíduos que são de universidades e institutos federais e outra para os respondentes de demais órgãos/entidades federais, nota-se que 17,6% dos respondentes de órgãos do ensino superior apontam a existência de procedimento de busca, enquanto 10,9% dos demais respondentes revelam o uso de tais processos (Abraji, 2023, p. 49).

Verifica-se, de acordo com os dados do relatório, que os Serviços de Informação ao Cidadão de instituições de ensino superior tendem a realizar esse tipo de pesquisa com mais frequência que as outras categorias da Administração Pública. Comparando-o com as notícias encontradas durante a realização desta análise documental, observa-se que as universidades buscam ser cautelosas no repasse de informações ao cidadão, muitas vezes impondo sigilo a temas que deveriam ser públicos, negando informações ou diferenciando respostas de pedidos de acordo com o perfil do solicitante.

De modo a somar perspectivas sobre a Lei de Acesso à Informação nesta análise prévia chamada interpretação da doxa, também foi realizada a aplicação de questionários sobre a LAI em associações de docentes, sindicatos de trabalhadores e diretórios estudantis ligados às universidades investigadas no estudo. Conforme apontado no percurso metodológico, não houve uma grande participação desses atores, visto que apenas 28 das 85 entidades para as quais o questionário foi enviado responderam à pesquisa. Mesmo assim, considera-se relevante trazer os dados indicados por essas organizações.

Em termos de proporção de participação por categoria de entidade, tem-se que a maior parte dos respondentes é composta por associações e sindicatos de docentes:

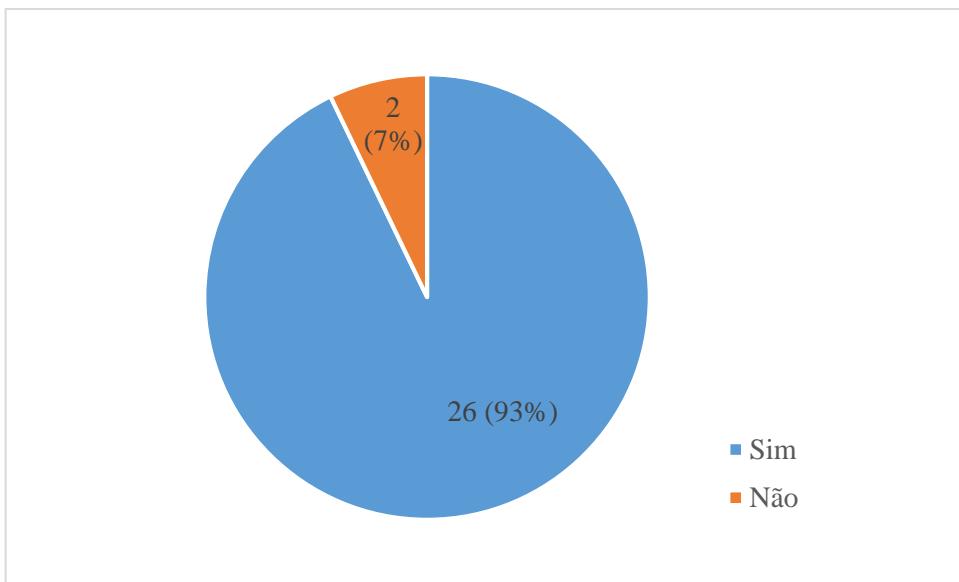
Gráfico 1 – Participação por categoria de entidades ligadas às universidades investigadas na aplicação de questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

De acordo com as respostas, 12 associações/sindicatos de docentes responderam ao questionário, o que caracteriza 43% da amostra. Por sua vez, 9 (32%) associações/sindicatos de técnicos administrativos e 7 (25%) diretórios estudantis retornaram com respostas. As entidades foram questionadas a respeito de seu conhecimento acerca da Lei de Acesso à Informação:

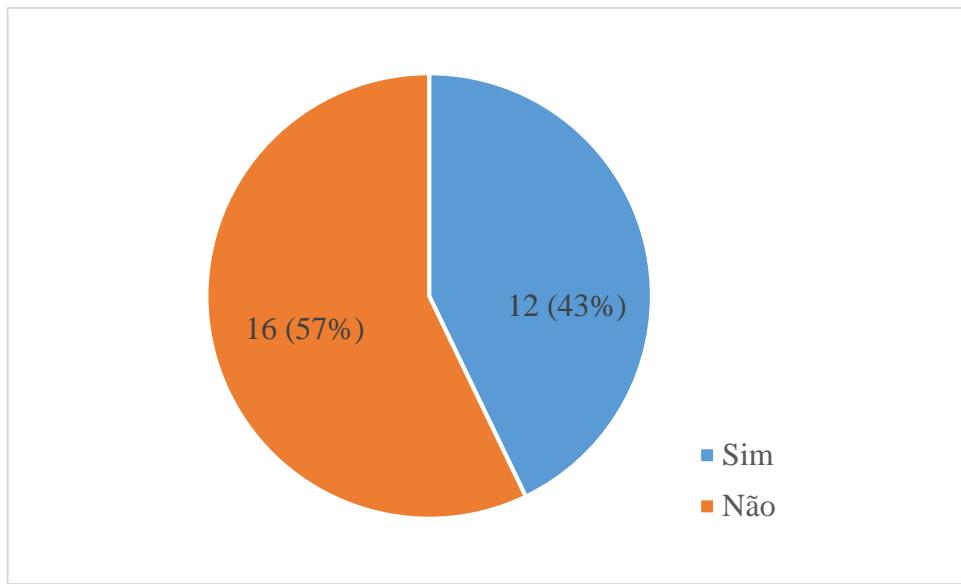
Gráfico 2 – Resposta das entidades à questão “A organização conhece a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011)?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria das organizações (26 delas, o que perfaz 93%) possui conhecimento sobre a norma, contra 2 (7%) entidades que não a conhecem, as quais são um diretório estudantil e um sindicato de técnicos administrativos. Perguntou-se se as instituições já tinham solicitado informações por meio da LAI:

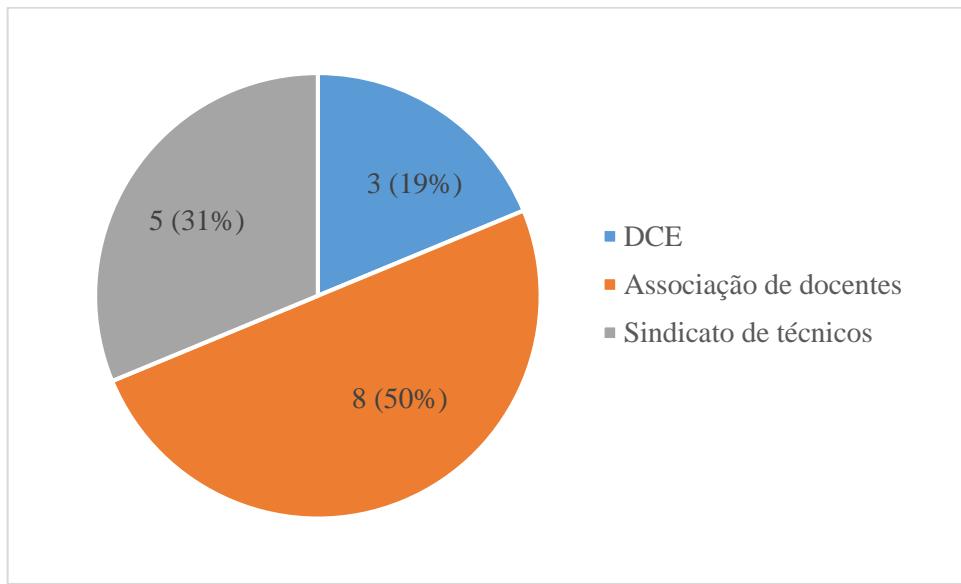
Gráfico 3 – Resposta das entidades à questão “A organização já solicitou informações da universidade a qual é ligada via Lei de Acesso à Informação?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Mais da metade (16, o que perfaz 57%) ainda não utilizou a norma para solicitar informações às universidades. Por outro lado, 12 (43%) entidades fizeram uso da LAI. Entre as instituições que não utilizaram a norma, têm-se, por categoria:

Gráfico 4 – Entidades que não utilizaram a LAI em contato com as universidades às quais são ligadas

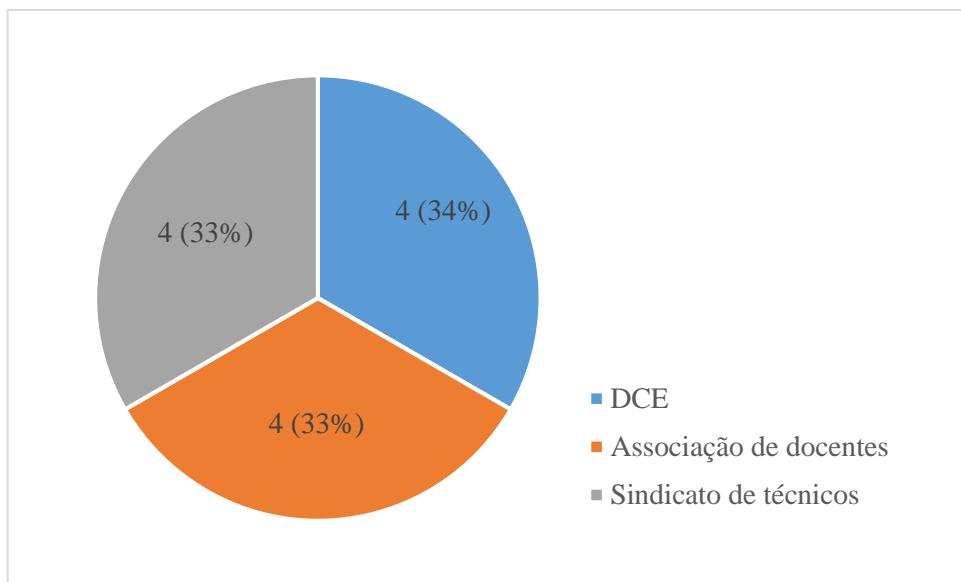


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Observa-se que 8 (50%) associações de docentes, 5 (31%) sindicatos de técnicos e 3 (19%) diretórios estudantis não utilizaram a LAI com as universidades com as quais se relacionam diretamente. Entre os motivos apontados para justificar o fato de a norma não ter

sido utilizada, verifica-se, de forma geral, que essas organizações possuem uma boa relação com as universidades e não tiveram necessidade de recorrer a meios legais para ter acesso às informações de que precisavam. Outro indicador é que algumas entidades não utilizaram a norma por falta de conhecimento sobre ela, especialmente diretórios estudantis. Em contrapartida, a proporção de entidades que utilizaram a norma é equilibrada:

Gráfico 5 – Entidades que utilizaram a LAI em contato com as universidades às quais são ligadas

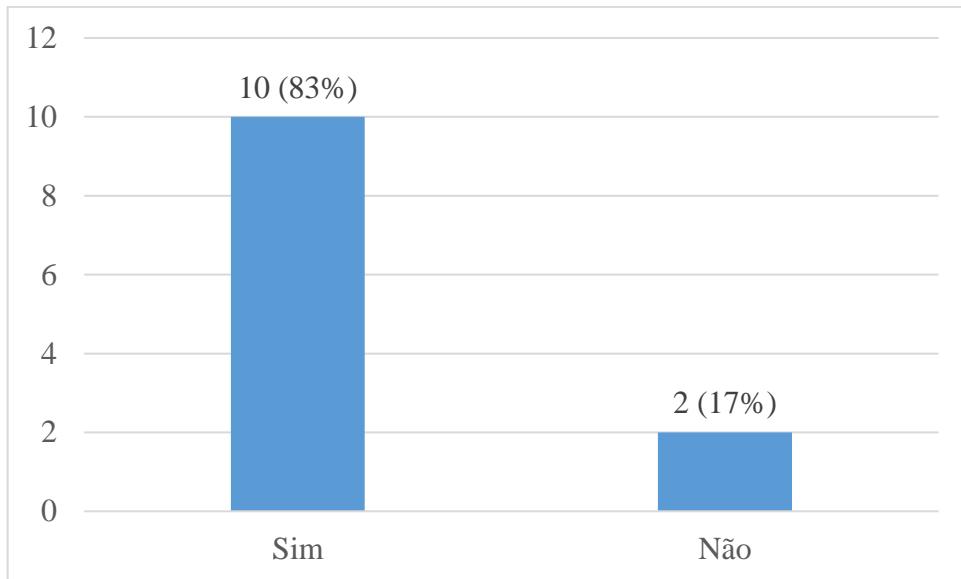


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Tem-se de forma proporcional que 4 (33%) entidades de cada categoria fizeram uso da norma. Estas foram questionadas sobre o tema do pedido de acesso à informação realizado por elas às universidades e as respostas obtidas foram bem diversificadas, desde mais genéricas a mais específicas: temas de interesse da carreira docente; quantidade de docentes do quadro; informações sobre a assessoria de comunicação; disposição de materiais laborais e manutenção de equipamentos; destinação de emendas para assistência estudantil; informação orçamentária; documentos institucionais; aposentadoria e pensão de servidores; lista de servidores; e informação sobre servidores contendo dados sobre nome completo, classe e padrão da carreira, remuneração e lotação. Duas entidades não informaram sobre o tema do pedido.

Ainda em relação às instituições que realizaram pedidos de informação, buscou-se verificar por meio do questionário se elas tinham recebido retorno da universidade e se esse retorno foi completo e de acordo com o pedido feito.

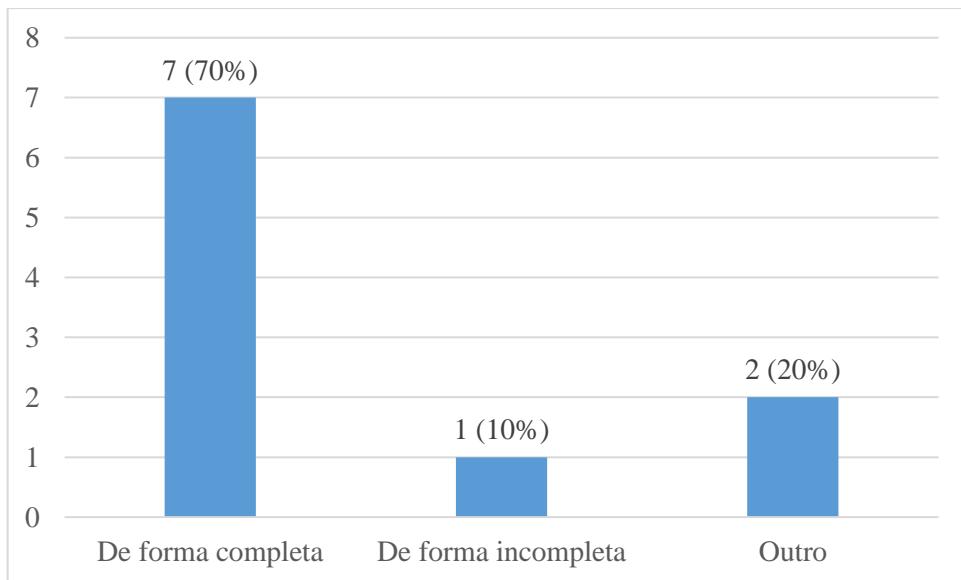
Gráfico 6 – Resposta das entidades à questão “O acesso à informação solicitada foi disponibilizado?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

De acordo com as respostas, das 12 entidades que entraram com pedidos de acesso à informação via LAI, 10 (83%) receberam retorno. As duas que não receberam se referem a um diretório estudantil e a um sindicato de técnicos administrativos. A respeito da completude das respostas recebidas pelas 10 entidades, tem-se que 7 delas receberam respostas completas e uma recebeu resposta incompleta:

Gráfico 7 – Resposta das entidades à questão “O acesso à informação foi disponibilizado de que forma?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

As duas entidades que se encaixam na categoria “outro” alegaram situações específicas. Uma delas disse que recebeu retorno dentro dos termos de dados sensíveis e a outra não soube informar sobre a completude do retorno.

Os dois instrumentos metodológicos aplicados nesta seção, a análise documental e o questionário, permitiram obter algumas impressões a respeito do relacionamento de atores universitários investigados nesta pesquisa com a Lei de Acesso à Informação, perfazendo a análise da norma no contexto da vida social, que é o objetivo da interpretação da doxa.

Verificou-se que não há uniformidade a respeito do posicionamento das universidades em relação à concessão de informações: em alguns momentos estas apareceram como bastante reticentes em responderem pedidos de acesso, como demonstrado em algumas notícias, e em outros momentos o acesso foi concedido sem maiores problemas. Por exemplo, a UFSC, a UNIR e a UFMT foram noticiadas em algumas matérias apresentadas nesta seção como universidades que tiveram problemas com negativas de acesso. A UFSC, inclusive, apareceu em notícia como um dos órgãos federais com mais informações sigilosas. Destaca-se que no contexto desta pesquisa, por exemplo, a UNIR, a UFSC e a UFPR, a qual também surgiu em notícia sobre negativas de acesso, negaram-se a participar da aplicação dos questionários utilizados no estudo. Avançando na análise documental, por outro lado, a UNIR e a UFMT também foram identificadas em notícias sobre universidades que concederam acesso a informações.

Adentrando as respostas dos questionários, observou-se que as instituições que possuem conhecimento sobre a LAI e não realizaram pedidos de acesso à informação direcionado às universidades não o fizeram por manterem um relacionamento próximo com elas e conseguirem informações sem necessidade de instrumentos legais. Apesar de não ser uma amostra significativa, visto que se trata de apenas 16 entidades, é um dado interessante, que se refere à maior parte da amostra. Além disso, das entidades que realizaram pedido de acesso à informação às universidades, a maioria delas recebeu retorno.

Portanto, a ausência de um padrão de procedimento em relação à norma é uma característica das universidades. E, como dito anteriormente, os desafios que essas instituições enfrentam no funcionamento da LAI, que perpassam a gestão documental, a cultura organizacional, a falta de estruturação da equipe, podem estar relacionados a essa característica, como veremos nas próximas fases da Hermenêutica de Profundidade.

É importante ressaltar uma fala trazida por Marcio Cunha Filho, especialista em LAI, em entrevista para a organização Fiquem Sabendo: “as Universidades são as instituições que mais deveriam estar próximas da população e que, portanto, deveriam dar o exemplo em matéria de transparência” (Fiquem Sabendo, 2019b). Como enfatizado no referencial teórico, as universidades lutam constantemente por sua autonomia universitária e possuem como objeto

de sua existência essa relação direta de prestação de serviços à comunidade de que fazem parte e o trabalho científico e de ensino para o progresso da sociedade. É natural, portanto, a busca pela própria comunidade acadêmica de informações sobre essas instituições para realização de pesquisas, conforme demonstrado no relatório da Abraji (2023), citado anteriormente. Para além de serem instituições públicas que devem transparência ao cidadão pelo fato de pertencerem ao Estado, o direito de acesso à informação também está na razão de ser das universidades.

3.2. Análise sócio-histórica

Thompson afirma que as formas simbólicas construídas pelos sujeitos não subsistem no vazio, “elas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais e históricas específicas” (2002, p. 366). Essas condições sociais e históricas são cruciais para fazer dos sujeitos e das formas simbólicas o que de fato são. O que seria e como seria o direito de acesso à informação sem toda a trajetória de luta para sua conquista e sem sua construção e, por assim dizer, sua ocultação dentro do seio da burocracia pública? O direito de acesso é de determinado modo porque foi construído de certa forma e dentro de uma respectiva instituição social.

Faz-se relevante, portanto, entender o contexto brasileiro que serve de pano de fundo para o desenvolvimento desse direito, especialmente no plano administrativo, o qual guarda relação direta com o dia a dia dos servidores públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão e por colocar em prática o seu direito de acesso a informações públicas. As práticas adotadas pela Administração Pública e mesmo os desvios e vícios advindos dessas práticas moldam o relacionamento construído entre Estado e sociedade.

Conforme aponta Matias-Pereira (2018, p. 127), “a Administração Pública pode ser aceita como o aparelho de Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades da população”. Ou seja, destina-se a colocar em prática obras e serviços sob responsabilidade do governo para atendimento dos anseios da sociedade. Pode-se considerar, de acordo com o autor, que a Administração Pública possui três diferentes formas de atuação: patrimonialista, burocrática e gerencial.

O Estado brasileiro passou por essas diferentes formas de atuação ao longo de seu desenvolvimento, caracterizando fases de sua trajetória. As fases anteriores guardam alguma ligação com as fases posteriores e desenham o que conhecemos hoje como serviço público e como este é prestado ao cidadão. Pode-se dizer que o espaço do Estado e as relações que se dão nele e a partir dele formam o campo de interação a ser analisado de acordo com a Hermenêutica

de Profundidade, visto que a burocracia pública influencia as relações que se dão entre seus sujeitos, a saber, servidores públicos, e entre estes e os demais entes externos, como cidadãos, entidades privadas e organizações sociais.

As fases percorridas pelo Estado brasileiro e, consequentemente, os hábitos culturais advindos dessas fases modelaram e ainda hoje modelam regras e conhecimentos práticos que são continuamente reproduzidos em seu cotidiano e em suas relações internas e externas. Para principiar a discussão, analisemos o patrimonialismo brasileiro, muito bem caracterizado por Faoro (2000):

Os próprios cargos públicos do Brasil, reservados a premiar serviços e colocar a nobreza ociosa, passam a ser vendidos, a partir do século XVIII. Burguesia e funcionários, afastados pelas atividades e preconceitos, se unem numa mesma concepção de Estado: a exploração da economia em proveito da minoria que orienta, dirige, controla, manda e explora. A mistura das águas seria inevitável, diante da tarefa comum, com iguais proveitos para quem concede os benefícios e para quem os gera (Faoro, 2000, p. 265-266).

O Estado patrimonialista era calcado no poder pessoal do governante e o aparelho estatal funcionava como uma extensão desse poder. Nepotismo, corrupção e controle do órgão pelo monarca eram características presentes nesse estágio, como recorda Matias-Pereira (2018). “O governo tudo sabe, administra e provê. Ele faz a opinião, distribui a riqueza e qualifica os opulentos”, resume Faoro (2000, p. 443). Já no seu princípio, o Estado se apresenta como dono dos bens que administra e essa característica, apesar de se enfraquecer com o passar do tempo, ainda se fará presente no desenvolvimento da Administração Pública, como na cultura de sigilo, ainda hoje vigente, cultura essa que guarda relação com o sentido de posse do poder por parte do servidor público em detrimento do cidadão.

Matias-Pereira ressalta características do Estado oligárquico no período da República Velha (1889-1930), como a pouca importância devida às políticas públicas de caráter social e à mobilização da sociedade. Bresser-Pereira (2011) reforça:

É essa elite política letrada e conservadora que manda de forma autoritária ou oligárquica. Não há democracia. As eleições são uma farsa. A distância educacional e social entre a elite política e o restante da população, imensa. E no meio dela temos uma camada de funcionários públicos, donos antes de sinecuras do que de funções, dada a função do Estado patrimonial de lhes garantir emprego e sobrevivência (Bresser-Pereira, 2001, p. 228).

O regime oligárquico continua centralizando poder enquanto a população sobrevive assistindo aos mandos e desmandos dos novos governantes. Dessa forma, a Proclamação da República não trouxe grandes mudanças para o relacionamento entre Estado e cidadão, conforme salienta Carvalho:

Havia, evidentemente, algo no comportamento popular que não se encaixava no modelo e na expectativa dos reformistas, tanto da elite quanto da classe operária. Modelo e expectativa que, apesar das divergências, tinham em comum a ideia do cidadão ativo, consciente de seus direitos e deveres, capaz de organizar-se para agir em defesa de seus interesses, seja pelo reformismo parlamentar, seja pelo radicalismo da ação econômica. Vimos que este cidadão de fato não existia no Rio de Janeiro. Passado o entusiasmo inicial provocado pela proclamação da República, mostramos que, no campo das ideias, nem mesmo a elite conseguia chegar a certo acordo quanto à definição de qual deveria ser o relacionamento do cidadão com o Estado. No campo da ação política, fracassaram sistematicamente as tentativas de mobilizar e organizar a população dentro dos padrões conhecidos nos sistemas liberais. Fracassaram os partidos operários e de outros setores da população; as organizações políticas não-partidárias, como os clubes republicanos e batalhões patrióticos, não duravam além da existência dos problemas que lhes tinham dado origem; ninguém se preocupava em comparecer às urnas para votar (Carvalho, 1998, p. 140-141).

Após esse período, a Administração Pública brasileira passou por três grandes reformas com o objetivo de modernizar-se e reestruturar-se. Bresser-Pereira salienta a Reforma Burocrática de 1936, inspirada no modelo de Weber, a reforma de 1967, organizada por militares, e a reforma gerencial, em 1995, esta última implantada em um contexto democrático e voltada para o atendimento do cidadão.

A partir da década de 1930, acontece a reforma burocrática sob a liderança de Getúlio Vargas, especialmente com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), “que passou a ser seu órgão executor e, também, formulador da nova forma de pensar e organizar a Administração Pública” (Bresser-Pereira, 2001, p. 231-232).

Com essa reforma promovida pelo governo Getúlio Vargas – executada por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes –, a Administração Pública é submetida a um forte processo de racionalização. Esse esforço viabilizou a criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como a busca de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público. Fica evidenciado que a implantação da Administração Pública burocrática está relacionada à modernização do sistema capitalista existente no Brasil (Matias-Pereira, 2018, p. 103).

A reforma, que tinha o objetivo de implantar uma burocracia clássica no país, ainda não respondia às reais necessidades da população brasileira. Conforme aponta Bresser-Pereira, o Estado ainda fazia concessões ao patrimonialismo, que agora assumia a forma de clientelismo. Em 1967, os militares, de volta ao poder, promovem uma nova reforma administrativa, consolidada no Decreto-Lei nº 200:

Reconhecendo que as formas burocráticas rígidas constituíam um obstáculo ao desenvolvimento quase tão grande quanto as distorções patrimonialistas e populistas, a reforma procurou substituir a Administração Pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento”: distinguiu com clareza a administração direta da administração indireta, garantiu-se às autarquias e

fundações deste segundo setor, e também às empresas estatais, uma autonomia de gestão muito maior do que possuíam anteriormente, fortaleceu e flexibilizou o sistema do mérito, tornou menos burocrático o sistema de compras do Estado (Bresser-Pereira, 2001, p. 235).

O decreto procurou superar a rigidez da burocracia clássica e, de acordo com o autor, pode ser considerado o primeiro sinal da administração gerencial no Brasil. Entretanto, a reforma também teve pontos negativos, como a viabilização de práticas clientelistas pelo fato de permitir a contratação de empregados sem concurso e o não desenvolvimento de carreiras no serviço público. Convém também ressaltar que o regime militar, no tocante ao direito de acesso à informação, foi responsável por reforçar a cultura de sigilo ainda hoje presente na Administração Pública, apesar dos atuais esforços e políticas para mitigá-la.

A redemocratização e a promulgação da Carta Magna de 1988 consolidaram direitos e garantias fundamentais e trouxeram a possibilidade de maior controle do Estado por parte da sociedade civil, com novas formas de participação popular. De forma geral, possibilitaram ao país a consolidação de uma democracia mais ativa. No plano da gestão administrativa, entretanto, houve consequências negativas, como a perda de autonomia do Poder Executivo para estruturar órgãos públicos, a redução da flexibilidade da administração indireta e um retorno à abordagem da administração burocrática, o que reduziu as capacidades do Estado. O governo Collor (1990-1992) procurou soluções para melhorar o desempenho do setor público, entretanto com medidas incorretas, como a redução do número de servidores, o que levou ao enfraquecimento do papel do Estado. Esse cenário, juntamente com as mudanças políticas e sociais ocorridas, exigiu um Estado capaz de lidar com atividades mais complexas e com as demandas crescentes do cidadão:

O processo de globalização econômica, por sua vez, também foi impulsionado, tornando-se fator indutor de mudanças de toda ordem: tecnológicas, econômicas, sociais, culturais e políticas. Inúmeros países começaram a abrir as suas economias, o nível de educação elevou-se, assim como o acesso às informações. As sociedades tornaram-se mais pluralistas, democráticas e conscientes. Nesse cenário de alta consciência, o autoritarismo burocrático estava com os dias contados. O Brasil está inserido no elenco desses países que iniciaram os esforços para promover a reforma do Estado (Matias-Pereira, 2018, p. 124).

Uma nova reforma administrativa com viés gerencial foi proposta e implementada em 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, instrumento balizador da modernização da Administração Pública brasileira. A administração gerencial surge como uma resposta às mudanças que se dão no âmbito democrático, no qual a sociedade civil e a opinião

pública tornam-se relevantes, maximizando a necessidade de transparência do Estado e de suas ações:

A questão da transparência passa a ter lugar de destaque, visto que a corrupção se apresenta como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública. No caso brasileiro, é perceptível que a corrupção é um problema grave e estrutural da sociedade e do sistema político do país (Matias-Pereira, 2018, p. 129).

A transparência já era uma questão inserida na agenda política da redemocratização, visto que esta objetivava um maior controle social após anos de autoritarismo e sigilo de informações que deveriam ser públicas. A própria Carta Magna já expressava a importância do direito de acesso em seu rol de direitos e garantias fundamentais, especialmente com o inciso XXXIII do artigo 5º, inciso este regulamentado pela Lei de Acesso à Informação. Entretanto, algumas medidas políticas tomadas após a redemocratização dificultaram o alcance do direito de acesso:

Observa-se, nesse sentido, que, entre outras consequências negativas, as tentativas de reforma da Administração Pública realizadas após 1985, especialmente a realizada no governo Collor (1990-1992), geraram uma crescente e preocupante desorganização nos centros decisórios importantes, que afetaram a memória administrativa, bem como destruíram os sistemas de produção de informações essenciais para o processo decisório governamental. Isso contribuiu para que a transparência informacional do Estado, contida nos princípios constitucionais de 1988, permanecesse abaixo das expectativas da sociedade na década de 1990 (Matias-Pereira, 2018, p. 200).

É neste contexto que surge a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, no início do governo Fernando Henrique Cardoso, objetivando maior transparência pública. Verifica-se que o histórico de administração do aparelho do Estado como instituição social perpassa diversas fases que acabam por delinear suas características atuais, consolidando situações espaço-temporais e campos de interação específicos, os quais moldam a relação do servidor público com o cidadão. A redemocratização trouxe possibilidades de transparência e acesso a informações para a sociedade, mas a cultura organizacional do Estado não se modificou de uma hora para outra. Como instituição social, a Administração Pública buscou remodelar sua atuação, melhorar seu relacionamento com o público por meio de regras explícitas. Porém, no dia a dia, as relações estabelecidas entre os sujeitos por meio dos campos de interação e das situações espaço-temporais instituíram regras implícitas.

Conforme discutido no referencial teórico deste trabalho, o direito de acesso à informação possui desafios formais e informais, e estes últimos se caracterizam como as principais formas de resistir à liberdade de informação. Exemplos desses desafios advêm da má conservação das informações públicas. Matias-Pereira reforçou acima como o desmonte de

centros decisórios relevantes impactou a memória administrativa durante o Governo Collor. É importante refletir que não se trata de um exemplo que subsiste no passado brasileiro, mas que ainda hoje se faz presente não somente no plano federal, mas também no estadual e no municipal.

Retomando o histórico das formas de atuação da Administração Pública, a implantação da administração gerencial na década de 1990 ofereceu ao cidadão um conjunto de informações importantes sobre os rumos do Estado, especialmente relacionado a dados orçamentários, financeiros, previdenciários, de pessoal, etc. Matias-Pereira destaca a utilização de sistemas de controle e informações gerenciais como:

Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), que registra os gastos efetuados pelo Tesouro Nacional; Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR); a folha de pagamentos e os dados cadastrais dos servidores civis federais (SIAPE); Sistema de Gerenciamento da Receita e Despesa da Previdência Social; o planejamento de ações do governo; a movimentação do cadastro de fornecedores, de preços e do catálogo de materiais e serviços; e o fornecimento de informações sobre a organização governamental e suas macroatribuições (Matias-Pereira, 2018, p. 200).

Nos anos 2000, medidas tomadas pelo primeiro governo Lula foram de fundamental importância para o fortalecimento do controle social, como a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), em 2003, que possui em sua estrutura a Ouvidoria-Geral da União. A CGU, instituída em um contexto de graves denúncias de irregularidades praticadas pelo governo federal, atua em articulação com outras instituições (Matias-Pereira, 2018), como Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União, Advocacia-Geral da União, Conselho de Controle das Atividades Financeiras, Polícia Federal, Secretaria Nacional de Justiça e Secretaria da Receita Federal. Além disso, é hoje responsável pela Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), principal canal de solicitação de informações sob tutela do Estado, e por receber recursos relacionados ao indeferimento de acesso a informações, conforme consta na seção II da Lei de Acesso à Informação. Outra ferramenta de controle social sob administração da CGU é o Portal da Transparência⁴⁶, lançado em 2004, e que reúne diversas informações sobre destinação de recursos públicos.

Alguns normativos foram promulgados para aumentar a transparência pública, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101 de 2000, alterada pela Lei Complementar nº 131 de 2009, a qual “tornou obrigatória a adoção, por todos os entes da Federação, de um sistema integrado de administração financeira e controle” (Matias-Pereira,

⁴⁶ Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>.

2018, p. 208). A Lei de Acesso à Informação surge em 2011 como forma de regulamentar o direito constitucional de acesso às informações no âmbito do Estado, entrando em vigor em 2012.

Abramovay e Lotta (2022) ressaltam que, quando a discussão sobre a criação da LAI estava ocorrendo, o Brasil era um dos últimos países latino-americanos de novas constituições que ainda não havia instituído uma lei sobre a temática. O debate até então estava muito mais focado na abertura de arquivos do regime militar do que em uma norma que disponibilizasse procedimentos claros para que o cidadão acessasse informações sob tutela do Estado.

Dilma Rousseff, ministra da Casa Civil, Tarso Genro, da Justiça, e Jorge Hage, da CGU, tinham as posições mais claramente favoráveis não apenas à criação de uma lei de acesso à informação, mas que fosse a mais aberta possível. Já o Itamaraty e o Ministério da Defesa eram cautelosos acerca da edição de uma lei geral sobre o tema e francamente contrários a estabelecer um prazo para a manutenção do sigilo. Para esses ministérios, alguns documentos poderiam ter seu sigilo renovado de maneira indeterminada, para sempre. A imprensa chamava essa posição de sigilo eterno (Abramovay; Lotta, 2022, p. 56).

Relevante reforçar, mais uma vez, como os próprios espaços de posição e o conjunto de trajetórias, que constituem os campos de interação, modelam o curso dos acontecimentos nas instituições sociais. A criação da LAI contou com sujeitos favoráveis e contrários ao seu projeto. Verifica-se que os sujeitos pertencentes a instituições sociais que já lidavam com mais afinco com o sigilo como parte de sua cultura organizacional mostraram-se desfavoráveis a uma ampla abertura de informações:

A atuação dos servidores do Itamaraty e dos militares nesse processo reflete muito essa perspectiva. Abençoados por uma legitimidade técnica, racional, eles tentaram esvaziar a possibilidade de debate público sobre o tema. A LAI, ao permitir ao público o acesso a documentos antes secretos, de alguma maneira rompia essa aura mística – democratizando informações e ritos, diminuía o poder da nobreza do Estado (Abramovay; Lotta, 2022, p. 62).

Esse poder da nobreza do Estado exemplifica como a cultura organizacional não se modifica de uma hora para outra. Verifica-se que o Estado ainda guarda resquícios patrimonialistas, apesar dos grandes avanços conquistados pela sociedade em termos de controle social. Como revisado no referencial teórico, o segredo possibilita esconder problemas ou questões, manter certos sujeitos em determinados cargos, sustentar certo poder. Almino (1986, p. 15) ressalta que “o segredo surge da divisão social. Ele é o muro erguido por quem deseja ocultar aquilo em que outros têm interesse atual ou potencial”.

Verifica-se, com o histórico apresentado, como o Estado brasileiro se consolida ao mesmo tempo como instituição social, formada por regras e relações sociais estáveis, e como campo de interação para o desenvolvimento de simbolismos que permanecem e de simbolismos

que se modificam na cultura da Administração Pública por meio do emprego de recursos e estratégias cotidianas por parte dos sujeitos que desse campo participam. Esse mesmo Estado atua como situação espaço-temporal, na qual as formas simbólicas são produzidas e recebidas.

A universidade pública, como parte da estrutura do Estado, também se relaciona com suas características, reproduzindo regras e relações sociais que estão presentes em outros âmbitos da Administração Pública, mas, ao mesmo tempo, criando seus próprios simbolismos, que advêm de suas especificidades, de seu histórico, de seu *modus operandi*.

Conforme discutido no referencial teórico, as universidades brasileiras possuem um histórico de resistência desde o seu início. Estas organizações sempre enfrentaram grandes entraves para ocuparem espaço na sociedade e, até os dias atuais, permanecem resistindo frente às tentativas de desestruturação de seu poder e de sua influência nos rumos do país. Suas particularidades muitas vezes contribuem para a crise de rejeição que enfrentam. Como mencionado anteriormente, a universidade se apegava às regras, hierarquias e rotinas, tem dificuldades de lidar com mudanças, possui traços paternalistas em suas relações e, de forma geral, tem um modo de funcionamento próprio, em um tempo também próprio, o qual, muitas vezes, difere do tempo dos demais atores sociais. Todas essas questões fazem da estrutura social da universidade um tanto diversa da estrutura social do Estado quando analisado de forma ampla.

Os sujeitos que se relacionam diretamente com a universidade pública são servidores públicos docentes e técnicos e estudantes de graduação, mestrado e doutorado. Todos eles possuem uma cultura organizacional própria advinda do ambiente social que frequentam, isto é, a universidade, porém cada qual apresenta particularidades da própria profissão e do arcabouço social que carregam. Técnicos lidam diretamente com os procedimentos da burocracia pública, a qual, como discutido nesta seção, está em constante construção; docentes se relacionam mais diretamente com o ambiente acadêmico do ensino, da pesquisa e da extensão, embora tenham que lidar com questões burocráticas; estudantes também se relacionam com o ambiente acadêmico, ao mesmo tempo em que se relacionam com os procedimentos técnicos e burocráticos para sua permanência na universidade. Estes atores estão continuamente em contato, estabelecendo laços e criando e recriando simbolismos. Além disso, tem-se o relacionamento da universidade com a comunidade externa, interação essa que também traz novos elementos para o campo de interação universitário e para a estrutura social que o caracteriza. Cada membro dessa estrutura possui um nível de conhecimento, um histórico de relações com a instituição, uma cultura própria, um modo próprio de viver e de se relacionar.

Todas essas características influenciam as trocas que se dão no campo de interação e os simbolismos que aí são estabelecidos.

Verifica-se que todas essas questões que permeiam a história, as interações e os processos internos das universidades também influenciam a forma como estas se relacionam com o direito de acesso à informação. A regulamentação deste direito, realizada por meio da Lei de Acesso à Informação, foi direcionada a toda a Administração Pública, sem levar em consideração as especificidades de cada instituição que a compõe. A universidade teve de se adaptar à nova lei, modificar processos, inserir determinados sujeitos na discussão sobre a nova medida e implantar um novo setor para franquear o acesso. Cada organização realizou essas mudanças à sua maneira e, após mais de dez anos da promulgação da LAI, faz-se relevante verificar como está o entrosamento das universidades públicas com a norma e, consequentemente, com o direito de acesso à informação.

Como forma de se ter um panorama cronológico sobre a adaptação das universidades aos regramentos da LAI, apresenta-se a seguir quadro com datas de criação do Serviço de Informação ao Cidadão nas universidades federais investigadas nesta pesquisa e respectivos setores aos quais este serviço de informação é vinculado:

Quadro 16 – Data de criação do Serviço de Informação ao Cidadão e do setor ao qual ele é ligado nas universidades investigadas

Universidade	Data de criação do SIC	Setor ao qual o SIC é ligado	Data de criação do setor ao qual o SIC é ligado
Região Norte			
Universidade Federal do Amazonas	2012	Ouvidoria	2010 Resolução CONSAD nº 15/2010
Universidade Federal de Roraima	2012	Ouvidoria	2004 Resolução nº 030/2004-CUNI
Universidade Federal de Rondônia	2012	Não é ligado a nenhum setor específico (unidade transversal)	

Universidade Federal do Amapá	2013	Ouvidoria	2010 Resolução nº 010/10-CONSU
Universidade Federal do Acre	2013	Ouvidoria	2013 Regimento Geral
Universidade Federal Rural da Amazônia	2015	Ouvidoria	2010 Resolução nº 40/10 – CONSUN
Universidade Federal do Tocantins	2022	Setor de Integridade, transparência e acesso à informação (SITAI) (a partir de 2023). Antes ficava ligado à Ouvidoria	(SITAI) Portaria PROGRAD/UFT nº 804/23 (Ouvidoria) 2009 Resolução do Conselho Universitário nº 20/2009
Região Nordeste			
Universidade Federal do Maranhão	2012	Ouvidoria	2008, mas institucionalizada em 2015 Resolução CONSAD nº 169/2015
Universidade Federal do Ceará	2012	Ouvidoria	2014 Resolução nº 2 CONSUNI
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	2012	Ouvidoria	1999 Resolução nº 067/1999- CONSAD
Universidade Federal de Pernambuco	2012	Ouvidoria (a partir de 2021). Anteriormente, o vínculo era com a Pró-Reitoria de Comunicação, Informação e	2012 Resolução nº 3/2012 do Conselho Universitário (Instituição da Ouvidoria)

		Tecnologia da Informação (PROCIT)	
Universidade Federal de Campina Grande	2012	Ouvidoria	2006 Resolução nº 10/2006 do Colegiado Pleno do Conselho Universitário
Universidade Federal de Sergipe	2012	Ouvidoria	2009 Resolução nº 02/2009 CONSU
Universidade Federal de Alagoas	2012	Ouvidoria	2014
Universidade Federal da Bahia	2012	Pro- Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN)	2010 Estatuto da universidade
Universidade Federal do Piauí	2014	Ouvidoria	2009 Ato da Reitoria nº 858/09
Região Centro-Oeste			
Universidade Federal de Mato Grosso	2012	Ouvidoria	2000 Resolução CONSUNI nº 09/2000
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	2012	Ouvidoria	2005 Resolução – COUN nº 61/2005
Universidade Federal de Goiás	2013, mas institucionalizado apenas em 2021	Centro de Informação, Documentação e Arquivo (CIDARQ)	2010 Resolução CONSUNI nº 02/2010
Universidade de Brasília	2017	Ouvidoria	2011 Resolução do Consuni nº 7/2011
Região Sudeste			

Universidade Federal de São Paulo	2012	Ouvidoria	2007 Portaria nº 2.515/2007
Universidade Federal do Rio de Janeiro	2012	Ouvidoria	2009 Resolução nº 06/2009
Universidade Federal do Espírito Santo	2012	Ouvidoria	1992 Resolução nº 1/1992 do Conselho Universitário
Universidade Federal de Lavras	2015	Reitoria	1994 Lei nº 8.956, de 15 de dezembro de 1994
Região Sul			
Universidade Federal do Paraná	2012	Gabinete da Reitoria	1912 Estatuto da universidade
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	2012	Ouvidoria	2009 Portaria nº 5144, de 07 de outubro de 2009
Universidade Federal de Santa Catarina	2012	Reitoria	1978 Estatuto da universidade Resolução nº 065/78

Fonte: elaborado pela autora (2025).

O Serviço de Informação ao Cidadão está disposto no artigo 9º da Lei de Acesso à Informação como um serviço que deve ser criado nos órgãos e entidades do poder público com os objetivos de: “a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações” (Brasil, 2011a). Este setor, portanto, é responsável pela gestão da Lei de Acesso à Informação.

Verifica-se por meio do quadro que, das 27 universidades pesquisadas, a maioria delas (19), instituiu o Serviço de Informação ao Cidadão no mesmo ano (2012) em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor. No caso das demais, a instalação do serviço foi realizada alguns anos depois, mas ainda assim em data próxima à regulamentação do direito de acesso à informação no país, com exceção da Universidade Federal de Tocantins, que instalou o SIC recentemente, em 2022, dez anos após a entrada em vigor da LAI. Destaca-se também que a ouvidoria é o setor ao qual o SIC é vinculado em grande parte das universidades (20), seguida

pela reitoria (3). A ligação com a ouvidoria não causa estranhamento, visto que esta unidade tem como principal missão ser um canal de interlocução entre a instituição e seu público. Conforme ressalta a CGU no manual 7 Passos para Criar uma Ouvidoria no meu Município (Brasil, 2024, p. 2):

Ouvidorias Públicas são instituições responsáveis por promover e coordenar a interlocução entre a Administração Pública e os usuários dos serviços prestados. As ouvidorias são importantes instrumentos de defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, de controle e de participação social, indispensáveis para a construção de uma Administração Pública mais íntegra e eficiente.

Dessa forma, a relação da ouvidoria com o direito de acesso à informação é muito próxima, levando em consideração seu papel de defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos e de participação social. Percebe-se também que o movimento de criação de ouvidorias públicas foi realizado em período próximo à implementação da LAI: 13 universidades criaram suas ouvidorias a partir de 2009. O fato de serem unidades mais novas na estrutura das universidades pode ter impactado em como a norma foi absorvida pela instituição, visto que a cultura organizacional daquele setor ainda estava em processo de construção.

Observa-se também, por meio do quadro 16, que o direito de acesso à informação pode se relacionar com outras unidades. Destaca-se que a Universidade Federal de Rondônia possui um SIC transversal, o qual não é ligado diretamente a nenhuma unidade administrativa. O serviço funciona de forma transversal, podendo ser praticado por agentes lotados em quaisquer das unidades. Atualmente, o SIC da instituição é gerenciado por dois servidores, um lotado na Diretoria Administrativa do campus de Porto Velho e outro na Pró-Reitoria de Administração. A Universidade Federal do Tocantins, entre as instituições investigadas, foi a que mais demorou para criar o Serviço de Informação ao Cidadão, instalando a unidade somente em 2022. Neste ano ela era ligada à Ouvidoria, instituída em 2009, porém a partir de 2023 foi inserida na estrutura do Setor de Integridade, Transparência e Acesso à Informação (SITAI), criado no mesmo ano.

Outro caso interessante é o da Universidade Federal da Bahia, na qual o SIC é ligado à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PROPLAN), por meio do Núcleo de Informação ao Cidadão (NIC). Esse núcleo tem como principal atividade atender demandas relativas ao acesso à informação. Já na Universidade Federal de Goiás, o Serviço de Informação ao Cidadão é vinculado ao Centro de Informação, Documentação e Arquivo (CIDARQ), o qual é responsável pela gestão técnica da informação e de documentos de valor administrativo, acadêmico ou histórico no âmbito da UFG. Verifica-se, assim, que cada universidade se adaptou

à LAI a sua maneira, absorvendo o direito de acesso à informação em diferentes períodos, unidades e formatos.

Nesta análise sócio-histórica foram abordados alguns aspectos básicos descritos por Thompson como relevantes para a construção desta fase da Hermenêutica de Profundidade, quais sejam, as instituições sociais, as situações espaço-temporais, os campos de interação e a estrutura social. Outro aspecto básico a ser considerado é o meio de transmissão, que se refere ao modo como as formas simbólicas são intercambiadas entre os sujeitos.

No âmbito do direito de acesso à informação, destaca-se que a principal forma de transmissão utilizada são as tecnologias da informação e comunicação, comumente denominadas TIC. Os processos e interações que se configuraram a partir da Lei de Acesso à Informação são majoritariamente realizados por meio das novas tecnologias, que têm como elemento central a *internet*. Esse cenário traz desafios internos e externos à universidade: internos, porque a universidade possui resistência a mudanças, a novos processos. Além disso, são necessários agentes capacitados para lidar com esses novos processos e sistemas; externos, porque ainda vivemos em um país que, apesar de possuir amplo acesso à *internet*, conforme aponta a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Acesso à *internet* e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal (IBGE, 2024a)⁴⁷, ainda necessita ser educado para exercer sua cidadania digitalmente. A mesma pesquisa revela que o percentual de pessoas que acessaram a *internet* para usar algum serviço público foi de 35,9% (IBGE, 2024a).

Conforme apontado no referencial teórico, é necessário que o cidadão vá além da capacidade de apenas manusear computadores. Ele precisa utilizar o meio digital para produzir e recuperar informações, compartilhar conhecimento, adquirir habilidades e participar cívicamente das decisões do meio em que vive. O governo se tornou eletrônico e uma gama de serviços agora é disponibilizada de forma virtual, inclusive no que tange ao direito de acesso à informação. Dessa forma, para se apropriar de fato deste direito, é necessário que a sociedade utilize o espaço virtual como mais uma arena de discussão e controle social do Estado. Nesse sentido, o direito de acesso à informação, se utilizado de forma ampla pela sociedade, pode se tornar um grande aliado para o aperfeiçoamento dos processos e atividades das universidades.

Essa primeira fase da Hermenêutica de Profundidade, denominada análise sócio-histórica, objetivou reconstruir os contextos sócio-históricos de desenvolvimento da

⁴⁷ De acordo com a pesquisa, a *internet* era utilizada em 92,5% dos domicílios particulares permanentes (72,5 milhões) do País em 2023, um aumento de 1,0 p.p. em relação a 2022.

Administração Pública, de sua cultura organizacional e de atuação dos servidores públicos, com vistas a analisar como o direito de acesso à informação é absorvido por essa conjuntura e gerido pelos sujeitos que dela fazem parte. Foram percorridas as fases de atuação patrimonialista, burocrática e gerencial do Estado brasileiro, bem como analisadas características que compõem essas fases. A observação empreendida também teve como objetivo apresentar a estrutura social específica da universidade nestes cenários e sua relação com a LAI.

Interligando-se as informações aqui dispostas com a análise realizada na interpretação da doxa, verifica-se como há uma complexidade envolvida no funcionamento da universidade, a qual perpassa a diversidade de públicos que atende, a pluralidade de serviços que oferece, a imensidão de assuntos de que trata e os desafios que entrelaçam todos esses aspectos. No caso específico do direito de acesso à informação, esses desafios são principalmente a cultura organizacional de sigilo e as deficiências na gestão documental e na estrutura física e funcional dessas instituições. A seguir, será empreendida a segunda fase da HP, que focará de forma mais precisa na atuação dos agentes das universidades públicas em relação ao direito de acesso à informação.

3.3. Análise formal

As bases estruturais das formas simbólicas, que nos permitem o entendimento acerca do motivo de elas serem como são, são estabelecidas pela análise formal da HP. Por meio dela, é possível observar “a organização interna das formas simbólicas, com suas características estruturais, seus padrões e relações” (Thompson, 2002, p. 370). De acordo com o autor, as formas simbólicas são produtos contextualizados que objetivam dizer alguma coisa sobre algo e exigem uma análise diferenciada, porém que se mantenha relacionada com as demais fases da HP, de modo que esses simbolismos permaneçam em condições históricas e sociais específicas (análise sócio-histórica) e que possam ser reinterpretados com base nessas condições e em suas características internas, levando-se em consideração a maneira como já são comumente entendidos (interpretação da doxa).

Para a análise estrutural das construções simbólicas complexas relacionadas ao direito de acesso à informação em universidades, optou-se pela aplicação de dois questionários com os agentes do Serviço de Informação ao Cidadão das instituições investigadas com o objetivo de melhor entender os fatores que estruturam a tramitação da LAI nessas organizações educacionais. Destaca-se que, das 27 instituições do estudo, 22 responderam ao primeiro questionário e as mesmas 22, ao segundo questionário. O primeiro questionário objetivou

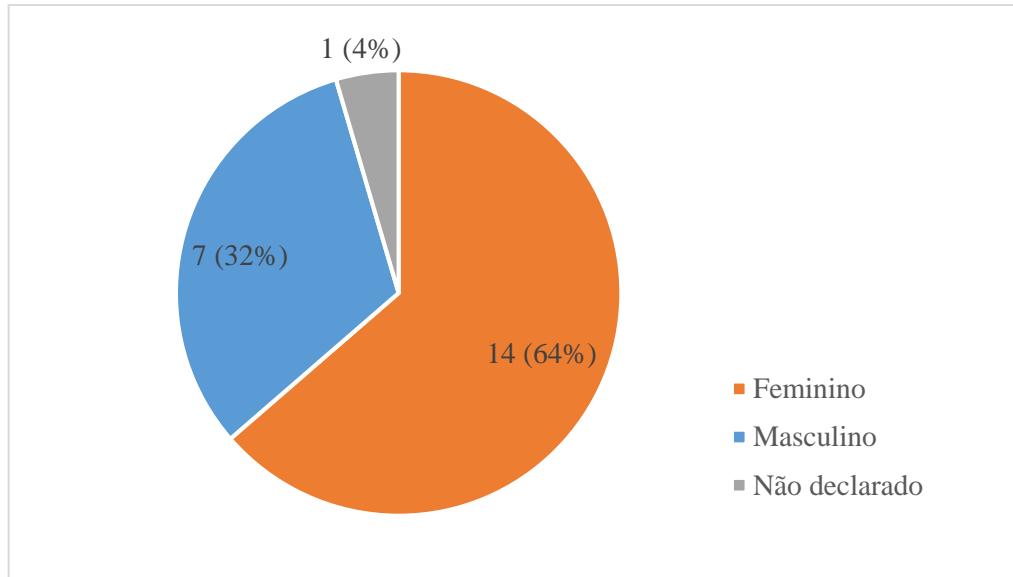
coletar a opinião do agente respondente sobre aspectos do direito de acesso à informação, bem como entender características básicas de funcionamento da unidade e do relacionamento desta com outros setores da instituição. O segundo questionário pretendeu aprofundar questionamentos trazidos pelo primeiro, especialmente ligados à composição e particularidades da equipe. A análise está dividida em cinco seções, de modo a melhor organizar os dados e destacar as formas simbólicas envolvidas nas dinâmicas da LAI. Além disso, os resultados de ambos os questionários foram explorados de forma conjunta nestas seções, de modo que fossem comparados e complementados entre si.

3.3.1. Agentes da informação e suas relações com a LAI

Como explorado na análise sócio-histórica, as universidades, assim como outros órgãos públicos, tiveram de promover adaptações para se adequarem à LAI. Foi necessário modificar processos, implantar um novo setor, repensar a cultura organizacional, entre outras questões. E toda essa mudança teve de ser realizada em meio a um espaço que já se modifica e se complexifica por si só, que é o ambiente universitário. Nesta seção, pretendeu-se analisar a perspectiva sobre o direito de acesso à informação dos agentes da informação, ou seja, da equipe diretamente envolvida com a LAI nas universidades, a qual perfaz o Serviço de Informação ao Cidadão.

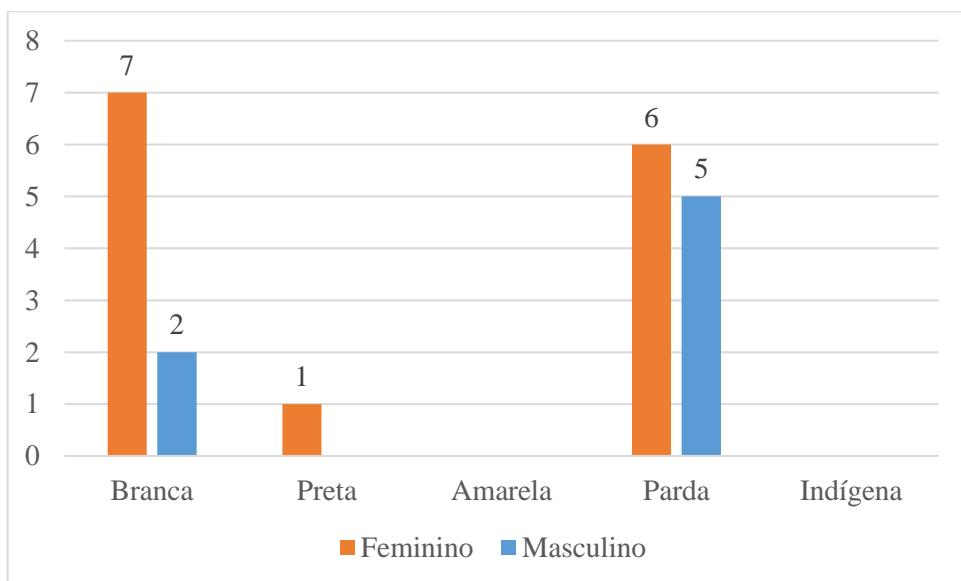
Primeiramente, faz-se substancial destacar o perfil dos agentes da informação das instituições investigadas, de modo a se ter um panorama das equipes do SIC. No primeiro questionário, foram coletados dados de perfil dos próprios respondentes. Já no segundo, foram recolhidos dados do perfil da equipe do SIC como um todo. O primeiro questionário foi respondido majoritariamente por mulheres brancas (7 de 22 respondentes), conforme gráficos a seguir:

Gráfico 8 – Sexo dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

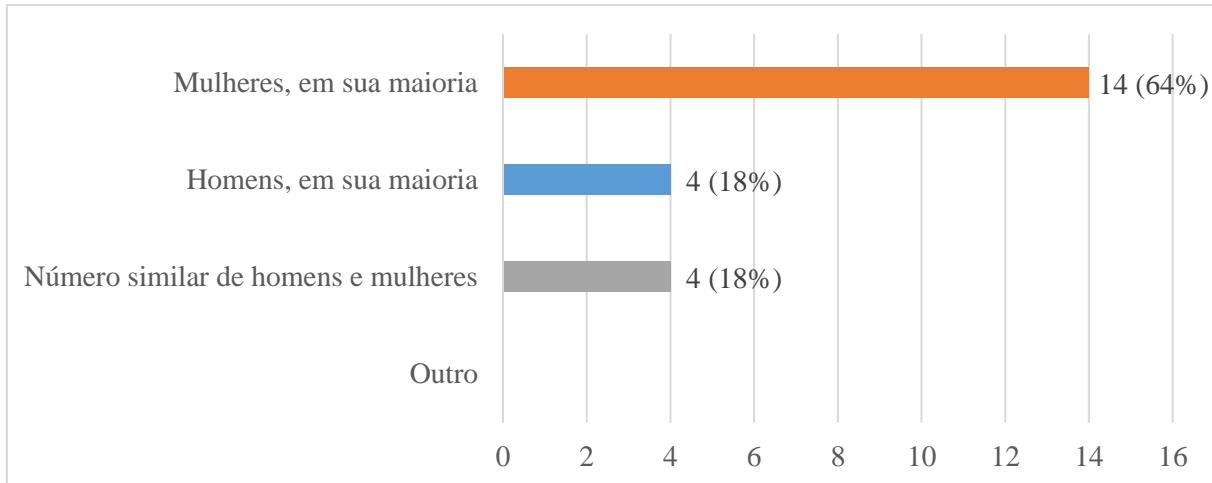
Gráfico 9 –Agentes da informação que responderam ao primeiro questionário categorizados por sexo e raça



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Ressalta-se que apenas uma mulher preta respondeu ao questionário e que nenhum homem preto participou dessa primeira etapa. Além disso, também não houve respondentes do primeiro questionário autodeclarados indígenas. Quando comparamos os dados de sexo dos respondentes com os dados gerais das equipes do SIC, é possível observar que há prevalência de mulheres nessas unidades (64% da amostra):

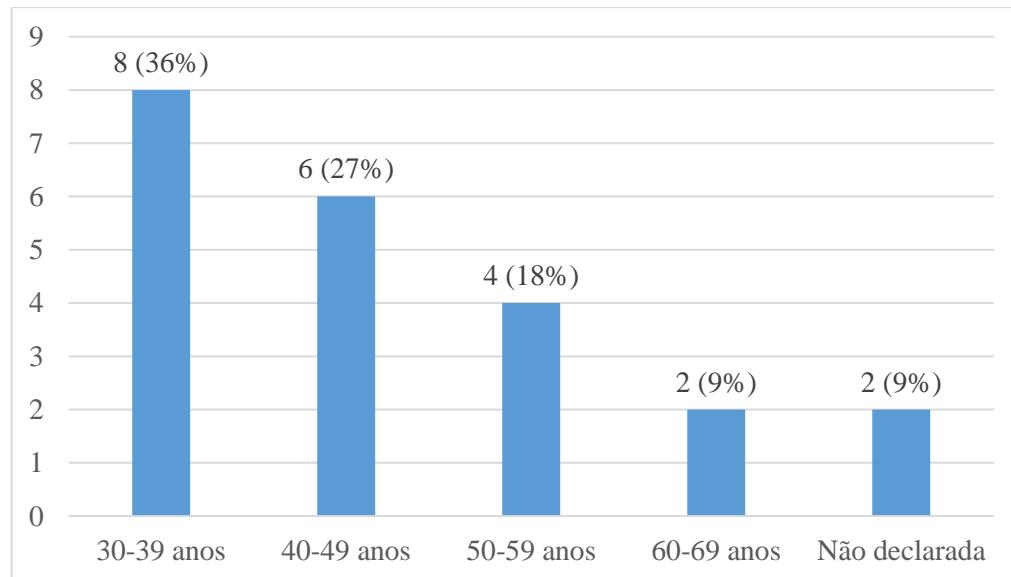
Gráfico 10 – Composição por sexo das equipes do SIC nas instituições investigadas



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Não se questionou a respeito da raça de toda a equipe do SIC, visto que é uma característica pessoal, a qual não pode ser inferida por outra pessoa, qual seja, a que está respondendo o questionário em nome da equipe. Quando observada a idade dos respondentes do primeiro questionário, verifica-se que muitos deles (8 respondentes, o que perfaz 36% da amostra) estão na faixa etária de 30 a 39 anos:

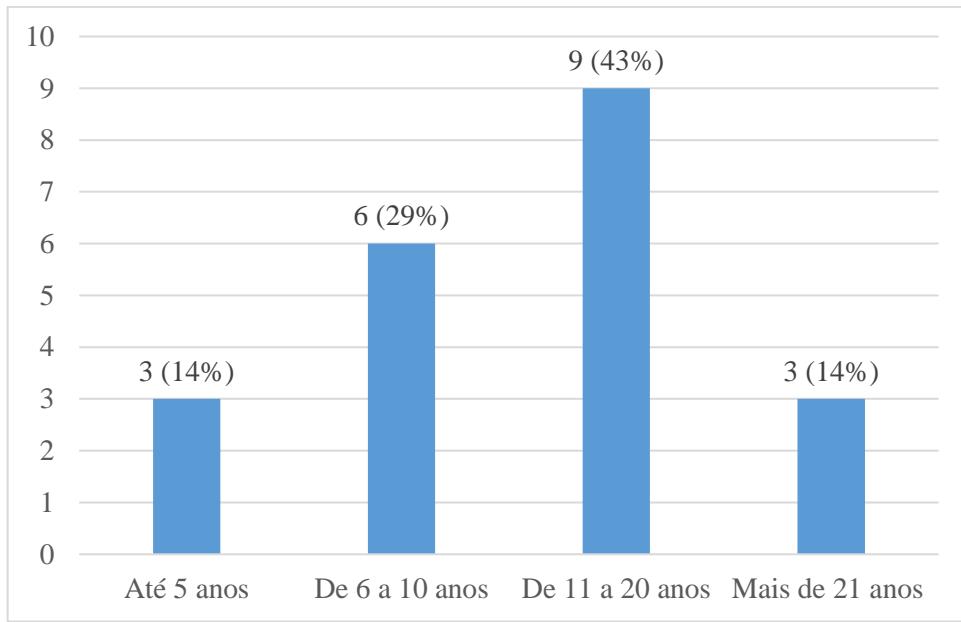
Gráfico 11 – Idade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

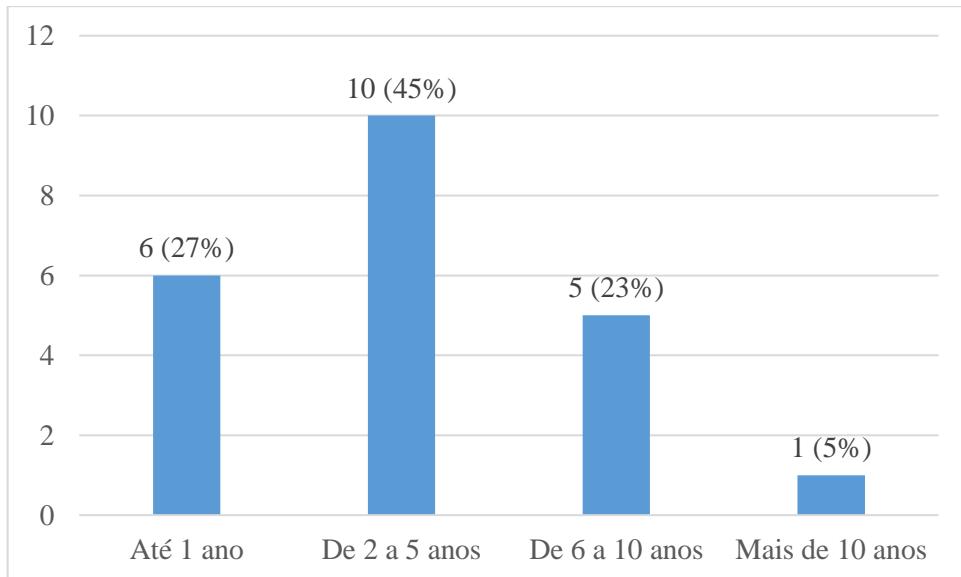
Grande parte dos agentes (43% da amostra) possui de 11 a 20 anos de tempo de serviço na universidade. A UNIFAP foi a única instituição que não respondeu a esse questionamento. Além disso, 10 respondentes (45%) possuem de 2 a 5 anos no SIC, conforme gráficos a seguir:

Gráfico 12 – Tempo de serviço na universidade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Gráfico 13 – Tempo de serviço no SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Comparando-se as respostas do primeiro questionário sobre o tempo de serviço na universidade e sobre o tempo de serviço no SIC, percebe-se que alguns respondentes estão desde a entrada em exercício na universidade atuando neste setor e que outros já estão há bastante tempo na universidade e foram alocados no SIC apenas recentemente. Há respondentes, inclusive, que estão perto da aposentadoria e foram lotados no SIC há pouco tempo.

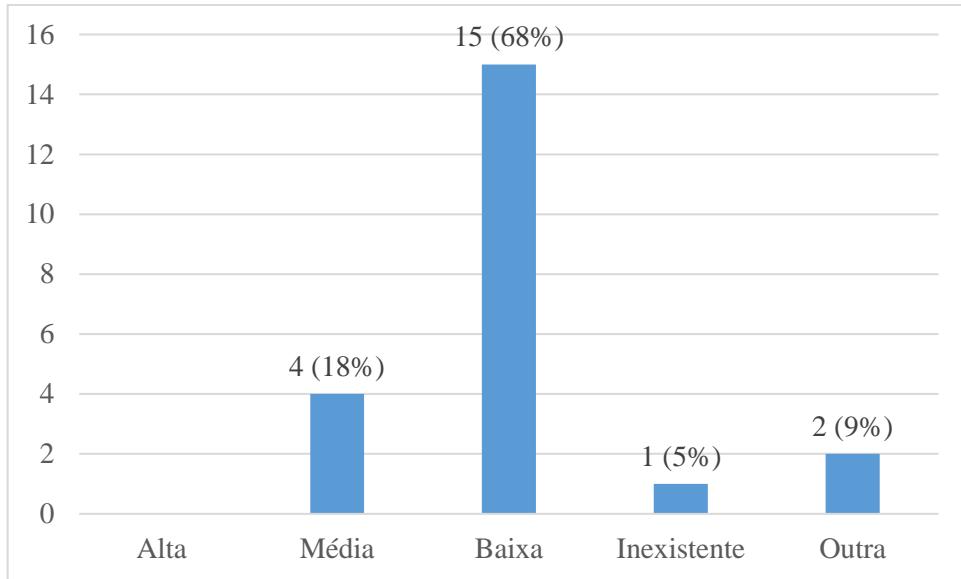
Quadro 17 – Tempo de serviço na universidade e tempo de serviço no SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário

Tempo de serviço do respondente na universidade	Tempo de serviço do respondente no SIC
14 anos	9 anos
12 anos	3 anos
12 anos	1 semana
39 anos	5 anos
40 anos	11 meses
14 anos	14 anos
12 anos	4 anos
20 anos	3 anos
3 anos	7 meses
2 anos	2 anos
6 anos	3 anos
7 anos	7 anos
1 ano	1 ano
15 anos	5 anos
6 anos	6 anos
7 anos	2 anos
11 anos	7 anos
45 anos	5 meses
13 anos	4 anos
10 anos	10 anos
9 anos	4 meses
Não declarado	3 anos

Fonte: elaborado pela autora (2025).

As informações acima abrem espaço para uma reflexão a respeito de como o Serviço de Informação ao Cidadão é visto pelos servidores da universidade. O fato, por exemplo, de alguns respondentes estarem próximos da aposentadoria e escolherem o SIC para atuar nessa reta final da carreira pode indicar que o percebem como um local mais tranquilo de trabalho. Ou, por outro lado, podem encará-lo como um último desafio profissional. Outra questão levantada é que, dos 22 respondentes, apenas seis estão no setor desde a sua entrada na universidade, a maioria foi alocada no SIC depois de algum tempo de serviço na instituição. Um respondente alegou estar no SIC há 14 anos, o que não condiz com o tempo de entrada em vigor da LAI. Possivelmente ele quis dizer que trabalha no setor que abrange o SIC desde então. Faz-se relevante destacar a questão da rotatividade na unidade.

Gráfico 14 – Rotatividade de membros da equipe do SIC nas instituições investigadas

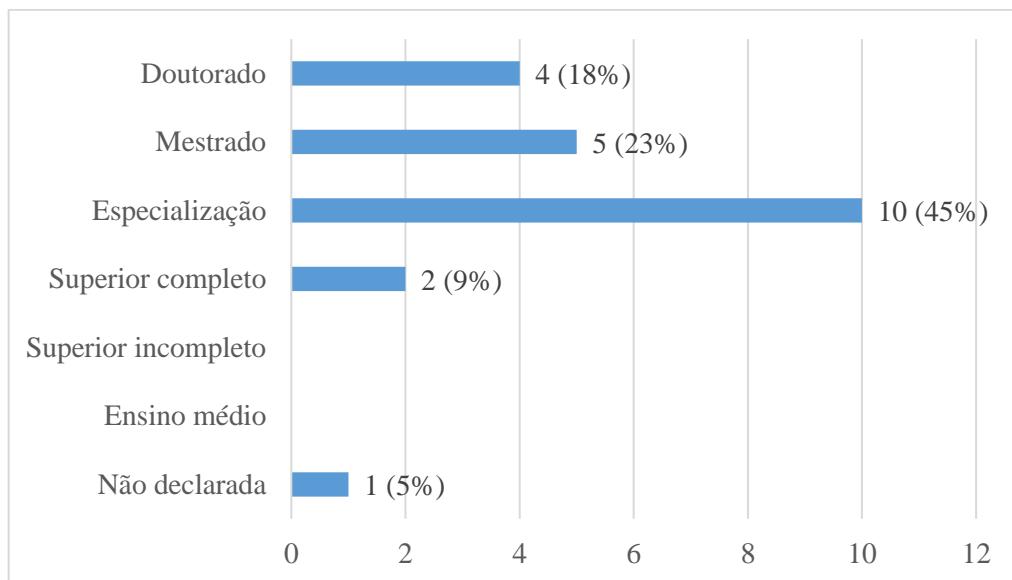


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Observa-se que a rotatividade, de acordo com os respondentes do segundo questionário, é baixa na maioria das universidades, o que quer dizer que a equipe muda de membros raramente. Uma instituição (UFLA) não respondeu a esse questionamento alegando cunho subjetivo e outra instituição (UFMS) disse que não há alta rotatividade, mas não especificou se é média, baixa ou inexistente.

Sobre a escolaridade dos membros da equipe do SIC, os respondentes do primeiro questionário são, em sua maioria, especialistas (45%), seguidos de mestres (23%) e doutores (18%):

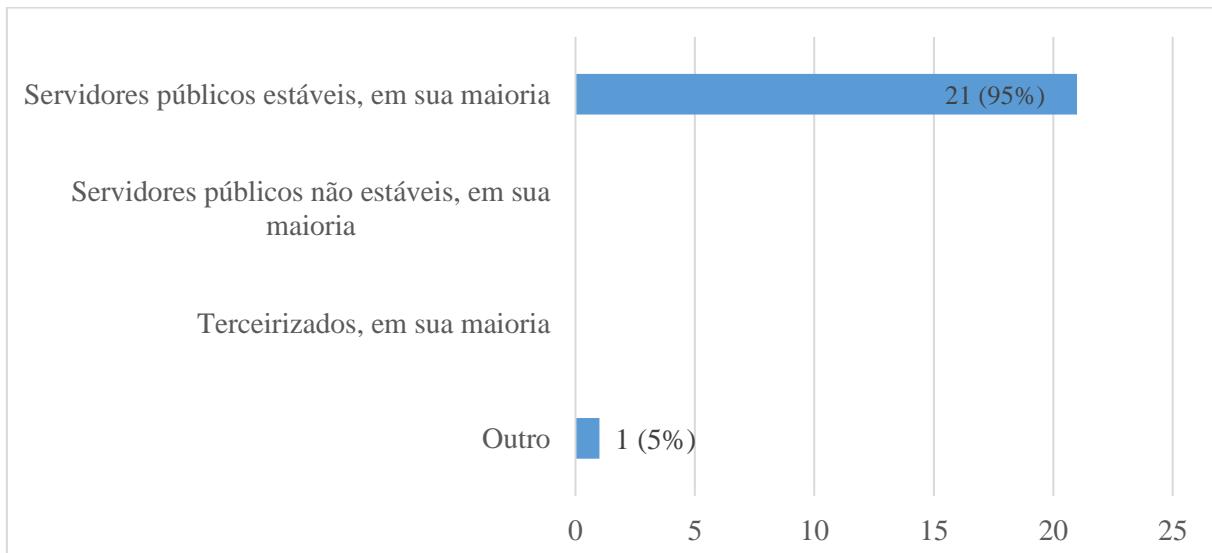
Gráfico 15 – Escolaridade dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

As áreas de formação variam: pedagogia, comunicação, letras, ciências contábeis, gestão de pessoas, direito, sociologia, administração, biblioteconomia, gestão pública, história, enfermagem, biologia e tecnologia da informação. Destaca-se que a escolaridade da equipe como um todo, não somente dos respondentes dos questionários, é de nível superior, em sua maioria, em todas as instituições investigadas. Faz-se interessante comparar o grau de formação existente com aquele exigido pelo cargo que os agentes da informação ocupam. Para isso, adentremos a questão do vínculo:

Gráfico 16 – Vínculo dos membros da equipe do SIC com as instituições investigadas



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que a grande maioria das equipes é composta por servidores públicos estáveis. Apenas uma universidade (UFRA) respondeu que a proporção é igual, mas não especificou. Questionou-se também sobre os cargos e funções que cada membro da equipe ocupa no SIC.

Quadro 18 – Composição da equipe do SIC por número de membros e especificação dos cargos, de acordo com respostas do segundo questionário

Universidade	Nº de membros do SIC	Composição da equipe por cargo
UFAM	4	Assistente em administração; assistente social; contador; função: ouvidor-geral
UFRR	2	Técnicos administrativos

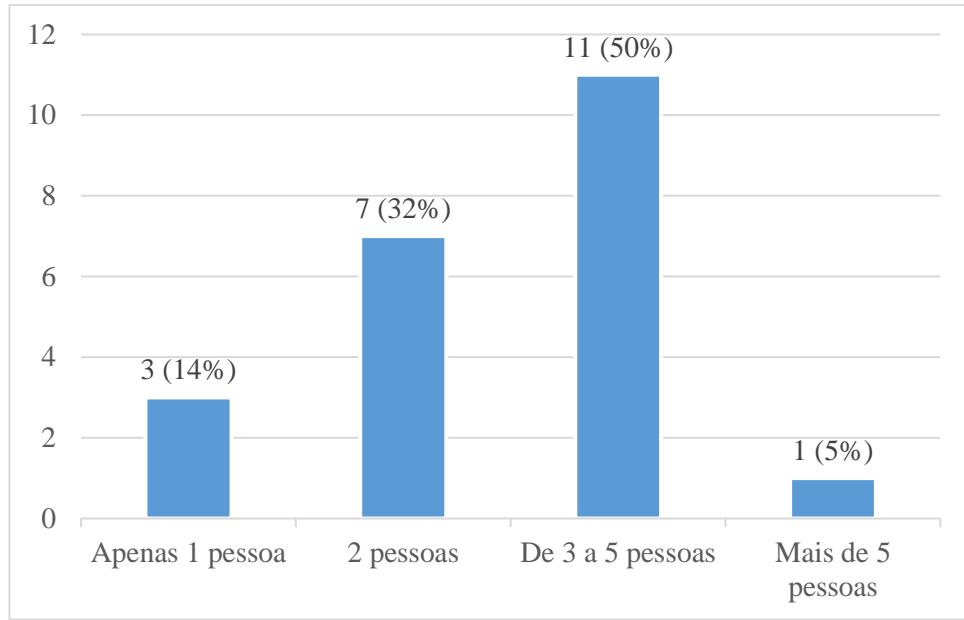
UNIFAP	1	Gestor do SIC – o gestor da Lei de Acesso à Informação (LAI) é responsável por implementar e gerenciar práticas que garantem a transparência e o direito de acesso à informação. Funções: implementação da Lei, gerenciamento dos pedidos, transparência ativa, elaboração de relatório, segurança da informação e interação com órgãos de controle
UFRA	4	Ouvidor; estagiário; e assistentes
UFAC	3	Assistente em administração; técnico em assuntos educacionais; e professor
UFMA	2	Um coordenador; e um técnico
UFPI	4	Autoridade de Monitoramento da LAI – chefia e supervisiona as atividades; gestor do SIC – responde as manifestações de LAI; assistente administrativo e terceirizado – auxiliam na busca pelas respostas das manifestações de LAI
UFC	6	Assistentes em administração (03); secretário executivo (01); administrador (01); e docente do magistério superior
UFRN	3	Uma tecnóloga com formação em secretaria executiva – classe E; uma assistente em administração – classe D; e uma auxiliar em administração – classe C
UFCG	2	Autoridade de monitoramento da LAI; e gestor
UFS	4	Ouvidora, como autoridade de monitoramento da LAI; assessora técnica da ouvidoria, como gestora do SIC e respondente; assistente administrativo, como respondente; e uma terceirizada, como respondente
UFAL	2	Secretária-executiva; e assistente em administração. Tratamos as demandas de acesso à informação
UFBA	2	Servidores técnicos-administrativos em educação, sendo um gestor e um respondente
UFMT	2	Um respondente; e um gestor
UFMS	3	Todos assistentes em administração, sendo um deles a Ouvidora
UFG	1	Técnico em assuntos educacionais (gestor do SIC)
UnB	3	Um coordenador; e duas assessoras técnicas

UNIFESP	4	Técnico em assuntos educacionais (02); assistente em administração (01); enfermeira, que é a ouvidora titular (01). Um dos técnicos em assuntos educacionais é o ouvidor em exercício durante as ausências da ouvidora titular, principalmente férias
UFRJ	2	CD-3 e FG-1
UFES	5	Auxiliar em administração; assistente em administração; administrador; e psicólogo
UFLA	1	Assistente em administração. A função é a de coordenador, atendente e respondente do SIC no âmbito da Universidade
UFRGS	4	Todos servidores com cargo de assistente em administração. Em relação às funções, estão incluídas a Ouvidora da Universidade e a assistente da Ouvidoria

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Como é possível visualizar, não houve padronização nas respostas, de modo que há uma mistura entre cargos relacionados ao plano de carreira e cargos relacionados às funções exercidas no SIC. Em relação aos cargos do plano de carreira dos técnicos administrativos das universidades, percebe-se que na maioria delas há servidores que são assistentes administrativos e auxiliares em administração. De acordo com o Plano de Carreira dos Cargos Técnicos-Administrativos em Educação (lei nº 11.091/2005), o primeiro cargo exige nível médio completo e o segundo, ensino fundamental completo. Observa-se, portanto, quando comparamos a escolaridade das equipes com as exigências do cargo, que a maioria de seus membros possui uma formação para além do que é exigido pela carreira, revelando que o SIC possui profissionais altamente capacitados. Outra observação relevante a respeito da composição das equipes é a pouca presença de docentes. Apenas duas universidades (UFAC e UFC) mencionaram a existência destes na equipe. Terceirizados estão presentes na equipe do SIC de duas universidades (UFPI e UFS), mas em minoria. Outro ponto levantado é que as equipes do SIC das instituições investigadas são majoritariamente reduzidas:

Gráfico 17 – Número de membros da equipe do SIC das instituições investigadas

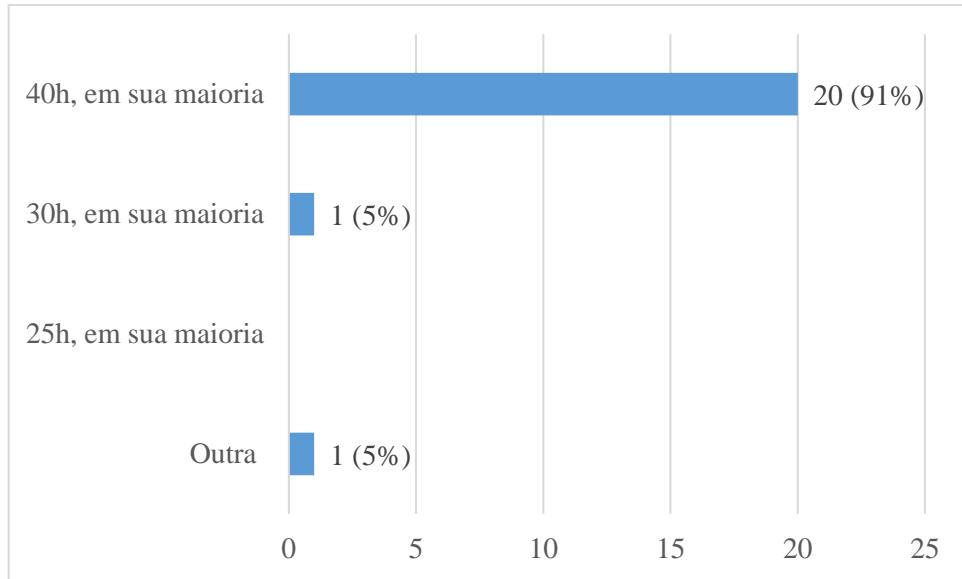


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Como veremos em seções seguintes desta análise formal, o tamanho da equipe pode impactar na sobrecarga de atividades dessas unidades. Destaquemos o fato de que em três instituições (UNIFAP, UFG e UFLA) o setor é formado por apenas uma pessoa, que é responsável pela gestão do SIC. Em metade das universidades estudadas, o setor possui de 3 a 5 pessoas. Apenas em uma delas (UFC) há mais de cinco pessoas na equipe. Universidades federais são instituições de ensino com um vasto público, formado por estudantes, docentes, técnicos administrativos e comunidade externa, ou seja, necessitam de uma estrutura administrativa robusta para lidar com as necessidades de seus usuários. Entretanto, em mais de 90% das instituições investigadas, a gestão do direito de acesso à informação fica sob responsabilidade de equipes reduzidas, com no máximo cinco membros.

Faz-se interessante citar o relatório de pesquisa “10 anos da LAI” (Abraji, 2023), apresentado na pré-fase de interpretação da doxa. Tal instrumento de estudo, realizado por meio de questionário enviado a todos os servidores responsáveis pelo monitoramento da LAI na esfera federal, revela que “36,4% dos gestores indicaram não ter equipe disponível, e 32,3% afirmaram ter apoio de apenas um funcionário” (Abraji, 2023, p. 5), o que corrobora a realidade vivenciada nas universidades. Perguntou-se acerca da carga horária dos agentes da informação:

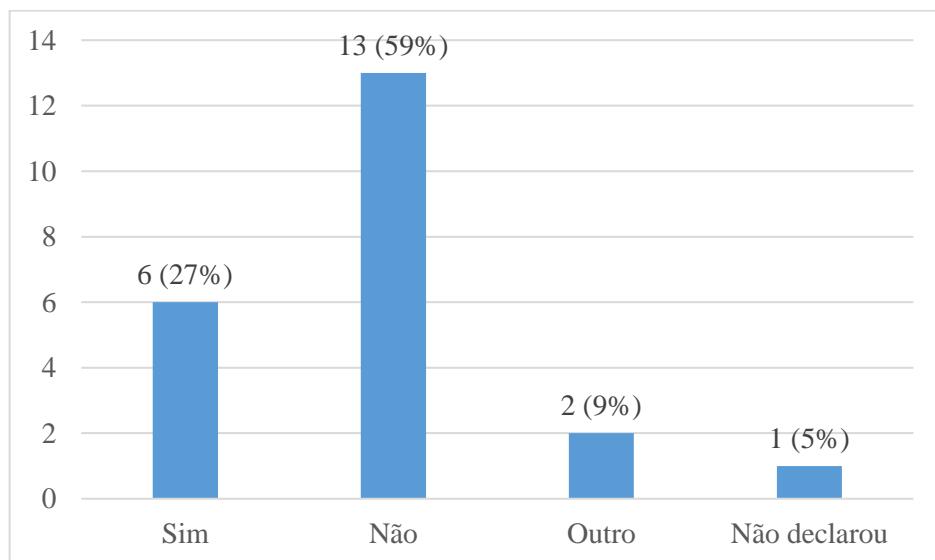
Gráfico 18 – Carga horária de trabalho dos agentes da informação



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria (91%) possui carga horária de 40h semanais. São exceção a UnB, que sinalizou a carga horária de 30h, e a UFLA, que mencionou que o único membro da equipe faz 40h, porém o tempo de trabalho é dividido entre as atividades da Ouvidoria e do SIC. Como veremos na seção das rotinas organizacionais, o acúmulo de funções é uma realidade na maioria das instituições estudadas. A influência do vínculo empregatício dos membros nas atividades do SIC também foi questionada:

Gráfico 19 – Opinião dos agentes da informação que responderam ao segundo questionário sobre se o vínculo empregatício da equipe influencia o andamento das atividades do SIC



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria dos respondentes (59%) entende que o vínculo empregatício da equipe não influencia as atividades do SIC. Em relação aqueles que entendem que o vínculo empregatício influencia sim o andamento do setor, as justificativas foram as seguintes:

Quadro 19 – Justificativas de respondentes do segundo questionário sobre o entendimento de que o vínculo empregatício da equipe do SIC influencia o andamento de suas atividades

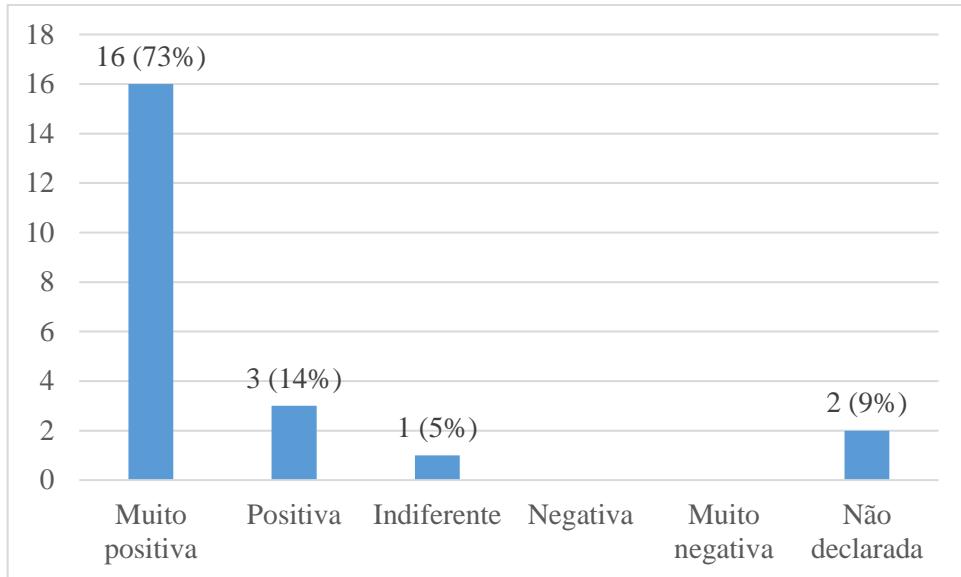
Universidade	Justificativa
UFPI	Por serem servidores públicos estáveis, a rotatividade da equipe é menor
UFAL	Porque conseguimos autorização para mexer no sistema de âmbito federal e executar todas as atividades relevantes para o setor
UFMT	Devido aos prazos estipulados pelo SIC na plataforma Fala.BR e devido ao fluxo diário de processos, é preferível que os servidores sejam estáveis para a continuidade dos serviços
UFG	Porque a estabilidade possibilita ao agente público cumprir e fazer cumprir a lei e não cometer irregularidade nos casos em que a instituição não queira dar transparência as suas atuações
UFES	Com vínculo empregatício estável, ganha-se autonomia e evitam-se interferências políticas
UFRGS	Menor rotatividade da equipe, maior conhecimento das estruturas da universidade

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Como é possível observar no quadro acima, as justificativas sobre a influência do vínculo nas atividades do SIC foram positivas. As respostas subtendem que o vínculo é de servidor público estável, de modo que os argumentos giram em torno das vantagens desse tipo de ocupação, como maior autonomia, maior conhecimento das estruturas da instituição e menor rotatividade, sendo que este último motivo inclusive é corroborado por outra questão apresentada anteriormente, que mostra ser baixa a rotatividade de membros nas equipes do SIC.

No primeiro questionário foram inseridas perguntas de cunho opinativo para verificar a percepção dos respondentes acerca do direito de acesso à informação, de forma a se ter uma perspectiva, mesmo que superficial, sobre o entendimento dessa pequena parcela de agentes da informação.

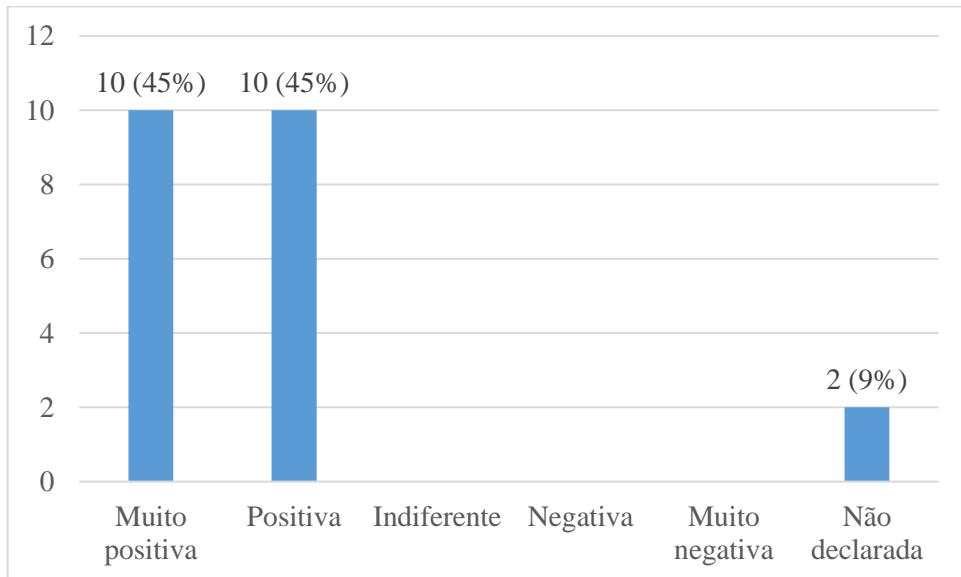
Gráfico 20 – Percepção sobre a LAI dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Questionou-se sobre qual é a percepção que esses agentes possuem da LAI. A maioria deles (73%) entende que a norma é muito positiva, 14% entendem que é positiva e 5% (UFRR) é indiferente ao tema. 9% dos agentes não declararam essa informação (UFRN e UNIFAP). Em seguida, perguntou-se a respeito da percepção que eles possuem sobre o SIC:

Gráfico 21 – Percepção sobre o SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário

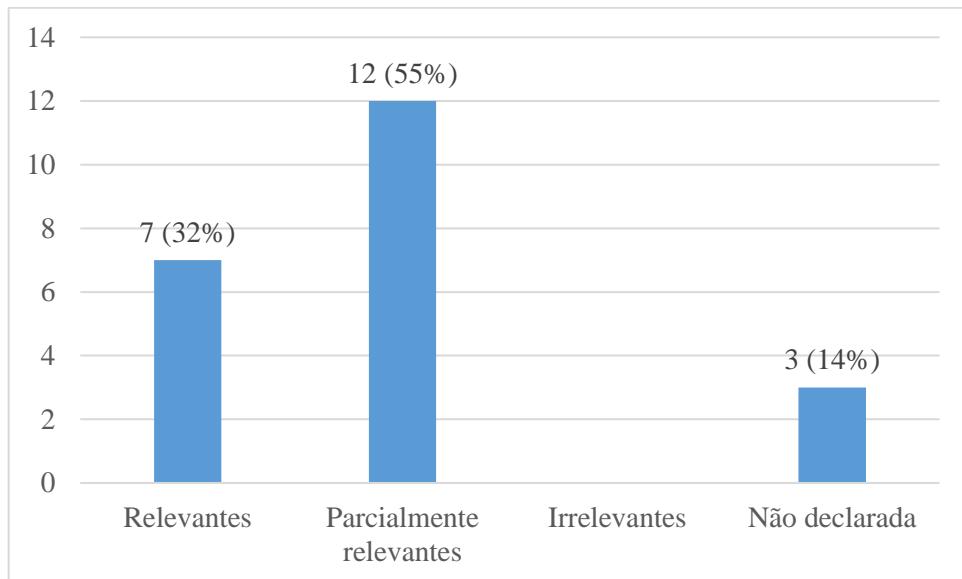


Fonte: elaborado pela autora (2025).

As respostas já diferem um pouco daquela relacionada à percepção sobre a LAI: o número de agentes que possuem uma percepção muito positiva sobre o SIC diminuiu (45%) e o número de percepções positivas aumentou (45%). Agora há um mesmo número de agentes que percebem o SIC como muito positivo e como positivo. 9% dos agentes não declararam essa

informação (UFRN e UNIFAP). Aprofundando a temática sobre a percepção acerca do SIC, os agentes foram questionados sobre a qualidade dos pedidos de informação:

Gráfico 22 – Percepção sobre os pedidos de informação que chegam ao SIC dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



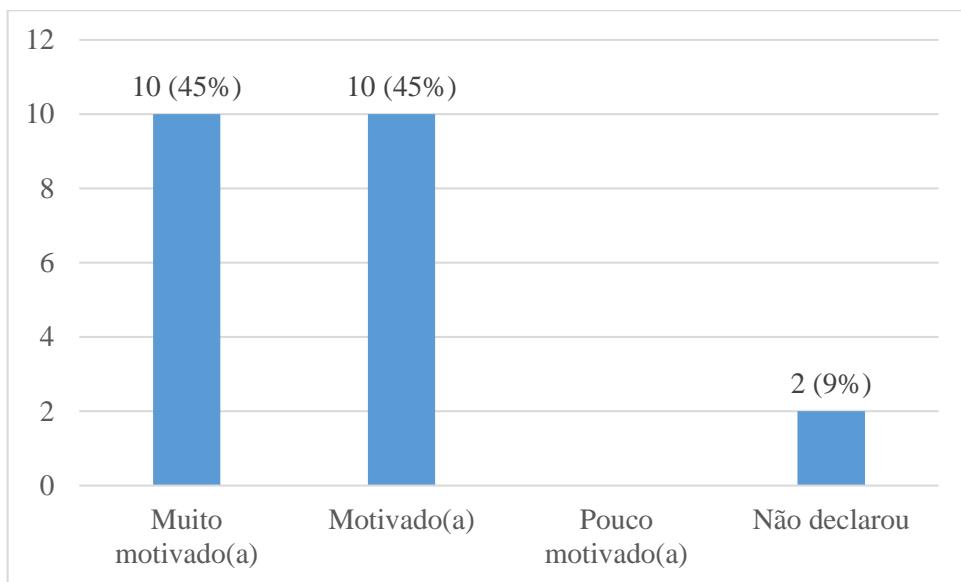
Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que a maioria deles (55%) entende que os pedidos de acesso à informação que são recebidos pelo SIC são parcialmente relevantes. Esse resultado é interessante para identificarmos possíveis motivos para a percepção dos agentes sobre o SIC não ser tão positiva como a percepção que possuem sobre a LAI, indicadas nos gráficos anteriores: a razão pode estar especificamente na transparência passiva, concentrada nos SICs. Enquanto fala-se da norma, a maioria entende que o tema é muito positivo. Porém, ao adentrar o campo de trabalho do agente, o tema deixa de ser muito positivo e torna-se positivo.

Destaca-se que a maioria dos Serviços de Informação ao Cidadão das instituições investigadas encontra-se alocado dentro da Ouvidoria, conforme aponta a análise sócio-histórica. Essa unidade, por sua própria razão de ser, recebe diversos pedidos sobre diferentes temas. Portanto, a questão da relevância se relaciona com a própria opinião do agente sobre o que é relevante para ele com base no universo de pedidos que recebe, tanto da Ouvidoria quanto do SIC. Além disso, um pedido que, à primeira vista do agente, parece menos relevante pode ser de grande auxílio para o cidadão.

A temática da relevância do pedido de acesso à informação também se relaciona com a motivação do agente para realizar seu trabalho. Perguntou-se se o agente se sente motivado para o trabalho com o direito de acesso à informação. Os resultados foram os seguintes:

Gráfico 23 – Percepção dos agentes que responderam ao primeiro questionário sobre a própria motivação para trabalhar com o direito de acesso à informação



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Entre aqueles que declararam sua resposta, metade se sente muito motivada e a outra metade, motivada. Dois agentes não responderam (UFRN e UNIFAP) e não houve agente que se declarou pouco motivado. De acordo com Bergamini (2018, p. 18), “estar motivado significa estar pronto e desejoso de entrar em ação”. A autora ressalta que a origem etimológica do termo deriva da palavra latina *movere*, que significa mover. Portanto, a principal característica de um comportamento motivacional é o indivíduo entrar em ação. Maximiano, por sua, vez, conceitua o termo da seguinte maneira:

Motivação para o trabalho é um estado psicológico de disposição, interesse ou vontade de perseguir ou realizar uma tarefa ou meta. Dizer que uma pessoa está motivada para o trabalho significa dizer que essa pessoa apresenta disposição favorável ou positiva para realizar o trabalho (Maximiano, 2012, p. 237).

O autor ressalta que a motivação para o trabalho é resultado de uma interação entre motivos internos, das próprias pessoas, e estímulos externos, advindos da situação ou ambiente. Ele ressalta que os motivos internos fazem o indivíduo ser atraído por certas coisas e evitar outras e valorizar determinadas questões e menosprezar outras. Portanto, são impulsos fisiológicos e psicológicos que são afetados por fatores sociológicos. Faz-se relevante relacionar aos motivos internos a questão da percepção dos agentes da informação sobre a relevância dos pedidos de acesso realizados pelo cidadão, apresentada anteriormente. Mais da metade dos agentes entendem esses pedidos como parcialmente relevantes, o que pode afetar a motivação deles para o trabalho realizado no SIC. Se não entendem que estão contribuindo com

algo muito relevante, como podem se sentir motivados para trabalhar com o direito à informação?

Os motivos externos, por sua vez, são incentivos oferecidos pelo ambiente em que o sujeito se encontra ou mesmo objetivos que este persegue. Os motivos externos visam à satisfação de necessidades, representam recompensas desejadas. Maximiano (2012, p. 237) ressalta que “são motivos externos todas as recompensas e punições oferecidas pelo ambiente, os padrões estabelecidos pelo grupo de colegas, os valores do meio social, as oportunidades de carreira e muitos outros componentes da situação de trabalho”.

Considerando o ambiente complexo que compõe o meio universitário, entende-se que a motivação dos agentes da informação pode ser impactada por questões relacionadas às universidades, como a imagem e a reputação diante do público externo, a falta de recursos orçamentários, as relações entre os públicos internos, como estudantes, docentes e técnicos administrativos, entre outras. Além disso, como destacado anteriormente, a maior parte das equipes do SIC das instituições investigadas é composta por assistentes administrativos e auxiliares em administração, os quais, de acordo com o Plano de Carreira dos Cargos Técnicos Administrativos em Educação (Lei nº 11.091/2005), possuem o salário inicial de R\$3.029,90 e R\$2.483,52, respectivamente. O salário mínimo em 2025 é de R\$1.1518,00⁴⁸. Ou seja, a remuneração inicial destes servidores não alcança dois salários mínimos. Portanto, a questão remuneratória pode ser um motivo externo que impacta diretamente a motivação dos agentes da informação. Outros fatores podem estar relacionados, como, por exemplo, a capacitação oferecida para desempenhar as tarefas do cargo. Adentraremos este tema no próximo tópico.

3.3.2. Capacitação e treinamento para a efetivação do direito de acesso

O treinamento dos agentes da informação para gestão da LAI é fundamental para que a norma seja corretamente incorporada nas rotinas organizacionais. Além disso, esse processo de capacitação auxilia no entendimento sobre a relevância do trabalho desempenhado por aqueles que gerem a lei e, portanto, pode impactar na motivação desses agentes e, consequentemente, nos resultados a serem alcançados no que tange ao direito de acesso à informação.

Um processo de mudança cognitiva, comportamental, profissional e atitudinal, mas que traz profundas consequências motivacionais, morais e de autoestima às pessoas, pois à medida que aumenta sua capacitação profissional e seu rendimento, aumenta também o seu desempenho, seu valor,

⁴⁸ Presidente sanciona Orçamento de 2025 com aumento do salário mínimo para R\$ 1.518, 10 abril 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2025/04/presidente-sanciona-orcamento-de-2025-com-aumento-do-salario-minimo-para-r-1.518>. Acesso em: abr. 2025.

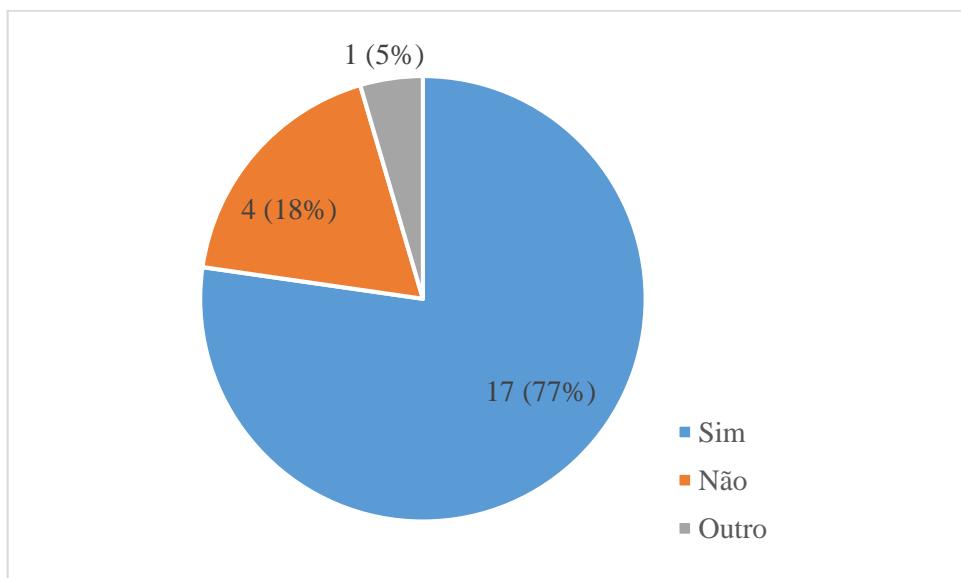
sua consciência, suas expectativas e seus objetivos individuais (Chiavenato, 2021, p. XV).

Para além de conhecer técnicas, rotinas e instrumentos para o bom desempenho das funções relacionadas ao SIC, ter consciência sobre o porquê de uma lei de acesso e de uma estrutura para franquear esse acesso é relevante para se criar uma cultura organizacional de abertura de informações na burocracia pública. Retomando o conceito de literacia/letramento, apresentado no referencial teórico, faz-se necessário o letramento em direito à informação do agente que com essa temática trabalha. Ele precisa se apropriar de seus mecanismos para que tenha participação efetiva no processo de disponibilização de informações ao cidadão.

A cartilha “Acesso à Informação Pública: Uma Introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011” sustenta que “em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade” (CGU, 2011b, p. 14). Dentro desse processo, “os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação” (CGU, 2011b, p. 14).

Para se ter uma ideia do cenário de capacitação presente nas instituições investigadas, foram inseridas perguntas sobre o tema nos dois questionários aplicados junto ao SIC dessas universidades. No primeiro questionário, investigou-se se os agentes receberam treinamento sobre a LAI quando iniciaram suas atividades na unidade e, em caso positivo, por quem o treinamento foi oferecido.

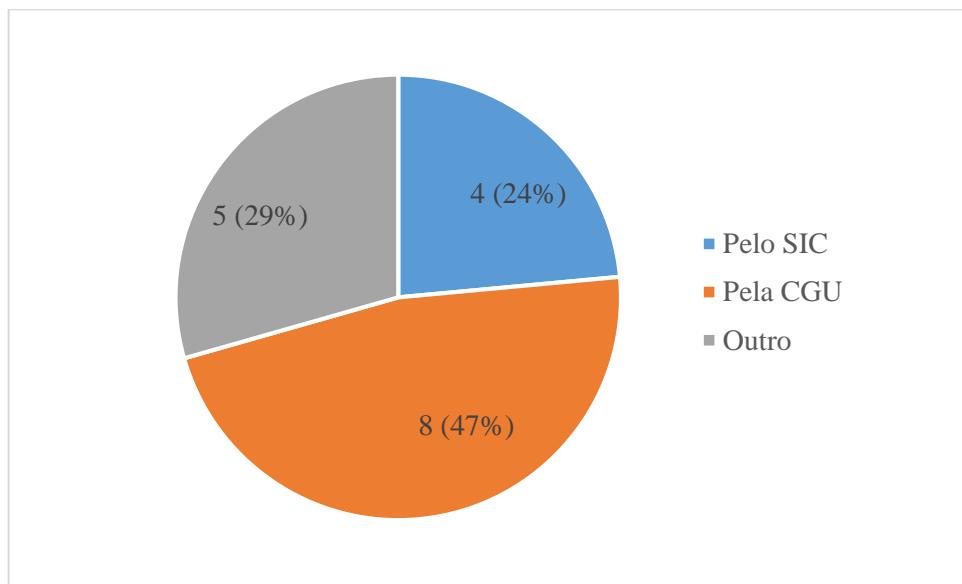
Gráfico 24 – Resposta à pergunta “Você recebeu treinamento sobre a Lei de Acesso à Informação quando começou a atuar no SIC?” dos agentes que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

De acordo com os resultados, a maioria dos agentes (17, o que perfaz 77%) recebeu treinamento. Apenas quatro (UFCG, UFRR, UFS e UnB) não receberam e um (UFBA) alegou que buscou capacitação por conta própria. Em relação aos agentes que foram capacitados, questionou-se acerca da unidade/organização que ofereceu tal treinamento:

Gráfico 25 – Unidades responsáveis pelo treinamento dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que 47% foram capacitados por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), enquanto 24% pelo próprio SIC em que atuam e 29%, por outros meios. Em relação a essa última opção, quatro respondentes citaram a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e um alegou que recebeu treinamento da CGU e do SIC, de forma conjunta. A CGU possui uma página⁴⁹ voltada para capacitação sobre a LAI, na qual o agente pode ter acesso a eventos, *lives*, cursos e encontros sobre a temática. Além disso, o portal de acesso à informação disponibiliza uma série de publicações⁵⁰ sobre a norma. A Enap, por sua vez, possui um conjunto de cursos EaD⁵¹ sobre a temática.

De forma geral, observa-se que as instituições investigadas promoveram a capacitação dos agentes que atuam no Serviço de Informação ao Cidadão. Entretanto, apesar disso, vimos na seção anterior que mais da metade deles entende que os pedidos de informação que chegam ao SIC são parcialmente relevantes. Interessante se faz apresentar dados sobre capacitação

⁴⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/capacitacao>.

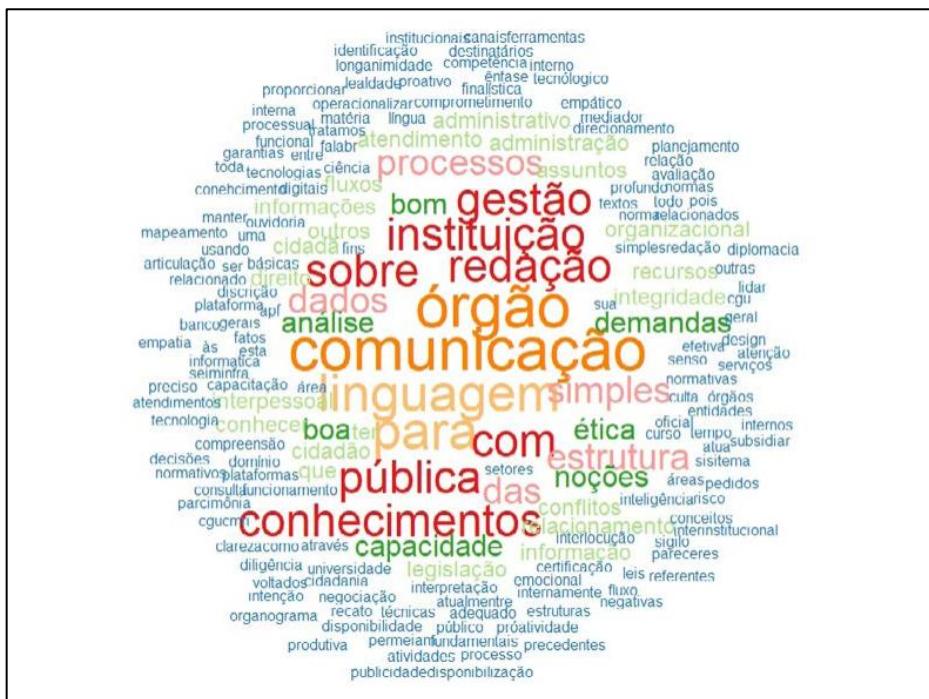
⁵⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes>.

⁵¹ Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/busca?searchword=lei+de+acesso+%C3%A0+informa%C3%A7%C3%A3o&tipo=cursos>.

presente no relatório “10 anos da LAI” (Abraji, 2023), pois o panorama trazido pelo estudo em relação ao tema é desfavorável.

Para realização do relatório, pesquisadores enviaram questionário a todos os servidores responsáveis pelo monitoramento da LAI na esfera federal, tendo sido obtidas 102 respostas. De acordo com os resultados, mais da metade da amostra indica que menos de 25% dos servidores do órgão passaram por capacitação sobre direito de acesso à informação nos últimos dois anos. Outro ponto interessante do relatório da Abraji são os resultados acerca do que os servidores entendem como habilidades importantes para o trabalho no SIC para além daquelas já requeridas normalmente:

Figura 8 – Nuvem de palavras sobre outros conhecimentos relevantes para trabalhar no SIC



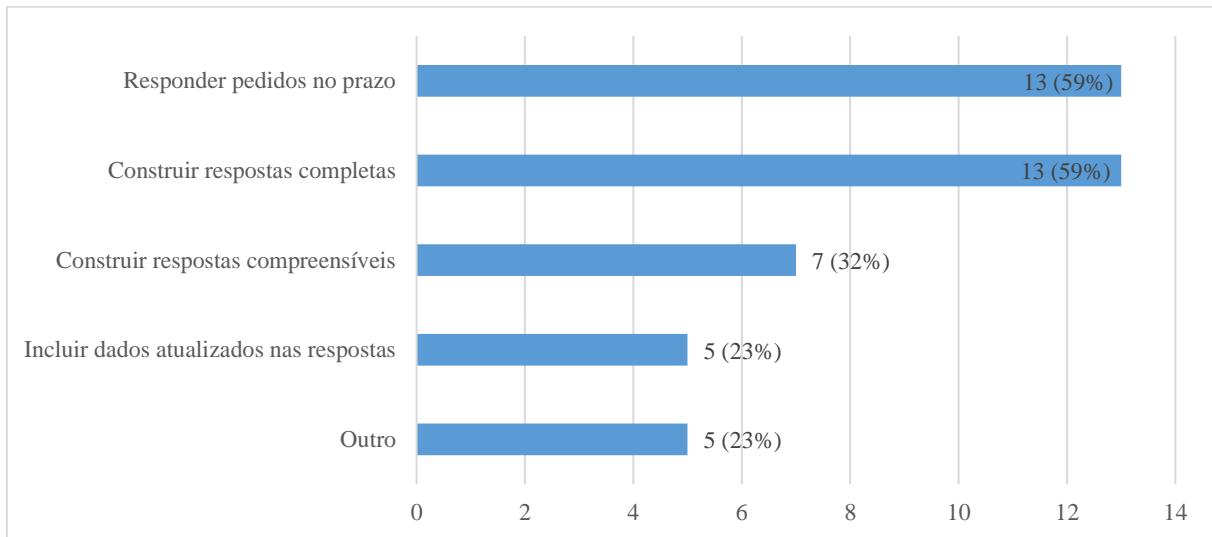
Fonte: relatório “10 anos da LAI” (Abraji, 2023, p. 29).

A nuvem de palavras revela que trabalhar com o direito de acesso à informação requer habilidades as mais diversas. Gestão, comunicação, linguagem simples, ética e redação são algumas das habilidades destacadas no relatório, as quais nem sempre são o foco principal das capacitações relacionadas à área.

Palavras como linguagem e redação indicam a necessidade de um bom domínio da língua portuguesa, já gestão/instituição, ética e conflitos denotam aspectos socioemocionais envolvidos na função. Muitos citaram a importância de conhecer o funcionamento e o papel da instituição e adotar uma boa linguagem para formular as respostas de maneira clara e concisa (Abraji, 2023, p. 29).

Outro questionamento realizado às universidades investigadas nesta pesquisa referiu-se à capacitação de setores da instituição que são demandados a responderem os pedidos de acesso à informação. Perguntou-se quais temas são mais necessários para capacitar essas unidades, com base nos principais problemas enfrentados pelo SIC no relacionamento com elas. Os respondentes puderam marcar mais de uma opção:

Gráfico 26 – Temas apontados pelos respondentes do segundo questionário como necessários para capacitação de setores demandados a responderem pedidos de acesso à informação



Fonte: elaborado pela autora (2025).

13 das 22 universidades entendem que responder pedidos no prazo e construir respostas completas são os temas mais necessários para capacitar unidades que respondem pedidos de acesso. Construir respostas comprehensíveis foi um tema apontado como relevante por 7 das 22 universidades, seguido de incluir dados atualizados nas respostas, destacado por 5 das 22 instituições. É interessante relacionar a necessidade de construção de respostas comprehensíveis com o tema da linguagem simples, apontado no relatório da Abraji como tópico de capacitação necessário. Além disso, UFLA, UFPI, UnB, UNIFESP e UFG apontaram outros tópicos relevantes na categoria “outro”: importância de observar a LGPD e dados pessoais no conteúdo e anexos das respostas (UFLA, UnB e UNIFESP); importância de fundamentar as negativas de pedidos de informação (UFPI); e importância de conhecer as consequências administrativas do descumprimento da LAI (UFG).

Os SICs das instituições reconhecem, portanto, que há um gargalo importante entre o pedido de acesso e sua resposta, especialmente relacionado ao prazo e ao conteúdo dos retornos. O Guia de Procedimentos para Atendimento à Lei de Acesso à Informação e Utilização do

Fala.BR⁵² traz uma série de tópicos para orientações dos agentes envolvidos nos procedimentos de resposta a pedidos realizados com base na LAI. Uma das orientações é sobre o que fazer quando as demandas pendentes estão paradas nas áreas técnicas da entidade e o SIC não consegue obter retorno. Entre as soluções possíveis, o guia cita a importância da capacitação:

Os servidores das áreas técnicas conhecem a LAI, os prazos e a responsabilização em caso de descumprimento que ela estabelece? Pode ser necessária a realização de ações de capacitação dos servidores, para que eles entendam a importância da Lei de Acesso à Informação, conheçam os procedimentos e possam atender as demandas de forma apropriada (Guia [...], 2017).

O cenário de capacitação sobre a LAI das unidades técnicas responsáveis pelas respostas aos pedidos nas universidades investigadas não foi inserido no escopo desta pesquisa, mas pode-se prognosticar que possivelmente esses setores não foram profundamente capacitados sobre a norma, vide a quantidade e a complexidade de assuntos com os quais têm de lidar e a grande descentralização de unidades característica das universidades.

Para se ter uma pequena amostra de como se encontra a efetividade deste processo de resposta ao cidadão nas universidades, foram realizados pedidos de acesso às instituições estudadas⁵³, pelo sistema Fala.BR, com um questionamento simples: “como é realizada a precificação das refeições do Restaurante Universitário?” Como se trata de uma pergunta aberta e como forma de haver alguma classificação, as respostas foram categorizadas de acordo com a seguinte organização: a) tempo de retorno do pedido: dentro do prazo, dentro do prazo com prorrogação, fora do prazo; e b) qualidade da resposta: resposta incompleta (não foram enviadas as informações requeridas); resposta completa genérica (não foram enviados detalhes sobre o pedido, apenas processos genéricos); e resposta completa com detalhes (instituição explicou minuciosamente os atores e procedimentos envolvidos, trazendo documentos e informações extras). Tem-se o seguinte quadro:

Quadro 20 – Realização de pedido de acesso à informação às universidades investigadas

Universidade	Região	Tempo de retorno	Qualidade do retorno	Resumo
UFAM	Norte	Dentro do prazo	Incompleta	Apresentou os tipos de refeições oferecidas e os valores de cada tipo

⁵² Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-sic>.

⁵³Os detalhes desta aplicação estão disponíveis no capítulo de caminhos metodológicos.

UFRR	Norte	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UNIFAP	Norte	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFRA	Norte	Fora do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFT	Norte	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UNIR	Norte	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFAC	Norte	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFMA	Nordeste	Prorrogação	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFPI	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFC	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFRN	Nordeste	Prorrogação	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFPE	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes

UFCG	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFS	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFAL	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFSB ⁵⁴	Nordeste	Dentro do prazo	Completa	Não possui restaurante universitário
UFMT	Centro-Oeste	Dentro do prazo	Incompleta	Apresentou os tipos de refeições oferecidas e os valores de cada tipo por grupo social
UFMS	Centro-Oeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFG	Centro-Oeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UnB	Centro-Oeste	Dentro do prazo	Incompleta	Apresentou os tipos de refeições oferecidas e os valores de cada tipo por grupo social
UNIFESP	Sudeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFRJ	Sudeste	Prorrogação	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes

⁵⁴ A UFBA passou a integrar a lista das universidades investigadas em substituição à UFSB após a realização do pedido de informação em questão, conforme explicado na seção de técnicas de pesquisa do capítulo de caminhos metodológicos. Por esse motivo, no quadro ainda consta a UFSB.

UFES	Sudeste	Dentro do prazo	Incompleta	Apresentou os tipos de refeições oferecidas e os valores de cada tipo por grupo social
UFLA	Sudeste	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições com detalhes
UFPR	Sul	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFRGS	Sul	Dentro do prazo	Completa	Explicou como acontece a precificação das refeições de forma genérica
UFSC	Sul	Fora do prazo	Incompleta	Explicou detalhadamente como acontece a compra dos insumos do restaurante, porém não relacionou essa compra com a precificação das refeições e também não detalhou como ela é realizada

Fonte: elaborado pela autora (2024).

O pedido de acesso, realizado em 2023, foi respondido por todas as 27 universidades investigadas. Destaca-se que a maioria das respostas (22) foi dada dentro do prazo, sendo que três instituições (UFMA, UFRN, UFRJ) responderam após o prazo ser prorrogado e duas (UFRA e UFSC) responderam fora do prazo, mas não registraram a prorrogação no sistema. A UFRA, inclusive, informou que a demanda sofreu atraso, mas não oficializou a prorrogação, enviando a resposta posteriormente por e-mail. No caso da UFSC houve dois dias de atraso na resposta, porém a instituição não registrou a prorrogação no sistema.

Em relação à qualidade da resposta, cinco instituições não apresentaram as informações requeridas, ou seja, os retornos foram incompletos. Em relação a estas, UFAM, UFMT, UnB e UFES apresentaram os tipos de refeições oferecidas e os valores de cada tipo, relacionando inclusive os valores por grupo social, porém não esclareceram como acontece a precificação das refeições. A UFSC explicou detalhadamente como acontece a compra dos insumos do restaurante, porém não relacionou essa compra com a precificação das refeições e também não detalhou como ela é realizada.

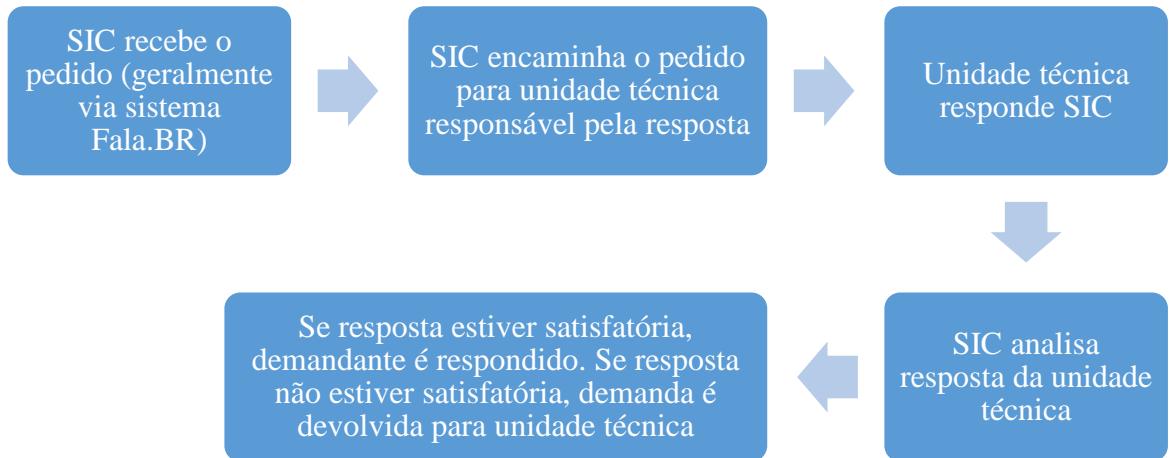
As instituições que responderam ao questionamento de forma completa foram divididas em dois grupos. O primeiro se refere àquelas que enviaram uma resposta completa genérica, na qual não foram explicados os procedimentos e os atores envolvidos, mas sim termos genéricos como “licitação”, “processo licitatório”, “resolução”, “contratos”, entre outros. Nesta categoria foram incluídas 10 instituições: UFRR, UNIFAP, UFPI, UFRN, UFCG, UFAL, UFMS, UFG, UFPR e UFRGS. No segundo grupo de respostas completas, constam 11 universidades, as quais enviaram detalhes sobre o processo de especificação das refeições do restaurante universitário: UFRA, UFT, UNIR, UFAC, UFMA, UFC, UFPE, UFS, UNIFESP, UFRJ e UFLA. A UFSB alegou que não possui restaurante universitário.

Pode-se observar que, das 27 instituições, menos da metade delas responderam de forma completa e com detalhes o questionamento enviado, o qual tratava de um tema relativamente simples. Por outro lado, o tempo de resposta da maioria das universidades foi considerado adequado. Verifica-se que as respostas ao pedido enviado reafirmam as necessidades de capacitação sugeridas pelos agentes da informação para unidades técnicas responsáveis pelos retornos, especialmente a importância de respostas completas. Os dados trazidos também enfatizam a demanda por capacitação dos próprios agentes, visto que as respostas passam pela análise do SIC antes de serem enviadas ao cidadão, como veremos a seguir.

3.3.3. Rotinas organizacionais envolvidas na efetivação do direito de acesso

Continuando o percurso de entendimento sobre as dinâmicas que envolvem a tramitação da LAI em universidades federais, passemos agora a falar das rotinas organizacionais relacionadas com a temática. No primeiro questionário enviado aos agentes da informação, solicitou-se a descrição do processo de tramitação do pedido de informação, desde sua chegada na unidade até sua resposta final. Cada agente respondeu à sua maneira, mas foi possível identificar semelhanças nos processos, as quais perfazem o modelo geral a seguir:

Figura 9 – Modelo geral do processo de tramitação de um pedido de acesso à informação nas universidades investigadas



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria das instituições ressaltou o recebimento do pedido pelo sistema Fala.BR. UFRA e UFBA destacaram que recebem demandas de informações por outros canais além do Fala.BR, como por e-mail e presencialmente. UFLA enfatizou na resposta que incentiva o cidadão a realizar o pedido pelo sistema Fala.BR e não por outras vias. De acordo com o artigo dez da Lei nº 12.527 e com o parágrafo primeiro do artigo onze do Decreto nº 7.724:

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida (Brasil, 2011a).

Art. 11. Qualquer pessoa, natural ou jurídica, poderá formular pedido de acesso à informação.

§ 1º O pedido será apresentado em formulário padrão, por meio de sistema eletrônico específico ou presencialmente no SIC dos órgãos e das entidades (Brasil, 2012).

Verifica-se, portanto, que a possibilidade de realizar uma manifestação fora do sistema eletrônico também deve ser ofertada ao usuário. Quanto à tramitação interna do pedido de informação entre as unidades, observa-se que as universidades buscam adaptar à LAI sistemas já utilizados para outros serviços: UNIFAP, UFRA, UFRN, UFBA e UFG citaram a utilização do Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC); UFAC, UFMA, UFC, UnB e UFLA mencionaram o Sistema Eletrônico de Informações (SEI); e UFAL e UFRGS indicaram que utilizam e-mail. Não há atualmente um sistema nacional de tramitação interna desenvolvido para os pedidos da Lei de Acesso à Informação. Por isso, cada instituição adapta-se à sua maneira.

Faz-se relevante ressaltar o desenvolvimento, pela UFRN, de um sistema de inteligência artificial denominado Kairós⁵⁵, voltado para o gerenciamento de demandas da ouvidoria e da LAI. Além da própria universidade utilizá-lo na gestão de suas demandas, o programa também é oferecido para outras instituições públicas, e hoje também está em uso no tribunal de contas do estado⁵⁶. A ferramenta é compatível com o sistema Fala.BR e pode ser incorporada por qualquer ouvidoria pública. A criação de tal instrumento revela-se como uma forma de incorporação do direito de acesso à informação na instituição, visto que há um movimento interno para otimizar a forma pela qual as demandas são tratadas.

Outro ponto que chama atenção na descrição feita pela UFRN do processo de tramitação dos pedidos é a presença da Autoridade de Monitoramento na aprovação das respostas:

Caso o pedido necessite de informações sob custódia de outra unidade/setor, este é encaminhado, via processo eletrônico no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC), que é criado automaticamente pelo Kairós, sistema da Ouvidoria da UFRN baseado em inteligência artificial. Após recebimento de resposta por parte da unidade responsável pela resposta, a equipe do SIC-UFRN realiza conferência das informações e solicita aprovação à Autoridade de Monitoramento da LAI (AMLAI-UFRN) para inserção da resposta no sistema FalaBR. Em caso de pedidos em que as informações já estejam em transparência ativa, a equipe SIC-UFRN realiza minuta de resposta para análise e aprovação da AMLAI-UFRN e uma vez aprovado, faz-se a inserção da resposta no sistema FalaBR, sem necessidade de tramitação interna por meio de processo eletrônico⁵⁷.

De acordo com o Decreto nº 7.724, a autoridade de monitoramento tem como atribuições:

- I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;
- II – avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;
- III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;
- IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e
- V - manifestar-se sobre reclamação apresentada contra omissão de autoridade competente, observado o disposto no art. 22 (Brasil, 2012).

Como é possível observar, a aprovação de respostas aos pedidos de acesso à informação não consta no rol de atribuições de tal autoridade, de modo que tal procedimento pode ser considerado uma maneira de filtrar informações a serem repassadas ao cidadão, indicando um traço da permanência da cultura de sigilo na instituição.

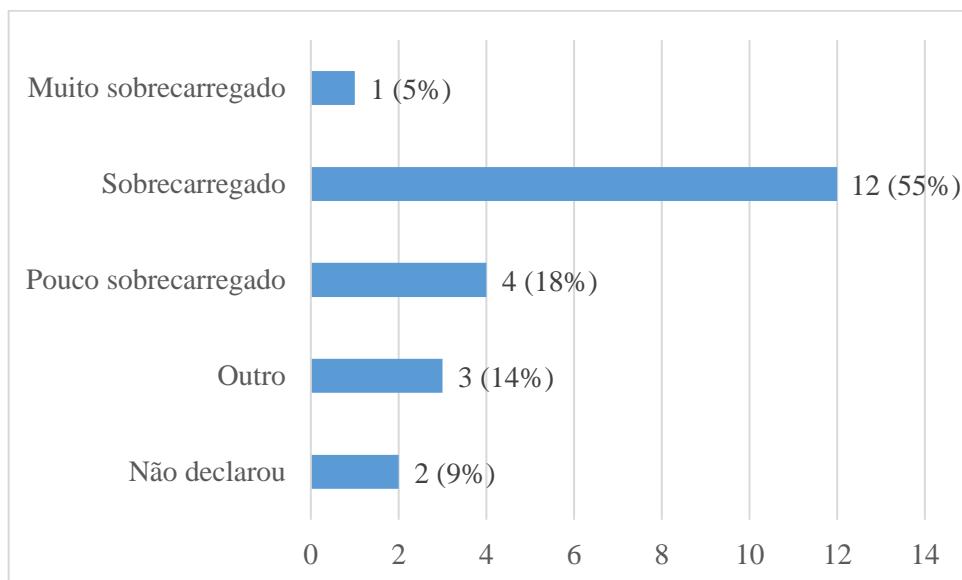
⁵⁵ Disponível em: <https://agir.ufrn.br/vitrine/programas/1566>.

⁵⁶ Disponível em: <https://tce.rn.gov.br/Noticias/NoticiaDetalhada/4589#gsc.tab=0>.

⁵⁷ Resposta retirada do primeiro questionário aplicado pela pesquisadora no SIC da UFRN.

Nos dois questionários aplicados nas universidades investigadas, perguntou-se acerca da sobrecarga de trabalho enfrentada pela equipe do SIC:

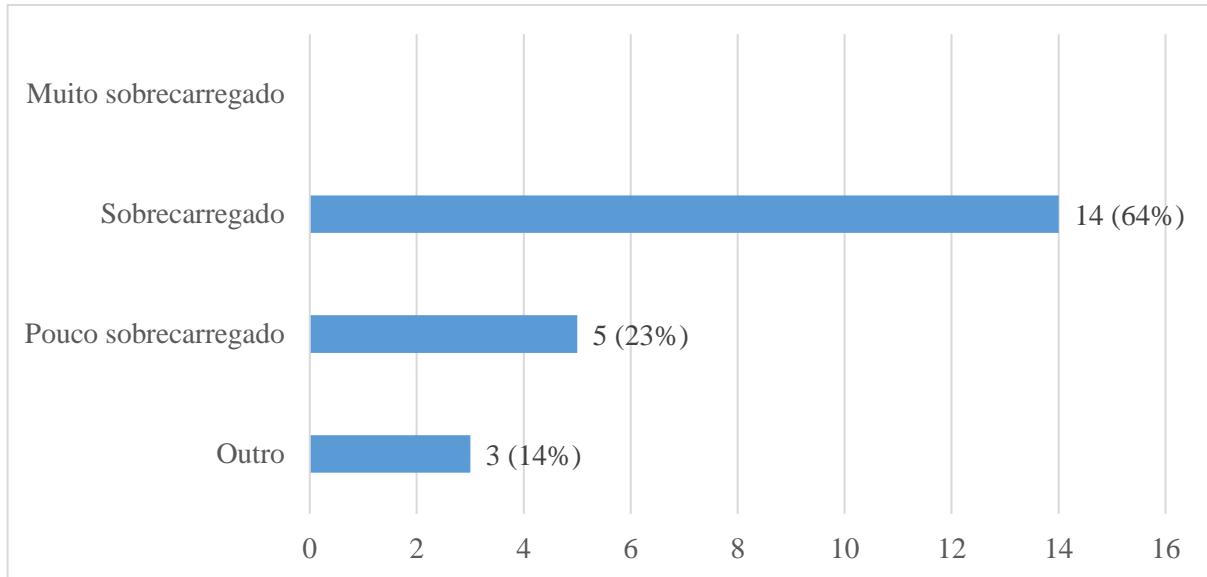
Gráfico 27 – Descrição do SIC pelos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria dos agentes que respondeu ao primeiro questionário (55%) considera o SIC em que trabalham sobrecarregado. Esses agentes pertencem às universidades UFAC, UFAM, UFC, UFMT, UFPI, UFRA, UFRGS, UFES, UNIFESP, UnB, UFS e UFRR. Os agentes da UFAL, UFCG, UFMS e UFRJ entendem que o SIC é pouco sobrecarregado. As instituições UFRN e UNIFAP não declararam resposta e na categoria “outro” constam UFBA, a qual citou que o SIC não possui estrutura e recursos suficientes; UFG, que falou que o setor é subutilizado; e UFMA, a qual indicou que há momentos de sobrecarga. A UFLA entende que o SIC é muito sobrecarregado.

Gráfico 28 – Descrição do SIC pelos agentes da informação que responderam ao segundo questionário



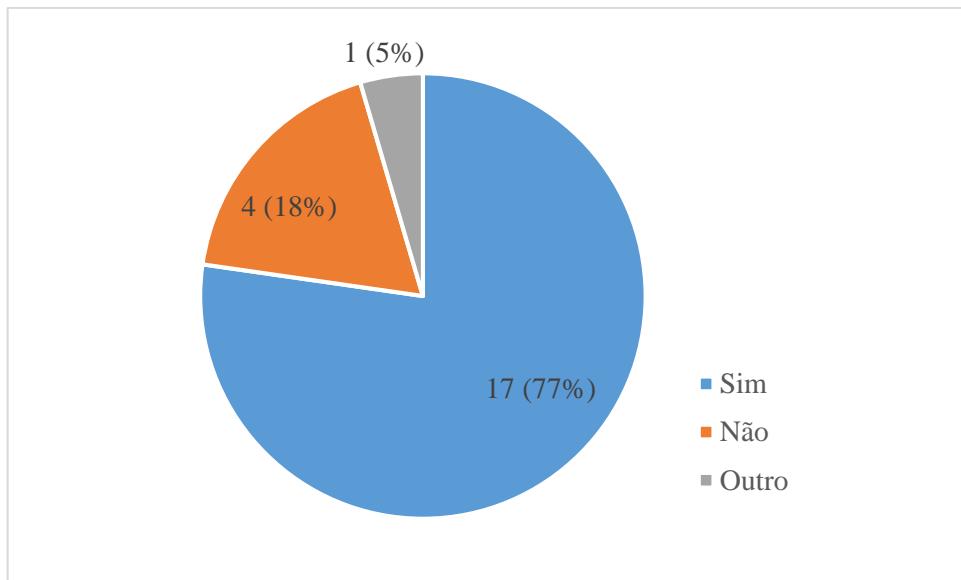
Fonte: elaborado pela autora (2025).

No segundo questionário, a quantidade de agentes da informação que entendem que o SIC é sobrecarregado aumentou para 64% (UFAC, UFCG, UFMA, UFMT, UFRA, UFRJ, UFS, UnB, UNIFAP, UNIFESP, UFBA, UFRR, UFRN e UFRGS). Os dois questionários foram aplicados com um intervalo de aproximadamente seis meses. Por outro lado, a quantidade de SICs pouco sobrecarregados aumentou para 23% (UFAL, UFAM, UFES, UFPI e UFG) e nenhum agente da informação alegou no segundo questionário que o SIC é muito sobrecarregado. Na categoria “outro” foram enquadradas as instituições que não responderam à pergunta (UFLA e UFMS) e a UFC, que declarou que o SIC possui uma carga normal de trabalho.

Comparando-se os dois questionários, algumas percepções são relevantes: observa-se que os SICs das instituições UFAC, UFMT, UFRA, UFRGS, UNIFESP, UnB, UFS e UFRR permanecem sobrecarregados em ambos. Os SICs da UFAM, UFPI e UFES, considerados sobrecarregados no primeiro questionário, passam a ocupar a categoria de pouco sobrecarregados no segundo formulário. Os SICs da UFCG e da UFRJ passam de pouco sobrecarregados a sobrecarregados. A UFLA, apontada como possuidora de um SIC muito sobrecarregado no primeiro questionário, não respondeu ao segundo. UFRN e UNIFAP, que não responderam ao primeiro questionário, alegaram sobrecarga no segundo. A fluidez nas respostas de um questionário para outro pode ser devida ao fato de o preenchimento ter sido realizado por diferentes agentes ou pode ser devida à mudança de cenário nestes seis meses que separam as duas respostas. De qualquer modo, a sobrecarga de trabalho é uma constante em ambos os preenchimentos e pode estar relacionada a diversos fatores. Entre eles, à composição da equipe, que, como apresentada na primeira seção deste capítulo, é formada por poucos

agentes, na maioria das instituições. A sobrecarga também pode estar ligada à questão da capacitação, tanto dos próprios agentes como das unidades técnicas responsáveis pelas respostas. A formação/capacitação de ambos interfere diretamente nas rotinas organizacionais relacionadas à norma. O acúmulo de funções é outro ponto de destaque:

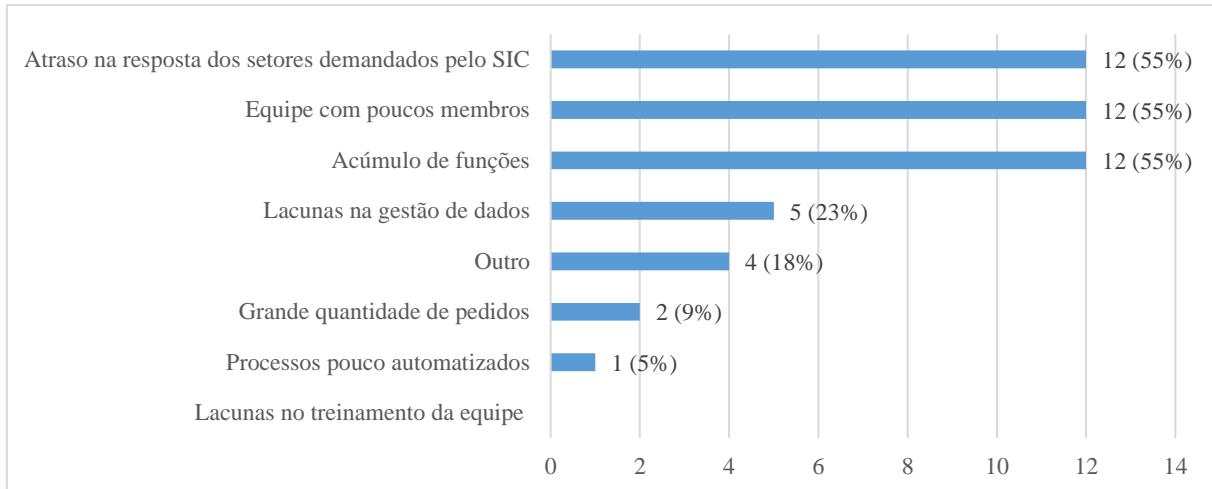
Gráfico 29 – Agentes da informação acumulam funções para além do SIC?



Fonte: elaborado pela autora (2025).

No segundo questionário, perguntou-se aos agentes se a equipe do SIC acumula funções que ultrapassam as atividades do SIC e a maioria (77%) afirmou que sim. A UFMS foi a única universidade que não respondeu ao questionamento e se encontra na categoria “outro”. Levando-se em consideração que grande parte dos SICs das universidades investigadas está incluída na estrutura da Ouvidoria, como aponta a análise sócio-histórica, entende-se que esses agentes acumulam as funções próprias deste setor. Ao nos aprofundarmos nos principais motivos da sobrecarga, o acúmulo de funções aparece entre as razões predominantes:

Gráfico 30 – Principais causas de sobrecarga de trabalho no SIC, de acordo com respondentes do segundo questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Agentes de mais da metade das instituições (12 das 22) entendem que as principais causas de sobrecarga de trabalho se devem ao atraso na resposta dos setores demandados pelo SIC, à pequena quantidade de membros na equipe e ao acúmulo de funções. A questão solicitou a marcação de até três opções. Outras razões para a sobrecarga são as lacunas na gestão de dados (5 das 22), grande quantidade de pedidos (2 das 22) e processos pouco automatizados (1 das 22). Na categoria “outro”, a UFC declarou que a equipe que trabalha no SIC é a mesma que atende as manifestações da Ouvidoria; a UFPI citou que possui estrutura e recursos suficientes; a UNIFESP alegou que a equipe fica sobrecarregada porque responde por várias demandas de forma simultânea; e a UFG salientou haver “desgaste psíquico devido à resistência de membros da instituição com a transparência devido à manutenção da cultura do sigilo e do patrimonialismo”, o que revela o impacto do relacionamento com as unidades técnicas na qualidade de vida no trabalho dos agentes da informação. A UFLA e a UFMS não responderam a este tópico do questionário.

As razões de sobrecarga apontadas pelos agentes da informação no segundo questionário se aproximam de algumas questões levantadas no primeiro questionário a respeito dos fatores que otimizam e dos fatores que prejudicam o trabalho do SIC:

Quadro 21 – Fatores que otimizam e fatores que prejudicam o trabalho do SIC na instituição, de acordo com os respondentes do primeiro questionário

Universidade	Fatores que otimizam	Fatores que prejudicam
UFRR	Mais servidores e disponibilização dos dados on-line	Menos servidores e a não disponibilização dos dados on-line
UFRA	Criação de cartilha para padronização de procedimentos internos, banco de dados interno com manifestações mais demandadas	Falta de recursos humanos e financeiros

UFAC	As unidades e o Serviço de Informação ao Cidadão trabalhando juntos para que todas as solicitações sejam atendidas dentro do prazo estabelecido pela LAI	Nenhum
UFMA	Acompanhamento dos pedidos para promover a celeridade das respostas	Por vezes, o atraso na devolutiva dos setores/unidades
UFPI	Conseguimos, após muita luta junto à Reitoria, formar uma equipe competente e bem ajustada	Muitos setores não dão a devida importância à LAI, inclusive a Faculdade de Direito, que negou uma resposta e chegou a recomendar que o interessado viesse pedir a informação diretamente no balcão da secretaria para aguardar a fila de espera
UFC	Boa estrutura física, fluxo de processos bem definidos, bom relacionamento com os colegas e cooperação das unidades demandadas	Demora nas respostas das unidades demandadas
UFRN	Sistema da ouvidoria Kairós, baseado em inteligência artificial, que cria e acompanha os processos eletrônicos de pedidos de LAI e manifestações de ouvidoria, além de gerar informações acerca de possíveis unidades de encaminhamento, bem como planilha com respostas semelhantes fornecidas anteriormente pela UFRN e outras instituições federais de educação	Dificuldades de comunicação com os setores responsáveis
UFCG	A maioria dos gestores têm entendido a importância do SIC	Alguns gestores não entendem a importância do SIC
UFS	Auxílio das áreas demandadas	Atraso das áreas demandadas
UFAL	Transparência ativa e a veiculação da demanda via e-mail	Atraso dos setores para responderem, por falta de servidor e devido à alta demanda
UFBA	O Módulo de Acesso à Informação do SIPAC viabiliza a maior parte da comunicação do SIC com as áreas técnicas responsáveis pelos assuntos tratados nos pedidos	Muitos dados ainda não estão devidamente tratados e disponibilizados em transparência ativa, alguns sistemas não estão integrados dificultando o cruzamento de dados, algumas áreas técnicas demoram muito para enviar a resposta, prejudicando o atendimento no prazo, as informações ainda não foram

		classificadas pela Comissão, e também não existe ainda um ato que dispõe sobre a regulamentação do funcionamento do SIC, etc.
UFMT	Ferramenta Fala.BR	Sobrecarregar uma unidade específica, o que interfere na produção de informações
UFMS	A disponibilidade das unidades em responder os pedidos	Nenhum
UFG	O sistema de tramitação interna (SIPAC)	A cultura do sigilo estruturada por décadas e a gestão personalista/patrimonialista no serviço público
UnB	Interesse em ser o mais transparente possível	Falta de pessoal na equipe atualmente e a necessidade de mudança de cultura da comunidade em compreender a função pública do SIC
UNIFESP	O trabalho realizado pelas áreas ao publicarem os dados de sua responsabilidade e o trabalho realizado pelo Escritório de Dados Estratégicos Institucionais e o Comitê de Dados Abertos	A resistência e a falta de compreensão de alguns gestores quanto à importância de atender aos pedidos de acesso à informação no prazo como um direito constitucional de qualquer cidadão e um dispositivo legal a ser cumprido
UFRJ	Assim que os pedidos são recebidos pela Ouvidoria, são enviados aos gestores para que atendam o mais brevemente possível. Não deixamos demanda sem resposta e o envio da informação é feito tempestivamente, nos termos da Lei nº 12.527/2011	Alguns gestores demoram a responder as demandas e precisamos reiterar o pedido
UFES	Comprometimento de outras unidades	Atraso de retorno das unidades responsáveis pelas informações
UFLA	Nenhum. A situação está precária, com apenas uma servidora no setor que acumula a função de Ouvidora titular, não havendo mais servidores nas equipes, nem do SIC e nem de Ouvidoria da UFLA	Equipe composta por apenas uma pessoa, o que impossibilita tempo suficiente para treinamentos e implantação de melhorias no setor, bem como dar maior visibilidade e divulgação do papel do SIC e da LAI na Universidade

UFRGS	Fácil acesso dos usuários à Plataforma Fala.BR; dados que já estão abertos na Universidade	Plataforma Fala.BR não permite tramitação dos pedidos de acesso à informação via sistema (pelo módulo de tramitação); engajamento das áreas técnicas responsáveis em fornecer os dados solicitados; fragmentação dos setores da universidade e, consequentemente, dos dados
-------	--	---

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Nem todas as instituições investigadas responderam acerca deste tema, mas as respostas disponíveis permitem inferir que a gestão eficiente das informações e o bom relacionamento com as unidades técnicas responsáveis pelas respostas aos pedidos são os principais fatores que otimizam o trabalho do SIC. Destacam-se os aspectos levantados pela UFRA, que cita a importância de um banco de dados interno com as manifestações mais demandadas; pela UFRN, que enfatiza seu sistema interno de tramitação de pedidos, o Kairós; pela UFG e pela UFBA, que ressaltam o SIPAC como ferramenta importante para o trabalho da equipe; e pela UFCG, que observa que a compreensão por grande parte dos gestores acerca do trabalho do SIC tem otimizado as atividades. Os dados abertos são citados por duas universidades, a UNIFESP e a UFRGS. Faz-se relevante ressaltar a resposta da UFLA, que enfatiza que não há nenhum fator aperfeiçoador do trabalho do SIC e que a situação está precária. Essa mesma universidade se negou a responder ao segundo questionário da pesquisa.

Em relação aos fatores que prejudicam o trabalho da área, o comportamento das unidades técnicas em relação aos pedidos de informação se destaca, especialmente no que tange ao prazo de resposta a essas solicitações. A UFPI inclusive cita um episódio envolvendo a Faculdade de Direito da instituição, que negou uma resposta e recomendou ao interessado solicitar a informação pessoalmente no balcão da secretaria “para aguardar a fila de espera”, o que claramente demonstra a falta de conhecimento em relação à LAI e em relação ao direito de acesso à informação, de forma ampla. A UFBA, por sua vez, ressalta a falta de integração entre os sistemas da universidade, uma questão de gestão da informação. Além disso, ela também menciona que as informações não foram classificadas pela comissão e o SIC ainda não foi regulamentado na instituição. Estes dois pontos testemunham a ausência de uma preocupação institucional quanto à inclusão do SIC na estrutura organizacional e à legitimação de instrumentos que permitam o cumprimento do direito de acesso à informação. A UFG e a UnB salientam a questão cultural como um fator que interfere negativamente no trabalho do SIC, atendo-se especialmente à cultura do sigilo, tema que será aprofundado na próxima seção. A

UFRGS menciona a fragmentação dos setores da universidade, resposta que retoma a discussão realizada no referencial teórico sobre a estrutura universitária possuir disfunções burocráticas e ser complexa, levando ao surgimento de distúrbios em suas atividades. Como forma de melhor compreender a perspectiva dos agentes da informação sobre o que de fato otimizaria o trabalho do SIC, questionou-se sobre quais procedimentos não realizados hoje em dia poderiam aprimorar as atribuições da equipe:

Quadro 22 – Procedimentos não realizados atualmente e que otimizariam o processo de tramitação do pedido de informação na instituição, de acordo com os respondentes do primeiro questionário

Universidade	Procedimento sugerido para otimizar o trabalho
UFRA	Tramitação via plataforma Fala.BR para solicitações de informações
UFPI	Palestras de esclarecimento para os setores lembrarem a importância da LAI
UFCG	Auditoria de setores que recorrentemente atrasam respostas ao SIC
UFBA	Regulamentação do funcionamento do SIC na instituição
UFG	Fiscalização efetiva por parte da CGU, especialmente quanto à qualidade das respostas
UnB	Fornecimento de resposta pelo setor demandado ser efetivado dentro dos prazos exigidos
UFES	Treinamento dos gestores das unidades
UFLA	Tramitação de manifestação dentro da plataforma Fala.BR, que não está disponibilizada ainda
UFRGS	Possibilidade de os pedidos de acesso à informação serem tramitados pelo Fala.BR, pelo módulo de tramitação (o sistema não permite esta utilização para os pedidos de LAI)

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Das 22 instituições questionadas, 9 sugeriram ações de aperfeiçoamento do trabalho do SIC. Três delas citaram a possibilidade de os pedidos de acesso à informação passarem por tramitação na própria plataforma em que são recebidos, ou seja, no Fala.BR. A respeito disso, a pesquisadora entrou em contato com a CGU no dia 2 de outubro de 2024 para verificar a viabilidade da ação e recebeu os seguintes retornos:

Figura 10 – Primeira resposta da CGU a respeito da viabilidade de tramitação interna dos pedidos de acesso à informação pela plataforma Fala.BR

 **Fala.BR - Suporte ao Módulo Acesso à Informação** <falabr.lai@cgu.gov.br>
to me ▾

Oct 2, 2024, 3:06 PM    

Prezada Karoline,

Boa tarde!

Em atenção ao e-mail, informamos que o Módulo Triagem e Tratamento se aplica exclusivamente às manifestações de Ouvidoria, de modo que não é possível, no momento, a tramitação de pedidos de acesso à informação e/ou recursos dentro do Fala.BR.

Registrarmos que a Controladoria-Geral da União (CGU) está trabalhando na melhoria da infraestrutura tecnológica da Plataforma Fala.BR, com o objetivo de otimizar o desempenho do sistema, permitindo assim a adição de novas funcionalidades, sem comprometer sua usabilidade para os usuários.

O Módulo de Triagem e Tratamento de pedidos de acesso à informação é uma das funcionalidades que depende dessa otimização, para que seja desenvolvido e disponibilizado aos órgãos futuramente.

Permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

Equipe de Suporte - Módulo Acesso à Informação/ Fala.BR
Coordenação-Geral de Soluções para Acesso à Informação - CGSAI
Diretoria de Articulação, Supervisão e Monitoramento do Acesso à Informação - DASAI
Secretaria Nacional de Acesso à Informação - SNAI
+55 (61) 2020-7110

 **CGU**
CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO
www.gov.br/cgu |     

Fonte: mensagem pessoal recebida por plataforma de e-mail (2024).

No mesmo dia, a equipe de suporte da Secretaria Nacional de Acesso à Informação (SNAI), vinculada à CGU, respondeu que atualmente não há essa possibilidade, mas que o sistema está em desenvolvimento para oferecer o módulo de tramitação futuramente. Alguns dias depois, outro setor da SNAI entrou em contato complementando a resposta:

Figura 11 – Segunda resposta da CGU a respeito da viabilidade de tramitação interna dos pedidos de acesso à informação pela plataforma Fala.BR

CGU - Acesso a Informação <acesso_informacao@cgu.gov.br>
to me ▾

Oct 10, 2024, 11:51 AM

Prezada Karoline, bom dia.

Esclarecemos que o Fala.BR- Módulo Acesso à Informação funciona somente para a entrada e saída dos pedidos de acesso à informação no órgão ou entidade, não abrangendo a tramitação interna para atendimento ao pedido. Assim, cabe ao próprio órgão ou entidade estabelecer fluxo interno, preferencialmente via portaria, com definição de competências, procedimentos e prazos, para que um pedido de informação seja tratado nos prazos previstos na LAI. Tal orientação consta do item 3.2 do [Guia de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do Fala.BR](#).

Reforçamos a informação fornecida em 02/10/2024, pelo e-mail falabr.lai@cgu.gov.br, no sentido de que a CGU está trabalhando na melhoria da infraestrutura tecnológica da Plataforma Fala.BR, com o objetivo de otimizar o desempenho do sistema, permitindo a adição de novas funcionalidades (dentre elas a que viabilizará a tramitação interna dos pedidos de informação). No entanto, **não há prazo definido para que essas otimizações sejam feitas**.

Permanecemos à disposição.

Atenciosamente.

Divisão de Promoção do Acesso à Informação
Coordenação-Geral de Promoção e Monitoramento do Acesso à Informação
Diretoria de Articulação, Supervisão e Monitoramento do Acesso à Informação
Secretaria Nacional de Acesso à Informação

Fonte: mensagem pessoal recebida por plataforma de e-mail (2024).

De acordo com a Divisão de Promoção do Acesso à Informação, cabe ao próprio órgão estabelecer fluxo para tramitação de pedidos de acesso à informação internamente, inclusive por meio de portaria, com definição de competências, procedimentos e prazos. Entende-se que essa regulamentação da tramitação interna via portaria pode não ser uma realidade na maioria das instituições investigadas, de modo que tal ação poderia ser útil para institucionalizar o trabalho desenvolvido pelo SIC junto às unidades técnicas. Outros procedimentos sugeridos pelos agentes da informação que merecem destaque são ações de capacitação e auditoria de setores que frequentemente atrasam o envio de respostas ao SIC. Essa última sugestão, inclusive, poderia ser tópico da portaria citada anteriormente.

As rotinas organizacionais do SIC, como foi possível observar na presente seção, são impactadas diretamente pela compreensão de outros setores da universidade a respeito da importância da abertura de informações. Além disso, a estrutura interna do SIC possui também seus desafios, especialmente ligados ao fato de a equipe ser composta por poucos membros e acumular diversas funções. Verifica-se que, apesar de algumas mudanças de posição nas respostas do segundo questionário em relação ao primeiro, as questões que influenciam o trabalho do Serviço de Informação ao Cidadão permanecem as mesmas em grande parte das

instituições. Além disso, pelo fato de as rotinas organizacionais serem muitos semelhantes em todas elas, seria relevante a construção de núcleos com agentes da informação de universidades voltados para o enfrentamento dos desafios encontrados e aprimoramento da LAI no ambiente universitário, que possui peculiaridades em relação aos outros órgãos da Administração Pública.

3.3.4. Cultura organizacional: do sigilo à abertura?

A subcultura de uma unidade institucional é influenciada pela cultura da instituição e pelas macroculturas das profissões de seus integrantes, conforme discutido no referencial teórico (Schein; Schein, 2022). Essa subcultura é resultado dos aprendizados acumulados e compartilhados ao longo do tempo pelo grupo e impacta diretamente em como seus membros lidam com o trabalho a ser realizado.

Pontuou-se na discussão teórica que as organizações públicas possuem especificidades culturais, como apego às regras, às rotinas, às hierarquias e ao poder, e essas especificidades influenciam seus processos internos, suas crenças e suas políticas. Dessa forma, os setores de uma instituição pública espelham essas características nas tarefas pelas quais são responsáveis. Vimos na análise sócio-histórica que a Administração Pública passou por diversas fases e essas fases modelaram sua forma de se relacionar com o público. Mesmo que alguns traços negativos tenham formalmente sido suprimidos, a cultura absorve-os ao longo do tempo e informalmente eles continuam subsistindo.

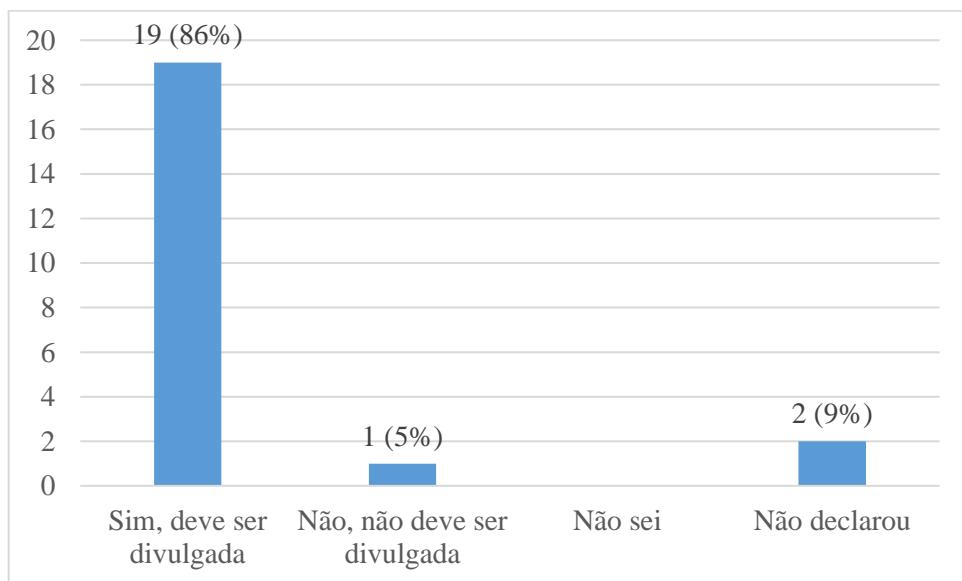
No caso do SIC, faz-se interessante a análise sobre como seus membros lidam com essa cultura organizacional pública entremeada por disfunções burocráticas ao mesmo tempo em que têm como papel criar uma nova cultura baseada em abertura de informações e, consequentemente, transmissão de poder para o cidadão. Nesse sentido, será que a cultura organizacional das universidades investigadas passou do sigilo à abertura?

Retomando a análise realizada na interpretação da doxa, vimos alguns materiais que apontam dificuldades para que essa passagem do sigilo à abertura seja concretizada: especialista em LAI, Marcio cunha Filho (Fiquem Sabendo, 2019b) ressaltou que as universidades públicas estavam dentre os principais órgãos que descumpriam a LAI no que tange aos recursos de informação; e o relatório de pesquisa “10 anos da LAI” (Abraji, 2023) revelou que algumas universidades adotam procedimentos de pesquisa sobre a identidade do solicitante de demandas de acesso à informação. Há outros materiais que enfatizam dificuldades de cumprimento da LAI por parte das instituições de ensino, como negativas de acesso para informações que não

deveriam estar sob sigilo. Dessa maneira, a presente seção objetiva analisar alguns pontos relativos ao trabalho realizado pelos SICs das universidades investigadas, pontos estes que mais claramente podem estar relacionados à cultura vivenciada por eles.

No primeiro questionário perguntou-se acerca da divulgação de informações que podem ser prejudiciais à imagem da instituição:

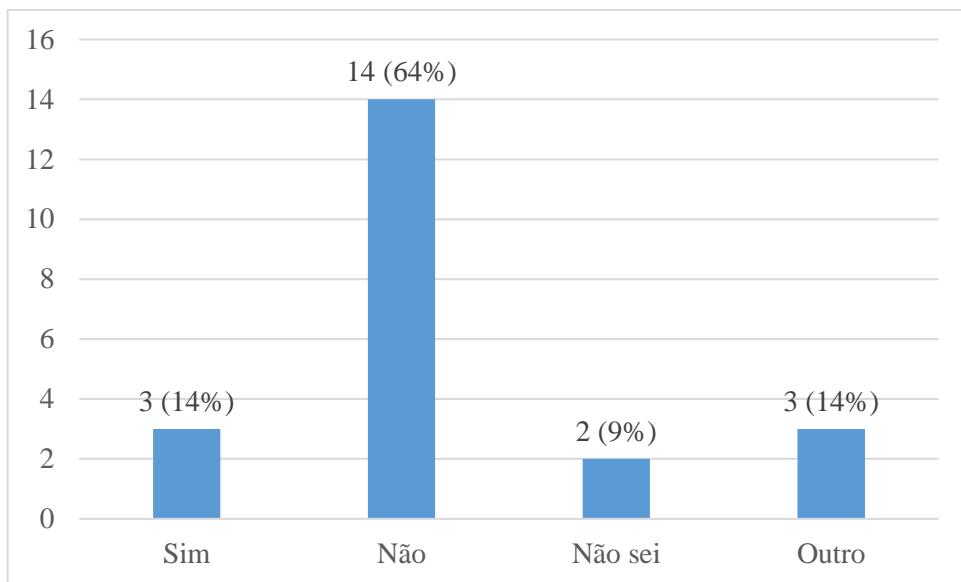
Gráfico 31 – Respostas à pergunta inserida no primeiro questionário “Em uma situação na qual a informação disponibilizada ao cidadão possa prejudicar a imagem da universidade, você entende que mesmo assim ela deve ser divulgada?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maioria das instituições (86%) entende que, mesmo que uma informação possa danificar a reputação da universidade, ela deve ser divulgada. A UFPI compreende que não deve ser divulgada e a UFRN e a UNIFAP não declararam essa informação por ser de cunho opinativo. Sobre as informações passarem por algum tipo de filtro antes de serem divulgadas para que a imagem da instituição seja preservada, foram obtidas as seguintes respostas:

Gráfico 32 – Respostas à pergunta inserida no primeiro questionário “As respostas aos pedidos de informação passam por algum tipo de filtro relacionado à imagem da universidade, de modo que ela não seja prejudicada?”

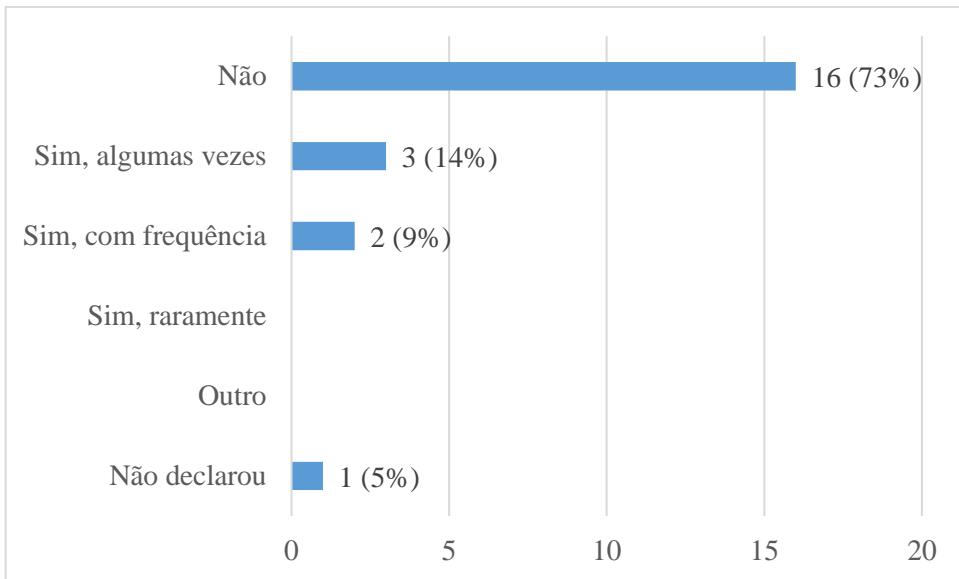


Fonte: elaborado pela autora (2025).

Apesar de a maioria das universidades investigadas concordarem que informações prejudiciais à reputação devem sim ser divulgadas, verifica-se que na prática o percentual se modifica. UFG, UFMS e UFRJ responderam que filtram o tipo de informação que é divulgada ao cidadão para que a imagem da instituição seja preservada. UFBA e UFRGS não souberam responder. UFMA ressaltou que “as respostas são triadas apenas no que diz respeito ao que é preconizado na LGPD e na LAI quanto a informações pessoais e dados sensíveis”. A LGPD, inclusive, será um tema discutido mais à frente. A UFPI, que na pergunta anterior declarou-se contra a divulgação de informações que podem ser prejudiciais à universidade, ressaltou nesta questão que “sempre buscamos dar a melhor resposta possível para não prejudicar a imagem de nossa universidade junto ao público-alvo”. A UFLA, por sua vez, enfatizou que “o próprio SIC busca fazer essa análise simplória, pois não há um setor competente para tal instituído”. A UFRN, que não opinou sobre a questão anterior e afirmou nesta que não utiliza filtro para as informações, ressaltou na pergunta sobre tramitação dos pedidos que as respostas são enviadas para aprovação da autoridade de monitoramento da LAI, prática que não consta na norma.

O segundo questionário, com o objetivo de aprofundar questões relacionadas à cultura do sigilo, traz perguntas relacionadas à influência de outros setores na tramitação e resposta aos pedidos de informação:

Gráfico 33 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “Há influência do gabinete da reitoria ou de outro setor da universidade no andamento das atividades do SIC?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

A maior parte das instituições (73%) declarou que não há influência de outros setores no trabalho do SIC. UFAC, UFMA e UFPI ressaltaram que em algumas situações há influência. UFAL e UFG enfatizam que outros setores influenciam frequentemente o andamento das atividades. A UFMS não respondeu à pergunta. Quando questionadas a respeito do tipo de influência que esses setores possuem no trabalho do SIC, as universidades que afirmaram existir essa influência responderam o seguinte:

Quadro 23 – Tipo de influência que outros setores exercem no trabalho do SIC, de acordo com respondentes do segundo questionário que afirmaram existir essa influência

Universidade	Tipo de influência exercida por outros setores no trabalho do SIC
UFAC	Reforçando cobrança em caso de atraso junto às unidades.
UFMA	A pedido da equipe do SIC, a Reitoria intervém na tramitação dos protocolos quando as unidades responsáveis pelo atendimento demoram demasiadamente para responder às demandas, sendo assim, a autoridade máxima da instituição determina o envio da resposta.
UFPI	Influência no sentido de tentar agilizar as respostas quando determinado servidor responsável pela informação não entrega no prazo solicitado.
UFAL	Porque precisamos das respostas dos setores para encaminharmos em tempo hábil aos requerentes.
UFG	Com uma gestão centralizada e verticalizada, é de se esperar (mas não desejável) que os procedimentos e parâmetros da política de transparência (ou sua ausência) derivem da atuação do gabinete da Reitoria.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

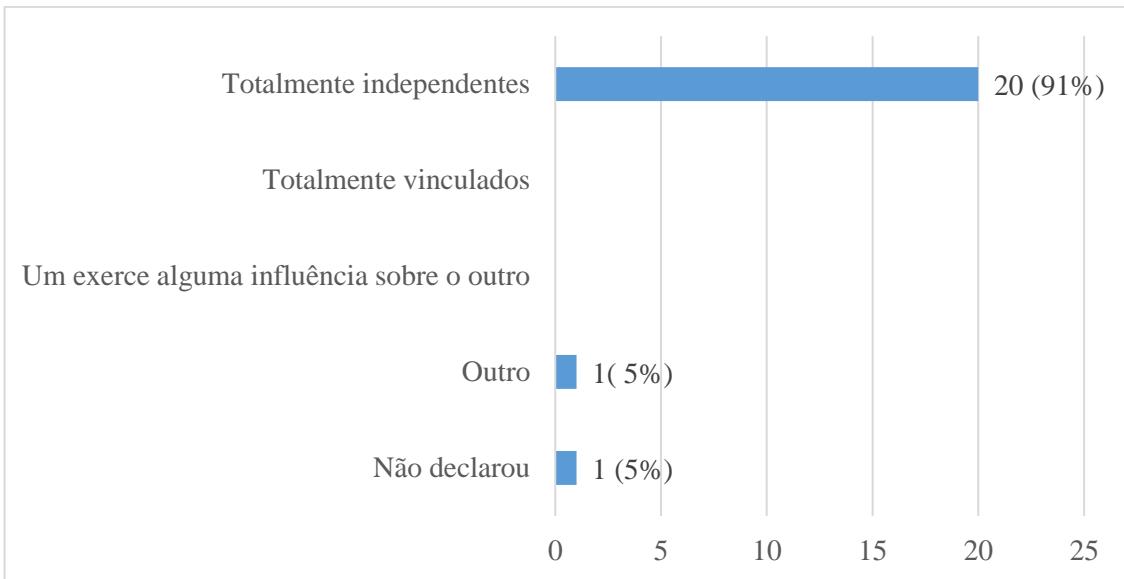
Verifica-se que a influência exercida por outros setores é retratada pelas instituições de forma positiva, com exceção da UFG. Observa-se que geralmente um órgão superior, como a Reitoria, intervém no SIC no sentido de agilizar o trâmite de pedidos em outros setores,

especialmente naqueles que atrasam respostas. Trata-se de uma alternativa encontrada pelos agentes da informação para mitigar um dos principais problemas do Serviço de Informação ao Cidadão, que é a falta de colaboração das unidades técnicas em cumprir os prazos de retorno dos pedidos de acesso à informação. Por outro lado, a UFG destaca que a existência ou ausência de procedimentos e parâmetros da política de transparência derivam da atuação do gabinete da Reitoria, demonstrando que esta unidade centraliza poder em relação ao SIC. O relatório de pesquisa “10 anos da LAI” (Abraji, 2023), já citado anteriormente, traz informações relevantes a respeito do tema:

As respostas (...) sugerem que um pedido ordinário de acesso à informação passa, em grande parte, tanto pelo SIC (89,2%), que é o setor responsável por se comunicar com o cidadão, quanto pela área finalística (85,3%), responsável por conduzir a política da qual o cidadão deseja a informação. No entanto, o mais interessante sobre esse dado é que, em um em cada quatro órgãos participantes da pesquisa, os pedidos ordinários passam pelo gabinete do titular da Pasta, assim como 11,8% indicaram que o pedido passa por órgãos de controle interno e 10,8%, por setores jurídicos. Essas áreas tendem a atuar como filtros políticos e jurídicos das respostas ofertadas pelo órgão, o que pode interferir na informação repassada ao cidadão/órgão solicitante (Abraji, 2023, p. 33).

A situação apresentada exemplifica como a cultura de sigilo permanece imbricada nas instituições públicas, apesar dos regramentos relacionados à transparência. Trata-se de um desafio informal, relacionado à prática burocrática do dia a dia, como caracterizado por Roberts (2006) no referencial teórico. Outro desafio à superação da cultura de sigilo se refere à relação entre o Serviço de Informação ao Cidadão e o setor de comunicação das instituições investigadas. A boa relação entre eles pode gerar frutos importantes para a cultura de abertura, como maior divulgação para os públicos da universidade sobre informações frequentemente requisitadas, utilização de linguagem mais acessível ao cidadão nos retornos aos pedidos, surgimento de estratégias para combate à cultura do sigilo nas unidades, estreitamento entre a política de transparência e a política de comunicação da organização, entre outros. Dessa forma, para verificar este tópico, o primeiro questionário trouxe perguntas a respeito da relação entre os dois setores:

Gráfico 34 – Como o SIC e o setor de comunicação da universidade se relacionam, de acordo com respondentes do primeiro questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

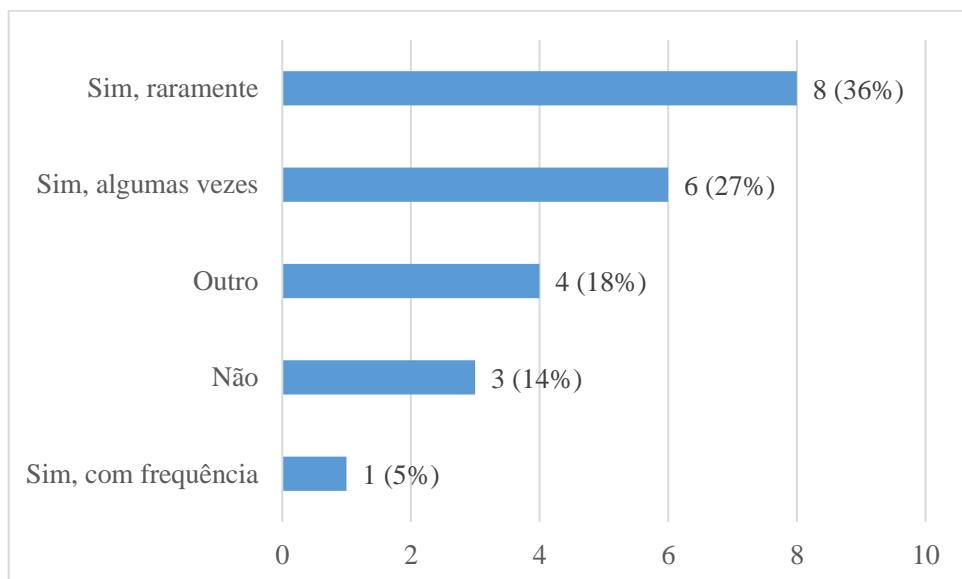
Quase a totalidade dos SICs das instituições investigadas (91%) não possui relação alguma com o setor de comunicação. As exceções foram a UFMS, que ressaltou que os dois setores se relacionam, mas não explicou como se dá esse relacionamento, e a UNIFAP, que não declarou resposta. Retomando a discussão realizada no referencial teórico (O’neill, 2006; Sousa e Geraldes, 2015), o direito à informação deve abarcar o direito à comunicação, porque apenas a disponibilização dos dados por si mesmos não suprem a necessidade do cidadão de ser informado e de, a partir das informações, atuar na busca da mudança social. E essa conexão entre informação e comunicação perpassa o diálogo entre os setores que trabalham diretamente com esses objetos. Quando cada um permanece em sua zona específica de trabalho sem se relacionar com os demais temas que perpassam e influenciam suas próprias atividades, ambos não chegam ao máximo potencial de que são capazes para oferecer à sociedade um serviço público de qualidade.

Essa questão é evidente inclusive em publicações a respeito do direito de acesso à informação. Conforme ressaltado na seção sobre capacitação e treinamento para a efetivação do direito de acesso, o relatório da Abraji (2023) apresenta uma nuvem de palavras acerca das habilidades que os servidores que trabalham com o acesso à informação entendem ser relevantes para a atividade desenvolvida. Dois dos principais conhecimentos que aparecem na nuvem é comunicação e linguagem simples. Por sua vez, o relatório “O que a população quer saber do poder público?” (Transparência Brasil, 2018), apresentado na seção de interpretação da doxa, conclui que os órgãos públicos, de forma geral, não utilizam uma linguagem clara na comunicação com os cidadãos. O relatório destaca que é uma situação comum encontrar pedidos que parecem ter sido respondidos, mas que, na verdade, fornecem respostas genéricas

que não atendem integralmente à solicitação, fato que, inclusive, ocorreu nesta pesquisa quando foram solicitadas informações a respeito de como acontece a precificação dos restaurantes universitários das instituições investigadas. Verifica-se, portanto, que a ausência de relacionamento entre o SIC e o setor de comunicação nas universidades estudadas mostra-se como uma barreira a mais para a existência efetiva de uma cultura de abertura no ambiente universitário.

Outro aspecto importante relacionado ao tema é o advento da Lei nº 13.709 de 2019, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A norma foi sancionada com o objetivo de proteger os direitos de liberdade e de privacidade da pessoa natural, porém, em muitos casos, vem sendo utilizada como justificativa para negar o direito de acesso à informação da sociedade. O segundo questionário aborda essa situação:

Gráfico 35 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “A LGPD é utilizada como justificativa para negar pedidos de acesso à informação?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Conforme os resultados coletados, 36% das universidades (UFAC, UFAL, UFAM, UFC, UFMT, UNIFESP, UFBA e UFRN) alegaram utilizar raramente a LGPD para negar pedidos. UFCG, UFRA, UFRJ, UnB, UNIFAP e UFRGS (27% das instituições) confirmaram adotar a prática algumas vezes. Já a UFG (5%) declarou que realiza a ação com frequência. Na categoria “outro” estão: a UFLA, a qual ressaltou que se o pedido exigir a exposição de dados vetados pela LGPD, o acesso é negado totalmente, mas nos demais casos, cuja essência do pedido não seja informação vetada, o acesso é disponibilizado protegendo dados pessoais; a UFMA, a qual ressaltou que utiliza a LGPD somente nos casos cabíveis; a UFS, que falou que adota a prática somente quando o pedido fere a LGPD; e a UFMS, que ressaltou que as

negativas de pedidos são realizadas com base na LAI. UFPI, UFES e UFRR (14% das universidades) alegaram não adotar a LGPD como justificativa para negativas de acesso.

Se somarmos as instituições que responderam sim sobre a utilização da LGPD para negar pedidos, veremos que elas perfazem a maior parte da amostra investigada. O relatório com balanço sobre os 10 anos da LAI, publicado pela Abraji (2023, p. 6) revela que “a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) teve impacto na atuação do SIC para 52% dos respondentes. Para 40% as dúvidas sobre a LGPD são a maior dificuldade enfrentada na implementação da LAI”. Durante a análise documental realizada para composição da interpretação da doxa, foram encontradas diversas notícias em portais sobre direito de acesso à informação a respeito da aplicação indevida da LGPD com o objetivo de negar informações, entre elas:

Figura 12 – Notícia publicada no portal da organização Artigo 19 sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação

ARTIGO 19 se reúne com ANPD para discutir aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação via LAI

POSTADO EM SETEMBRO 20, 2023

11 MIN DE LEITURA

COMPARTILHAR:  

@HTTP://TWITTER.COM/ARTIGO19

A ARTIGO 19, como integrante do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas e da Coalizão Direitos na Rede (CDR), reuniu-se com a Autoridade Nacional de Proteção de Dados no dia 23/08 para discutir e propor soluções para os casos recorrentes de negativas indevidas de pedidos de acesso a informações públicas por parte do Estado, bem como de retirada de dados de interesse público dos canais de transparência ativa, fundamentadas na má aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Fonte: ARTIGO 19 se reúne..., 2023.

Figura 13 – Notícia publicada no portal do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação

8 nov 2021 - por Admin

Organizações e meios jornalísticos se manifestam contra uso da LGPD para negar informações



Atualizado às 16:40 de 8.nov.2021 para incluir a SBPJor entre os signatários

Em manifesto divulgado nesta segunda-feira (8), o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, meios de comunicação e entidades que atuam na área de transparência e direitos digitais condenam o uso indevido da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) para negar acesso a informações de interesse público. A carta é assinada por 28 organizações.

Fonte: ORGANIZAÇÕES e meios jornalísticos se manifestam..., 2021.

Figura 14 – Notícia publicada no portal da Abraji sobre a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação

ABRAJI

formaçāo
acesso à informação

Uso indiscriminado da LGPD vira entrave para aplicação da LAI

Um dos maiores desafios da Lei de Acesso à Informação (LAI) é conviver em harmonia com outra legislação federal: a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). A LGPD tem sido muito utilizada como forma de o serviço público negar informações a quem pede. O tema foi abordado nesta sexta-feira (29.set.2023) no encontro que celebrou os 20 anos do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, na PUC-SP.

Fonte: USO indiscriminado da LGPD..., 2023.

Observa-se, portanto, que a aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação tem se tornado uma situação comum nas instituições públicas. A ausência de um maior detalhamento da norma em situações específicas, como seu uso nas esferas pública e privada, e a falta de capacitação de agentes da informação sobre o tema contribuem para esse cenário. Para além disso, a LGPD pode ser utilizada como uma ferramenta para conclusão

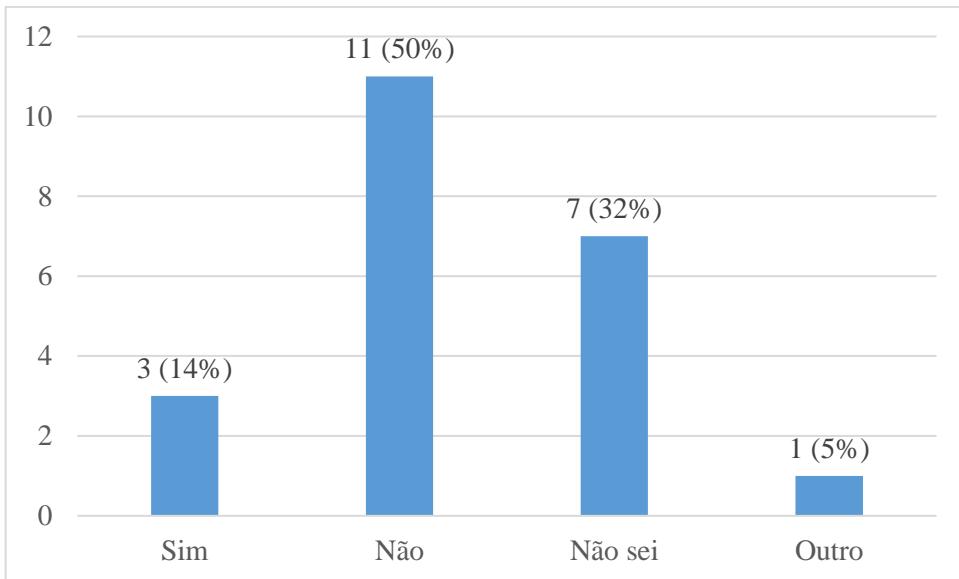
célere de demandas em um contexto de sobrecarga de trabalho enfrentado nas universidades. Ao verificar que o pedido contém algum grau de dado pessoal, o SIC pode enquadrar automaticamente tal solicitação na categoria de pedido negado para proceder à análise do próximo pedido. A relação da LAI com a LGPD é complexa e deve ser levada em conta pelas instituições públicas.

Nesta seção foi possível verificar que há situações vivenciadas no SIC que contribuem para a permanência da cultura de sigilo no ambiente universitário mesmo sem desrespeitar propriamente a Lei de Acesso à Informação e seus procedimentos formais. A busca por aprovações excessivas de respostas aos pedidos, aplicação de filtros nas mensagens, ausência de interação com o setor de comunicação, influência inapropriada de outros setores e utilização indevida da LGPD foram alguns fatores levantados. No que tange à aplicação de filtros nas mensagens, a maioria das instituições se posicionou contra. E, quando se fala da influência de outros setores, verifica-se que a maior parte das universidades que declarou a existência desse fator cita que essa influência é positiva, no sentido de auxiliar no cumprimento dos prazos de resposta. Por outro lado, a ausência de relacionamento com a comunicação e a aplicação da LGPD para justificar negativas de acesso são pontos existentes em muitas das instituições estudadas. Analisemos na próxima seção outro desafio informal para a superação da cultura do sigilo.

3.3.5. Gestão documental e memória institucional

Como pensar em uma cultura de transparência sem a organização efetiva das informações institucionais? A gestão documental, a conservação dos registros, as políticas de informação e a busca pela preservação da memória das organizações são fundamentais para que haja respeito ao direito de acesso à informação. Dessa forma, foram inseridas perguntas sobre o tema nos dois questionários direcionados aos SICs das universidades investigadas.

Gráfico 36 – Existência de projeto de gestão e memória da informação no SIC das instituições investigadas, de acordo com respondentes do primeiro questionário

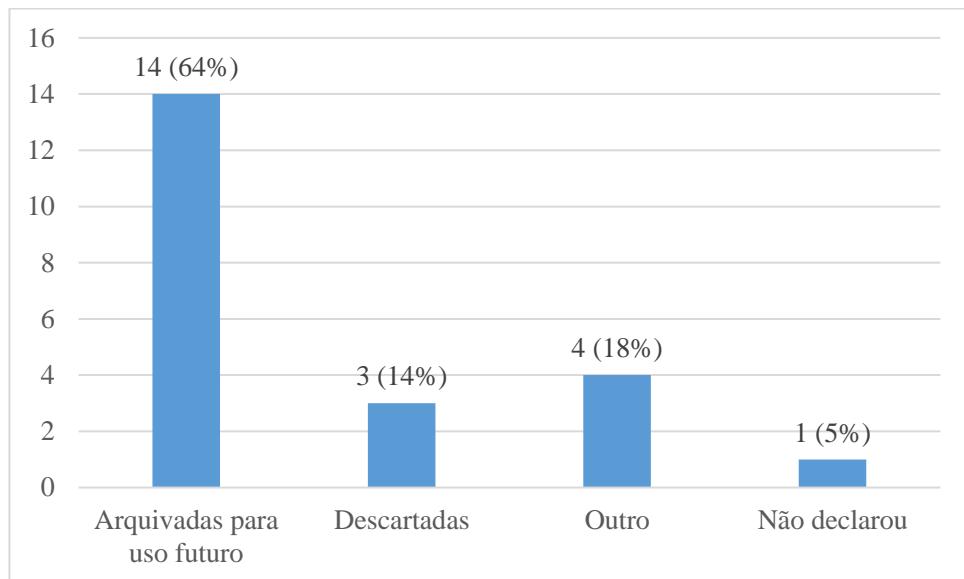


Fonte: elaborado pela autora (2025).

No primeiro questionário, perguntou-se acerca da existência no SIC de algum projeto de gestão e memória das informações. Metade das instituições (UFBA, UFC, UFCG, UFG, UFPI, UFRA, UFRGS, UFRN, UFS, UNIFESP E UNIFAP) alegou não existir esse tipo de projeto na unidade. Outro dado preocupante é que 37% dos agentes da informação (das instituições UFAL, UFAM, UFMS, UFRR, UnB, UFES e UFLA) não souberam responder se existe ou não esse tipo de iniciativa no SIC. A UFMA, por sua vez, declarou na categoria “outro” que está sendo realizado estudo para elaboração do fluxo do SIC e que, após sua institucionalização, será desenvolvido o manual de serviço. UFAC, UFMT e UFRJ afirmaram que o SIC possui projeto de gestão e memória da informação. Quando estas últimas foram questionadas a respeito do tipo de projeto realizado para conservação das informações, a primeira explicou que todas as solicitações ficam arquivadas em pastas separadas por ano, a segunda não explicou qual seria esse projeto e a última ressaltou que as demandas ficam registradas no SIC e anualmente a Ouvidoria da universidade elabora relatório de transparência ativa e passiva.

Observa-se que, de forma geral, não há realmente um projeto de gestão da informação nos SICs das instituições investigadas. O que se verifica, no caso das instituições que entendem realizar algum tipo de gestão das informações, é que há iniciativas embrionárias relacionadas ao objeto. De forma a aprofundar a discussão a respeito deste tema, o segundo questionário trouxe pergunta relacionada ao destino dado às informações utilizadas nas respostas aos pedidos de acesso:

Gráfico 37 – Destino das informações que servem de base às respostas dos pedidos de acesso após a finalização do processo de resposta, de acordo com respondentes do segundo questionário



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Como já citado anteriormente, o intervalo entre a aplicação dos dois questionários foi de, aproximadamente, seis meses. Verifica-se que os dados trazidos nesta segunda aplicação contrastam com os dados da primeira: a maioria das universidades (64%) alegou que as informações são arquivadas para uso futuro. No primeiro questionário, metade delas informou que não possui projeto de gestão da informação. Arquivar as informações não é necessariamente possuir um projeto de gestão da informação, mas já demonstra alguma preocupação com o registro dos dados. Entretanto, arquivar os dados sem nenhuma metodologia ou sem o objetivo de reutilizá-los em algum momento, pode resumir-se apenas em uma ação protocolar.

UFRA, UFG e UFRR (14%) declararam que as informações são descartadas após seu uso nas respostas. Interessante ressaltar que o SIC da UFG se localiza no Centro de Informação, Documentação e Arquivo (CIDARQ)⁵⁸, justamente uma unidade que trabalha com gestão documental. Esperava-se, portanto, que o SIC dessa universidade possuísse maior familiaridade com a organização das informações, o que não acontece na prática. A UFRR fez a observação de que o descarte dos dados depende de seu próprio conteúdo, tendo como fator determinante se este é sigiloso ou não. Na categoria “outro” (18%), a UFAM ressaltou que as informações são arquivadas, porém não salientou se são utilizadas posteriormente; a UFMA afirmou que não é realizado nenhum tratamento com as respostas devido à ausência de ferramentas e de

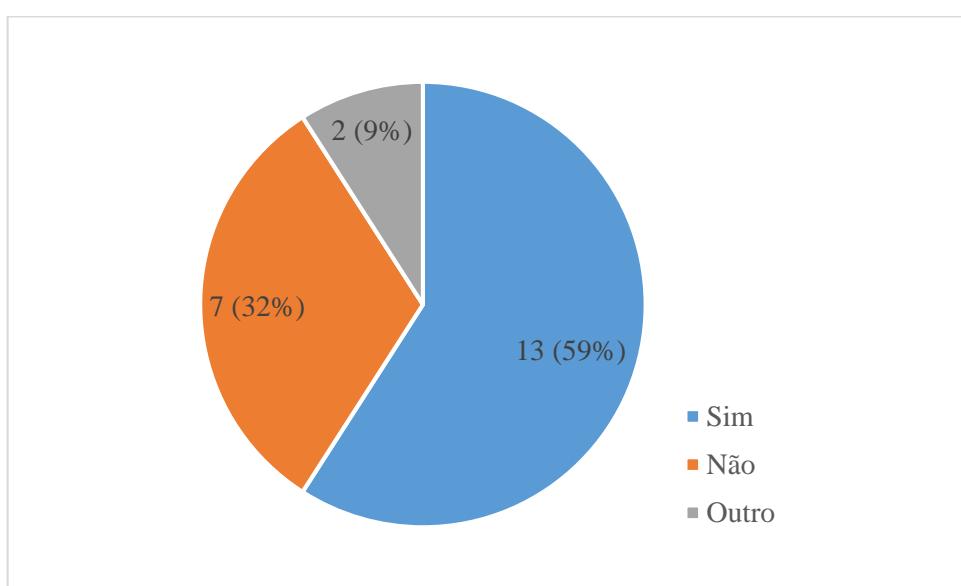
⁵⁸ Disponível em: <https://cidarq.ufg.br/p/22834-sobre-o-cidarq>.

pessoal; a UFBA ressaltou que as informações são arquivadas, mas que seu uso depende da área técnica responsável; e, por fim, a UFRGS comentou que as informações ficam registradas na plataforma Fala.BR.

Os dados coletados demonstram que a gestão das informações tramitadas no SIC são um desafio informal para o direito de acesso à informação. Na seção de interpretação da doxa, por exemplo, vimos que a necessidade de trabalho adicional é utilizada como justificativa para negativas de acesso à informação (Transparência Brasil, 2018), o que, na verdade, revela a má gestão documental das universidades. No referencial teórico, Mendel (2009) observa que um dos maiores obstáculos do acesso à informação em vários países é o estado de manutenção dos registros. Agentes não sabem dizer quais informações possuem e nem sabem localizá-las em seus próprios registros. Jardim e Miranda (2015) enfatizam que esse cenário é resultado da falta de atenção das instituições para as políticas de gestão de documentos. Soma-se a isso a infraestrutura precária e a ausência de pessoal capacitado para este fim. Além disso, aqui no Brasil, como verificado na análise sócio-histórica, há antecedentes que marcam esse panorama, como o desmonte dos centros decisórios durante o Governo Collor, o qual afetou a memória administrativa pública e os sistemas de produção de informações governamentais brasileiros.

Outra questão que essa pesquisa procurou elucidar junto aos agentes de informação é a relação sobre o seu tempo de experiência na organização e o andamento das atividades do SIC:

Gráfico 38 – Respostas à pergunta inserida no segundo questionário “O tempo de serviço/tempo de experiência na universidade dos membros da equipe do SIC influencia o andamento das atividades do setor?”



Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que a maioria dos respondentes (59%) entende que há influência do tempo de experiência dos membros da equipe do SIC nas atividades do setor. Na categoria “outro”, encontram-se a UFLA e a UFMS, as quais não responderam à questão. Os agentes que responderam positivamente foram questionados a respeito do motivo de o tempo de serviço influenciar as atividades do SIC:

Quadro 24 – Motivo alegado pelos agentes da informação sobre o fato de o tempo de experiência da equipe influenciar as atividades do SIC

Universidade	Justificativa
UFRA	Maior capacitação em relação ao serviço realizado.
UFMA	Em razão do nível de conhecimento que um servidor com mais tempo de carreira possui da instituição e de seus setores, promovendo a tramitação interna mais acertada possível, desde o início do atendimento do protocolo.
UFPI	Maior habilidade e experiência em responder as manifestações.
UFC	Por conhecerem a universidade e seus diversos setores.
UFRN	Sim, mas não é decisivo. A parte mais importante é adquirida no primeiro ano de trabalho. O servidor precisa saber onde estão as informações e para onde enviar os pedidos de forma adequada.
UFAL	Porque demonstra habilidades mais atuantes que o cargo requer.
UFMT	Devido aos encaminhamentos diários de processos, é preferível que o servidor tenha tempo de serviço, experiência e conheça grande parte das unidades que compõem a universidade.
UnB	Conhecer as áreas da universidade, que é expressivamente grande, faz diferença na tramitação célere e adequada dos pedidos de acesso à informação.
UNIFESP	O conhecimento e a experiência em termos de tempo e de trabalho institucional contribuem para um maior amadurecimento da equipe no que tange ao adequado tratamento dos pedidos de informação, orientação e sensibilização dos(as) gestores(as) para o atendimento dessas demandas.
UFES	Com maior tempo de experiência na universidade, é possível fazer um melhor encaminhamento das demandas aos setores, direcionando de forma mais precisa.
UFRGS	Maior tempo de serviço/tempo de experiência na universidade envolve maior conhecimento da estrutura universitária, facilitando a tramitação dos pedidos de acesso à informação.

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Das 13 universidades que responderam positivamente, 11 explicaram o motivo. De forma geral, o tempo de experiência é relevante para o setor porque se relaciona ao maior conhecimento da estrutura da instituição pelo agente e, consequentemente, maior capacitação para realização do trabalho. Entende-se, ademais, que o tempo de experiência engloba memória institucional não formalizada. Cada agente possui seu percurso de entendimento da instituição

em que trabalha, suas experiências, seus contatos, e tais fatores são grandemente úteis para o andamento de pedidos de informação.

Na primeira seção da análise formal, sobre agentes da informação e suas relações com a LAI, a maioria dos agentes da informação que responderam ao primeiro questionário (86%) possui mais de 5 anos de serviço na universidade em que atuam, período suficiente para que tais servidores tenham um entendimento desenvolvido sobre a estrutura institucional e possam colaborar com sua própria bagagem informacional para a otimização do trabalho do SIC.

Outro ponto questionado se refere à principal temática dos pedidos de informação nas instituições estudadas:

Quadro 25 – Principais temáticas dos pedidos de acesso à informação nas universidades investigadas, de acordo com respondentes do primeiro questionário

UFAM	Pesquisa
UFRR	Pedidos de dados ou informações visando a servir de base para trabalhos de monografias, pós, mestrado e outros
UNIFAP	Informações estatísticas sobre temas dos pedidos de acesso à informação podem ser consultadas nos Relatórios Estatísticos do SIC, anualmente publicados no Portal de Acesso à Informação: https://transparencia.unifap.br/unifap-sic/
UFRA	Graduação e pós-graduação
UFAC	Curso de graduação e recursos humanos
UFMA	Pesquisa acadêmica em diversos assuntos; diploma; ações afirmativas
UFPI	Pesquisas acadêmicas de pós-graduação
UFC	Recursos humanos
UFRN	Segundo painel de monitoramento da LAI da Controladoria-Geral da União (CGU), o assunto "Acesso à Informação" foi o mais demandado
UFCG	Código de vaga para fins de concurso
UFS	Acesso à Informação, serviços públicos e educação superior
UFAL	Revalidação de diploma de graduação e pós-graduação
UFBA	Ensino superior
UFMT	Dados para pesquisa acadêmica
UFMS	Preenchimento de formulário de pesquisa
UFG	Recursos humanos e acessibilidade

UnB	Dados de alunos
UNIFESP	Solicitações de preenchimento de pesquisas sobre diversos assuntos
UFRJ	Os pedidos são diversos. Não há temática mais recorrente
UFES	Pedidos sobre documentação acadêmica
UFLA	Acesso a questões orçamentárias e pedidos de apoio em pesquisas de outros órgãos
UFRGS	Relatórios da LAI/UFRGS disponíveis em https://www.ufrgs.br/ouvidoria/

Fonte: elaborado pela autora (2025).

Verifica-se que as temáticas são diversas, perpassando questões sobre recursos humanos, formulários de pesquisa e dados acadêmicos relacionados à graduação e à pós-graduação. Ressalta-se que algumas universidades deram como resposta o endereço eletrônico para busca da informação, não respondendo diretamente à pergunta. Além disso, na maioria das vezes as respostas foram genéricas, apresentando grandes temas, como ensino superior, recursos humanos, pesquisa, graduação, acessibilidade, entre outros. O sistema Fala.BR permite classificar o pedido de informação por assunto. Em contato com a Secretaria Nacional de Acesso à Informação, vinculada à CGU, descobriu-se que a lista de assuntos da plataforma possui 208 itens pré-definidos. Entretanto, o gestor de cada órgão pode selecionar os itens que farão parte do escopo de pedidos de sua instituição. Por exemplo, quando se insere um pedido de informação direcionado à Universidade de Brasília na ferramenta, aparecem apenas as seguintes categorias de assunto:

Figura 15 – Formulário para realização de pedido de acesso à informação à UnB na plataforma Fala.BR

Q. UNB – Fundação Universidade de Brasília

Obrigatório.

Descrição

Sobre qual assunto você quer falar?

Q. Selecionar

- Acesso à informação
- Apostas/bets
- Calamidades/Desastres Naturais
- Descontos associativos indevidos
- Educação Superior
- Guia Lilás - Orientações para prevenção e tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal
- Lavagem de dinheiro

Fonte: plataforma Fala.BR (2025).

Acesso à informação, apostas/bets, calamidades/desastres naturais, descontos associativos indevidos, educação superior, Guia Lilás – Orientações para prevenção e

tratamento ao assédio moral e sexual e à discriminação no Governo Federal –, e lavagem de dinheiro são as categorias disponíveis para enquadramento do pedido de informação à UnB. Essa categorização da plataforma possui alguns itens muito amplos – como acesso à informação, que pode englobar praticamente todos os pedidos – e outros muito específicos – como o Guia Lilás. Analisa-se, dessa forma, que a classificação proposta pelo sistema não otimiza a organização das solicitações de acesso à informação por temática, o que explica as respostas coletadas no quadro anterior. A classificação por assuntos da ferramenta Fala.BR, se fosse melhor implementada, poderia ser de grande auxílio para a gestão documental dos pedidos das universidades, as quais lidam com diversos temas e situações.

Verificou-se nesta seção que a gestão documental dos pedidos de informação aparece como um grande gargalo para o aperfeiçoamento da cultura da transparência nas instituições investigadas. Porém, a bagagem profissional dos servidores envolvidos nestas atividades pode ser uma grande aliada para que uma mudança organizacional aconteça. Além disso, observou-se que a plataforma Fala.BR pode ser aperfeiçoada no que tange à categorização por assuntos, o que pode auxiliar sobremaneira a organização das informações públicas.

A análise formal da Hermenêutica de Profundidade aplicada a esta pesquisa compôs-se de cinco seções, quais sejam: agentes da informação e suas relações com a LAI; capacitação e treinamento para a efetivação do direito de acesso; rotinas organizacionais envolvidas na efetivação do direito de acesso; cultura organizacional: do sigilo à abertura?; e, por último, a atual seção, gestão documental e memória institucional. A seguir, será realizada a reinterpretação das análises empreendidas nesta e nas fases anteriores da HP.

3.4. Reinterpretação

Embora a Hermenêutica de Profundidade implique a reinterpretação em cada etapa do desenvolvimento da pesquisa, destaca, no final de cada estudo, um momento especial para essa reinterpretação. O método da HP possibilitou o nosso percurso de entendimento sobre as dinâmicas que estruturam a tramitação da LAI em universidades públicas desde a perspectiva do meio social, trazida pela interpretação da doxa, passando pelas características sociais e históricas que compõem o ambiente da burocracia pública e do meio universitário, até chegar-se à perspectiva apresentada pelos próprios agentes da informação que trabalham com a norma nas instituições de ensino superior públicas. Essa penúltima fase, empreendida por meio da análise formal, possibilitou dividir, desconstruir e pormenorizar as formas simbólicas que fazem parte das dinâmicas estruturantes da LAI: as características dos agentes da informação,

panorama de capacitação e treinamento, rotinas organizacionais para efetivação da LAI, cultura organizacional e gestão documental e memória institucional.

Agora, é chegado o momento de realizar um movimento de síntese, de reinterpretar este campo já pré-interpretado pelos sujeitos que o constituem, mas trazendo os novos elementos que foram coletados durante a pesquisa, os quais podem auxiliar a construção criativa de novos significados.

Mas o processo de interpretação vai além dos métodos da análise sócio-histórica e da análise formal ou discursiva. Ele transcende a contextualização das formas simbólicas tratadas como produtos socialmente situados, e o fechamento das formas simbólicas tratadas como construções que apresentam uma estrutura articulada. As formas simbólicas representam algo, elas dizem alguma coisa sobre algo, e é esse caráter transcendente que deve ser compreendido pelo processo de interpretação (Thompson, 2002, p. 376).

Este processo de reinterpretação também pode projetar significados divergentes daqueles postos pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico, justamente por agregar novas análises àquelas já realizadas por estes atores:

É evidente que nós podemos ver isso como uma divergência, somente na medida em que nós compreendemos, através da hermenêutica da vida quotidiana, as maneiras como as formas simbólicas são rotineira e comumente entendidas. Mas a interpretação da doxa, embora se constitua em uma premissa indispensável, não é ponto final do processo interpretativo. As formas simbólicas podem ser analisadas mais além, em relação tanto às suas condições sócio-históricas como a suas características estruturais internas, e elas podem, por isso, ser reinterpretadas. Como uma reinterpretação de um campo objetivo pré-interpretado, o processo de interpretação é necessariamente arriscado, cheio de conflito e aberto à discussão. A possibilidade de um conflito de interpretação é intrínseco ao próprio processo de interpretação. E esse é um conflito que pode surgir, não somente entre as interpretações divergentes de analistas que empregam técnicas diferentes, mas também entre uma interpretação mediada pelo enfoque da HP de um lado, e as maneiras em que as formas simbólicas são interpretadas pelos sujeitos que constituem o mundo sócio-histórico, de outro. É essa possibilidade de um conflito de interpretações, uma divergência entre uma interpretação de superfície e uma de profundidade, entre pré-interpretação e reinterpretação, que cria o espaço metodológico para o que eu descreveria como potencial crítico da interpretação (Thompson, 2002, p. 376).

Dessa forma, alcançamos uma interpretação crítica do fenômeno investigado considerando o seu contexto histórico. Na interpretação da doxa, que trouxe uma análise documental de notícias sobre a relação entre LAI e universidades federais, foi possível observar que a perspectiva negativa foi grandemente trabalhada em metade dos materiais, ressaltando o fato de as instituições de ensino federais negarem informações ou colocarem sob sigilo dados que deveriam ser públicos. As notícias positivas foram assim consideradas pelo fato de

ressaltarem que as instituições possibilitaram o acesso a informações, mas não necessariamente o conteúdo de suas respostas trazia um cenário positivo.

Nesta seção também foi possível encontrar publicações que apresentam um panorama mais geral do serviço público em relação à Lei de Acesso à Informação. Tem-se como exemplo o relatório “O que a população quer saber do poder público?” (Transparência Brasil, 2018), o qual ressalta que os órgãos públicos não utilizam, via de regra, uma linguagem clara na comunicação com os cidadãos e não possuem uma boa gestão documental. Outros pontos de destaque são a fala de um especialista em LAI (Fiquem Sabendo, 2019b), o qual ressalta a percepção de gestores da CGU de que universidades públicas estavam dentre os principais órgãos que descumprem a LAI em sede de recursos de informação; e o relatório de pesquisa “10 anos da LAI” (Abraji, 2023), o qual revela a existência de procedimentos formais e informais de pesquisa sobre a identidade do solicitante da informação, especialmente por órgãos de ensino superior. De forma geral, a interpretação da doxa revela que as universidades buscam ser comedidas na abertura de informações, muitas vezes impondo sigilo a temas que deveriam estar acessíveis ao público, negando informações sem justificativas plausíveis ou sendo moderadas nas respostas, a ponto de não responderem propriamente os questionamentos solicitados pelo cidadão.

Um outro ponto da doxa revela que entidades próximas às universidades, como sindicatos de técnicos administrativos, associações de docentes e diretórios estudantis, não costumam utilizar a LAI como ferramenta de acesso a informações relacionadas a essas instituições pelo fato de manterem uma boa relação com elas e, portanto, conseguirem os dados de que necessitam por outros meios. A amostra dessas entidades não é significativa, como melhor explicado anteriormente, mas a existência desse fenômeno é interessante. Por se tratar de grupos que objetivam a defesa dos interesses de seu público, seja ele composto por técnicos administrativos, docentes ou estudantes, esperava-se que os resultados coletados mostrassem algum indicativo de maior uso da norma. Por outro lado, verifica-se que há abertura, por parte das universidades, para que essas entidades permaneçam bem informadas.

Partindo para análise sócio-histórica, verificou-se que as características de funcionamento da Administração Pública no decorrer de suas fases moldam o relacionamento entre Estado e sociedade até os dias de hoje, inclusive nas universidades. Por exemplo, os resquícios do patrimonialismo se fazem presente na cultura do sigilo, ainda hoje atuante, que se relaciona com a busca de poder por parte da instituição para manter em segredo certos assuntos, de modo que tenha maior autonomia em suas decisões e menor escrutínio por parte

do cidadão. O regime burocrático trouxe maior racionalização para a Administração Pública, mas engessou o sistema por meio de suas disfunções, as quais permeiam as rotinas organizacionais dos servidores públicos, inclusive no que tange ao direito de acesso à informação. A redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxeram maior participação da sociedade civil nos assuntos do Estado e maior possibilidade de controle social. O gerencialismo surge pouco depois para lidar com as mudanças administrativas que se desenvolvem neste cenário e traz à tona a importância da transparência pública, já expressa no texto constitucional. As tentativas de reforma realizadas após a redemocratização, contudo, acabaram por desorganizar os centros decisórios e a memória do Estado e esse movimento impacta a Administração Pública até hoje.

Neste contexto, o surgimento da LAI não acontece sem embates. Seu processo de construção, além de ter sido tardio, lidou com atores temerosos acerca de sua edição, como o Itamaraty e o Ministério da Defesa, os quais defendiam, inclusive, o sigilo eterno para alguns documentos, ou seja, a renovação de maneira indeterminada do sigilo. A promulgação da LAI não significou uma vitória permanente em relação a estes e outros sujeitos que identificam a norma como uma ameaça ao Estado e a suas informações. Por meio das disfunções presentes na rotina da burocracia pública, a lei pode ser facilmente sobrestada, inclusive nas universidades. Conforme analisado, essas instituições possuem traços paternalistas em suas relações, apego às regras e hierarquias e uma estrutura complexa composta por diversos públicos e setores, os quais, muitas vezes, não realizam gestão documental adequada. Não é fácil, portanto, retirar a LAI do papel e fazê-la operar neste panorama com eficiência, eficácia e efetividade.

A análise formal não contradiz o cenário apresentado na interpretação da doxa e na análise sócio-histórica. Pelo contrário, ela permite que compreendamos com maior profundidade os motivos que colaboraram para a existência dessa conjuntura. Por quê têm-se universidades que dificultam tanto o acesso a informações? Se levarmos em consideração o contexto nacional trazido por meio das instituições investigadas nesta pesquisa, podemos dizer que as universidades chegaram a uma cultura de abertura e disponibilização de informações?

Se verificarmos o perfil das equipes do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas, encontraremos um cenário favorável para o funcionamento da LAI: baixa rotatividade de recursos humanos, escolaridade de nível superior, servidores públicos estáveis e carga horária de 40 horas semanais. Entretanto, continuando a análise, observamos

que as equipes são bastante reduzidas, levando em consideração a dimensão da estrutura universitária. Há setores que são compostos por apenas uma pessoa, por exemplo.

Os agentes da informação possuem consciência de que o vínculo de servidor público influencia positivamente a tramitação da LAI pelo fato de ele garantir maior autonomia e menor rotatividade. Por outro lado, muitos dos agentes entendem que os pedidos de informação recebidos pelo SIC são parcialmente relevantes, o que pode afetar a motivação deles para o trabalho realizado. Se não entendem que estão contribuindo com algo muito relevante, como podem se sentir motivados para trabalhar com o direito à informação? Para além do trabalho realizado, há outros fatores que impactam na motivação destes servidores, como a questão salarial e o plano de carreira profissional. Sabe-se que os técnicos administrativos das universidades compõem uma das carreiras mais desvalorizadas do Poder Executivo Federal, com baixos salários e poucas possibilidades de progressão.

A capacitação e o treinamento para realização do trabalho também são uma temática que pode impactar na motivação destes agentes e, consequentemente, nos resultados entregues por eles. O panorama apresentado pelas instituições investigadas parece otimista à primeira vista: a maioria dos agentes ressaltou ter recebido capacitação ao iniciar suas atividades no SIC. As capacitações foram oferecidas especialmente pela CGU, pelo próprio órgão e pela Enap. Contudo, não basta que os agentes da informação sejam capacitados sobre a norma, pois a resposta aos pedidos de informação não depende somente deles, perpassando outros setores da instituição. Os dados coletados indicam que maioria dos agentes da informação percebe que as unidades responsáveis pelo conteúdo das respostas necessitam ser capacitadas sobre a importância de responder pedidos no prazo e construir respostas completas, pois estes são alguns dos principais problemas enfrentados pelo SIC.

Dados presentes na seção de interpretação da doxa ressaltam que é uma situação comum encontrar pedidos que parecem ter sido respondidos quando, na verdade, oferecem respostas genéricas que não atendem à demanda do cidadão. Inclusive, essa situação foi percebida por esta pesquisa na prática, quando se realizou pedidos de acesso às instituições para verificar seu tempo e sua qualidade do retorno. Das 27 universidades do estudo, cindo delas não apresentaram as informações requeridas, ou seja, os retornos foram incompletos. E 10 instituições responderam ao questionamento com informações mais gerais, sem entrar em detalhes.

De fato, o bom funcionamento da LAI nas universidades não depende unicamente do SIC, mas de uma dinâmica estruturada e alinhada entre todos os setores da instituição. Isso

inclui capacitação adequada para as unidades técnicas responsáveis pelo conteúdo das respostas dos pedidos e letramento dos servidores dessas unidades a respeito da importância da abertura de informações, de modo que se empenhem a responder as solicitações com qualidade. Se a formação se atém somente às técnicas, rotinas e instrumentos necessários para fazer a norma funcionar na instituição, ela acaba por ser entendida como mais um item que compõe a rotina do servidor. A capacitação precisa ir além da norma propriamente dita, demonstrando sua relevância para a sociedade. Para que isso aconteça, é necessário o apoio da alta gestão, de modo que haja um aval superior no sentido de validar a abertura de informações. Mesmo que haja uma norma que claramente diga isso, há um embate frequente entre defender a instituição e disponibilizar dados ao cidadão. Esse cenário é ainda mais latente nas universidades, que já lidam com crises rotineiras de imagem perante o público, mesmo antes do advento da LAI.

Os dados coletados na pesquisa permitem compreender que os agentes da informação possuem consciência a respeito da importância da abertura de informações: a grande maioria entende que, mesmo que uma informação possa prejudicar a reputação da universidade, ela deve ser divulgada. Contudo, quando questionados se as informações passam por algum tipo de filtro antes de serem divulgadas, os agentes já se dividem: a maioria afirma que não existe essa prática, mas os de três universidades ressaltam que fazem esse tipo de filtro e dois não sabem informar. Observa-se, portanto, que, quando se adentra a realidade propriamente dita, os discursos aos poucos se modificam.

Outro ponto de destaque é o (não) relacionamento entre o setor de comunicação e o SIC das instituições investigadas: em quase a totalidade dessas instituições os dois setores não se relacionam um com o outro. A cultura do sigilo perpassa ações que visam a coibir a abertura de informações e perpassa também omissões nesse mesmo sentido. A falta de entrosamento entre a comunicação e o setor responsável pela Lei de Acesso à Informação trata-se de uma omissão, de uma não busca de ambos os setores de fazer com que a norma tenha suas potencialidades alcançadas no mais alto nível. Conforme apontado no referencial teórico, o direito à informação deve abarcar o direito à comunicação. Desse modo, o trabalho conjunto das unidades em questão poderia levar à reflexão sobre os desafios postos pela norma e sobre formas de equacioná-los com as competências e ferramentas de ambas as áreas.

Para além de não haver influência do setor de comunicação no SIC e vice-versa, não há também, de forma geral, influência de outros setores: das 22 universidades que responderam aos questionários do estudo, apenas cinco delas enfatizaram que há influência de outros setores da instituição no trabalho do SIC. Quatro delas entendem como positiva a influência exercida,

no sentido de algum órgão superior, como o gabinete da reitoria, intervir nos trabalhos do SIC para agilizar seus trâmites, especialmente quando há atraso por parte de setores da universidade para responderem aos pedidos de informação. A UFG, por outro lado, destacou essa influência como centralizada e verticalizada.

Um outro ponto importante sobre a cultura do sigilo é a relação do SIC com a LGPD. De acordo com dados coletados, agentes da informação de oito universidades alegaram utilizar raramente a norma para negar informações, seis afirmaram usá-la alguma vezes nesse sentido e um, com frequência. Ou seja, das 22 universidades investigadas, 15 delas utilizaram a norma para negar pedidos em algum momento. Inclusive, ao longo dessa pesquisa, alguns pedidos de informação realizados pela autora foram negados com base na LGPD. Por exemplo, o preenchimento dos questionários do estudo foi negado por algumas universidades com a justificativa de se tratar de informação de cunho opinativo e, consequentemente, dado pessoal. A análise formal demonstrou que muitas organizações ligadas ao direito de acesso à informação observam o uso indevido da LGPD pelo Estado no sentido de negar acesso a informações. Essa norma e seu consequente equilíbrio com a LAI parecem ser, portanto, um novo desafio formal ao direito à informação.

Outros desafios se relacionam às dinâmicas estruturantes da LAI na burocracia universitária, por exemplo, à sobrecarga de trabalho e ao acúmulo de funções dos agentes da informação, ao atraso nas respostas por outras unidades, às lacunas na gestão documental, à pequena quantidade de membros que compõem as equipes do SIC, à falta de entendimento dos gestores a respeito da abertura de informações, dentre outras questões levantadas na análise formal. Tais fatores se interinfluenciam e proporcionam sua própria perpetuação. O reduzido número de membros na equipe do SIC contribui para sua sobrecarga, a sobrecarga contribui para o atraso nas respostas dos pedidos e assim por diante. Os agentes da informação compreendem que a superação destes desafios otimizaria o trabalho do SIC e citam, além disso, outras ações de aperfeiçoamento, como capacitações, auditoria de setores que atrasam retornos com frequência e possibilidade de tramitação interna de pedidos por meio da plataforma Fala.BR, principal instrumento de recebimento de solicitações. Como foi verificado, essa última ação ainda é inviável.

Interessante observar, por meio dos dados coletados, que as instituições buscaram se adaptar internamente para a tramitação da norma via sistemas internos que já eram utilizados para outros fins, como o SEI, o SIPAC, o e-mail institucional, entre outros. A UFRN, inclusive, criou uma inteligência artificial própria para essa tramitação. Portanto, apesar da resistência às

mudanças, característica própria da burocracia pública brasileira que foi incorporada pelas universidades, estas parecem encontrar na tecnologia formas de otimizar as rotinas da LAI, demonstrando que há abertura para modificação de processos. Outro ponto é que as próprias instituições estão identificando formas de melhorar os sistemas ofertados pelo governo federal, como o Fala.BR.

A gestão documental, ou melhor, a ausência dela, é vista como um gargalo nas instituições estudadas. Metade delas alegou não possuir nenhum projeto de gestão e memória das informações no SIC. Outras sete universidades não souberam responder se existe esse tipo de projeto. Por outro lado, o tempo de experiência dos servidores na universidade parece ser uma maneira de suprir, ainda que em partes, as necessidades de memória institucional: os agentes da informação consideram que o tempo de experiência se relaciona ao maior conhecimento da estrutura da instituição e, consequentemente, maior capacitação para realização do trabalho. O problema é que o conjunto de informações não institucionalizadas que o agente possui por conta de sua experiência pode desaparecer quando este deixa a unidade em que trabalha ou mesmo a instituição. Outro ponto que otimizaria a gestão documental nos SICs é o aperfeiçoamento da classificação temática dos pedidos na plataforma Fala.BR. Atualmente, as categorias disponíveis na ferramenta não possibilitam uma boa organização de temas.

Analizando o cenário posto por meio desta pesquisa, é complexo afirmar ou negar que as universidades chegaram a uma cultura de abertura de informações, pois essa cultura é atravessada por diversos fatores que não necessariamente têm a ver com a temática, porém influenciam o seu percurso. A sobrecarga de trabalho, por exemplo, é uma constante no cenário das universidades, vide a quantidade de assuntos de que trata e o grande público que atende. A sobrecarga não atinge somente o SIC, como verificado nos dados coletados, mas os setores que se relacionam com ele e, consequentemente, o andamento dos pedidos de informação. Quando falamos em universidade pública, falamos em um ambiente com agentes públicos altamente demandados e com poucos recursos para atender a essas demandas, sem citar a questão da desvalorização da carreira e da dificuldade de manutenção de fluxos de comunicação entre as unidades, que impacta diretamente a gestão documental e a memória institucional. Dessa forma, a LAI aparece neste contexto como mais uma demanda de que os servidores têm de dar conta.

Por isso, é simplório constatar que as universidades não querem disponibilizar as informações e sim manter sua cultura de sigilo somente pelo cenário trazido pela interpretação da doxa, o qual demonstra que muitas delas, de fato, negam informações públicas. O que temos,

se avançarmos em nossa reflexão por meio da análise sócio-histórica e da análise formal, são instituições oneradas por diversas questões, entre elas, a própria LAI. Pode-se dizer que a norma caiu na rotina da burocracia pública e vai demandar um esforço constante para que saia desse lugar-comum. Como destacado anteriormente, o bom funcionamento da LAI nas universidades não depende unicamente do SIC, mas de uma dinâmica estruturada e alinhada entre todos os setores da instituição seguida de um esforço da alta gestão em tratar a abertura de informações como uma de suas prioridades, alavancando o tema por toda a hierarquia universitária.

Faz-se necessário, portanto, um olhar interno para as complexidades e desafios imbricados nos dados aqui trazidos. A norma está posta, mas não há um caminho único e padronizado para sua tramitação em toda e qualquer instituição pública, cada uma delas guarda suas especificidades, especialmente a universidade pública, conforme ressaltado no referencial teórico. Os problemas que acometem a dinâmica da LAI nas universidades provavelmente agridem outras potencialidades que elas possuem, fazendo-se relevante uma análise global da situação em que se encontram.

Por fim, um aviso: se a universidade não quiser disponibilizar informações, ela não vai disponibilizar. Há várias formas de negar uma informação que não necessariamente perpassam o método tradicional de simplesmente não responder o pedido. Há respostas incompletas, respostas que não respondem a solicitação, negativas baseadas em dado pessoal protegido pela LGPD, justificativa de necessidade de trabalho adicional, inexistência da informação, entre tantas outras explicações. Necessário se faz, portanto, conscientizar os agentes públicos, apesar dos grandes desafios que enfrentam no dia a dia, a respeito da importância de os dados públicos chegarem ao cidadão. E também conscientizar o cidadão a respeito do bom uso da norma. A Universidade Federal do Piauí, por exemplo, fez um comentário em um dos questionários aplicados na pesquisa que possivelmente mostra uma realidade presente em muitas outras instituições: a LAI é, muitas vezes, utilizada como uma espécie de Google, em que o usuário faz perguntas que poderiam ser solucionadas por outros meios. Este uso indevido toma tempo de leitura e pesquisa e impacta as atividades do SIC. Portanto, o letramento a respeito do direito de acesso à informação deve ser realizado não somente com quem opera a LAI, mas também com quem dela faz uso e com quem ainda não faz.

Muitos desafios se colocam ao redor do direito de acesso à informação no Brasil, mas, para além desses desafios, é necessário reconhecer que grandes conquistas foram alcançadas neste campo. Pensar que há uma norma acerca do tema em funcionamento há mais de dez anos e que, apesar das tentativas de cerceá-la, ela conseguiu subsistir, é de grande importância,

especialmente considerando a quantidade de órgãos que compõem a Administração Pública brasileira. Os caminhos para o aperfeiçoamento do direito de acesso no país estão postos e a sociedade deve pressionar o Estado para que eles sejam trilhados.

Considerações finais

Esta pesquisa de doutorado teve como questão central compreender como se estruturam as dinâmicas de recebimento, tratamento, encaminhamento e resposta aos pedidos de acesso à informação via LAI em universidades públicas brasileiras e o que estas dinâmicas revelam sobre as relações organizacionais, culturais e sociais que permeiam o direito de acesso à informação nessas instituições. O objetivo geral do estudo foi verificar como se estruturam as dinâmicas da transparência passiva da LAI em 27 universidades federais, escolhidas entre as instituições com maior desempenho por estado na edição de 2022 do Índice Geral de Cursos – IGC, do Ministério da Educação, de modo que se pudesse ter um panorama nacional da situação do direito de acesso à informação em instituições de ensino superior de âmbito federal. Três objetivos específicos guiaram a pesquisa: 1) construir diagnóstico sobre a transparência passiva da LAI em universidades federais; 2) verificar fatores que prejudicam e fatores que otimizam o processo de tramitação de pedidos de acesso à informação nas instituições; e 3) sugerir melhorias nos procedimentos que envolvem a LAI em universidades federais.

Para que a questão central da pesquisa fosse aprofundada e os objetivos elencados fossem alcançados, primeiramente foi realizada uma pesquisa bibliográfica que resultou na construção do referencial teórico do estudo. Esse referencial foi de extrema relevância para compreender o cenário atual do direito de acesso à informação e os fatores históricos que contribuíram para sua existência. Além disso, o campo acadêmico ligado ao direito de acesso à informação em universidades também foi apresentado neste capítulo por meio de uma revisão sistemática da literatura sobre os trabalhos realizados entre 2012 e 2022, como modo de demarcar a primeira década da LAI. Tal esforço foi fundamental para compreender a posição da presente pesquisa nos estudos ligados à LAI, inclusive demonstrando a existência de trabalhos sobre o mesmo tema, mas com foco em outros aspectos, como transparência ativa e diferentes universidades. Alguns deles trazem questões também debatidas aqui, como os fatores que impactam o bom funcionamento da norma em instituições de ensino. Dessa forma, futuramente é possível elaborar um quadro comparativo acerca das conclusões encontradas nas diversas pesquisas. Por fim, o referencial teórico aprofundou conceitos importantes para a contextualização da análise aqui empreendida, como o caminho percorrido pelos Direitos Humanos, dando maior ênfase ao direito de acesso à informação e ao direito à educação, este último em sintonia com o advento das universidades e seu desenvolvimento nacional.

O próximo passo para o alcance dos objetivos propostos e para a análise do problema de pesquisa escolhido foi a estruturação do percurso metodológico, o qual traz as características

do estudo, sua metodologia, a amostra selecionada e as técnicas de coleta e análise dos dados. Optou-se pela realização de uma pesquisa de campo qualitativa, conduzida sob o método da Hermenêutica de Profundidade, em instituições de ensino superior federais, de modo a se estabelecer semelhanças e diferenças entre elas quanto ao problema de pesquisa proposto. Em âmbito operacional, utilizou-se a combinação de três técnicas de pesquisa: 1) realização de pedido de acesso à informação por meio do envio de um questionamento via plataforma de transparência passiva da Lei de Acesso à Informação a cada instituição investigada com o objetivo de verificar o tempo de retorno da informação e sua qualidade; 2) análise documental do *site* do Serviço de Informação ao Cidadão de cada universidade investigada, com o objetivo de verificar a data de criação da unidade e os setores aos quais é vinculada; análise documental, em portais especializados em direito de acesso à informação, de notícias e publicações editoriais sobre tramitação da LAI em universidades; e 3) envio de questionário para associações, sindicatos e diretórios estudantis relacionados às universidades, de modo a verificar a utilização da LAI por essas entidades em contato com as instituições de ensino superior às quais são ligadas; e envio de questionários ao SIC de cada universidade com perguntas sobre funcionamento e características do setor.

Os dados coletados por meio destas técnicas foram analisados com base nos procedimentos do método da Hermenêutica de Profundidade, que permitiram examinar o fenômeno sob a perspectiva da interpretação de formas simbólicas, de modo a refletir sobre o objeto e propor um novo olhar sobre ele. Dessa forma, foram implementadas as seguintes etapas de análise nesta pesquisa, sendo a primeira delas uma pré-etapa: 1) interpretação da doxa: interpretação de crenças e compreensões sobre o direito de acesso à informação em universidades; 2) análise sócio-histórica: reconstrução de contextos sócio-históricos de desenvolvimento da Administração Pública, de sua cultura organizacional e de atuação dos servidores públicos, com vistas a analisar como o direito de acesso à informação é absorvido por essa conjuntura e gerido pelos sujeitos que dela fazem parte; 3) análise formal: verificação dos dados coletados a partir dos pedidos de acesso à informação e dos questionários enviados aos Serviços de Informação ao Cidadão das universidades investigadas; e 4) interpretação/reinterpretação: reinterpretação, categorização e síntese das análises empreendidas nas fases anteriores a respeito das dinâmicas de funcionamento da transparência passiva da Lei de Acesso à Informação em universidades federais e possíveis desdobramentos nas relações que permeiam o direito de acesso nessas instituições.

Por meio do processo proposto pela Hermenêutica de Profundidade, foi possível esmiuçar as dinâmicas da norma nas universidades federais investigadas. A interpretação da doxa trouxe um quadro complexo sobre a LAI nessas instituições, destacando o fato de que muitas delas negam informações ou colocam sob sigilo dados que deveriam ser públicos. Além disso, observou-se que as entidades ligadas a elas, como sindicatos de docentes e técnicos e diretórios estudantis, pelo menos no que se refere à pequena amostra alcançada, não utilizam a norma no contato com as universidades.

A análise sócio-histórica, por sua vez, esmiuçou características historicamente absorvidas pela Administração Pública, perpassando suas diversas formas de atuação, como o patrimonialismo, a burocracia e o gerencialismo. Além disso, discutiu-se como uma fase não se encerra quando começa outra, mas sim se remodela, de modo que suas características permanecem em algum nível no novo cenário. Um exemplo é a cultura do sigilo, grandemente trabalhada no Estado patrimonialista e ainda hoje presente na Administração Pública. A seção também demonstra como a universidade pública é inserida neste contexto, como parte da estrutura do Estado, mas desenvolvendo seu próprio *modus operandi* e tentando lidar com os desafios próprios de sua existência.

A análise formal não vem negar todo esse contexto apresentado nas etapas anteriores da HP. Pelo contrário, ela se aprofunda em questões próprias do Serviço de Informação ao Cidadão que demonstram as dificuldades e os desafios pelos quais a LAI passa nas universidades federais e que desembocam na conjuntura apresentada na doxa. Dividida em cinco partes, a análise formal expõe, primeiramente, o perfil dos agentes da informação das instituições investigadas, o qual traz características positivas, mas apresenta desafios ligados principalmente à motivação e à percepção própria desses profissionais sobre o trabalho realizado; em segundo lugar, exibe o quadro de capacitação e treinamento desses agentes, que, à primeira vista, parece ser adequado, mas ainda enfrenta dificuldades, especialmente em relação a temas importantes para o SIC que não são grandemente trabalhados nas capacitações e em relação aos outros setores da instituição, que também necessitam ser capacitados; em seguida, apresenta as rotinas organizacionais envolvidas para que um pedido de acesso à informação seja respondido, quadro que permite inferir como há diversas etapas para que uma solicitação receba retorno e como há dependência das demais unidades para que esse retorno seja viabilizado, além de perpassar questões como sobrecarga de trabalho e acúmulo de funções pelos agentes da informação; em quarto lugar, discute sobre as questões envolvidas na cultura organizacional do SIC, as quais podem levar ao sigilo ou à abertura de informações, ressaltando

alguns desafios informais ao direito de acesso à informação, como filtragem de informações a serem repassadas para o cidadão, influência de outros setores no trabalho desenvolvido no SIC, uso da LGPD, entre outros; e, por último, reflete sobre o cenário de gestão documental e memória institucional das universidades investigadas, que parece não ser adequado, e como ele impacta no funcionamento da LAI.

A reinterpretação, última fase da HP, reflete sobre as formas simbólicas ligadas à dinâmica de funcionamento da LAI em universidades federais, as quais foram estudadas e aprofundadas nas etapas anteriores. A reinterpretação acontece não no sentido de contradizer todo esse cenário posto, mas de interligá-lo com outros fatores para além do SIC. As universidades são órgãos da Administração Pública constantemente demandados em diversas frentes e, ao mesmo tempo, constantemente ameaçados, seja por cortes orçamentários, afrontas à sua autonomia, ataques à sua imagem, entre outras situações enfrentadas diariamente. Além disso, essas instituições possuem um quadro de servidores altamente capacitados, porém desvalorizados, tanto por seu plano de carreira como pela estrutura precária com que trabalham. Dessa forma, é complexo dizer que as universidades públicas federais não querem divulgar informações ou querem manter a cultura do sigilo, porque estão imersas em um contexto com diversas complexidades. Como ressaltado na reinterpretação, os problemas que atingem a dinâmica da LAI nas universidades provavelmente acometem outras potencialidades dessas instituições. Verifica-se, portanto, que a norma caiu na rotina da burocracia universitária, sendo necessário um grande esforço não somente do SIC, mas de toda a hierarquia que compõe a universidade para a que a LAI saia desse lugar-comum.

Retomando então os objetivos deste estudo, foi possível observar como se estruturam as dinâmicas das universidades investigadas, especificando os problemas enfrentados pelo SIC para o bom funcionamento da LAI e tipificando os fatores que otimizam e que prejudicam o processo de tramitação de pedidos, conforme posto na análise formal. Além disso, conseguiu-se reunir sugestões de melhorias nos procedimentos que envolvem a norma nas universidades, como a possibilidade de tramitação interna de pedidos por meio da plataforma Fala.BR e a otimização da classificação de assuntos nesta ferramenta. Tais melhorias, entretanto, dependem da CGU.

Outra possibilidade, levando em consideração o fato de as rotinas organizacionais da LAI nas universidades serem muito semelhantes, é a construção de núcleos para discussão dos desafios da norma e de seu aprimoramento nessas instituições. Hoje, com a possibilidade de reuniões virtuais, é factível a construção de tal projeto em âmbito nacional, de modo que as

diversas universidades federais possam se reunir para debater o assunto. Inclusive, entende-se que a CGU tem papel importante na concretização dessas melhorias, de modo que possa oferecer meios para o aperfeiçoamento do ambiente que acolhe o direito de acesso à informação. Um outro ponto de aprimoramento é a aproximação do Serviço de Informação ao Cidadão do setor de arquivo da universidade, comumente denominado Arquivo Central, o qual traz expertise relevante para a gestão documental e a memória institucional dessas instituições e pode auxiliar o SIC em suas demandas arquivísticas.

Como limites desta pesquisa, ressalta-se que ela não considera o universo de universidades federais. E, mesmo tratando de uma amostra representativa do quadro nacional, não abarca todo os estados, vide o fato de que algumas instituições optaram por não participar de algumas etapas do estudo. Além disso, alguns dados coletados por meio dos questionários aplicados possuem caráter subjetivo, dependendo inteiramente da postura dos informantes em se sentirem confortáveis para repassar informações verdadeiras.

Por fim, entende-se que essa pesquisa não tem o objetivo de esgotar o tema e nem conseguirá fazê-lo. Os caminhos que foram trilhados no estudo poderão prover dados e reflexões para que outros temas mais específicos referentes às dinâmicas que estruturam a LAI em universidades públicas possam ser trabalhados em projetos futuros, de modo que, com o passar do tempo, tenhamos um quadro cada vez mais sólido sobre o direito de acesso à informação nessas instituições, o qual permita a evolução de processos e, consequentemente, uma maior garantia de que o cidadão tenha posse de informações públicas e as utilize para o aperfeiçoamento do Estado.

Falar de LAI é falar de direito à informação e falar de direito à informação é falar em direito humano, ou seja, direito indispensável para uma vida humana digna. Portanto, não podemos entender a Lei de Acesso à Informação como apenas mais um normativo que alcançou seus objetivos. O direito humano à informação é dinâmico e a norma necessita ser cada vez mais aprofundada para que possa contribuir para condições humanas mais justas e dignas. Espera-se que este estudo possa ser mais uma contribuição nesse sentido.

Referências

ABRAJI – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO (org.). **Relatório de pesquisa:** 10 anos da LAI. São Paulo: Abraji, 2023. Disponível em: <https://www.abraji.org.br/relatorio-de-pesquisa-10-anos-da-lai>. Acesso em: jan. 2025.

ABRAMOVAY, Pedro; LOTTA, Gabriela. 1. ed. **A democracia equilibrista:** políticos e burocratas no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

ALMEIDA, Djalma Fiuza. **Governança pública, interoperabilidade e interoperatividade:** desafios para a gestão do dado institucional na UNEB. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

ALMEIDA, Saulo Eduardo de Carvalho. **Lei de Acesso à Informação e transparência:** proposta de inclusão de informações no portal Transparência UFPB. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

ALMINO, João. **O segredo e a informação:** ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Série Comunicação & Informática).

ANGÉLICO, Fabiano. Transparência, *accountability* e tecnologia: contornando o dilema do lado da oferta. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Democracia digital:** publicidade, instituições e confronto político. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 113-128.

ARAÚJO, Rafael Melo Gomes de. **Aplicabilidade da Lei de Acesso à Informação:** uma análise das informações disponibilizadas nos *websites* institucionais das universidades públicas estaduais e municipais brasileiras. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

ARTIGO 19 se reúne com ANPD para discutir aplicação indevida da LGPD em pedidos de acesso à informação via LAI. **Artigo 19**, São Paulo, 20 set. 2023. Disponível em: <https://artigo19.org/2023/09/20/artigo-19-se-reune-com-anpd-para-discutir-aplicacao-indevida-da-lgpd-em-pedidos-de-acesso-a-informacao-via-lai/>. Acesso em: jan. 2025.

BARBOSA, Lívia. **O jeitinho brasileiro:** a arte de ser mais igual do que os outros. Rio de Janeiro: Elsevier: Campus, 2006.

BERGAMINI, Cecília Whitaker. **Motivação nas Organizações:** nem todos fazem as mesmas coisas pelas mesmas razões. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 1990.

BRASIL. Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996. Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio 1996.

BRASIL. Decreto nº 4.229, de 13 de maio de 2002. Dispõe sobre o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, instituído pelo Decreto nº 1.904, de 13 de maio de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio 2002.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 dez. 2009.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição extra, 18 nov. 2011a.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011b. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilhaacessoainformacao-1.pdf>. Acesso em: abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, edição extra, 16 maio 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: SF, 2023. 164 p.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **7 passos para criar uma ouvidoria no meu município**. Brasília: CGU, 2024. (Coleção Município transparente). Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/central-de-conteudos/biblioteca/cartilha-7-passos-1.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sergio (org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CEPIK, Marco. Direito à informação: situação legal e desafios. **Informática pública**, v. 2, n. 2, p. 43-56, 2000.

CHAUÍ, Marilena de Souza. **Escritos sobre a universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos**: como incrementar talentos na empresa. 9. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2021. *E-book*.

COLAIZZI, Paul F. Psychological research as the phenomenologist views it. In: VALLE, Ronald. S.; KING, Mark (ed.). **Existential-phenomenological alternatives for psychology**. New York: Oxford University Press, 1978. p. 48-71.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

CORBUCCI, Paulo Robero; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da educação superior privada no Brasil: da Reforma Universitária de 1968 à década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 46, p. 7-12, 2016.

CORREDOR cultural: qual o papel da UFPR no projeto? E da iniciativa privada? **Livre.Jor**, Curitiba, 2 jul. 2025. Disponível em: <https://livre.jor.br/corredor-cultural-qual-o-papel-da-ufpr-no-projeto-e-da-iniciativa-privada/>. Acesso em: jan. 2025.

COSTA, Gilvan Bernardo da. **Subsídios para a construção de uma política de informação**: estudo de caso aplicado a uma instituição pública de ensino superior. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação e do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Gestão da Informação e do Conhecimento, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

DIÓGENES, Juliane Revoredo Aguiar. **Transparéncia pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia de covid-19**. 2021. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Da universidade “modernizada” à universidade disciplinada**: Atcon e Meira Mattos. São Paulo: Cortez, 1991.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia universitária no Brasil e a intervenção do Estado. In: CATANI, Afrânio Mendes (org.). Congresso internacional. **Políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI**. Recife: YK Produtora de eventos, 1997, p. 56-68.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **Universidade do Brasil**: das origens à construção. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2000.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, n. 28, p. 17-36, 2006.

FELTHAUS, Rosane. UFSC está entre 10 órgãos federais com mais informações sigilosas. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 26 jun. 2013. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/ufsc-esta-entre-10-orgaos-federais-com-mais-informacoes-sigilosas/>. Acesso em: jan. 2025.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p. 353-364, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e *accountability*. In: MENDONÇA, Ricardo Fabrino; PEREIRA, Marcus Abílio; FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Democracia digital**: publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 79-111.

FIQUEM SABENDO. UFMT: até pesquisa sobre flauta sob sigilo na federal – Don’t LAI to me #3. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 23 mar. 2019a. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/ufmt-documentos-sigilosos>. Acesso em: jan. 2025.

FIQUEM SABENDO. “O cidadão não deve aceitar respostas preguiçosas”, diz Marcio Cunha Filho. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 2 set. 2019b. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/transparencia/marcio-cunha-filho>. Acesso em: jan. 2025.

FIQUEM SABENDO. Hospitais universitários somam 3,4 mil profissionais afastados por Covid-19. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 18 jun. 2020. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/undefined/hospitais-universitarios-covid-19>. Acesso em: jan. 2025.

FIQUEM SABENDO. Maioria dos candidatos chamados para comissão étnico-racial na UFRGS é indeferida. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 20 jul. 2022a. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/educacao/ufrgs-etnico-racial>. Acesso em: jan. 2025.

FIQUEM SABENDO. Universidades enfrentam processos de candidatos indeferidos. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 7 nov. 2022b. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/educacao/universidades-enfrentam-processos-de-candidatos-indeferidos>. Acesso em: jan. 2025.

FIQUEM SABENDO. Indígenas no ensino superior: bolsa permanência beneficia 7 mil estudantes no país. **Fiquem Sabendo**, São Paulo, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://fiquemsabendo.com.br/educacao/indigenas-no-ensino-superior-bolsa-permanencia-beneficia-7-mil-estudantes-no-pais>. Acesso em: jan. 2025.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORINI, Ann. The battle over transparency. In: FLORINI, Ann (ed.). **The right to know**: transparency for an open world. New York: Columbia University Press, 2007, p. 1-16.

FONSECA, Maria Odila. Informação e Direitos Humanos: acesso às informações arquivísticas. **Ciência da informação**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 146-154, 1999.

FÓRUM DE DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÕES PÚBLICAS. **Alterações no atendimento a pedidos de informação e a MP 928**. São Paulo: Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, maio 2020. (Relatório). Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Alteracoes_atendimento_pedidos_d_e_informacao_e_MP_928.pdf. Acesso em: jan. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, Alexandre Borges de. Traços brasileiros para uma análise organizacional. *In:* MOTTA, Fernando C. Prestes; CALDAS, Miguel P. (org.). **Cultura organizacional e cultura brasileira**. São Paulo: Atlas, 1997.

GAMA, Janyluce Rezende. **Instrumentos de transparência e acesso às informações públicas**: um estudo das demandas por informações contábeis nas universidades federais. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Faculdade de Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GAMA, Janyluce Rezende; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. **TransInformação**, Campinas, v. 28, n. 1, p. 47-57, jan./abr. 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2019a.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2019b.

GOMES, Simone Regina Luiz. **Implementação da Lei de Acesso à Informação pública no IFMG**: impactos e desafios. 2016. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento, Universidade Fundação Mineira de Educação e Cultura, Belo Horizonte, 2016.

GOMES, Claudiana Almeida de Souza; CORDEIRO, Helena Cristina Duarte; LIMA, Marcia H. T. de Figueiredo. Antecedentes e perspectivas do direito à informação no Brasil. *In:* MOURA, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 47-69.

GUIA de procedimentos para atendimento à Lei de Acesso à Informação e utilização do Fala.BR. **Gov.br**, 17 maio 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lae-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/guia-de-procedimentos-para-atendimento-a-lei-de-acesso-a-informacao-e-utilizacao-do-e-sic>. Acesso em: abr. 2025.

HERRERA Flores, Joaquín. **A (re)invenção dos Direitos Humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOOD, Christopher. Transparency in historical perspective. *In:* HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). **Transparency**: the key to better governance? New York: Oxford University Press, 2006. p. 3-24.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2023**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2024a. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102107_informativo.pdf. 2024. Acesso em: jan. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Educação 2023: PNAD Contínua.** Rio de Janeiro: IBGE, 2024b. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf. 2024. Acesso em: nov. 2024.

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

JARDIM, José Maria. Políticas públicas arquivísticas: princípios, atores e processos. **Arquivo & Administração**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-16, 2006.

JARDIM, José Maria; MIRANDA, Vanessa Leite. A implantação da Lei de Acesso à Informação nas universidades federais do estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 16., João Pessoa, 2015. **Anais** [...]. São Paulo: Ancib, 2015, p. 1-20.

JARDIM, José Maria; SILVA, Sérgio Conde de Albite; NHARRELUGA, Rafael Simone. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas públicas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 2-22, 2009.

KOLLER, Sílvia H.; COUTO, Maria Clara P. de Paula; HOHENDORFF, Jean von; (org.). **Manual de produção científica**. Porto Alegre: Penso, 2014.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos:** um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LÁZARO JUNIOR, José. Onde está a “inovação” nas universidades paranaenses? **Livre.Jor**, Curitiba, 18 mar. 2015. Disponível em: <https://livre.jor.br/onde-esta-inovacao-nas-universidades-paranaenses/>. Acesso em: jan. 2025.

LEITÃO, Carla. A entrevista como instrumento de pesquisa científica: planejamento, execução e análise. In: PIMENTEL, Mariano; SANTOS, Edméa (org.). **Metodologia de pesquisa científica em informática na educação:** abordagem qualitativa. Porto Alegre: SBC, 2021. (Série Metodologia de pesquisa em informática na educação, v. 3).

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2010.

LIMA, João Carlos Bernardo de. **Política de informação arquivística na Universidade Federal Rural do Semi-Árido:** a Lei de Acesso à Informação. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2015.

LIMA, Melina Pompeu de. **As universidades públicas federais são transparentes?** Uma avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2019.

LISTA de organizações que monitoram acesso à informação no Brasil. **WikiLAI**, 31 ago. 2021. Disponível em: https://wikilai.fiquemsabendo.com.br/wiki/Lista_de_organiza%C3%A7%C3%A9s_que_monitoram_acesso_%C3%A0_informa%C3%A7%C3%A3o_no_Brasil. Acesso em: jan. 2025.

LIVRE.JOR. Pandemia foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928. **Livre.Jor**, Curitiba, 4 maio 2020. Disponível em: <https://livre.jor.br/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/>. Acesso em: jan. 2025.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARCOVITCH, Jacques. **A universidade (im)possível**. São Paulo: Futura, 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à Administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012. *E-book*.

MELO, Douglas Arrais. **Transparência da informação pública**: uma avaliação de sítios eletrônicos de universidades federais brasileiras. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MENDONÇA, Germana Oliveira Almeida de. **Acesso à informação pública na UFPB**: estudo de caso da Coordenação de Contabilidade e Finanças da PRA. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2017.

MENEZES, Priscila Lopes. **A conduta ética dos arquivistas participantes do Serviço de Informação ao Cidadão em universidades federais da região Sul do Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

MESQUITA, Wákila Nieble Rodrigues de. **A implementação da Lei de Acesso à Informação nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia**. 2015. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MONTEIRO, Alessandra. **Aferição do grau de cumprimento às obrigações de transparência ativa constantes da Lei de Acesso à Informação por Universidades Federais do Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) –

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

MONTEIRO, Fernando Mota. **A transparéncia como ferramenta de ampliação do caráter democrático nos conselhos universitários das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal do Espírito Santo.** 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013.

MORAIS, Luciana Silva de. **Acesso e uso da informação pública:** módulo acesso à informação do FALA.BR no contexto do Instituto Federal da Paraíba. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. *In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). Métodos e técnicas de pesquisa em Comunicação.* São Paulo: Atlas, 2009. p. 269-279.

MOTA, Kelren Cecília dos Santos Lima da. **Análise sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação e o alcance da Agenda 2030 no contexto das universidades federais do estado do Pará.** 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

MPF recomenda cumprimento da Lei de Acesso à Informação em concursos públicos. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 9 abr. 2015. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/mpf-recomenda-cumprimento-da-lei-de-acesso-a-informacao-em-concursos-publicos/>. Acesso em: jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Declaração Universal dos Direitos Humanos. [Paris]: ONU, [1948]. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Fz8SOcQL50hD1iwNOcKXdG_9UyHVkce7/view. Acesso em: jan. 2023.

NASU, Vitor Hideo; BORGES, Yana Miranda; SILVA, Breno Gabriel da. O perfil dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação: análise com os dados da plataforma Fala.BR de 2012 a 2021. **Revista da CGU**, v. 14, n. 25, p. 33-49, 2022.

NAZÁRIO, Heleno Rocha; REINO, Luciana da Silva Souza; MANFREDINI, Rodolfo. A hermenêutica de profundidade e suas aplicações. **Linguagens – Revista de Letras, Artes e Comunicação**, Blumenau, v. 10, n. 2, p. 288-305, 2016.

O’NEILL, Onora. Transparency and the ethics of communication. *In: HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). Transparency: the key to better governance?* New York: Oxford University Press, 2006. p.75-90.

OLIVEIRA, Fábio Donizeti de; ANDRADE, Mirian Maria; SILVA, Tatiane Tais Pereira da. A hermenêutica de profundidade: possibilidades em educação matemática. **Alexandria: revista de educação em ciência e tecnologia**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 119-142, 2013.

ORGANIZAÇÕES e meios jornalísticos se manifestam contra uso da LGPD para negar informações. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, 8 nov. 2021. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/organizacoes-e-meios-jornalisticos-se-manifestam-contra-uso-da-lgpd-para-negar-informacoes/>. Acesso em: jan. 2025.

PANDEMIA foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928. **ANDI**, Brasília, 4 maio 2020a. Disponível em: <https://andi.org.br/2020/05/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/>. Acesso em: jan. 2025.

PANDEMIA foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 4 maio 2020b. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/>. Acesso em: jan. 2025.

PANDEMIA foi usada para negar atendimento a pedidos de informação mesmo após suspensão da MP 928. **Instituto Ethos**, São Paulo, 5 maio 2020c. Disponível em: <https://www.ethos.org.br/pandemia-foi-usada-para-negar-atendimento-a-pedidos-de-informacao-mesmo-apos-suspensao-da-mp-928/>. Acesso em: jan. 2025.

PEREIRA, Ingrid Rique da Escóssia. **Transparência passiva em universidades federais da região Nordeste**. 2021. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; **SILVA**, Luís Fernando Santos Corrêa da. As políticas públicas do Ensino Superior no governo Lula: expansão ou democratização? **Revista Debates**, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010.

PIERI, Élida Mara Mascarenhas. **Avaliação da implementação da transparência pública na Universidade Federal de Minas Gerais**. 2018. Dissertação (Mestrado em Gestão e Organização do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Gestão e Organização do Conhecimento, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. O processo de construção de políticas de informação. In: **MOURA**, Maria Aparecida (org.). **A construção social do acesso público à informação no Brasil**: contexto, historicidade e repercussões. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2014. p. 27-46.

PIOVESAN, Flávia; **CRUZ**, Julia Cunha. **Curso de Direitos Humanos**: sistema interamericano. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book*.

PIRES, José Calixto de Souza; **MACÊDO**, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 81-105, 2006.

PIRES, Karoline Marques. **Características, limites e possibilidades da transparência em universidades públicas**: os casos das universidades federais do Centro-Oeste. 2018. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva Educação, 2022. *E-book*.

RIBEIRO, Darcy. **A universidade necessária**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

ROBERTS, Alasdair. Dashed expectations: governmental adaptation of transparency rules. In: HOOD, Christopher; HEALD, David (ed.). **Transparency: the key to better governance?** New York: Oxford University Press, 2006. p. 107-125.

RODRIGUES, Domingos da Costa. **Avaliação de transparência pública em universidades federais**: estudo de múltiplos casos sob a perspectiva da Lei de Acesso à Informação. 2016. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

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

RODRIGUES, Georgete Medleg; CAMPOS, Fhillipe de Freitas. A construção da Lei de Acesso à Informação no Congresso Nacional brasileiro: sistematização de sua tramitação legislativa. **Informação & Informação**, v. 25, n. 4, p. 1-29, 2020.

RODRIGUES, Georgete Medleg; GERALDES, Elen; KAYA, Gabriela Tyemi. Impactos da pandemia da covid-19 nas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no mundo. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 14, n. 2, p. 420-439, 2021.

RODRIGUES, Georgete Medleg; NASCIMENTO, Solano dos Santos; GONÇALVES, Francisco Eduardo. Entre sigilo e transparência: análise do processo de elaboração da Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal. **Informação & Informação**, v. 25, n. 4, p. 47-70, 2020.

SÁ, Carlos Roberto da Silva de. **Acesso à informação em universidades públicas federais**: os limites da transparência ativa e os reflexos nos instrumentos de transparência passiva. 2021. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2021.

SANTIAGO, Lucas Carneiro Guedes. **Lei de acesso à informação**: análise da transparência ativa em instituições federais de ensino superior do estado da Paraíba. 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2020.

SANTOS, Helen Rose Lopes. **Lei de acesso à informação e comunicação em universidades federais**: conexões, perspectivas e desafios. 2018. (Mestrado em Comunicação) – Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SANTOS, Mônica Augusta dos. **Análise do serviço de informação ao cidadão das instituições federais de ensino da região Nordeste**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência

da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SCHEIN, Edgar H.; SCHEIN, Peter. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2022. *E-book*.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage, 2019. *E-book*.

SILVA, José Antonio da. Transparéncia sob a égide da Lei de Acesso à Informação no Brasil: conjuntura normativa, tecnológica e arquivística no decênio 2012-2021. In: GERALDES, Elen *et al.* (org.). **Dez anos da lei de acesso à informação: limites, perspectivas e desafios**. São Paulo: Intercom, 2022. p. 130-147.

SILVA, Julio de Mello e. **Comportamento informacional dos servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná diante da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

SILVA, Luzivan José da. **Transparéncia pública: análise sobre as práticas dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia**. 2017. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

SILVA, Pedro Manoel da. **Análise do acesso e da transparéncia da informação pública nas instituições federais de ensino superior no Brasil**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

SOUZA, Alana de Oliveira. **Lei de Acesso à Informação: uma análise da transparéncia ativa nas Instituições de Ensino Superior Públicas do estado do Ceará**. 2022. Dissertação (Mestrado profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

SOUZA, Janara; GERALDES, Elen. A Lei de Acesso à Informação no Brasil, Portugal e Espanha: uso da *internet*, transparéncia e cidadania. **Razón y Palabra**, México, n. 92, p. 1-15, dez. 2015.

SOUZA, André de. Cinco professores do Ceará estão na lista dos 10 mais bem pagos. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 19 jul. 2012. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/cinco-professores-do-ceara-estao-na-lista-dos-10-mais-bem-pagos/>. Acesso em: jan. 2025.

SOUZA, André de. Governo nega quase todos os recursos finais em pedidos da Lei de Acesso à Informação. **Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas**, São Paulo, 16 dez. 2013. Disponível em: <https://informacaopublica.org.br/leia/governo-nega-quase-todos-os-recursos-finais-em-pedidos-da-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: jan. 2025.

SOUZA, Diego Fillipe de. **Transparência ativa para acesso à informação: uma proposta de modelo com os temas prioritários em instituições federais de ensino superior.** 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.

TERRA, Luciana Bonfim. **A implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na Universidade Federal da Bahia.** 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna:** teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 2002.

TOLEDO, Luiz Fernando. 1/3 das universidades federais tem denúncia em cota racial; governo quer avaliação visual. **Rede Nossa São Paulo**, São Paulo, 12 jan. 2018. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/2018/01/12/1-3-das-universidades-federais-tem-denuncia-em-cota-racial-governo-quer-avaliacao-visual/>. Acesso em: jan. 2025.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. O que a população quer saber do público? Uma análise de respostas a pedidos de acesso à informação de órgãos de todos os poderes e níveis federativos. São Paulo: Transparência Brasil, nov. 2018. (Relatório do projeto Achados e Perdidos). Disponível em:
https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/RelatorioLAI_TransparenciaBrasil_2018_vf.pdf. Acesso em: jan. 2025.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas:** desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo. Brasília: Editora UnB, 1999.

UNESCO – UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **Digital literacy in education.** Paris: Unesco, 2011. (Policy brief). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000214485>. Acesso: mai. 2024.

USO indiscriminado da LGPD vira entrave para aplicação da LAI. **Abraji**, 2 out. 2023. Disponível em: <https://abraji.org.br/noticias/uso-indiscriminado-da-lgpd-vira-entrave-para-aplicacao-da-lai>. Acesso em: jan. 2025.

VENTURA, Kátia Santiago. **Entre o acessável e o acessível:** implicações dos padrões de acessibilidade para o acesso às informações públicas em universidades federais brasileiras. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

VERONESE, Marília Veríssimo; GUARESCHI, Pedrinho Arcides. Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 2, p. 85-93, 2006.

WHERE do freedom of information laws exist? **Statista**, 3 maio 2019. Disponível em: <https://www.statista.com/chart/17879/global-freedom-of-information-laws/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

ZORZAL, Luzia. **Transparência das informações das universidades federais:** estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na Administração Pública Federal. 2015. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparência e boas práticas de governança: análise de padrões e princípios nos relatórios de gestão de universidades federais brasileiras. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO*, 17., 2016, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Ancib, 2016. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/31622/1/EVENTO_Transpar%C3%aanciaeboaspr%C3%a1ticasdegoverna%C3%A7a.pdf. Acesso em: 9 jun. 2023.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. A transferência dos relatórios de gestão nas universidades federais: proposta de um modelo de análise. *In: CUEVAS-CERVERÓ, Aurora et al. (coord.). Investigación en información, documentación y sociedad: perspectivas y tendencias*. Madrid: Facultad de Ciencias de la Documentación, Universidad Complutense de Madrid, 2017. v. 2. p. 117-130. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/49084/>>. Acesso em: 9 jun. 2023.

Apêndice A – Roteiro do questionário enviado para associações, sindicatos e diretórios estudantis ligados às universidades federais investigadas

Olá, meu nome é Karoline Marques Pires, sou doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília, sob orientação da professora Elen Cristina Gerald, e estou realizando pesquisa sobre os processos envolvidos na tramitação de pedidos da Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) em universidades federais.

O objetivo do questionário a seguir é verificar se a sua organização utilizou a Lei de Acesso à Informação no trato com a universidade federal à qual ela é ligada e de que forma essa utilização da norma foi realizada.

Não é necessário identificar o(a) respondente do questionário, basta identificar o nome da organização. Ressalto que as informações disponibilizadas por meio deste questionário terão finalidade exclusivamente acadêmica e serão utilizadas apenas para tal feito.

Conto com a sua colaboração para o desenvolvimento da pesquisa e fico à disposição para esclarecer dúvidas.

Karoline Marques Pires

Li e estou de acordo em participar desta pesquisa.

- Sim
- Não

1. Nome do(a) sindicato/associação/diretório: [Clique aqui para digitar texto.](#)
2. A organização conhece a Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011)?
 - Sim
 - Não
 - Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)
3. A organização já solicitou informações da universidade a qual é ligada via Lei de Acesso à Informação?
 - Sim
 - Não
 - Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)
4. Se a resposta foi positiva para a questão anterior (nº 3), qual foi o tema do pedido de acesso à Informação? (Descreva de forma geral)

[Clique aqui para digitar texto.](#)
5. Se a resposta foi positiva para a questão nº 3, o acesso à informação solicitada foi disponibilizado?
 - Sim
 - Não

Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

6. Se a resposta foi positiva para a questão anterior (nº 5), o acesso à informação foi disponibilizado:

De forma completa

De forma incompleta

Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

7. Se a resposta foi negativa para a questão nº 5, o acesso à informação foi negado porque:

A informação solicitada estava sob sigilo

A universidade não possuía a informação

Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

8. Se a resposta foi negativa para a questão nº 3, por qual motivo a organização nunca fez uso da Lei de Acesso à Informação no contato com a universidade à qual é ligada?

[Clique aqui para digitar texto.](#)

Apêndice B – Roteiro do primeiro questionário enviado aos agentes do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas

Prezado(a) membro da equipe do Serviço de Informação ao Cidadão,

Meu nome é Karoline Marques Pires, sou doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília (UnB) e estou realizando pesquisa, sob orientação da professora Elen Cristina Geraldes, que objetiva compreender as dinâmicas que estruturam o recebimento, o tratamento, o encaminhamento e a resposta aos pedidos de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação em universidades federais.

Para que o estudo tenha êxito, necessito da sua valiosa atenção no sentido de responder ao questionário a seguir. O tempo médio de resposta é de 30 minutos. **Ressalto que as informações disponibilizadas por meio deste questionário terão finalidade exclusivamente acadêmica e serão utilizadas apenas para tal feito, sem menção ao nome do respondente. Apenas o nome da instituição será citado.** Comprometo-me ainda a enviar o trabalho, quando concluído, ao(à) respondente, caso seja de seu interesse.

Agradeço antecipadamente e me coloco à disposição para esclarecimento de quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,
 Karoline Marques Pires
 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília

Li e estou de acordo em participar desta pesquisa

- Sim
- Não

Universidade à qual pertence: Clique aqui para digitar texto.

Nome: Clique aqui para digitar texto.

Sexo:

- Feminino
- Masculino
- Prefiro não dizer
- Outro:

Idade: Clique aqui para digitar texto.

Cor/raça/etnia:

- Branca
- Preta
- Amarela
- Parda

- Indígena
- Prefiro não dizer
- Outra: Clique aqui para digitar texto.

Escolaridade:

- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo
- Especialização
- Mestrado
- Doutorado
- Outra: Clique aqui para digitar texto.

Área de formação: Clique aqui para digitar texto.

Vínculo com a universidade:

- Efetivo
- Temporário
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Cargo que ocupa atualmente: Clique aqui para digitar texto.

Há quanto tempo ocupa o cargo atual: Clique aqui para digitar texto.

Tempo de serviço na universidade: Clique aqui para digitar texto.

Tempo de serviço no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC): Clique aqui para digitar texto.

Em que ano o SIC foi instalado em sua universidade: Clique aqui para digitar texto.

Relação com a instituição e com o direito de acesso à informação

Qual é a sua percepção sobre a Lei de Acesso à Informação?

- Muito positiva
- Positiva
- Indiferente
- Negativa
- Muito negativa
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Qual é a sua percepção sobre o Serviço de Informação ao Cidadão de sua instituição?

- Muito positiva
- Positiva
- Indiferente
- Negativa
- Muito negativa
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Em sua opinião, os pedidos de informação que chegam ao SIC são:

- Relevantes (os questionamentos são necessários e pertinentes)
- Parcialmente relevantes
- Irrelevantes
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Você se sente motivado(a) ao trabalhar com o direito de acesso à informação?

- Muito motivado(a)
- Motivado(a)
- Pouco motivado(a)
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Em uma situação na qual a informação disponibilizada ao cidadão possa prejudicar a imagem da universidade, você entende que mesmo assim ela deve ser divulgada?

- Sim, deve ser divulgada
- Não, não deve ser divulgada
- Não sei
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

*Dinâmicas e estruturas do Serviço de Informação ao cidadão da instituição***Você poderia descrever como é o processo de tramitação de um pedido de acesso à informação na sua instituição, desde a chegada dele até a resposta final, incluindo os setores envolvidos?**

Clique aqui para digitar texto.

Em sua universidade, como o SIC e o setor de comunicação se relacionam?

- São totalmente vinculados
- São totalmente independentes
- Um exerce alguma influência sobre o outro
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

No caso de o SIC e o setor de comunicação serem totalmente vinculados ou exercerem influência um sobre o outro, como acontece essa relação?

Clique aqui para digitar texto.

Você recebeu treinamento sobre a Lei de Acesso à Informação quando começou a atuar no SIC?

- Sim
- Não
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Em caso positivo, o treinamento foi oferecido:

- Pelo próprio Serviço de Informação ao Cidadão da instituição
- Pela Controladoria-Geral da União
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Como você descreveria o SIC de sua instituição?

- Muito sobrecarregado
- Sobrecarregado
- Pouco sobrecarregado (possui estrutura e recursos suficientes/adequados)
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Qual temática aparece mais recorrentemente nos pedidos de acesso à informação direcionados à sua instituição?

Clique aqui para digitar texto.

Em sua instituição, quais fatores otimizam o trabalho do SIC para responder aos pedidos de acesso à informação?

Clique aqui para digitar texto.

Em sua instituição, quais fatores prejudicam o trabalho do SIC para responder aos pedidos de acesso à informação?

Clique aqui para digitar texto.

Em sua opinião, há algum procedimento que não é realizado atualmente e que otimizaria o processo de tramitação do pedido de informação em sua instituição?

Clique aqui para digitar texto.

Existe algum projeto de gestão e memória da informação relacionado ao SIC de sua instituição?

- Sim
- Não
- Não sei
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

No caso de a resposta à pergunta anterior ser positiva, poderia explicar melhor o projeto de gestão e memória que sua instituição realiza?

Clique aqui para digitar texto.

As respostas aos pedidos de informação passam por algum tipo de filtro relacionado à imagem da universidade, de modo que ela não seja prejudicada?

- Sim
- Não
- Não sei
- Outro: Clique aqui para digitar texto.

Você tem algum comentário adicional? Clique aqui para digitar texto.**Você tem interesse em receber o resultado da pesquisa assim que finalizada? Em caso positivo, digite seu e-mail abaixo.**

Clique aqui para digitar texto.

Apêndice C – Roteiro do segundo questionário enviado aos agentes do Serviço de Informação ao Cidadão das universidades investigadas

Prezado(a) membro da equipe do Serviço de Informação ao Cidadão,

Meu nome é Karoline Marques Pires, sou doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília (UnB) e estou realizando pesquisa, sob orientação da professora Elen Cristina Geraldes, que objetiva compreender as dinâmicas que estruturam o recebimento, o tratamento, o encaminhamento e a resposta aos pedidos de acesso à informação via Lei de Acesso à Informação em universidades federais.

Há alguns meses enviei à instituição um questionário sobre a pesquisa e um membro do SIC respondeu-o. Venho novamente solicitar auxílio do setor no sentido de responder o segundo formulário, que dá continuidade à pesquisa e foi elaborado com base nas impressões coletadas por meio do primeiro questionário. Este questionário não necessita ser respondido pelo mesmo membro do SIC que respondeu o primeiro.

Ressalto que este segundo questionário não solicita informações pessoais e, assim como o primeiro questionário, tem finalidade exclusivamente acadêmica. Apenas o nome da instituição será citado na pesquisa.

Agradeço antecipadamente e me coloco à disposição para esclarecimento de quaisquer dúvidas.

Atenciosamente,
 Karoline Marques Pires
 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade de Brasília

Li e estou de acordo em participar desta pesquisa

- Sim
- Não

Nome da universidade: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Número de membros que compõem a equipe do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC):
[Clique aqui para digitar texto.](#)

Quais são os cargos e funções que cada membro da equipe ocupa no SIC?

(Não é necessário expor o nome de cada membro, apenas os cargos e respectivas funções destes no SIC) [Clique aqui para digitar texto.](#)

Os membros da equipe do SIC são:

- Servidores públicos estáveis, em sua maioria
- Servidores públicos não estáveis, em sua maioria
- Terceirizados, em sua maioria
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

O vínculo empregatício da equipe, citado na questão anterior, influencia o andamento das atividades do SIC?

- Sim
- Não
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Em caso de resposta positiva à questão anterior, por que motivo o vínculo empregatício da equipe influencia as atividades do SIC? [Clique aqui para digitar texto.](#)

A escolaridade da equipe do SIC é:

- De nível superior, em sua maioria
- De nível médio, em sua maioria
- Número similar de membros com nível médio e com nível superior
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

A equipe do SIC é composta por:

- Mulheres, em sua maioria
- Homens, em sua maioria
- Número similar de homens e mulheres
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

A carga-horária de trabalho semanal dos membros da equipe do SIC é de:

- 40h, em sua maioria
- 30h, em sua maioria
- 25h, em sua maioria
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

A rotatividade de membros da equipe do SIC é:

- Alta (equipe muda de membros com frequência)
- Média (equipe muda de membros com certa regularidade)
- Baixa (equipe muda de membros raramente)
- Inexistente (equipe possui os mesmos membros desde a instalação do SIC)
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

O tempo de serviço/tempo de experiência na universidade dos membros da equipe do SIC influencia o andamento das atividades do setor?

- Sim
- Não
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Em caso de resposta positiva à questão anterior, por que motivo o tempo de serviço/experiência dos membros da equipe influencia o andamento das atividades do SIC? [Clique aqui para digitar texto.](#)

Os membros da equipe acumulam outras funções para além do SIC?

- Sim
- Não

Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

A equipe do SIC é:

- Muito sobrecarregada
- Sobrecarregada
- Pouco sobrecarregada (possui estrutura e recursos suficientes/adequados)
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Quais são as principais causas de sobrecarga de trabalho do SIC? Marque até 3 opções:

- Grande quantidade de pedidos de acesso à informação
- Equipe com poucos membros
- Processos pouco automatizados/necessitam de muita intervenção humana
- Setores demandados a responderem pedidos de acesso à informação atrasam os retornos ou não respondem
- Acumulação das atividades do SIC com outras funções
- Lacunas na gestão de dados e informações para utilização futura
- Lacunas no treinamento da equipe ou ausência de treinamento da equipe
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Há influência do gabinete da reitoria ou de outro setor da universidade (pró-reitoria/decanato/departamento/órgão colegiado) no andamento das atividades do SIC?

- Sim, com frequência
- Sim, algumas vezes
- Sim, raramente
- Não
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Explique como ocorre essa influência de outro setor nas atividades do SIC: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Qual é o destino dado às informações que servem de base às respostas dos pedidos de acesso após a finalização do processo de resposta ao demandante?

- As informações são arquivadas para uso futuro
- As informações são descartadas
- Outra: [Clique aqui para digitar texto.](#)

A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – lei n. 13.709/2018) é utilizada como justificativa para negar pedidos de acesso à informação?

- Sim, com frequência
- Sim, algumas vezes
- Sim, raramente
- Não
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)

Se fosse oferecida uma capacitação para os setores da universidade que são demandados a responderem os pedidos de acesso à informação, quais temas seriam mais necessários,

com base nos principais problemas enfrentados pelo SIC no relacionamento com esses setores? Marque até duas opções.

- Importância de responder os pedidos de acesso dentro do prazo estabelecido pelo SIC
- Importância de construir respostas completas para os pedidos de acesso
- Importância de construir respostas comprehensíveis/inteligíveis para os pedidos de acesso
- Importância de incluir dados atualizados nas respostas aos pedidos de acesso
- Outro: [Clique aqui para digitar texto.](#)