

A PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: o caso do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte

THE PROMOTION OF PUBLIC TRANSPARENCY: the case of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio Grande do Norte

Isabelle Liane Galvão de Medeiros¹, Lilia Asuca Sumiya²

¹Mestre em Gestão Pública pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2020). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012). Atualmente é servidora pública federal, exercendo o cargo de Assistente em Administração na Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN)

² Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), vinculada ao Departamento de Administração Pública e Gestão Social (DAPGS) e ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública (PPGP). Professora visitante no Kings College London (2020).

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo analisar as informações mais solicitadas pela sociedade ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), a partir dos pedidos de acesso à informação. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem quali-quantitativa, realizada por meio de levantamento no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), nos últimos quatro anos (2015 a 2019). Os 781 pedidos de informação foram categorizados por meio da análise de conteúdo, evidenciando as categorias mais requisitadas. O tema estratégico "Gestão de Pessoas" figurou durante todos os anos como aquele com o maior número de solicitações de informação, sendo a Diretoria de Gestão de Pessoas o setor mais requisitado. A categoria temática "Seleção e mobilidade de pessoal" representou mais da metade dos pedidos de acesso à informação, com 51,47% das solicitações. O estudo apontou ainda uma possível utilização do canal de acesso para o atendimento às demandas de caráter individual e não societário. Os resultados encontrados reforçam a necessidade da instituição de buscar uma coordenação e padronização da gestão de informação entre a área de Gestão de Pessoas e de Comunicação Social do instituto, além de sinalizarem a importância de mobilizar e encorajar a sociedade a ocupar os espaços existentes enquanto agentes fiscalizadores das práticas de gestão.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação. Transparência Passiva. Serviço de Informação ao Cidadão.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the most requested information by society to the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio Grande do Norte (IFRN). This is an exploratory and descriptive research, of quali-quantitative approach based on retrieved information from Citizen Information Service - SIC- in the period of 2015 to 2019. The 781 requests for information were categorized through content analysis, evidencing the most requested categories. The strategic theme "People Management" was the one with the highest number of information requests, with the HR Department being the most requested sector. The category "Personnel selection and mobility" represented more than half of the requests for information, with 51.47% of the requests. The study also pointed to a possible use of the channel to meet individual demands. The results reinforce the importance of IFRN seek coordination and standardization of information management through HR and Social Communication area, in addition to signaling the importance of mobilizing and encouraging society to supervise management practices.

Keywords: Access to Information Law. Passive Transparency. Citizen Information Service.

A democratização das informações junto à sociedade e o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência pública ampliam a legitimidade das instituições públicas, razão pela qual o debate sobre o direito à informação tem permeado cada vez mais a seara política e a agenda governamental.

Com a transição gradual dos regimes autocráticos para os democráticos, a "cultura do sigilo", que por séculos foi a chave para a manutenção do poder em vários governos (MENDIETA, 2012), passou a ser exceção e a publicidade regra. O incentivo à transparência ganhou força com o advento da Lei nº 12.527, promulgada em novembro de 2011 e em vigor desde maio de 2012, conhecida popularmente como Lei de Acesso à Informação, ou LAI, que surgiu como uma promessa para garantir o direito dos cidadãos às informações públicas, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

No entanto, em que pese terem decorridos 8 anos da sanção da LAI, apesar da observância da publicidade como preceito geral, a "cultura do sigilo" ainda tem forte presença no Brasil, o que demonstra a necessidade do comprometimento das autoridades públicas e da vigilância da sociedade civil para que seja construída uma cultura da transparência e o direito à informação seja, de fato, efetivado.

A LAI prevê duas formas de divulgação de informações: a publicação proativa de informações pelos órgãos públicos, denominada de transparência ativa, e a disponibilização de informações públicas solicitadas pelos cidadãos, a transparência passiva (Yazigi, 1999). As expressões "transparência ativa" e "transparência passiva", apesar de não constarem expressamente na LAI, foram utilizadas no Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a referida lei.

Em um estudo realizado pela Organização Não-Governamental (ONG) Artigo 19¹, recomendou-se ampliar a divulgação das informações para além do que prevê o

¹ A ONG Artigo 19 teve sua origem em Londres, em 1987, e está presente no Brasil desde 2007. O nome da organização decorre do artigo 19 da Declaração dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU). Sua missão é atuar na defesa e promoção dos direitos à liberdade de expressão e de acesso à informação. Disponível em: <https://artigo19.org/a-organizacao/>. Acesso em: 30 abr. 2019.

artigo da LAI que versa sobre transparência ativa, utilizando como referência os pedidos de informações recebidos, de forma que as informações mais solicitadas em transparência passiva sejam disponibilizadas em transparência ativa (ARTIGO 19, 2015). Tal recomendação justifica-se em razão do conhecimento pelo órgão, a partir dos pedidos de informação, permitir melhorar a divulgação de informações, além de disponibilizar informações de interesse público ainda não divulgadas, tornando-se um “instrumento de gestão para fortalecer a transparência ativa e a qualidade dos serviços públicos.” (ARTIGO 19, 2019, p. 9).

No contexto das instituições federais de ensino - autarquias públicas federais que se subordinam ao regime da LAI - faz-se mister ressaltar a relevância social dessas instituições, enquanto responsáveis por gerar e disseminar conhecimento, comprometidas com a formação humana e integral do cidadão. Nesse sentido, para além do atendimento às normas legais, “as iniciativas de transparência nas universidades constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.” (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

No caminho trilhado pelos trabalhos citados acima, e considerando que a LAI pode fortalecer a participação da sociedade nas instituições de ensino, pode-se anunciar o problema desta pesquisa do seguinte modo: quais as informações mais solicitadas pela sociedade ao IFRN a partir dos pedidos de acesso à informação? Em face ao problema de pesquisa apresentado, o estudo proposto tem como objetivo: analisar as informações mais solicitadas pela sociedade ao IFRN a partir dos pedidos de acesso à informação.

O IFRN, até o ano de 2005, contava apenas com a sede em Natal e uma unidade de ensino descentralizada em Mossoró. Nas últimas décadas, o IFRN passou por um intenso processo de interiorização da educação profissional e ampliou o raio de abrangência. Atualmente, são 22 unidades, além da Reitoria, nas diversas áreas de atuação, em conformidade com a realidade socioeconômica das regiões onde está inserido.

Esse processo de expansão do IFRN no estado do Rio Grande do Norte ocasionou um crescimento significativo no quantitativo de servidores (docentes e técnicos-administrativos em educação), e discentes, refletindo, sobretudo, na

ampliação dos dados a serem disponibilizados pela instituição. No total, são cerca de 44 mil estudantes atendidos, o que representa um aumento de aproximadamente 400%, se comparado ao ano de 2005, aproximadamente 1628 docentes e 1159 técnicos-administrativos em educação (IFRN 2005, 2020).

No âmbito do IFRN, a transparência ativa dá-se a partir da divulgação no portal da instituição (www.ifrn.edu.br) das informações de interesse coletivo ou geral, que são produzidas ou custodiadas pelo órgão, conforme preconiza o Decreto nº 7.724/20125, que regulamenta a LAI. Já a versão passiva da LAI, nesse caso, o SIC, existe no IFRN desde junho de 2012, data em que passou a vigorar a LAI. Os servidores responsáveis pelo SIC também são encarregados pelo acompanhamento dos pedidos de informações realizados virtualmente através do e-SIC.

Dessa forma, vislumbra-se que as reflexões, objeto dessa pesquisa, poderão auxiliar o IFRN a gerenciar melhor as informações, identificando aquilo que é mais demandado pela sociedade e disponibilizando proativamente na Internet, aprimorando as práticas de transparência da gestão pública.

Para lograr êxito e alcançar o objetivo proposto, este artigo foi estruturado em quatro partes, além dessa introdução. A primeira parte apresenta os aspectos teóricos relacionados ao direito à informação e transparência pública; a segunda, descreve o desenho da metodologia utilizado na pesquisa; a terceira, destina-se a apresentação e análises dos resultados e, por fim, as considerações finais.

2 DIREITO À INFORMAÇÃO

O direito de acesso à informação é tido como fundamento basilar para um governo democrático, uma vez que, nesse regime, há uma série de mecanismos que exigem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões, como é o caso das eleições ou definições de políticas públicas (ANGÉLICO, 2012; JARDIM, 1999; MENDEL, 2009). Através do direito à informação, à medida em que o cidadão se apropria da informação, passa a tomar conhecimento da existência de outros direitos. Trata-se, portanto, de um direito instrumental, por meio do qual outros direitos são garantidos (JARDIM, 2012). Por essa razão, articula-se com os direitos humanos, uma vez que se

torna um instrumento capaz de promover direitos sociais, culturais etc. (ANGÉLICO, 2012).

Para além da perspectiva de governança e de direitos humanos, o acesso a informações públicas apresenta-se também com uma ferramenta eficiente de combate à corrupção (ANGÉLICO, 2012). A disponibilização da informação permite que a sociedade atue com vigilância na fiscalização de recursos públicos, expondo e combatendo a prática de atos ilícitos.

No Brasil, com a reabertura democrática, duas décadas após a ditadura militar, as discussões sobre direito à informação governamental e o direito à privacidade foram ampliadas (JARDIM, 1999). A Carta Magna elevou o direito de acesso à informação ao patamar de direito fundamental, tendo sido regulamentando posteriormente com a LAI. Apesar de Jardim (2012) reconhecer a aprovação da LAI como um marco histórico tanto para a sociedade quanto para o Estado brasileiro, o autor adverte que a LAI apresenta desafios na sua implementação, em razão de o Estado brasileiro, historicamente, ser marcado pela opacidade informacional e não pela transparência informacional, seja em governos autoritários ou democráticos. Para Paes (2011), a criação da lei representa apenas um passo para a construção de uma política de transparência. “A norma deve ser transformada em ações e fatos, pelo Executivo e demais poderes, para sua efetivação, possibilitando maior conhecimento da população sobre os atos do governo, tentando eliminar a desconfiança sem que se perca o interesse” (PAES, 2011, p. 416).

Para Angélico, os principais obstáculos do ponto de vista institucional-legal à implementação da LAI são a ausência de um órgão supervisor, o escopo reduzido da lei e a ausência de referência legal em relação ao fato de que a não-resposta se caracteriza como uma violação ao direito à informação. Já do ponto de vista dos requerentes, do lado da “demanda”, apresentam-se como obstáculos: o desconhecimento da lei por parte dos cidadãos; a falta de apoio por parte de determinados grupos sociais, pelo fato de esses grupos já terem acesso privilegiado a informações e à ausência do uso prático da lei, por medo de uma retaliação governamental (ANGÉLICO, 2012).

O artigo 8º da LAI prevê um rol mínimo de informações a serem divulgadas de forma proativa pelos órgãos públicos, em local de fácil acesso e obrigatoriamente nos portais eletrônicos oficiais. Ademais, a LAI estabelece, em seu artigo 9º, que é dever dos órgãos e entidades da administração pública criar o SIC em local apropriado para realizar o atendimento e a orientação ao público, quanto ao acesso a informações, esclarecer sobre o trâmite de documentos da unidade, além de protocolar pedidos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

Com o intuito de ampliar o número de usuários que realizam pedidos de informação sem a necessidade de deslocamento e aperfeiçoar o relacionamento entre o poder público e a sociedade, foram criados, além dos SICs físicos, os e-SICs (ARTIGO 19, 2019).

O e-SIC é de uso obrigatório dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. No entanto, é possível que órgãos e entidades utilizem outros sistemas para tratarem internamente do fluxo dos pedidos de acesso à informação (CGU, 2016). Dessa forma, cabe ao órgão ou entidade, após o recebimento do pedido, tomar as providências necessárias internamente para obtenção da resposta e, em seguida, disponibilizá-la ao cidadão através do e-SIC.

O SIC funciona como porta de entrada para o recebimento de pedidos de acesso a informações, os servidores, todavia que atuam como responsáveis pelo serviço no órgão, na maioria das vezes, não são os detentores das informações, atuam apenas como ponte entre a demanda da sociedade e o setor que detém a informação. Para cumprir com o seu papel, "é fundamental o delineamento de fluxos informacionais estruturados e sistematizados, de modo que a instituição como um todo esteja bem articulada e integrada, disposta a atender essas novas demandas de acesso e uso da informação pública." (VENTURA, 2015, p. 59). Como afirma Medeiros, Magalhães e Pereira (2014, p. 64), "na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão".

Para Ferreira e Perucchi (2011, p. 460), faz-se necessário compreender "como ocorre o fluxo da informação para gerenciá-la e transformá-la em informação estratégica nos níveis hierárquicos apresentados em uma organização."

3 TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

O tema transparência ganha cada vez mais destaque, tanto na mídia quanto no meio acadêmico, e tem sido visto como sinônimo para a solução de inúmeros problemas que permeiam a ordem democrática (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

No entanto, apesar da evidência que o termo tem tido, a sua conceituação ainda é fluida e indefinida, sendo utilizado um conceito específico para cada área de conhecimento, ou ainda, apresentado como sinônimo de abertura e vigilância, o que nem sempre é verdade (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). O fato de não haver convergência entre os autores sobre quais parâmetros e medidas adotar, para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015, p. 139), leva a transparência a um "alongamento conceitual e a um neologismo impreciso e incomunicável".

Em que pese o conceito ainda fluido de transparência, Grau (2006, p. 28, tradução nossa) aduz que "indubitavelmente referir-se à transparência é referir-se à informação", contudo ressalta que, a informação, por si só, não gera transparência. Para que a informação seja transparente, é necessário que ela seja acessível e relevante.

Baseado nesse entendimento e, segundo Angélico (2012), com o objetivo de materializar a noção de transparência, leis de acesso à informação pública foram aprovadas nos mais diversos países. Para Grau (2006, p. 39, tradução nossa), o estabelecimento expresso de políticas de informação, "além de minimizar as restrições políticas, pode conectar os desenvolvimentos da administração eletrônica com transparência, criando maiores garantias de visibilidade das ações públicas."

A origem do termo transparência é latina e sua utilização em inglês, ao que parece, desde o século XV, refere-se à "permeabilidade à luz; diáfano, translúcido; cristalino" (HOOD, 2006, p. 3). Para Michener e Bersch (2011), a etimologia e a semântica do termo está relacionado à visão, o que dificulta a associação da palavra, quando realizadas buscas em dicionários, à ideia de política e governo. Todavia, quando se realiza pesquisas para além dos dicionários, é mais fácil encontrar definições

relacionadas à política e governo, do que explicações sobre a origem do termo ou de como se deu a construção do seu significado (HOOD, 2006).

Para Zuccolotto e Teixeira (2019), ante a falta de convergência entre os teóricos sobre o tema e a não preocupação com aspectos conceituais, é fundamental se debruçar sobre a transformação que o termo sofreu ao longo dos séculos, para, então, compreender a sua relação atual com a política, a democracia e a *accountability*, pois, na ausência dessa compreensão, muitos teóricos, segundo Michener e Bersch (2011, p. 1), adotam a máxima de que “nós reconhecemos a transparência quando a vemos”.

Dentre as várias classificações da transparência, se destaca a sua classificação quanto à iniciativa: transparência ativa e passiva. A transparência ativa, de acordo com Yazigi (1999), consiste na publicação regular e sistematizada de informações sobre a gestão estatal pela própria organização. Trata-se de uma obrigação imposta aos órgãos estatais para que disponibilizem informações, conforme regularidade imposta pela norma, que possam ser utilizadas pela sociedade para avaliar o desempenho governamental do Estado. Exemplos de transparência ativa são divulgação de indicadores de gestão, especificação de funções, atividades, valores orçamentários etc. (YAZIGI, 1999).

Já a transparência passiva, a seu turno, se refere à obrigação do Estado em conceder aos cidadãos que o solicitem acesso às informações que estão sob sua guarda, desde que resguardado as hipóteses de sigilo ou reserva de informações. Dentre dessas hipóteses, tem-se os casos que dizem respeito a questões que envolvem segurança nacional, direitos de terceiros, investigações públicas em andamento etc. (YAZIGI, 1999). Esse autor reforça que a regra geral deve ser o acesso livre e o sigilo, a exceção. Ademais, alude que a exceção deve estar prevista em lei e que deve ser facultada aos cidadãos a possibilidade de recorrer judicialmente da negação de acesso à informação pela Administração.

A LAI é um exemplo recente de modelo de legislação que adota os conceitos de transparência ativa e passiva, tendo sido expressamente utilizados no Decreto nº 7.724/2012, que regulamenta a referida lei.

No que concerne à temática transparência ativa e passiva, faz-se mister destacar o estudo recente realizado por Souza (2018), que objetivou propor às IFES, a

partir da triangulação de dados, um modelo com os temas prioritários que atendessem aos desejos da sociedade civil e à legislação que versa sobre transparência ativa, os quais foram validados por um grupo focal. A pesquisa resultou em uma sugestão de modelo no qual é apresentado um menu com 10 temas, 60 itens de menu e 115 subitens. Ressalta-se que, no modelo proposto, há a repetição de itens e subitens no menu, em razão das múltiplas relações com as atividades das IFES.

Desta feita, uma vez apresentada a fundamentação teórica que subsidiou a presente pesquisa, serão expostos, no capítulo seguinte, os procedimentos metodológicos de coleta e análise dos dados.

4 METODOLOGIA

O presente estudo trata-se de uma pesquisa aplicada, exploratória, descritiva, bibliográfica e documental, com base na técnica da análise de conteúdo (BARDIN, 2016; PRODANOV, FREITAS, 2013).

A primeira etapa consistiu em uma pesquisa documental, por meio da qual foi realizado um levantamento dos pedidos de acesso à informação realizados ao IFRN, a partir da plataforma de Acesso à Informação (<http://www.acessoinformacao.gov.br>), disponibilizada pelo Governo Federal. Nessa plataforma, através da seção Busca de Pedidos e Respostas – Download de Dados, é disponibilizada a base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal, por meio do e-SIC, nos formatos *Comma Separated Values* (CSV) e *Extensible Markup Language* (XML), com exceção dos pedidos que contêm informações restritas, como informações pessoais ou sigilosas. No estudo em análise, para coleta dos pedidos, foram utilizados dois filtros específicos para a busca: no campo “Órgão”, utilizou-se “IFRN”, e no campo “Tipo de Resposta”, foi aplicado o filtro “Acesso Concedido”.

Em seguida, foram tabulados todos os pedidos compreendidos entre 1º de julho de 2015 a 1º de julho de 2019, com exceção dos pedidos que continham informações restritas. A justificativa para escolha desse interstício deve-se ao fato de a plataforma de consulta da Controladoria Geral da União (CGU) disponibilizar apenas os pedidos que foram cadastrados no e-SIC, a partir de 1º de julho de 2015. Dessa

forma, uma vez estabelecida a data de início, instituiu-se como data de término o dia 1º de julho de 2019, com vistas a abarcar o maior número de pedidos possíveis, além de garantir a exequibilidade do cronograma proposto.

Após a coleta de dados, na segunda etapa, foram utilizados procedimentos analíticos de cunho quali-quantitativo. Uma vez tabulados os dados dos pedidos de informações feitos à instituição, buscou-se categorizar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade ao IFRN via SIC, evidenciando as informações mais solicitadas e os setores com mais demandas por informação). Para tanto, o método utilizado foi o de análise de conteúdo de Bardin (2016). Dos 781 pedidos de acesso à informação realizados ao IFRN através do SIC e e-SIC, procedeu-se a análise de conteúdo dos 612 tiveram o acesso concedido pelo IFRN, tendo sido elaboradas 32 categorias temáticas.

Após a definição das categorias temáticas, buscou-se relacioná-las com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) do IFRN, uma vez que este é o instrumento que indica a estratégia de atuação do instituto, com vistas a cumprir sua missão e alcançar seus objetivos por um período mínimo de cinco anos (IFRN, 2019). Dessa forma, considerando que, para implementação do PDI vigente, referente ao período de 2019-2026, fora estruturado um mapa estratégico, baseado na metodologia *Balanced Scorecard* (BSC), optou-se por realizar a associação entre as categorias temáticas e as perspectivas estratégicas constantes no mapa.

Determinadas as unidades de registro, a técnica de estatística descritiva utilizada para definir o número de vezes que determinado tema foi observado foi a análise de frequência, expressa em sua forma de porcentagem.

Definido o percurso metodológico adotado nesse trabalho, o capítulo seguinte detalha os resultados obtidos a partir das ferramentas e coletas de análise de dados.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Através da plataforma de Acesso à Informação (<http://www.acessoinformacao.gov.br>), disponibilizada pelo Governo Federal, foi possível realizar o download em formato aberto (CSV) dos dados do "Relatório de

pedidos de acesso à informação e solicitantes” realizados ao IFRN no período de 2015 a 2019.

Após tabulação dos dados, verificou-se que, de julho de 2015 a julho de 2019, foram realizados 781 pedidos de acesso à informação ao IFRN via SIC e e-SIC. A quantidade de pedidos de acesso à informação realizados via LAI ao IFRN, por ano, está exibida na Tabela 2.

Do total de pedidos realizados de julho de 2015 a julho de 2019, recorte temporal do estudo, constatou-se que 612 deles, cerca de 78,36%, atenderam aos requisitos expressos em lei e foram respondidos em sua integralidade pela Instituição. Por outro lado, 169 pedidos, o que corresponde a 21,64%, foram desconsiderados por motivos diversos. A Tabela 2, abaixo, apresenta esse quantitativo por ano.

Tabela 2 – Quantitativo de pedidos com acesso concedido e de pedidos desconsiderados

Período	Acesso concedido	Pedidos desconsiderados
Jul-Dez/2015	46	13
Jan-Dez/2016	138	28
Jan-Dez/2017	188	48
Jan-Dez/2018	156	61
Jan-Jul/2019	84	19
Total	612	169

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A partir dos quantitativos apresentados, tomando-se como referência a média mensal de pedidos, observa-se uma tendência de crescimento entre os anos de 2015 a 2017. Em 2015, a média de pedidos de julho a dezembro foi de 7,66; durante todo o ano de 2016, de 11,7; e, no ano de 2017, de 15,6. Nesses anos, o percentual de aumento foi de aproximadamente 52,74%, de 2015 a 2016, e, de 33,33%, de 2016 a 2017. De 2017 a 2018, houve uma desaceleração em torno de 16%, passando para 13 a média mensal de pedidos. Já em 2019, até o mês de julho, constatou-se uma nova aceleração de aproximadamente 7,6%.

O ano de 2017 registrou o maior número de pedidos de acesso à informação, ao passo que 2018 foi o ano com o maior quantitativo de pedidos desconsiderados. As possíveis razões para tais variações serão apresentadas no decorrer da presente pesquisa.

Dos pedidos que não tiveram o acesso concedido, o fato de não tratar de uma solicitação de informação foi a principal razão do pedido não ter sido respondido, correspondendo a 42,60% dos pedidos desconsiderados, seguidos de "informação inexistente" e "acesso negado", com 14,79% e 14,20% dos casos respectivamente.

Após a análise de conteúdo dos 72 pedidos que não foram respondidos por não se tratar de solicitações de informações, observou-se que a maioria expressiva das solicitações, 66,67%, eram referentes a questões de ordem administrativa, visando o aproveitamento de concursos realizados por outros órgãos e redistribuição de pessoal; em seguida, 9,72% tratavam-se de solicitações de preenchimento de formulários e/ou questionários para pesquisas de pós-graduação.

Durante a análise de conteúdo dos 612 pedidos que tiveram o acesso concedido pelo IFRN, à medida em que os temas relevantes e incidentes surgiam dentro do contexto das solicitações, foram formuladas, a partir de uma avaliação minuciosa da pesquisadora, 32 categorias de análise. Nesse processo de codificação, a pesquisadora realizou a associação entre os pedidos de informação e as categorias criadas.

Em seguida, as categorias temáticas foram associadas às perspectivas utilizadas no PDI 2019-2026 do IFRN, a saber: Estudantes e Sociedade, Processos Acadêmicos, Gestão e Infraestrutura e Orçamento. Tais perspectivas foram adaptadas do modelo BSC, tomando por base outros modelos de planejamento estratégico implementados em outras instituições federais de ensino. Para a perspectiva de Processos Acadêmicos, foram definidos os temas "Ensino", "Extensão", "Pesquisa e Inovação", "Pós-Graduação" e "Atividades Estudantis". E, na perspectiva de Gestão e Infraestrutura, foram definidos os temas estratégicos de "Gestão Administrativa e de Pessoal" e "Infraestrutura e Tecnologia da Informação".

A Tabela 3, abaixo, apresenta as 32 categorias temáticas elaboradas no âmbito da pesquisa, a partir da análise de conteúdo dos pedidos de informação, e o total de

solicitações de informações referentes a cada categoria, bem como o inter-relacionamento entre as categorias temáticas e a perspectiva ou o tema estratégico da instituição, em consonância com o PDI 2019-2026.

Tabela 3 – Categorias temáticas elaboradas a partir da análise de conteúdo das solicitações de informações

Categorias temáticas	Perspectivas/temas estratégicos	Quantitativo
Seleção e mobilidade de pessoal	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	315
Quadro de referência dos servidores	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	84
Dados funcionais de servidores, discentes e cursos	Estudantes e Sociedade	39
Cópia de processo e/ou expediente	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	24
Contratos	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	18
Competências e estrutura organizacional, endereços, telefones e horários de funcionamento	Estudantes e Sociedade	12
Acesso discente	Processos Acadêmicos/Ensino	11
Documentos institucionais	Estudantes e Sociedade	11
Acesso à informação	Estudantes e Sociedade	7
Gestão orçamentária e financeira	Orçamento	7
Governança Administrativa, Gestão de Riscos e Controles Internos	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	7
Registro de ponto	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	7
Gestão documental	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	6
Registros acadêmicos	Processos Acadêmicos/Ensino	6
Cadastro e pagamento de pessoal	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	5
Licitação	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	5
Política de capacitação e qualificação de servidores	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	5
Políticas inclusivas e afirmativas	Processos Acadêmicos/Ensino	5
Processo eletrônico	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	5
Tecnologia da Informação	Gestão e Infraestrutura/Tecnologia da Informação	5
Aposentadoria	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	4
Governança em gestão de TI	Gestão e Infraestrutura/Tecnologia da Informação	4

Inovação	Processos Acadêmicos/Pesquisa e Inovação	3
Permanência e êxito dos estudantes	Processos Acadêmicos/Ensino	3
Processo Administrativo Disciplinar	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	3
Sustentabilidade ambiental	Gestão e Infraestrutura/Infraestrutura	3
Eleições	Estudantes e Sociedade	2
Políticas e programas estudantis	Processos Acadêmicos/Atividades Estudantis	2
Calendário acadêmico	Processos Acadêmicos/Ensino	1
Empregados terceirizados	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	1
Gestão de Pessoas por competências	Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	1
Gestão de projetos	Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	1
Total		612

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa.

Antes de adentrar no detalhamento das categorias temáticas, foi realizada a comparação das categorias temáticas com o estudo de Souza (2018). Constatou-se que 37,5% das categorias não constavam no modelo proposto por Souza (2018) para divulgação das informações. Ante o resultado exposto, pode-se inferir que, apesar das IFES apresentarem características semelhantes, cada instituição possui particularidades nas demandas de informações, que podem variar em razão do que a instituição já publicita através de transparência ativa ou não, do perfil dos demandantes, dentre outros.

A partir da categorização dos pedidos por perspectivas estratégicas, constatou--se que, das 612 solicitações, 503 concernem à perspectiva estratégica "Gestão e Infraestrutura", o que corresponde a 82,18% das solicitações, seguida da perspectiva "Estudantes e Sociedade" com 11,60%, "Processos Acadêmicos" com 5,06% e "Orçamento" com 1,14%.

Dentre as 503 solicitações referentes à perspectiva estratégica "Gestão e Infraestrutura", 81,91% das solicitações referem-se ao tema estratégico "Gestão de Pessoal", 13,92% a "Gestão Administrativa", 1,79% ao tema "Tecnologia da Informação" e 0,60% à "Infraestrutura".

Já com relação às solicitações referente à perspectiva estratégica, das 31 solicitações referente à "Processos Acadêmicos", 83,87% dos pedidos de informação referem-se ao tema estratégico "Ensino", 9,68% à "Pesquisa e Inovação" e 6,45% ao tema "Atividades Estudantis. Há de se destacar que não houve pedidos de acesso à informação, durante o período de análise, correspondentes aos temas estratégicos "Extensão" e "Pós-Graduação".

A Tabela 4, a seguir, apresenta o quantitativo de pedidos por perspectiva/temas estratégicos ao longo do período de análise.

Tabela 4 – Quantitativo de pedidos por Perspectiva/tema estratégico

Perspectiva/tema estratégico	Jul-Dez/2015	Jan-Dez/2016	Jan-Dez/2017	Jan-Dez/2018	Jan-Jul/2019	Total
Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal	28	90	146	105	52	421
Estudantes e Sociedade	5	27	9	19	11	71
Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa	10	11	17	22	10	70
Processo Acadêmicos/Ensino	1	7	8	5	5	26
Gestão e Infraestrutura/Tecnologia da Informação	0	2	5	0	2	9
Orçamento	2	1	2	0	2	7
Processos Acadêmicos/Pesquisa e Inovação	0	0	0	1	2	3
Gestão e Infraestrutura/Infraestrutura	0	0	0	0	3	3
Processo Acadêmicos/Atividades Estudantis	0	0	1	1	0	2
Processos Acadêmicos/Extensão	0	0	0	0	0	0
Processos Acadêmicos/Pós-Graduação	0	0	0	0	0	0
Total	46	138	188	153	87	612

Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados da pesquisa.

A partir da análise da tabela supracitada, verificou-se que as perspectivas "Gestão e Infraestrutura/Gestão de Pessoal", "Estudantes e Sociedade", "Gestão e Infraestrutura/Gestão Administrativa" e "Processos Acadêmicos/Ensino" foram as

mais demandadas pela sociedade e as que receberam demandas de informações durante todos os anos. Já com relação as demais solicitações, observa-se que não houve constância dos pedidos no decorrer dos anos.

O tema estratégico "Gestão de Pessoas" figurou durante todos os anos como aquele com o maior número de solicitações de informação. De 2015 a 2019, esse tema correspondeu, respectivamente, a 60,86%, 65,21%, 77,65%, 67,30% e 61,90% dos pedidos de acesso à informação realizados ao IFRN. A maior aceleração, ocorrida no ano de 2017, pode ser justificada em razão de o instituto ter realizado nesse ano concursos públicos para o provimento de cargos de Professor da Carreira do Magistério de Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e de Técnico-Administrativo em Educação, o que sinaliza para o uso frequente da LAI pelos servidores públicos e possíveis candidatos a cargos públicos.

Fundamentado nos dados apresentados e considerando o organograma de referência da Reitoria, aprovado pela Resolução nº 16/2011-CONSUP/IFRN, a Diretoria de Gestão de Pessoas, responsável por "planejar, coordenar, executar e avaliar projetos e atividades relacionados à seleção, admissão, ao acompanhamento e desenvolvimento dos servidores" (IFRN, 2011, informação online), foi o setor da instituição que mais recebeu pedidos de acesso à informação.

Durante a análise de conteúdo dos pedidos de acesso à informação, pode-se inferir que a instituição apresenta alguns desafios para a efetivação do acesso à informação, a saber:

- a recorrência dos pedidos relacionados à área de gestão de pessoas revela a necessidade de o IFRN divulgar dados e informações sobre o tema, ou ainda melhorar as informações já divulgadas.
- a busca de informações pelo tema "seleção e mobilidade de pessoal" indica uma possível utilização do canal de acesso para o atendimento às demandas de caráter individual e não societário, o que sinaliza a importância de mobilizar e encorajar a sociedade a ocupar os espaços existentes enquanto agentes fiscalizadores das práticas de gestão.
- o fato de os solicitantes utilizarem o serviço de acesso à informação para realizarem reclamações, elogios, denúncias, demandas geralmente

relacionadas às ouvidorias, demonstram a necessidade de a instituição orientar sobre os propósitos de cada canal.

- o quantitativo de pedidos desconsiderados, evidencia a importância de a instituição orientar corretamente o cidadão sobre os mecanismos para realizar um pedido de informação.

Por meio dos resultados encontrados nesse estudo e considerando que os servidores do SIC não são os detentores das informações, é imprescindível uma maior articulação entre esses servidores, que são a porta de entrada das demandas da sociedade e o setor de Gestão de Pessoas do Instituto, área que absorve o maior número de solicitações de informações.

Nesse sentido, torna-se imperioso o estabelecimento de boas práticas de gestão, que vão além das respostas aos pedidos dentro do prazo. Faz-se necessário, conforme estudo realizado por Ventura (2015), que os fluxos informacionais estejam delineados de forma estruturada e sistematizada, para que a instituição trabalhe de forma articulada e integrada, disposta a atender as demandas e aprimorar a transparência pública dentro da instituição, com vistas a repensar a comunicação praticada pelo órgão sob o prisma do acesso à informação.

Dessa forma, como demonstrado por Ferreira e Perucchi (2011), é preciso compreender como ocorre as etapas do fluxo de informação no âmbito da instituição dentro do contexto da captação e produção da informação, para gerenciar a informação e transformá-la em informação estratégica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo analisar as informações mais solicitadas pela sociedade ao IFRN a partir dos pedidos de acesso à informação. De modo a alcançar esse objetivo, o estudo foi realizado em duas etapas. Para tanto, utilizou-se como técnica de coleta de dados a análise documental, e os dados foram apreciados por meio da análise de conteúdo e de frequência.

A primeira etapa consistiu em identificar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade ao IFRN via SIC de julho de 2015 a julho de 2019. Em atendimento à primeira etapa, constatou-se que: a) das 781 solicitações, 612 tiveram

acessos concedidos e foram respondidas em sua integralidade pela Instituição; b) das 169 solicitações que não tiveram o acesso concedido, o fato de a solicitação não tratar de uma solicitação de informação foi a principal razão do pedido não ter sido respondido, correspondendo a 42,60% dos pedidos desconsiderados, seguidos de "informação inexistente" e "acesso negado", com 14,79% e 14,20% dos casos respectivamente; c) o ano de 2017 registrou o maior número de pedidos de acesso à informação, ao passo que 2018 foi o ano com o maior quantitativo de pedidos desconsiderados.

Na segunda etapa buscou-se categorizar os pedidos de acesso à informação realizados pela sociedade ao IFRN via SIC, evidenciando as informações mais solicitadas e os setores com mais demandas por informação. A partir da técnica de análise de conteúdo e utilizando-se da estatística descritiva, cumpriu-se essa etapa com a elaboração de 32 categorias temáticas e a associação dessas categorias com as perspectivas estratégicas do PDI 2019-2026, conforme resultados apresentados na Tabela 4. O tema estratégico "Gestão de Pessoas" figurou durante todos os anos como aquele com o maior número de solicitações de informação, sendo a Diretoria de Gestão de Pessoas o setor mais requisitado. A categoria temática "Seleção e mobilidade de pessoal" representou mais da metade dos pedidos de acesso à informação, com 51,47% das solicitações.

Os resultados alcançados sinalizam ainda para duas considerações. A primeira é que, o ano com maior número de pedido de informações foi o ano no qual a instituição realizou concurso público para provimento de cargos, e que a categoria temática "seleção e mobilidade de pessoal" foi a mais demandada, o que reforça a necessidade da instituição de buscar uma coordenação e padronização da gestão de informação entre a área de Gestão de Pessoas e de Comunicação Social do instituto.

Outro fator de destaque é que as categorias temáticas mais demandadas parecem refletir que a LAI, no âmbito do IFRN, é utilizada frequentemente por servidores públicos e candidatos que almejam um cargo público, o que pressupõe um interesse pessoal na busca por informações e um conhecimento prévio sobre o acesso à informação.

Em que pese o trabalho ter atendido às proposições concernentes ao objetivo, faz-se mister pontuar que a escassez, no âmbito das instituições federais de ensino, de estudos semelhantes ao proposto, dificultou a comparação entre os temas mais demandados, sendo este uma das limitações do estudo.

O levantamento e análise do conjunto de temas prioritários a partir das demandas de informações da sociedade e a identificação dos setores do IFRN com mais demandas por informação visa contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, bem como a promoção da transparência pública.

Assim, recomenda-se como sugestão para futuras pesquisas, a replicação desse modelo em outras instituições de ensino e em outros períodos, com vistas a comparar os resultados obtidos neste estudo. De modo a avançar no estudo da transparência ativa e passiva, sugere-se, que seja realizada a comparação das informações disponibilizadas pelo IFRN em transparência ativa com os pedidos de acesso à informação realizados ao órgão via SIC e, ainda, para a compreensão da gestão de informações no âmbito das instituições, a realização de um estudo qualitativo aprofundado, com entrevistas dos servidores das áreas envolvidas, a fim de analisar as principais barreiras e desafios que o órgão vivencia enquanto facilitador do acesso à informação na visão dos servidores respondentes do SIC, daqueles que atuam nas áreas que são demandadas com frequência, dos responsáveis pela gestão documental, dentre outros.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no Brasil**. 2012. 133f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ARTIGO 19. **Por dentro do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC): uma guia para gestores públicos**. 2019. Disponível em: <https://artigo19.org/wp->

content/blogs.dir/24/files/2019/04/Guia_Por_dentro_do_eSIC.pdf. Acesso em: 2 maio 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2016.

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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto?D7724.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 18 dez. 2011. Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 dez. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 2. ed. Brasília: CGU, 2016. Disponível em: http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/aplicacao_lai_2edicao.pdf. Acesso em: 8 jun. 2018.

GRAU, Nuria Cunill. La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad? **Revista Chilena de Administración Pública**, n. 8, p. 22-44. 2006. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>. Acesso em: 22 jul. 2019.

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. 3–23.
<https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0001>

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – IFRN. **Relatório de gestão 2019**. Natal, 2020. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-2019/view>. Acesso em: 25 jul. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – IFRN. **Resolução 22/2019 – CONSUP/IFRN, de 14 de maio de 2019**. Aprova o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2019-2026 do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Disponível em: <http://portal.ifrn.edu.br/conselhos/consup/resolucoes/2019/resolucao-no-22-2019/view>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – IFRN. **Resolução nº 16/2011-CONSUP, de 1 de julho de 2011**. Aprova o regimento interno da reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte. Disponível em: <http://portal.ifrn.edu.br/conselhos/consup/resolucoes/resolucoes-2011/RESOLUCaO%20No%2016%202011%20-%20Aprova%20o%20Regimento%20Interno%20da%20Reitoria.pdf/view>. Acesso em: 12 jun. 2019.

INSTITUTO FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE – IFRN. **Relatório de gestão 2005**. Natal, 2006. Disponível em: <https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/auditorias/relatorios-de-gestao/relatorio-2005.pdf/view>. Acesso em: 3 set. 2019.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública: Dimensões político-informacionais. In: ENANCIB, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.eventosecongressos.com.br/metodo/enancib2012/arearestrita/pdfs/19384.pdf>. Acesso em: 12 maio 2019.

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

MEDEIROS, Simone Assis; MAGALHÃES, Roberto; PEREIRA, José Roberto. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>. Acesso em: 15 maio 2019.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, Gregory; BERSCH, Katherine. Conceptualizing the quality of transparency. **Political Concepts**, v. 49, p. 1–27, 2011. Disponível em: http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PC_49_Michener_Bersch.pdf. Acesso em: 15 jul. 2019.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 62, p. 407–423, 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 11 nov. 2018.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIERA, Audí Luiz. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 135-146, abr. 2006. ISSN 2175-8069. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/1143>. Acesso em: 3 maio 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

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. 125f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2018.

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. 155f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação – Departamento de Ciência da Informação, UFPE, Recife, 2015.

YAZIGI, Alejandro Ferreiro. Dinero, política y transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción. *In*: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC), 9., 1999, Durban. **Annals [...]** Durban, 1999.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis: UFSC, n. 12, 2015.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Transparência**: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019.