

Transparência Governamental: análise da gestão da Universidade Federal de Rondônia¹

MARCILENE DE ASSUNÇÃO

Mestre em Administração Pública pelo PROFIAP
Universidade Federal de Rondônia (UNIR)
Porto Velho – RO, Brasil

ELEONICE DE FÁTIMA DAL MAGRO

Doutora em Geociências e Meio Ambiente e docente do
curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal
de Rondônia (UNIR) – Cacoal – RO, Brasil

Abstract:

As set out in the Federal Constitution, the Democratic Rule of Law must administer the public good in a transparent manner, and to that end, regulate government actions. The Laws on Access to Information and the Fiscal Responsibility were enacted aiming at transparency, management control and popular participation. This article aimed to analyse the transparency actions adopted by the Federal University of Rondônia in order to comply with the Fiscal Responsibility Law and the Access to Information Law at the administrative, budgetary and financial levels. The qualitative exploratory research was a single-case study, based on the deductive method. Data collection was performed in four stages with bibliographic, documentary research, interviews and unstructured observation of the electronic websites. The results presented in the diagnosis showed that there is partial compliance with the necessary requirements set by the laws. It is concluded that the University does not provide the information in a properly clear and accessible way.

¹ Governmental Transparency: an analysis of the Federal University of Rondônia Management

Keywords: Government Transparency; Information; Law on Access to Information; Law on Fiscal Responsibility; Federal University of Rondônia.

Resumo:

A Constituição Federal estabelece que o Estado Democrático de Direito deve administrar o bem público de forma transparente, e para tanto, regulamenta as ações governamentais. A Lei de Acesso à Informação e a Lei de Responsabilidade Fiscal foram promulgadas visando a transparência, o controle da gestão e a participação popular. O presente artigo buscou analisar as ações de transparência adotadas pela Universidade Federal de Rondônia para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro. A pesquisa qualitativa, do tipo exploratória, constituiu-se em um estudo de caso único, baseando-se no método dedutivo. A coleta de dados foi realizada em quatro etapas, com pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas e observação não-estruturada dos sítios eletrônicos. Os resultados apresentados no diagnóstico evidenciaram que há o cumprimento parcial dos quesitos necessários exigidos pelas leis. Conclui-se que a Universidade não disponibiliza as informações de forma clara e acessível.

Palavras-chave: Transparência governamental; Informações; Lei de Acesso à Informação; Lei de Responsabilidade Fiscal; Universidade Federal de Rondônia.

1. INTRODUÇÃO

Um marco para a Administração Pública no Brasil foi o advento da Constituição Federal (CF), promulgada em 05 de outubro de 1988 e que impulsionou um grande avanço na institucionalização democrática no país. São muitas as discussões teóricas e acadêmicas sobre a democracia. Dentre outros temas relacionados, nota-se uma ampla produção a respeito da transparência governamental e sua importância para a administração pública brasileira.

Como estabelecido nos Art. 20 ao 32 da Constituição Federal, o Estado é o responsável pela administração dos bens públicos, os quais

tem por finalidade atender as necessidades dos cidadãos e, para cumprir tal finalidade, vale-se da Administração Pública, cujos diversos órgãos asseguram os direitos sociais e individuais aos cidadãos. Diante disto, ressalta-se que todos os órgãos que lidam com o bem público devem se submeter, dentre outros preceitos constitucionais, às normas de transparência, publicidade, economicidade, eficiência, celeridade e prestação de contas dos recursos públicos que estão sob sua responsabilidade, conforme preconiza o Art. 37 da CF (BRASIL, 1988).

Para a normatização de tais preceitos democráticos, um dos resultados mais marcantes foi a aprovação no ano de 2000, da Lei Complementar nº 101, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo intuito é de estabelecer normas aos agentes públicos para prestarem contas de suas ações, sendo a transparência governamental um dos pressupostos para uma boa gestão fiscal. Dentre outros avanços em direção à transparência governamental, destaca-se a publicação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a denominada Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2000; 2011).

Nesse processo de otimização da transparência, Mimicopoulos *et al* (2007) ressaltam a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Na era digital, as ferramentas das TICs têm alterado a relação entre o setor público e a sociedade, sendo que a cada dia, a Administração Pública proporciona mais transparência em suas ações com o uso das tecnologias. Mello (2009) corrobora ao enfatizar que o envolvimento maior da sociedade na governança, por meio do uso das TICs, tem atingido um papel importante para uma melhor atuação social das funções do governo, não apenas na disponibilização de informações *online*, mas também no desempenho da administração pública, na participação da sociedade e no controle das ações governamentais.

Assim, observa-se que as Instituições Federais de Ensino Superior, que fazem parte da Administração Pública Federal e como tal devem buscar alcançar o novo modelo de governança, adaptando-se à nova realidade e demandas que lhe são apresentadas. Nessa perspectiva, a Universidade Federal de Rondônia (UNIR), a maior instituição pública de Ensino Superior do Estado de Rondônia e que é objeto desta pesquisa, tem o dever de respeitar a legislação vigente, obedecendo aos princípios que regem a Administração Pública. Daí a

necessidade de se discutir e implantar práticas de gestão que otimizem a transparência governamental na instituição.

Diante desse quadro e considerando-se o arcabouço legal vigente no Brasil e que rege a matéria, apresenta-se o problema norteador desta pesquisa, ao passo que se questiona: quais os mecanismos que a UNIR efetivamente adota para otimizar a transparência de suas ações no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro, com vistas a cumprir com os requisitos da LRF e da LAI?

Traçou-se como objetivo geral analisar as ações de transparência adotadas pela UNIR com vistas ao cumprimento da LRF e LAI no que tange à sua gestão administrativa, bem como às questões orçamentárias e financeiras. Complementarmente, os objetivos específicos são: a) enfatizar a importância da transparência das ações administrativas, orçamentárias e financeiras para as Instituições Federais de Ensino Superior; b) verificar se as informações exigidas pela LRF no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro são disponibilizadas pela UNIR de forma clara e acessível à sociedade; e c) verificar se as informações exigidas pela LAI encontram-se disponibilizadas ao cidadão de forma clara e acessível, identificando-se os meios.

Nesse cenário, destaca-se a relevância desta pesquisa, a qual visa fomentar as discussões acerca da obrigatoriedade da transparência governamental na universidade, bem como o atendimento das recomendações do TCU, por meio do Acórdão nº 2.729//2017 (BRASIL, 2017).

Justifica-se a importância do tema para a sociedade, bem como para a própria instituição, uma vez que esta deve estar aberta à comunidade por ser financiada com recursos públicos, e por ser um espaço de liberdade para discussões, o que possibilita a participação popular, o acesso à informação, consolidando a democracia no país, além de ser uma obrigatoriedade legal, em muitos aspectos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Teoria da Agência

Como base para compreensão do problema apresentado em relação à transparência da gestão, esta pesquisa fundamenta-se na Teoria da Agência. Assim, como no âmbito empresarial, no qual existem complexas relações que são definidas como contrato: “sob o qual uma

ou mais pessoas, denominadas de o (s) principal (is) emprega uma outra pessoa denominada de (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente” (JENSEN; MECKLING, 2008, p. 89), também no âmbito do setor público existem relações complexas, evidenciadas entre o ator principal (cidadãos - proprietários dos recursos públicos) e o governo, assim entendido como o agente - que recebeu por delegação o poder de gerir os recursos públicos (SANTOS; PINHEIRO; QUEIROZ, 2014). Essa relação contratual é chamada por Schillemans (2013) como uma relação de agência, essencialmente conflituosa, pois se concentra na regulação de interesses conflitantes entre esses dois atores.

Para Bairral, Silva e Alves (2014, p. 647) todo esse conflito fundamenta-se na questão da informação incompleta, “que remete à posse, pelo agente (gestor público), de um conjunto privilegiado de informações sobre as atividades desenvolvidas no relacionamento com o principal (cidadão)”. Na relação de agência, o agente tem mais informação sobre as atividades que desenvolve do que o principal, surgindo, então, diversos problemas, como a assimetria de informações que gera outros problemas, o de credibilidade, por exemplo (ATTILA, 2012).

De acordo com Wrubel e Fernandes (2014, p. 06), outro problema nesta relação reside na dificuldade de acompanhar a adequação das ações do agente e o seu desempenho que, “pode ser minimizado por meio de uma maior quantidade e qualidade das informações disponíveis”. Afere-se que um dos objetivos da teoria é tratar dos problemas resultantes dos conflitos de interesses nas relações entre governantes e cidadãos, de forma que as assimetrias informacionais sejam reduzidas, alinhando os interesses dos envolvidos. Assim, uma forma de aproximação entre principal e agente é a transparência, a clareza e a tempestividade das informações, conforme Bairral, Silva e Alves (2014). Além do monitoramento, do controle, das ouvidorias, das sindicâncias, da fiscalização da mídia e da sociedade civil e da ampla divulgação de informações, que são outras medidas sugeridas por Zorzal (2015) e Yesilkagit (2004).

Nessa perspectiva, destaca-se a importância do acesso à informação completa pelo principal para se ter uma relação contratual eficiente, pois de posse das informações pode-se observar as ações do agente, analisando seu comportamento e os resultados dessas ações

(Eisenhardt, 1989). Mello (2009) corrobora com Eisenhardt (1989) ao afirmar que tais problemas de assimetrias informacionais estão no centro da vida democrática, e que a busca por uma maior evidenciação e transparência dessas informações governamentais é essencial para assegurar que a sociedade possa acompanhar o desempenho dos gestores.

Após esta exposição sobre a relação de agência entre o governo e o cidadão, aborda-se a seguir a importância da transparência governamental para as Instituições Federais de Ensino Superior.

2.2 Transparência governamental e sua importância para as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)

A transparência é um princípio elementar envolvendo as temáticas democracia e Administração Pública Brasileira, uma vez que, a transparência, que decorre do Estado Democrático de Direito, almeja basicamente legitimar as ações praticadas pela Administração Pública por meio da redução do distanciamento que a separa dos administrados, no caso, os cidadãos. Ainda no que tange a transparência, o primeiro ponto a ser observado é o princípio da publicidade, expresso na Constituição de 1988 em seu art. 37, o qual impõe aos gestores a obrigação de tornar público seus atos (BRASIL, 1988). No entanto, tornar uma informação pública nem sempre significa ser transparente. Conforme Platt Neto *et al* (2007, p. 76), “transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva, útil e compreensível, portanto, não ser transparente”. Os autores afirmam que, sendo a transparência um princípio da gestão fiscal responsável, infere-se a publicidade e a clareza das informações.

A transparência, como princípio da gestão fiscal responsável, pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações. Assim, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (2000) enfatiza que só é transparente uma informação que é compreensível pelo usuário. Ainda de acordo com o guia do TCE/SC (2000) e Platt Neto *et al* (2007), a transparência expressa na LRF constitui-se em um mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais.

O entendimento da Controladoria Geral da União (CGU) vai ao encontro de tais ideias ao afirmar que as informações devem estar,

além de publicadas e disponíveis, transparentes e com uma linguagem clara, simples e acessível, para que o cidadão tenha um fácil entendimento dos dados, ou seja, as informações devem ter uma linguagem denominada de “linguagem cidadã” (BRASIL/CGU, 2013).

Dentre outras definições e classificações, Zuccolotto (2014) aborda a transparência quanto a sua iniciativa, que pode ser ativa ou passiva. A transparência ativa é definida pelo autor como sendo a divulgação periódica e sistematizada da gestão, resultante de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações que determinam quais informações são relevantes para que a sociedade possa acompanhar e comparar a evolução dos serviços públicos por meio dessas informações disponíveis e transparentes.

Por outro lado, o autor enfatiza que o cidadão tem o direito de ter livre acesso às informações referentes à gestão e pode solicitá-las a qualquer momento, sendo que o governo tem a obrigação de fornecê-las, salvo aquelas sigilosas e protegidas por lei. Essa “obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram, o acesso tempestivo aos documentos oficiais” denomina-se transparência passiva (ZUCCOLOTTO, 2014, p. 75).

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação é um exemplo da transparência ativa, quando normatiza que os órgãos devem divulgar as informações obrigatórias e com periodicidade, e da transparência passiva, quando disponibiliza canal para que o cidadão possa buscar a informação que lhe é pertinente por meio de sistema, pessoalmente ou por telefone. A lei busca ir além da disponibilização das informações sobre a gestão. Sua visão principal é ativar maior participação dos cidadãos. A transparência passiva possibilita o “acesso participativo, igualitário e universal dos cidadãos às informações do governo” (MELLO, 2009, p. 82).

O frequente uso do termo transparência e os seus novos significados devem-se ao fato da disseminação das boas práticas de governança corporativa, o que indica o modo como as empresas são administradas e controladas conforme enfatizado por Zorzal (2015). Gama e Rodrigues (2016, p. 38), por sua vez, argumentam que “A transparência e o acesso às informações públicas são alguns dos pilares fundamentais de um governo aberto à participação social”. Para Zuccolotto e Teixeira (2017) a transparência é condição essencial para a consolidação das sociedades democráticas.

Assim, na tentativa de se tornar mais transparente e ter boas práticas da governança, o Governo Federal Brasileiro tem adotado instrumentos de Políticas Públicas de Informação tais como mecanismos de monitoramento, controle, ampla divulgação de informações, transparência, as quais foram estabelecidas como medidas, objetivando uma instituição com informações mais comparáveis e compreensíveis (GAMA; RODRIGUES, 2016).

Ao analisar a transparência nas universidades públicas, Sánchez e Elena (2006) enfatizam que tais instituições desempenham uma função significativa na construção do futuro do país, pois grande parte do capital intelectual está nas universidades, sendo necessários a proteção e o bom gerenciamento para se atingir excelência em educação. As autoras afirmam ainda que, tanto os investimentos em capital intelectual quanto em pesquisas, são recursos públicos. Logo, as universidades são sujeitas a transparência e a disseminar mais informação, sendo sua obrigação demonstrar o retorno social dos investimentos despendidos.

Outrossim, considerando seu papel diante da sociedade como um espaço de integração entre a comunidade, a academia e os poderes públicos de controle social e aberto para expressão de opiniões, atitudes e culturas, nada mais natural do que os gestores buscarem boas práticas de governança, usando a transparência de suas ações como um meio para evidenciar suas responsabilidades sociais e o bom uso dos recursos públicos.

Neste contexto, a seção seguinte enfoca o governo eletrônico e os avanços tecnológicos como boas práticas de governança, que influenciam as normativas governamentais e possibilitam ampliar o acesso à informação e à transparência.

2.3 O governo eletrônico

Prado (2009) aponta os movimentos de reforma do Estado, a reforma administrativa e o avanço de novas tecnologias na área da informática como propulsores para o surgimento do governo eletrônico. Segundo o mesmo autor, tendo em vista o processo de mudanças, o governo deve se adaptar ao novo contexto em que está inserido para atender às necessidades impostas pelas leis, a fim de garantir a transparência da gestão e cumprir com os princípios que regem a administração pública.

Com os avanços da tecnologia, da globalização, as facilidades de acesso à informação e, principalmente, com a difusão da *internet*, o governo também se envolve, utilizando as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) como ferramentas na gestão. As TICs estão cada vez mais rápidas e acessíveis, mudando a abordagem da gestão pública. Deve-se considerar que a sociedade quer ter acesso ao governo de modo cada vez mais facilitado, na expectativa de averiguar se os programas governamentais estão focados em suas necessidades (MELLO, 2009).

Assim, a implantação do governo eletrônico está vinculada à essência democrática de boas condutas públicas, de melhoria na prestação de serviços, que otimiza os gastos e atua com transparência. Busca, também, cultivar uma cultura de inovação nos processos e na gestão organizacional (BRANDÃO, 2016). Destarte, o governo eletrônico ou *e-governo* foi implantado por uma política sistemática, cuja visão era “estabelecer um novo paradigma cultural de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários, a melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos, a transparência e a simplificação de processos” (CHAHIN *et al*, 2004, p. 36).

Para Chahin *et al* (2004, p. 102), “O tema do governo eletrônico ingressou nas agendas governamentais com grande visibilidade e ensejou a discussão sobre seu sentido e as implicações para as experiências de reforma administrativa”. Deste modo, cada vez mais se amplia o acesso à informação no Brasil, principalmente, em relação à publicação em meios eletrônicos. Segundo Prado (2009), o governo eletrônico é muito mais amplo que a utilização das TICs, não é apenas um governo digital, o governo eletrônico refere-se a políticas públicas que disponibilizam instrumentos e serviços a sociedade, possibilitando maior interação entre comunidade e o agente público e melhorando os processos administrativos.

A implantação de políticas públicas, a partir de 2000 e, conforme Gama e Rodrigues (2016), a promulgação da Lei 9.755/1998 e a aprovação da Lei Complementar nº 101 em 2000, impulsionaram o uso da *internet* e prestação de contas, sendo um marco para a Administração Pública no Brasil. Sacramento (2005) por sua vez, argumenta que a LRF é uma das mais rigorosas legislações a respeito das prestações de contas e responsabilidade fiscal. Nessa perspectiva, afere-se que tanto a Lei de Responsabilidade Fiscal como a Lei de Acesso à Informação são as mais relevantes nos processos de

transparência, sendo detalhados a seguir os principais aspectos de ambas.

2.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): a transparência e a participação popular

A Constituição Federal de 1988 tornou obrigatórios vários dispositivos e princípios que alicerçam as ações dos gestores da Administração Pública, visando a participação dos cidadãos e o seu controle sobre as atividades administrativas. O *caput* do art. 37 prevê os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, aos quais todos os agentes públicos devem estar atentos. Quanto à publicidade, os artigos 163 a 169 estabelecem que lei complementar tratará sobre finanças e orçamento público (BRASIL, 1988).

A Lei Complementar nº 101/2000 foi aprovada para atender esses dispositivos da CF, bem como acompanhar as reformas de Estado que vem ocorrendo em vários países, após a década de 1970, cuja diretriz é substituir a administração pública burocrática pela gerencial e, desta forma, aumentar a eficiência na prestação dos serviços pelo Estado (BRASIL, 2000).

De total abrangência na Administração Pública, a LRF está apoiada em quatro eixos: planejamento, transparência, controle e responsabilização. A transparência está consubstanciada no capítulo IX da LRF, intitulado de “A Transparência, O Controle e Fiscalização”. Neste capítulo, o art. 48 aponta os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo Parecer Prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

A LRF viabiliza uma mudança institucional em relação aos recursos públicos, com isso, “espera-se que a sua correta aplicação contribua para o rompimento com a cultura patrimonialista vigente, favorecendo o desenvolvimento de uma nova cultura política” (ROZANSKI, 2009, p. 63). Então, a nova cultura política de transparência, possibilita a abertura das informações contábeis e financeiras, a responsabilização pelo mau uso dos recursos públicos, sendo, portanto, o fim do segredo, ou seja, uma nova visão de que os

recursos públicos pertencem à sociedade, e não ao governo ou aos governantes.

O TCE/SC (2002) e Cruz (2015) também destacam que a transparência figura na Lei Fiscal não na forma de conceito, mas sim como mecanismo para que a sociedade possa tomar conhecimento das contas e ações governamentais, a fim de acompanhá-las e participar efetivamente dos atos da administração pública. Deste modo, percebe-se que assegurar a integridade das informações divulgadas pela Administração Pública é requisito essencial para promover uma efetiva transparência fiscal, possibilitando assim, maior controle, tanto parlamentar, como os controles judiciais, administrativos, financeiros e o social (CRUZ, 2015). A LRF reforça a transparência orçamentária e financeira, e a LAI vem para regulamentar o acesso a informações de interesse público, tanto informações administrativas, orçamentária como financeira. Os procedimentos previstos nesta lei serão abordados no próximo tópico.

2.5 Lei de Acesso à Informação (LAI): o fortalecimento democrático com o direito do acesso à informação

O direito de acesso à informação é um direito humano fundamental que se revela indispensável ao Estado Democrático de Direito, pois a participação popular depende diretamente do acesso aos dados e documentos públicos que permitem que o cidadão atue e interfira nos destinos coletivos que o afetam. O reconhecimento internacional do direito de acesso à informação, a democratização de vários países bem como os grandes avanços nas tecnologias de informação e comunicação, a partir dos anos 90, incentivaram mudanças na relação entre o cidadão e as informações governamentais (BRASIL/CGU, 2013).

Gama (2015) salienta que a aprovação da LAI pode ser resultado das pressões de movimentos da sociedade civil e de uma sequência de decisões e políticas de Estado, bem como das pressões externas, devido a adesão do Brasil ao novo regime global de informações para melhorar a transparência das informações públicas. Segundo o autor, a referida lei reflete a “luta da sociedade contra a corrupção, por princípios de boa governança, voltados para resultados e maior eficiência no uso dos recursos públicos” (GAMA, 2015, p. 40).

O Manual da LAI relaciona os princípios mais relevantes que foram observados para a elaboração da LAI. Tais padrões são

baseados em critérios e práticas internacionais. O primeiro é o princípio da publicidade máxima, ou seja, o acesso é a regra e o sigilo a exceção; O princípio da transparência ativa e obrigação de publicar; O princípio da abertura de dados, formato aberto de dados de forma gratuita; e o princípio do governo aberto, mais transparente e com a disponibilização de dados por meio de mecanismos ágeis (BRASIL/CGU, 2013).

Destarte, observa-se que a Lei de Acesso à Informação estimula a transparência ativa, no art. 3º, inciso II, ressaltando o dever do Estado em divulgar as informações de interesse público, independente de solicitações, observando os princípios básicos administrativos (BRASIL, 2011).

Para que ocorra o ato de tornar públicas as informações e dar transparência à Administração Pública, a Lei nº 12.527/2011, também impõe em seu art. 8º o dever dos órgãos e entidades públicas de promoverem a divulgação, em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, estabelecendo nos incisos do seu § 1º um Rol Mínimo de informações que deverão ser divulgadas (BRASIL, 2011), conforme segue:

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

A transparência passiva, igualmente, é garantida no art. 9º da Lei nº 12.527/2011, que estabelece a obrigatoriedade do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o qual deve ser operacionalizado num espaço físico na sede do órgão e por meio eletrônico (BRASIL, 2011). Pelo meio eletrônico, foi disponibilizado o *e-SIC*, um sistema eletrônico estruturado de domínio do governo, que concentra

as informações, destinado àqueles que necessitam de informação e a requerem. O ícone que dá acesso ao SIC e ao *e-SIC* segue o mesmo padrão para todos os órgãos da esfera federal.

Destarte, ao mesmo tempo em que a LAI viabiliza o acesso à informação, impõe também uma postura proativa do governo que se volta para transparência ativa e passiva. Sabe-se que há dependência direta da vontade política dos agentes públicos para a garantia da eficiência ao acesso à informação ao cidadão, por fim, lhe é conferido certa autonomia, apoiada em novas tecnologias da informação como mecanismos de fiscalização social. A CGU aponta como vantagens na implementação da LAI, a prevenção da corrupção, o respeito aos direitos humanos, o fortalecimento da democracia, o aperfeiçoamento da gestão, o controle social e a participação popular (BRASIL/CGU, 2013).

Tendo em vista os conceitos e discussões ora abordados, apresenta-se a seguir, os procedimentos adotados para investigar a transparência na Universidade Federal de Rondônia e os passos que foram realizados para atingir os objetivos propostos neste estudo.

3 METODOLOGIA

Do ponto de vista da forma como o problema foi abordado, este estudo de caso possui abordagem qualitativa, visando interpretar um fenômeno, compreender e interpretar comportamentos, além de buscar explorar e descrever os acontecimentos. Na presente pesquisa, a abordagem qualitativa consiste na identificação e análise da transparência das ações orçamentárias e administrativas da UNIR, bem como o cumprimento da legislação vigente. Utilizou-se os preceitos do método dedutivo, partindo do pressuposto que as premissas verdadeiras levam às conclusões verdadeiras e que das questões gerais, chega-se ao particular (SIENA, 2007).

Para chegar à conclusão almejada, a premissa em questão é que todo órgão público que recebe recursos públicos deve ser transparente com seus gastos prestando contas à sociedade, deste modo, a Universidade Federal de Rondônia sendo um órgão mantido por recursos públicos, deve ser transparente.

Em relação aos seus objetivos, a pesquisa caracteriza-se como exploratória, uma vez que Gil (2019) esclarece que esse tipo de pesquisa tem como objetivo obter maior familiaridade com o problema

para torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Deste modo, a pesquisa enquadra-se como exploratória, uma vez que busca analisar as práticas que a UNIR utiliza para promover a transparência de suas ações orçamentárias, financeiras e administrativas, bem como analisar a aplicabilidade da LRF e da LAI. Portanto, caracteriza-se como estudo de caso único com pesquisa bibliográfica e documental.

A coleta dos dados foi realizada em quatro etapas: primeiramente foi desenvolvida pesquisa bibliográfica. Em um segundo momento foi utilizada a pesquisa documental, sendo que os principais documentos analisados foram: O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de 2014-2018, O Relatório de Gestão de 2017 e 2018, Os Planos de Ação Anual, instruções normativas, leis, decretos e portarias afetos à matéria objeto deste estudo.

Na terceira etapa, foi elaborado roteiro com vinte questões contendo quesitos estabelecidos na LRF e LAI e realizadas entrevistas com os gestores responsáveis pelos seguintes setores: Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), Pró-Reitoria de Administração (PRAD), Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças (DIRCOF), Diretoria de Planejamento, Desenvolvimento e Informação (DPDI), Diretoria de Tecnologia e Informação (DTI), Diretoria Administrativa de Porto Velho (DAPVH), Diretoria de Contratos, Convênios e Licitações (DCCL) e Assessoria de Comunicação (ASCOM). Por fim, foi elaborado roteiro também com vinte questões para observação não estruturada no Portal da UNIR e nos sítios eletrônicos da PROPLAN, PRAD, DPDI, DTI, DCCL.

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo. Para Bardin (2006) a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, cuja intenção é inferir conhecimentos relativos às condições de produção dos dados coletados. Sendo assim, foi confrontado o que a lei determina, o que os gestores informaram a esse respeito e o que de fato está publicado no portal da UNIR e nos demais sítios eletrônicos institucionais. Na sessão a seguir, são apresentados o diagnóstico da realidade organizacional, a análise e discussão dos dados e resultados.

4 RESULTADOS

Para o enfrentamento da situação problema, o diagnóstico da realidade organizacional é o primeiro passo da investigação, pois

subsídia a definição de estratégias. A seguir descreve-se a Universidade Federal de Rondônia e posteriormente são apresentados os resultados da pesquisa sobre a transparência na UNIR e discute-se esses resultados correlacionando com outros trabalhos e as referências pertinentes.

4.1 Caracterização da Universidade Federal de Rondônia

A Universidade Federal de Rondônia é uma universidade pública *multicampi*, presente em 08 (oito) municípios do Estado de Rondônia. A sede administrativa está localizada na capital do estado, Porto Velho. A instituição atua na educação superior com ensino, pesquisa e extensão, disponibilizando à sociedade 52 (cinquenta e dois) cursos de Graduação em diversas áreas. Oferta também cursos de Pós-graduação *Lato Sensu* (Especialização) e *Strictu Sensu* (Mestrado e Doutorado).

É responsável pela produção e difusão de conhecimento, visando o desenvolvimento da sociedade, contribuindo para a formação de profissionais em todo o Estado (UNIR, 2018). Na delimitação deste estudo, foram analisadas unidades centrais da UNIR, responsáveis pela parte administrativa, orçamentária e financeira: Pró-reitoria de Planejamento (PROPLAN), Pró-reitoria de Administração (PRAD), Diretoria de Planejamento, Desenvolvimento e Informação (DPDI), Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), Diretoria de Compras, Contratos e Licitações (DCCL), Diretoria de Orçamento e Finanças (DIRCOF), Diretoria Administrativa de Porto Velho (DAPVH), além da Assessoria de Comunicação (ASCOM).

O principal canal de divulgação das ações da UNIR é o sítio eletrônico oficial, o Portal da UNIR. Verificou-se que o Portal permite o acesso a todas as outras unidades e *campi*, bem como disponibiliza informações e documentos diversos, possui ícones de transparência obrigatórios como o Relatório de Gestão, o Acesso à Informação e o Portal Transparência. As informações do Portal da UNIR são de responsabilidade da Assessoria de Comunicação e cada setor da instituição é responsável por seus respectivos sítios eletrônicos para alimentar e atualizar as informações referentes as suas ações.

Quanto à transparência, a UNIR definiu como objetivos em seu PDI (2014-2018): “Criar políticas de comunicação pautadas no princípio da transparência, democratização da informação, divulgação do conhecimento e valorização institucional” e “Melhorar o sistema

acadêmico de informação”. Por ter relevante desempenho na região Norte como produtora de conhecimento e de transformação social, ser transparente em suas ações é mais um grande desafio de uma universidade *multicampi* no Norte do Brasil.

A divulgação de suas ações, tanto acadêmicas, quanto administrativas e orçamentárias, principalmente pela internet, é uma exigência legal determinada pela LRF e pela LAI, e, também recomendada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2.729/2017, o qual orienta as Instituições Federais de Ensino Superior a divulgarem ao público, em seu sítio na internet, as atividades vigentes de ensino, pesquisa e extensão dos professores, como preconiza a LAI.

Diante do exposto, o primeiro passo para responder ao questionamento objeto desta pesquisa foi entrevistar 08 gestores dos setores selecionados para obter a percepção destes a respeito das práticas de transparência da UNIR em relação aos requisitos da LRF e da LAI, e, posteriormente, analisar os sítios eletrônicos destes setores. Os dados obtidos são expostos a seguir.

4.2 Percepção dos gestores quanto à prática da transparência na UNIR

Na primeira parte da entrevista, foram apresentadas duas questões abertas a respeito das práticas de transparência, sendo: como o setor do entrevistado evidencia a transparência de suas ações e quais outras práticas de transparência a UNIR adota?

De posse dos dados coletados, pode-se resumir que os mecanismos de transparência legais são: o Relatório de Gestão; O Plano de Ação e o PDI; Portal Transparência; DOU e jornal impresso de grande circulação. Outras práticas citadas pelos entrevistados que ampliam a transparência, indo além da legalidade, são os telefones institucionais, móvel e fixo, SEI, SIG, SIGEC, *e-SIC*, *e-OUV*, *facebook*, e-mail institucional, sítios eletrônicos, Portal da UNIR, TV UNIR, Notas de Orientação, clipagem e *newsletter*. Tais práticas são apontadas pelos entrevistados como os esforços da instituição para estreitar o relacionamento com toda a sociedade, servidores e a comunidade acadêmica.

As respostas das demais questões foram agrupadas da seguinte forma: no Quadro 1 foi exposta a percepção dos gestores sobre as práticas de transparência relacionadas aos instrumentos da LRF e no Quadro 2 foram apresentados os dados relacionados a

percepção dos entrevistados sobre os instrumentos de transparência exigidos pela LAI.

Quadro 1 – Percepção dos Gestores sobre Práticas de Transparência na UNIR - LRF

Instrumentos de Transparência	Respostas dos gestores	Análise da Perspectiva dos Gestores
Relatório de Gestão	Todos os gestores informaram que o relatório é divulgado no Portal da UNIR.	Alguns setores não são responsáveis por essa divulgação, mas a prestação de contas de cada setor é consolidada neste documento.
Plano de ação	Todos os gestores informaram que o plano de ação é divulgado no Portal da UNIR, incluindo a divisão orçamentária de cada unidade. A diretoria da DTI informou também que publica o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), no qual constam todas as aquisições de TI.	Assim como no Relatório, todo o planejamento e a matriz de rateio aprovada pelo CONSAD estão no Plano de Ação. Os gestores estão cientes de suas metas que estão consolidadas no Plano de Ação Anual da UNIR, cuja elaboração tem base no PDI.
Portal Transparência	Os gestores afirmaram que realizam a divulgação (ou não se aplica)	O Portal da Transparência é visto como um cumprimento legal. Somente os setores que executam orçamento e finanças publicam suas ações no Portal. (DIRCOF/DAPVH)
Orçamento/ finanças/ licitação/ despesa	Nos setores de execução, informaram que publicam tais informações no Portal Transparência.	Tais ações são divulgadas em tempo real, por meio do SIAFI, vinculado ao Portal Transparência. Ocorre também anualmente por meio do Relatório de Gestão.
PDI	Todos os setores informaram da participação na elaboração, e a divulgação fica na própria página do PDI e no Portal da UNIR.	O PDI é elaborado em conjunto com todas as unidades para o planejamento de 5 anos. Há uma página própria para publicações do PDI
Fomento da participação da sociedade/ comunidade acadêmica	Dois gestores desconhecem se há a participação da sociedade na elaboração do PDI. O gestor da PROPLAN informou que está prevista audiências públicas na elaboração do PDI de 2019-2023.	A participação na elaboração do planejamento da UNIR pela sociedade, servidores e comunidade acadêmica é garantida nos regimentos da UNIR, por meio dos seus representantes nos conselhos. Inclusive há previsão no cronograma de elaboração do PDI (2019-2023) audiências públicas conforme informado pelos gestores.

Fonte: Dados da pesquisa

Destaca-se o fato mencionado pelos entrevistados ocorrido em maio de 2018, em que o sítio eletrônico da Universidade foi invadido por hackers e as páginas ficaram inoperantes e muitos dados foram perdidos. Aqueles que visitavam as páginas da UNIR em busca de

informações, recebiam a mensagem de que o sítio eletrônico não existia. Os gestores informaram que, devido à referida invasão e à escassez de servidores no setor, os sítios eletrônicos ainda não haviam sido totalmente atualizados na data da entrevista.

Na UNIR, conforme Instrução Normativa do TCU nº 63/2010 (BRASIL, 2010), relatada pelo gestor do planejamento em entrevista, os instrumentos exigidos pelo art. 48, da Lei nº 101/2000 restringe-se a três instrumentos de transparência da gestão fiscal, que são divulgados por meio eletrônico de acesso ao público:

- 1) Relatório de Gestão: no qual constam as informações de gestão, patrimonial, financeira e orçamentária;
- 2) O Plano de Ação Anual da UNIR: no qual constam todo o orçamento, o rateio para cada unidade e o planejamento dos gastos de acordo com as suas demandas; e
- 3) O Portal Transparência: que divulga a execução orçamentária e financeira em tempo real.

O Quadro 2 apresenta as respostas dos gestores referentes às práticas de transparência da LAI.

Quadro 2 – Percepção dos Gestores sobre Práticas de Transparência na UNIR - LAI

Instrumentos de Transparência	Respostas dos Gestores	Análise da Perspectiva dos Gestores
Há disponível procedimentos para acesso, o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades?	Os gestores informaram que estão disponíveis no Portal da UNIR, não tem em todos os sítios eletrônicos dos setores.	Na página inicial da DTI, DPDI, DCCL estão relacionados telefones, nomes dos diretores, endereço, coordenações e responsáveis.
Publica-se respostas a perguntas mais frequentes da sociedade?	A DTI informou que há em sua página espaço para as perguntas mais frequentes (FAQ), em elaboração. A DCCL informou que publica no Portal as Notas de Orientação e a PRAD expos sua ideia em implementar o “Você Sabia que ...”	Funcionando somente a ferramenta da DCCL. Porém, como é publicado no setor de notícias do Portal, as Notas de Orientação acabam se perdendo entre as notícias que são publicadas diariamente.
Existe o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) em espaço físico?	Dois gestores desconhecem se há espaço físico. Outro respondeu que a responsabilidade é da Reitoria. O gestor da PROPLAN informou que estava em transição. Passaria da PROPLAN para a Reitoria.	Nota-se déficit de transparência aqui. Se os próprios gestores da instituição desconhecem a existência ou não sabem qual o setor responsável, como a

		sociedade pode obter tal informação?
Está disponível ícone de acesso à informação?	Apenas a DPDI informou que em sua coordenação CID tem o ícone. As demais informaram que apenas existe no Portal da UNIR.	A obrigatoriedade do ícone é para a página inicial da instituição, pois o <i>e-SIC</i> é para toda a UNIR, que recebe e encaminha via e-mail para o setor de demanda.
Existe a publicação para acompanhamento de Programas/ projetos/ ações/ obras?	Não há acompanhamento mensal, apenas anual no Relatório de Gestão, conforme informaram.	Para o cidadão obter informação a esse respeito, deve acessar o Relatório de Gestão ou solicitar via <i>e-SIC</i> .

Fonte: Dados da pesquisa

Quanto ao quesito de divulgação em local de fácil acesso dos registros das despesas e das transferências de recursos financeiros, exigidos pela LAI, os entrevistados informaram que há apenas a publicação no Portal Transparência e no Relatório de Gestão.

Contudo, convém pontuar algumas observações em relação aos relatos dos entrevistados. Quanto aos telefones, nem todos os setores possui linha fixa. Na fase final da pesquisa, o contrato da telefonia móvel foi suspenso em razão do contingenciamento. As redes sociais, como o *facebook*, que poderiam ser utilizadas de forma mais ativa, as publicações não são realizadas com frequência, bem como os sítios eletrônicos que, uma grande parte, não são alimentados ou atualizados.

Quanto às Notas de Orientação, que respondem às dúvidas referentes à licitação, podem ser melhor aproveitadas se forem arquivadas no sítio eletrônico da DCCL, para consultas posteriores.

Tais pontos podem ser aprimorados, pois a divulgação de informações governamentais eficaz é essencial para assegurar que o principal possa acompanhar e entender melhor o desempenho dos agentes (MELLO, 2009). Platt Neto *et al* (2007) citam outras estratégias de divulgação e meios de comunicação como revistas, murais, cartazes, *outdoors*, cartilhas, reuniões e audiências públicas.

Após a exposição da percepção dos entrevistados, cumpre apontar no segundo passo desta pesquisa se os critérios presentes na LRF e na LAI são atendidos, observando os sítios eletrônicos das unidades que são objetos deste estudo.

4.3 Os sítios eletrônicos da universidade sob a ótica da LRF e da LAI

Nesta seção são tratados os dados obtidos por meio da análise dos sítios eletrônicos seguindo o roteiro com 20 (vinte) itens baseados nas exigências da LRF e na LAI. Primeiramente, apresenta-se os resultados referentes aos itens obrigatórios da LRF.

Quadro 3 – Resultado da Observação de Itens Obrigatórios da LRF para os Sítios Eletrônicos

Setor	Análise dos sítios	Resultados
Portal da UNIR	Estão disponíveis: o Relatório de Gestão do ano anterior; <i>link</i> para a página do PDI, do Portal Transparência, de Licitações e Contratos. Não há informação sobre o Plano de Ação	Todos os <i>links</i> encaminham para as respectivas páginas. Com exceção do Plano de Ação, o Portal da UNIR cumpre com a publicação dos mecanismos de transparência da instituição.
PROPLAN	Estão disponíveis: Instruções Normativas; Arquivo PDI 2004-2012. Não há informação sobre: o Plano de Ação, Relatório de Gestão, Portal Transparência ou PDI vigente.	A PROPLAN não atende na sua totalidade aos critérios de divulgação de instrumentos de transparência da LRF, tendo em vista que os referidos documentos são de sua responsabilidade e não estão divulgados no respectivo endereço eletrônico.
DPDI	Estão disponíveis: Relatórios de Gestão de 2013-2018; Planos de Ação de 2017-2019; Proposta Orçamentária de 2013-2019. Não há informação sobre: Portal Transparência ou PDI.	Os Relatórios e Planos de Ação de anos anteriores não estão completos, porém há <i>link</i> para acessar a CID, no qual são publicados outros relatórios e informações.
DTI	Estão disponíveis: O Plano Diretor de Tecnologia da Informação; ícone do Portal Transparência. Não há informação sobre: Relatório de Gestão, Plano de Ação, PDI.	Considerando as competências do setor, estão disponíveis informações relacionadas à área de Tecnologia da Informação (TI), como: o PDTI no qual consta o planejamento das aquisições de TI; Os Termos de Referência para as licitações de componentes de TI. Este setor atende aos critérios da LRF de transparência.
CID	Estão disponíveis: <i>links</i> para Portal Transparência, PDI, <i>e-SIC</i> , Relatórios de Gestão 2003-2017; Propostas e Plano de Ação de 2013-2018; dados institucionais.	Este sítio eletrônico apresenta de forma mais completa e organizada os relatórios e Planos de Ação. Porém, não atende em sua totalidade a LRF, considerando que se a informação não estiver de fácil acesso, resultaria na dificuldade do monitoramento e controle das ações governamentais. O cidadão quando acessa o Portal da UNIR, não tem conhecimento sobre esta coordenação.
PRAD	Não há informações orçamentárias ou administrativa.	Sítio eletrônico não está sendo utilizado. As informações são publicadas no BS e no Portal da UNIR.
DCCL	Estão disponíveis informações	Da parte orçamentária, não é competência

	referentes aos contratos e licitações da UNIR.	do setor emissão de empenho, mas é informado no sistema SIGEC os empenhos de cada contrato. Esse setor atualiza suas informações na página e publica muitas informações referente a suas atividades.
--	--	--

Fonte: Dados da pesquisa

Observa-se que, ao contrapor as informações dos gestores e a análise dos sítios eletrônicos, verifica-se que há informações desorganizadas e de difícil acesso, no caso do Plano de Ação e dos Relatórios de Gestão de anos anteriores, nota-se também que os sítios eletrônicos não foram alimentados, mesmo com o tempo decorrente entre o ataque do *hacker* e as coletas de dados.

Assim, observa-se que os setores analisados não atendem, em sua totalidade, aos critérios de divulgação de instrumentos de transparência da LRF, considerando que as informações desorganizadas e de difícil acesso resultam na dificuldade do monitoramento e controle das ações governamentais. A visibilidade das informações é uma condição para a transparência, ressaltam Mello (2009), Zuccolotto (2014) e Platt Neto *et al* (2007).

Zuccolotto (2017) resalta que vários estudos apontam falhas na transparência da gestão pública. O mesmo autor relata em sua pesquisa que os níveis de divulgação de informações orçamentárias ainda são primários, deixando a qualidade das informações a desejar com relatórios elaborados de forma excessivamente técnica. No Quadro 4 está disposto o resultado das observações nos sítios eletrônicos analisando os quesitos da LAI.

Quadro 4 – Resultado da observação de itens obrigatórios da LAI para os sítios eletrônicos

Setor	Análise dos sítios	Resultados
PROPLAN	Indica meios para o interessado entrar em contato via e-mail ou telefone, possibilita gravação de relatórios em diversos formatos; Não está disponível: a estrutura organizacional, horário de atendimento; perguntas mais frequentes; ícone do Serviço de Acesso ao Cidadão, nem o <i>link</i> para e-SIC;	A página acaba sendo inoperante, pois a ferramenta de pesquisa é apenas para a página e esta não tem informações; não está sendo alimentado, possui apenas alguns arquivos de Manuais e Instruções Normativas; sendo assim, descumpre o art. 8º da LAI.
DPDI	Disponibiliza: meios para o interessado entrar em contato via e-mail ou telefone, manuais, organograma, os Relatórios de Gestão não estão	O sítio eletrônico da diretoria atende parcialmente ao exigido no art. 8º, da LAI. Publica mais

	completos, mas tem <i>link</i> para a página da CID, possibilita gravação de relatórios em diversos formatos; Não está disponível: horário de atendimento; perguntas mais frequentes; ícone do Serviço de Acesso ao Cidadão, nem o <i>link</i> para <i>e-SIC</i> .	informações que a PROPLAN, porém as mesmas não estão sistematizadas e completas.
DTI	Disponibiliza: meios para o interessado entrar em contato via e-mail ou telefone; endereço; horário de atendimento; possibilita gravação de relatórios em diversos formatos; catálogo com serviços e softwares; Instruções Normativas sobre os sistemas; perguntas mais frequentes. Não está disponível: ícone do Serviço de Acesso ao Cidadão e o ícone <i>e-SIC</i> .	O sítio eletrônico da diretoria atende parcialmente ao exigido no art. 8º, da LAI. Mas itens como o FAQ precisam ser alimentados.
PRAD	Não tem nenhuma publicação	Não atende às exigências da LAI.
DCCL	Disponibiliza: meios para o interessado entrar em contato via e-mail ou telefone; endereço; possibilita gravação de relatórios em diversos formatos; Instruções Normativas; <i>link</i> para acessar SIGEC, COMPRASNET e SERPRO; notícias atualizadas com editais de licitação; Não está disponível: ícone do Serviço de Acesso ao Cidadão, <i>e-SIC</i> , horário de atendimento, perguntas mais frequentes.	Atende à LAI, enquanto mantém atualizadas informações sobre licitações, despesas, contrato e informações ao público de forma organizada.

Fonte: Dados da pesquisa

Cumpre ressaltar que todas as páginas analisadas contêm ferramenta de pesquisa de conteúdo, porém é limitada, pois a pesquisa é realizada apenas na página local. Conforme o art. 8º da LAI, “§ 3º Os sítios [...] deverão, na forma de regulamento, [...] I – conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”.

Para complementar a análise a respeito da transparência na instituição, optou-se por analisar a página da Coordenação de Informação e Desempenho (CID), apesar de não ter sido selecionada para estudo. Justifica-se tal decisão, considerando que a coordenação foi mencionada pelos entrevistados como uma referência na divulgação de informações.

De certa forma, a Coordenação atende aos requisitos mínimos exigidos pela Lei de Acesso à Informação no art. 8º, § 1º, incisos I, II, III, V, VI; § 3º, incisos I, II, III, IV, V, VI, VII, pois, disponibiliza informações orçamentárias, administrativas e acadêmica como: meios para o interessado entrar em contato via e-mail ou telefone; horário de atendimento; possibilita gravação de relatórios em diversos formatos; publica Manuais de Procedimentos, organograma da UNIR, os

Relatórios de Gestão e Acadêmicos, respostas de perguntas mais frequentes e o *link e-SIC*.

As informações estão estruturadas, organizadas, claras e com linguagem de fácil compreensão. De todos os sítios analisados, este é o mais completo de informações, com exceção do espaço para perguntas mais frequentes, que existe, porém não está sendo alimentado tendo em vista que contém apenas uma pergunta.

Contudo, o que impede a transparência dessas informações é o acesso. Como o usuário chega até essa fonte de informação? No Portal da UNIR não tem *link* que direciona para essa página, portanto, não atende ao caput do art. 8º da LAI, o qual determina que os órgãos devem promover, independentemente de requerimentos, a divulgação **em local de fácil acesso**, as informações.

Optou-se por analisar também o Portal da UNIR (www.unir.br), separadamente, em razão de ser o principal veículo de informações da instituição. Destaca-se que no referido portal publicam-se muitas informações. A cada clique em uma aba, abre-se um leque de informações diversas e notícias sobre toda a Universidade. Há informações acadêmicas, administrativas, notícias, eventos, editais, ações.

Todavia, torna-se difícil o acesso de forma rápida e fácil àquilo que se busca. Relembrando Platt Neto *et al* (2007), cumpre observar que, publicar informações nem sempre é ser transparente. Mesmo com tanta informação, ainda não é cumprido o Rol Mínimo de informações exigidas pela LAI.

O caput do art. 8º da referida lei impõe: “é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. A fim de promover essas informações o manual da CGU (BRASIL/CGU, 2013) instrui que seja elaborada uma página que abrigue tais informações, nos moldes definidos pela LAI.

A UNIR disponibiliza o *link* “Acesso à Informação” na página inicial, porém este encaminha para sítio eletrônico do Sistema de Informação ao Cidadão da UNIR, no qual não consta publicada nenhuma informação. Ressalta-se que, conforme Bairral, Silva e Alves (2014), a ausência de informação clara e tempestiva aumenta as assimetrias informacionais entre o agente e o principal, que resulta no distanciamento dessa relação.

Após pesquisa no próprio Portal, foi localizada no sítio da Ouvidoria uma página do modelo antigo de sítio eletrônico - usada antes do ataque dos *hackers*, ocorrido em 2018 – com algumas das informações do Rol Mínimo exigidos pela lei, porém, as informações estão desatualizadas e incompletas. Enfatiza-se, novamente, que ser transparente não é, somente, a publicização de informações, posto que estas precisam ser de fácil acesso, devendo ainda ser claras e de fácil compreensão (MELLO, 2009); (PLATT NETO *et al*, 2007); (BRASIL, 2011).

Em síntese, apresentado o diagnóstico da situação-problema, em resposta ao primeiro objetivo específico: enfatizar a importância da transparência das ações administrativas, orçamentárias e financeiras para as instituições de ensino superior: grande parte da resposta foi apresentada ao longo do capítulo do Referencial Teórico. Assim, constatou-se que a transparência governamental é um mecanismo pelo qual a sociedade pode acompanhar, controlar e participar das decisões governamentais quanto ao gerenciamento dos recursos públicos. Analisando a sua importância para as instituições federais, a transparência é um dos pilares da gestão, visto que o principal papel social das universidades públicas é a formação de cidadãos participativos, controladores e fiscalizadores das ações dos gestores.

Em relação ao segundo objetivo específico: Verificar se as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro são disponibilizadas de forma clara e acessível à sociedade; os resultados apontaram que os instrumentos da LRF são atendidos, há o cumprimento legal, contudo, não são disponibilizados de forma clara e acessível à sociedade.

Observou-se que a UNIR tem como entrave na transparência a disponibilidade de seus instrumentos de forma mais acessível para quem o procura, como por exemplo, o Plano de Ação que não está publicado no Portal da UNIR, e, a única forma de localizá-lo é a pesquisa em todos os sítios eletrônicos para localizá-lo. Não há informações orçamentárias ou financeiras dos setores analisados em seus sítios eletrônicos.

Em relação ao terceiro objetivo específico: Verificar se as informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação encontram-se disponibilizadas ao cidadão de forma clara e acessível; nota-se que além das práticas legais, a universidade utiliza outros meios como transparência ativa: as redes sociais, a TV UNIR, os sítios eletrônicos

dos setores da UNIR, os sistemas (SEI, SIGAA, SIGEC), clipagem e newsletters.

Quanto à transparência passiva: a forma mais convencional - atendimento físico e telefônico, os e-mails institucionais, os sistemas *e-SIC* e *e-OUV*. Entretanto, há o cumprimento, em parte, dos quesitos necessários, visto que os sítios eletrônicos apresentam informações desestruturadas e não estão atualizados. Salienta-se que há o descumprimento da lei em razão de: não existir no endereço eletrônico oficial, a página do Serviço de Informação ao Cidadão, com informações mínimas relacionadas na LAI.

Os resultados corroboram com a pesquisa de Gama (2015), cujos dados sugerem que as informações exigidas pela LRF não estão disponíveis nos sítios eletrônicos das universidades pesquisadas.

Para a autora, tal constatação pode refletir a dificuldade de localização de informações já disponibilizadas nos Portais Transparências, ou outros dados necessários para atender às necessidades do cidadão, bem como outros problemas mencionados por Platt Neto *et al* (2007), tais como informações incompletas e desatualizadas, *links* inexistentes (quebrados), dados em séries históricas descontinuadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as mudanças ocorridas na Administração Pública a partir dos anos de 1998 e 2000, destaca-se a abertura das ações governamentais para a transparência, sendo um marco para a história a lei de criação do Portal Contas Públicas e a LRF. O acesso à informação estreita as relações entre governo e sociedade, propiciando maior transparência do uso dos recursos públicos.

A participação popular nas decisões da gestão, o controle e a fiscalização das ações governamentais podem ser citados como ganhos da transparência. Uma administração transparente fortalece a democracia, permitindo à sociedade o acompanhamento dos atos do governo, ao passo que a transparência governamental é garantida por meio de leis, sendo que no Brasil as principais a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, leis estas que visam garantir a transparência mediante a publicização de informações e garantir o direito ao acesso às informações públicas como regra.

Sendo assim, o presente estudo teve como objetivo analisar as ações de transparência adotadas na Universidade Federal de Rondônia para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei de Acesso à Informação no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro. Para tanto, foram traçados quatro objetivos específicos, os quais permitiram responder a problemática do estudo realizado.

A pesquisa foi realizada em quatro etapas, sendo fundamentada a partir do conceito da Teoria da Agência, que permitiu compreender a necessidade de a Unidade Federada prestar contas ao cidadão, para reduzir as assimetrias informacionais.

A primeira e segunda etapas da pesquisa constituíram-se de pesquisa teórica, que possibilitou analisar a importância da transparência das ações administrativas, orçamentárias e financeiras para as Instituições de Ensino Superior. Observou-se que a transparência governamental é um mecanismo pelo qual a sociedade pode acompanhar, controlar e participar das decisões governamentais, principalmente em se tratando das instituições federais de ensino, cujo principal papel social é o desenvolvimento da sociedade por meio de cidadãos participativos.

Após a terceira e quartas etapas, compostas por entrevistas e observação direta nos sítios eletrônicos das unidades da UNIR, verificou-se que as informações exigidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito administrativo, orçamentário e financeiro são atendidas, contudo não são disponibilizadas de forma clara e acessível à sociedade.

Em relação às informações exigidas pela Lei de Acesso à Informação constatou-se que são atendidas parcialmente e não são disponibilizadas ao cidadão de forma clara e acessível, pois os sítios eletrônicos apresentam informações desestruturadas, desatualizadas, bem como o Portal da UNIR não disponibiliza o Serviço de Informação ao Cidadão.

Conforme abordagem realizada, destaca-se que a transparência e o acesso à informação pública permitem que a sociedade possa controlar e acompanhar como os recursos públicos estão sendo geridos, assegurando a integridade da gestão governamental. Conclui-se que, com mais informação, a sociedade passa a ser capaz de discernir com mais precisão o resultado das ações geradas com base nos recursos públicos, e a transparência é um importante passo em direção a um efetivo controle social. Quanto às

limitações no decorrer da pesquisa, ressalta-se a dificuldade no levantamento dos dados, tendo em vista a ausência de algumas informações nos sítios eletrônicos ou mesmo a obtenção de informações confusas, de difícil acesso e compreensão ou apresentam *links* quebrados.

Por fim, sugere-se como pesquisas futuras um estudo mais aprofundado para investigação sobre a transparência nos *campi* e núcleos, incluindo também, além da transparência de dados administrativos, orçamentário e financeiro, da área acadêmica, com a transparência de dados de pesquisa, ensino e extensão.

REFERÊNCIAS

- ARENAS, Marlene Valério dos Santos; ASSUNÇÃO, Marcilene de; SANTOS, Daniela Dourado. **Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Universidade Federal de Rondônia**. V Encontro Brasileiro de Administração Pública, Viçosa, MG, 2018.
- ATTILA, Gyorgy. **Agency problems in the public sector**. Annals of the University of Oradea (Economic Science Series), v. 21, n. 1, p. 708-712, 2012. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ora/journal/v1y2012i1p708-712.html>. Acesso em 02 Mai. 2019.
- BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.
- BARDIN, Laurence. (2006). Análise de conteúdo (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 8 de outubro de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 Mar. 2018.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. **Diário Oficial da União**. Seção I, Brasília DF, p. 01, 05/05/2000.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa 63/2010**. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/arquivos/instrucao-normativa-tcu-no-63-de-10-de-setembro-de-2010.pdf/view>. Acesso em: 29 Abr. 2018.
- _____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, da CF. Brasília, DF. **Diário Oficial da União**. Seção 1, Edição Extra, Brasília, DF, 18/11/2011, p. 01.
- _____. Controladoria-Geral da União. Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. **Brasília: Controladoria-Geral da União**, 1ª Edição, 2013.
- _____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão nº 2.729**. Relatório de Auditoria. Relator: Walton Alencar Rodrigues, 06.12.2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/NUMACORDAO%253A2729%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfalse>. Acesso em: 27 Jun. 2019.

- BRANDÃO, Domingos Ramos. **GOVERNO ELETRÔNICO: Acesso à informação pública e accountability** na UNIVASF – Campus Petrolina, 2016. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração. Universidade Federal da Bahia, Salvador. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/21682>. Acesso em: 12 Mar. 2018.
- CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria A.; KNIGHT P.T.; PINTO, S. L. **E-gov. br: a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.
- CRUZ, Cláudia Ferreira da. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013**, 2015. Tese (Doutorado em Ciências). São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/pt-br.php> Acesso em: 03 Mar. 2018.
- EISENHARDT, Kathleen M. **Agency Theory: An Assessment and Review**. The Academy of Management Review vol. 14 (1), 1989. Disponível em: https://www.istor.org/stable/258191?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 03 Mai. 2019.
- GAMA, Janyluce Resende, RODRIGUES, Georgete Medleg. **Transparência e acesso à informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras. TransInformação**, Campinas, 28(1):47-57, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v28n1/0103-3786-tinf-28-01-00047.pdf> Acesso em: 05 Mar. 2019.
- 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), Universidade de Brasília, Brasília.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- JENSEN, Michael .C.; MECKLING, William H. **Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estruturas de propriedade**. RAE-Clássicos, v.48, n.2, p.87-124, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 11 Jun. 2018.
- MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Estudo das Práticas de Governança Eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros**, 2009. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/.../15102009.../TESE_Gilmar_Ribeiro.pdf. Acesso em: 05 Abr. 2018.
- MMICOPOULOS, M.; Bertucci, G.; Sormani, N.; Qian, H. **Public governance indicators: a literature review**. New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2007. Disponível em: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf. Acesso em: 11 Jun. 2018.
- PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. **Publicidade e Transparência das contas públicas das universidades: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contab. Vista & Rev., v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=197014728005>. Acesso em: 01 Jul. 2018.
- PRADO, Otávio. **Governo Eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil**, 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2501/72050100746.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 02 Mar. 2018.
- ROCKZANSKI, Carla Regina Magagnin. **Universidade Pública e Accountability: o caso da Universidade do Estado de Santa Catarina UDESC**, 2009. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, Santa Catarina. Disponível em: <http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/93273>. Acesso em 15 Out. 2018.
- SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 10, n. 47, jul. 2005. ISSN 2236-5710. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042>>. Acesso em: 01 Jul. 2018.

- SÁNCHEZ, M. Paloma, ELENA, Susana. Intellectual capital in universities: Improving transparency and internal management. **Journal of Intellectual Capital**, 2006. Volume 7, Edição: 4, pp.529-548. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/14691930610709158>. Acesso em: 15 Abr. 2019.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Contas. **Guia: Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101/2000. 2ª ed. rev. e ampl.** — Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002.
- SANTOS, Marcos José Araújo; PINHEIRO, Leonardo Barboza; QUEIROZ, Igor de Assis Sanderson. Governança na Administração Pública: Concepções do Modelo Australiano de Edwards et al. (2012) vis-à-vis as Contribuições Teóricas. In: **XXXVIII EnANPAD**, 2014. Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1934.pdf. Acesso em: 25 Abr. 2018.
- SCHILLEMANS, Thomas. **Moving beyond the clash of interests** on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2013.
- SIENA, Osmar. **Metodologia da pesquisa científica: elementos para elaboração e apresentação de trabalhos acadêmicos.** 2007. Disponível em: http://www.ppga.unir.br/downloads/104_manual_de_trabalho_academicorevisado_2011.pdf. Acesso em: 28 Abr. 2018.
- UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA. **Plano de Desenvolvimento Interno (PDI) 2014-2018**, Porto Velho, 2014. Disponível em: <http://www.pdi.unir.br/arquivo>. Acesso em: 15 Mar. 2018.
- _____. **A Universidade**, 2018. Página Inicial. Disponível em: www.unir.br. Acesso em: 20 Mar. 2018.
- WRUBEL, F.; FERNANDES, C. F.; **A teoria agência como base para a análise da influência dos controles rígidos e da assimetria da informação na folga orçamentária: estudo em uma agroindústria.** Congresso Brasileiro de Custos, 21, 2014, São Paulo. Anais. Natal/RN: ABC, 2014.
- YESILKAGIT, Kutsal. **The design of public agencies: overcoming agency costs and commitment problems.** *Public Administration and Development*, v. 24, p. 119-127, 2004. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/pad.317>. Acesso em: 02 Mai. 2019.
- 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. 197 f. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília.
- ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**, 2014. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde17122014-183102/>. Acesso em: 10 Abr. 2018.
- ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros.** 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/20958>. Acesso em: 05 Set. 2019.