

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**

JANYLUCE REZENDE GAMA

**INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO DAS DEMANDAS POR INFORMAÇÕES CONTÁBEIS
NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

**BRASÍLIA
2015**

JANYLUCE REZENDE GAMA

**INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES
PÚBLICAS: UM ESTUDO DAS DEMANDAS POR INFORMAÇÕES CONTÁBEIS
NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

Tese apresentada ao curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Faculdade de Ciência da Informação da Universidade de Brasília, no âmbito do Doutorado Interinstitucional (DINTER), entre a Universidade de Brasília e a Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Ciência da Informação.

Área de concentração: Gestão da Informação

Linha de pesquisa: Organização da Informação

Orientadora: Profa. Georgete Medleg Rodrigues,
Ph. D.

BRASÍLIA
2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

**Título: "INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA E ACESSO ÀS INFORMAÇÕES PÚBLICAS:
UM ESTUDO DAS DEMANDAS POR INFORMAÇÕES CONTÁBEIS NAS UNIVERSIDADES
FEDERAIS".**

Autor (a): JANYLUCE REZENDE GAMA

Área de concentração: Gestão da informação

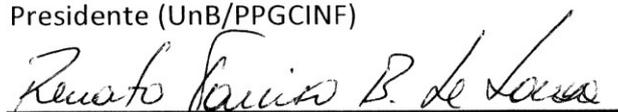
Linha de pesquisa: Organização da Informação

Tese submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Faculdade em Ciência da Informação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de **Doutor** em Ciência da Informação.

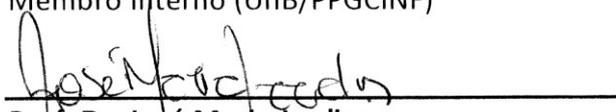
Tese aprovada em: 30 de novembro de 2015.



Prof.ª. Dr.ª. Georgete Medley Rodrigues
Presidente (UnB/PPGCINF)



Prof. Dr. Renato Tarcísio Barbosa de Sousa
Membro Interno (UnB/PPGCINF)



Prof. Dr. José Maria Jardim
Membro Externo (UNIRIO)



Prof. Dr. Valcemiro Nossa
Membro Externo (Fucape Business School)



Prof. Dr. José Elías Feres de Almeida
Membro Externo (UFES)

Prof. Dr. Fernando César Lima Leite
Suplente (UnB/PPGCINF)

AGRADECIMENTOS

Primeiro a Deus sobre todas as coisas, pela saúde, força e coragem para estudar todos os dias e fazer o meu melhor nesta pesquisa.

A Profa. Georgete Medleg Rodrigues, Ph. D., pela amizade, orientação e dedicação prestadas nestes longos anos de desenvolvimento do doutorado.

Ao meu marido, Cassius Zanetti Resende, que muito me apoiou e me deu força em minha caminhada pessoal e acadêmica. Ao meu filho Mateus, luz da minha vida, pelo sacrifício da minha ausência.

Aos meus queridos pais, Emanuel e Iolede, e irmãos, Juliano e Janaína, que sempre me privilegiaram com suas orações e bênçãos.

Ao amigo Prof. Dr. José Elias Feres de Almeida que muito contribuiu para esta pesquisa com suas orientações e apoio.

Aos Professores Dr. José Maria Jardim, Dr. Valcemiro Nossa e Dr. Renato Tarciso Barbosa de Sousa, pelas preciosas contribuições na banca de qualificação e defesa que engrandeceram esse estudo.

Aos colegas de classe do Programa de Doutorado Interinstitucional (DINTER) UnB-UFES, por compartilharem das alegrias e desafios vividos ao longo do curso.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), programa para o qual fui selecionada.

Aos professores Dr. Claudio Gottschalg Duque e Dra. Dulcinea Sarmento Rosemberg, coordenadores do Dinter, pelo carinho com a turma e atenção ao exercer suas funções.

Ao prof. Dr. Ricardo Behr, ouvidor geral, ao diretor do DCF, Ronaldo de Sá Drews e ao amigo Douglas Roriz, pela grande contribuição no estudo com a UFES.

A todos os servidores da UFES que colaboraram para a conclusão desse trabalho.

Aos meus amigos que, durante todo este processo de doutoramento, contribuíram para elaboração desta tese, encorajando e orando para o êxito desta caminhada, principalmente minha amiga Luzia Zorzal.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar como os instrumentos de transparência e acesso às informações públicas repercutiram nas demandas por informações contábeis nas universidades federais após a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e, nesse contexto, analisar sua implementação e os fatores que influenciaram a demanda de informações contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A pesquisa foi dividida em duas etapas, a primeira focando nas 60 universidades federais, em um período que vai de maio de 2012 a maio de 2015, coincidindo com os três primeiros anos da LAI no Brasil; a segunda etapa é verticalizada na UFES. Como metodologia utiliza, na primeira etapa, uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, com levantamento de informações por meio do portal do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). As demandas de informações contábeis foram categorizadas com base no Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico, nas categorias “Economia e Finanças” e “Governo e Política”. Na segunda etapa, foi realizada uma pesquisa de campo na UFES, com aplicação de questionários aos gestores do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) e da Ouvidoria Geral, além da observação do funcionamento dos portais de transparência daquela instituição. Os resultados da primeira etapa da pesquisa mostram que, nos primeiros três anos da LAI, em média, 65% das universidades federais pesquisadas apresentaram demanda por informações contábeis. Além disso, o número total de demandas por informações contábeis das universidades federais se manteve, e praticamente não sofreu alteração, do primeiro para o segundo ano, porém o terceiro ano registrou um aumento de 35% em relação ao ano anterior. Já os resultados da segunda etapa, referentes à pesquisa na UFES mostram que 50% dos respondentes do DCF perceberam um aumento na demanda por informações contábeis, registrado diretamente nesse departamento, após a implementação dos portais de transparência do Governo Federal. Entre os fatores que influenciam esse aumento da demanda, foram identificados: a) falta de uma página para o DCF no site da instituição; b) página da LAI no portal da UFES apresenta uma série de limitações, principalmente referentes a links com defeitos; e c) falta de práticas de gestão da informação na instituição.

Palavras-chave: Acesso à informação. Transparência. Contas públicas. Informação contábil.

ABSTRACT

This research aims to analyze how the instruments of transparency and access to public information have affected the demand for accounting information in federal universities after the implementation of the Access to Information Act (LAI) and in this context, examining its implementation and the factors that influenced the demand for accounting information at the Federal University of Espirito Santo (UFES). The research was divided into two stages, the first focusing on the 60 federal universities, in a period from May 2012 to May 2015, coinciding with the first three years of LAI in Brazil; the second stage the study is vertical in UFES. The methodology used in the first part of the research was a qualitative approach, with bibliographical and documentary research, and with gathering information of the Electronic System Portal Citizen Information Services (e-SIC) of the Brazilian federal government. The requests of financial information were categorized based on the Controlled Vocabulary of the Electronic Government, using the terms "Economy and Finance" and "Government and Politics". In the second stage, a field research in the UFES was realized. It was applied questionnaires to managers of the Department of Accounting and Finance (DCF) and to the managers of the General Ombudsman; in addition it was observed the operations of portals of transparency of the institution. The results of the first stage show that 65% of federal universities of the study received request for financial information in the first three years of the LAI; and the total number of requests for financial statements to the federal universities remained the same from the first to the second year, but in the third year there was an increase of 35% over the second year. Regarding the second stage, related to the research in UFES, the results showed that 50% of respondents of the DCF realized an increase in the requests for financial information done directly to such department after the implementation of transparency portals of the Federal Government. Among the factors that impact the increased demand of requests, it has been identified: a) for DCF the absence of a page on other website; b) LAI page on the website of UFES presents a number of limitations, mainly for links with defects; c) the absence of information management practices in the institution.

Keywords: Access to information. Transparency. Public accounts. Accounting information.

Lista de Figuras

Figura 1 – Crescimento no número de leis de acesso à informação (1980-2013).....	27
Figura 2 – Ciclo de vida dos sistemas de informação.....	56
Figura 3 – Processo de um sistema de informação.....	58
Figura 4 – Pressões no processo de planejamento.....	61
Figura 5 – Modelo de representação do fluxo da informação.....	65
Figura 6 – Representação do novo Sistema de Informação Contábil no Setor Público.....	97
Figura 7 – Organograma institucional da UFES	129

Lista de Quadros

Quadro 1 –	Divulgação de informação proativa da Lei de Acesso à Informação	30
Quadro 2 –	Principais objetivos dos Governos Federais por país	31
Quadro 3 –	Pesquisas internacionais sobre a adoção e implementação da LAI.....	32
Quadro 4 –	Instrumentos de Políticas de Transparência no Brasil.....	49
Quadro 5 –	Conceitos referentes ao ciclo de vida dos sistemas de informação	56
Quadro 6 –	Sistemas de informação estruturantes do Governo Federal	63
Quadro 7 –	Etapas e conhecimentos para a gestão da informação	69
Quadro 8 –	Estilos de Gerência da Informação.....	70
Quadro 9 –	Características qualitativas da informação contábil no Setor Público – IFAC (2010).....	72
Quadro 10 –	Complemento das características qualitativas da informação contábil no setor público segundo <i>Conceptual Framework</i> da IFAC (2014).....	73
Quadro 11 –	Características do registro e da informação contábil conforme a NBCT 16.5.....	76
Quadro 12 –	Atributos da informação segundo a Ciência da Informação.....	79
Quadro 13 –	Atributos da informação na área da Ciência da Informação e da Ciência Contábil.....	80
Quadro 14 –	Etapas do Modelo de Implantação de Gestão da Informação.....	86
Quadro 15 –	Fatores que influenciam o sucesso do novo padrão de contabilidade	92
Quadro 16 –	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.....	99
Quadro 17 –	Composição do Departamento de Contabilidade e Finanças da UFES...	105
Quadro 18 –	<i>Checklist</i> dos itens contábeis de divulgação obrigatória segundo os instrumentos de transparência.....	107
Quadro 19 –	<i>Checklist</i> dos <i>links</i> da Página de Acesso à Informação da UFES.....	110
Quadro 20 –	Subcategorias de classificação da categoria “Educação” do VCGE 2011.....	114
Quadro 21 –	Frequência da demanda por grupo de informação contábil na percepção dos gestores do DCF.....	132
Quadro 22 –	Frequência da demanda por licitação.....	135
Quadro 23 –	Frequência da despesa pública orçamentária.....	137
Quadro 24 –	Frequência da demanda por demais informações contábeis.....	138
Quadro 25 –	Resultado da checagem de funcionamento dos <i>links</i> na página da UFES.....	151
Quadro 26 –	Resumo da checagem de funcionamento dos <i>links</i> na página da UFES.	152
Quadro 27 –	Principais conceitos utilizados no trabalho.....	178

Lista de Gráficos

Gráfico 1 –	Perfil de solicitantes registrados no e-SIC das universidades federais nos três primeiros anos de implementação da LAI (05/2012 a 05/2015).....	115
Gráfico 2 –	Escolaridade dos solicitantes registrados no e-SIC nas universidades federais nos três primeiros anos de implementação da LAI (05/2012 a 05/2015).....	115
Gráfico 3 –	Total da demanda por informação contábil nas dez universidades federais selecionadas nos três primeiros anos da LAI em relação à demanda total contábil.....	119
Gráfico 4 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 1 da LAI em relação ao total geral.....	119
Gráfico 5 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 2 da LAI em relação ao total geral.....	120
Gráfico 6 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 3 da LAI em relação ao total geral.....	122
Gráfico 7 –	Escolaridade dos gestores do DCF.....	130
Gráfico 8 –	Frequência da demanda por informação contábil.....	133
Gráfico 9 –	Frequência da demanda por informação de processos de licitação.....	135
Gráfico 10 –	Frequência da demanda por informação da despesa pública.....	136
Gráfico 11 –	Frequência da demanda por demais informações contábeis.....	138
Gráfico 12 –	Perspectivas de melhorias com implementação da LAI na opinião dos gestores do DCF.....	140
Gráfico 13 –	Desafios com a implementação da LAI na opinião dos gestores do DCF.....	141

Lista de Tabelas

Tabela 1 –	Crescimento mundial da Lei de Acesso à Informação	28
Tabela 2 –	Pesquisa internacional dos principais objetivos dos Governos Centrais	31
Tabela 3 –	<i>Stakeholders</i> do governo.....	90
Tabela 4 –	Profissão dos solicitantes registrados no e-SIC nas universidades federais nos três primeiros anos da LAI (05/2012 a 05/2015).....	116
Tabela 5 –	Total da demanda por informação contábil nas dez universidades federais selecionadas nos três primeiros anos de implementação da LAI.....	118
Tabela 6 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 1 da LAI.....	120
Tabela 7 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 2 da LAI.....	121
Tabela 8 –	Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 3 da LAI.....	122
Tabela 9 –	Análise das perspectivas dos respondentes do DCF em relação à LAI.....	140
Tabela 10 –	Análise dos desafios dos respondentes do DCF em relação à LAI.....	142
Tabela 11 –	Respostas sobre o plano de ação para implementação da LAI.....	145
Tabela 12 –	Respostas sobre o processo de gestão da informação na universidade.....	146
Tabela 13 –	Respostas sobre os sistemas de informação para implementação da LAI...	147
Tabela 14 –	Análise das perspectivas dos respondentes em relação à LAI.....	148
Tabela 15 –	Análise dos desafios dos respondentes em relação à LAI.....	148

Lista de Abreviaturas e Siglas

- AIE – *Access Info Europe*
CLD – *Centre for Law and Democracy*
CF – Constituição Federal
CFC – Conselho Federal de Contabilidade
CGU – Controladoria Geral da União
CPC – Comitê de Pronunciamentos Contábeis
DCF – Departamento de Contabilidade e Finanças
FMI – Fundo Monetário Internacional ou *International Federation of Accountants (IMF)*
FOIANET – *Freedom of Information Advocates Network*
GTCON – Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis
IASB – *International Accounting Standards Board*
IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IES – Instituição de Ensino Superior
IFAC – *International Federation of Accountants*
IFRS – *International Financial Reporting Standards*
IPSAS – *International Public Sector Accounting Standards* ou Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
IPSASB – *International Public Sector Accounting Standards Board*
LAI – Lei de Acesso à Informação
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
GFSM – *Government Finance Statistics Manual*
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidades Aplicadas ao Setor Público
NICSP – Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público
NPD – Núcleo de Processamento de Dados
NT – Notas Técnicas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGD – Dados para Governo Aberto
ONU – Organização das Nações Unidas
OT – Orientações Técnicas
PROPLAN – Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFES
SI – Sistema de informação
SIC – Sistema de Informações de Custos do Governo Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TIC – Tecnologia de Comunicação e Informação
UDESC – Universidade do Estado de Santa Catarina
UFAC – Universidade Federal do Acre
UFAM – Universidade Federal do Amazonas
UFOB – Universidade Federal do Oeste da Bahia
UFCA – Universidade Federal do Cariri
UFES – Universidade Federal do Espírito Santo
UFESBA – Universidade Federal do Sul da Bahia

UNIFESSPA – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
UFF – Universidade Federal Fluminense
UFG – Universidade Federal de Goiás
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMA – Universidade Federal do Maranhão
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UFOP – Universidade Federal de Ouro Preto
UFPE – Universidade Federal de Pernambuco
UFPI – Universidade Federal do Piauí
UFPR – Universidade Federal do Paraná
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE – Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFS – Universidade Federal de Sergipe
UnB – Universidade de Brasília
UNIFAL-MG – Universidade Federal de Alfenas
UNIFESP – Universidade Federal de São Paulo
UNIVASF – Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Problema de pesquisa.....	18
1.2	Objetivos da pesquisa.....	18
1.2.1	Objetivo geral.....	18
1.2.2	Objetivos específicos.....	18
1.3	Justificativa.....	19
1.4	Pressupostos.....	21
2	REVISÃO DA LITERATURA	23
2.1	Estudos anteriores envolvendo Instituições de Ensino Superior públicas no Brasil.....	23
3	REFERENCIAL TEÓRICO	26
3.1	Transparência e acesso à informação.....	26
3.1.1	Experiência internacional na adoção e implementação das políticas públicas de acesso à informação.....	26
3.1.2	Fatores internos e externos que impactaram na aprovação dos instrumentos de transparência no Brasil	34
3.1.2.1	<i>Pressão social e internacional na criação de leis de transparência pública.....</i>	36
3.1.2.2	<i>Governança no setor público.....</i>	40
3.1.3	Implementação da política de acesso à informação: dificuldades e perspectivas.....	43
3.1.4	Transparência, acesso à informação e sistemas integrados de informação no Brasil.....	46
3.1.5	Sistemas de informação	55
3.1.5.1	<i>Sistemas de informação da Administração Pública Federal.....</i>	61
3.2	Uso da informação na Administração Pública.....	65
3.2.1	Informação e gestão da informação.....	65
3.2.2	Características qualitativas da informação.....	71
3.2.2.1	<i>Características qualitativas da informação na área das ciências contábeis.</i>	71
3.2.2.2	<i>Características qualitativas da informação na área da Ciência da Informação.....</i>	77
3.2.3	Gestão e uso da informação na Administração Pública Brasileira.....	82
3.3	A Informação contábil e seus padrões internacionais no setor público.....	88
3.3.1	Padrão internacional de contabilidade governamental.....	88
3.3.2	Alterações na legislação contábil do setor público brasileiro.....	93
3.3.3	O Sistema de Informação Contábil no setor público e as novas Normas Brasileiras de Contabilidade Governamental	96
4	METODOLOGIA	101
4.1	Tipo de Pesquisa.....	101

4.2	Procedimentos metodológicos e apresentação da pesquisa.....	101
4.3	Amostra selecionada e técnicas de coleta de dados.....	102
4.3.1	Pesquisa com dados secundários do portal e-SIC.....	102
4.3.1.1	<i>Técnica de coleta de dados para a pesquisa com dados do e-SIC.....</i>	102
4.3.2	Pesquisa de campo na UFES.....	104
4.3.2.1	<i>Detalhamento do questionário de coleta de dados.....</i>	105
4.4	Pré-teste.....	110
5	ANÁLISE DE DADOS: AS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A DEMANDA POR INFORMAÇÕES CONTÁBEIS	112
5.1	As universidades federais no Sistema e-SIC.....	112
5.1.1	Demanda por informações nas categorias gerais.....	113
5.1.2	Perfil dos solicitantes nas universidades federais.....	114
5.1.3	Demanda por informações contábeis nas categorias específicas.....	117
5.1.3.1	<i>Análise das dez universidades mais demandadas por informações contábeis.....</i>	118
5.2	A UFES e a demanda por informações contábeis.....	124
5.2.1	Contextualização da pesquisa de campo na UFES	124
5.2.1.1	<i>Descrição da entidade objeto da Pesquisa de campo.....</i>	127
5.2.2	Resultado da pesquisa de campo no DCF da UFES.....	129
5.2.3	Resultado da pesquisa de campo na Ouvidoria Geral da UFES.....	143
5.2.4	Análise da Página de Acesso à Informação da UFES.....	150
5.2.5	Considerações Finais: Qualidades e limitações na transparência das contas públicas da Universidade Federal do Espírito Santo.....	153
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
6.1	Contribuição e limitações do estudo.....	161
6.2	Sugestões para novas pesquisas.....	162
	REFERÊNCIAS	163
	GLOSSÁRIO	178
	APÊNDICES	
	Apêndice A – Questionário para pesquisa na UFES: DCF.....	179
	Apêndice B – Questionário para pesquisa na UFES: Ouvidoria.....	184
	Apêndice C – Questionário pré-teste e análise de dados.....	187

1 INTRODUÇÃO

A Ciência da Informação estuda a informação como um processo ou um produto, e sua base possui cinco subprocessos: geração, processamento, comunicação, armazenamento e uso. Para autores como Dragulanescu e Boje (2004), o objetivo da Ciência da Informação é facilitar a transmissão de conhecimentos de uma pessoa para outra e de uma geração para a outra, a fim de acelerar o progresso da humanidade (DRAGULANESCU; BOJE, 2004).

Nesse sentido, Capurro e Hjørland (2007, p. 149) afirmam que é comum considerar a informação como condição básica para o desenvolvimento econômico. “Entretanto, o que torna a informação especialmente significativa é sua natureza digital”.

Com o crescimento da tecnologia, cada vez mais a sociedade tem buscado a informação digital para tomada de decisão, principalmente a disponibilizada em *sites* e portais de organizações públicas e privadas. Mas, apesar do fácil acesso à grande quantidade de informação gerada por tais entidades, muitas vezes falta o devido tratamento para a geração do conhecimento por parte de quem o busca.

Diante do uso crescente da tecnologia para criá-la, processá-la e distribuí-la, a informação passou a ser um bem excessivo, e o principal problema, na maioria das organizações contemporâneas, não é a falta, mas sim o excesso de informação, que ultrapassa a capacidade humana de processamento (MOODY; WALSH, 1999). A sobrecarga de informação, o assédio à informação, a desinformação e a burocracia negativa são hoje as consequências mais comuns da má qualidade da informação gerada, processada, transmitida e utilizada dentro de sistemas de informação (DRAGULANESCU; BOJE, 2004).

É fato que a transparência e o livre acesso à informação fortalecem a capacidade da sociedade de participar de modo mais efetivo da tomada de decisões que a afeta. Porém, publicar informações em excesso não significa, necessariamente, divulgar algo de forma transparente. Uma informação só poderá ser útil para a participação popular quando for relevante, compreensível, confiável e tempestiva, deixando, assim, o conceito de transparência mais amplo que o conceito de publicidade (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

O cidadão bem informado tem mais condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais. Por esse e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Esse tema tem sido objeto de estudos de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco

Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a *International Federation of Accountants* (IFAC), bem como de Organizações internacionais, especialistas em pesquisas de direito à informação, como a *Freedom of Information Advocates Network* (FOIANET), a *Access Info Europe* (AIE) e a *Centre for Law and Democracy* (CLD).

No Brasil, a Lei de Acesso a Informações, Lei nº 12.527, sancionada em novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar um direito constitucional – consagrado na Constituição Federal de 1988 – de acesso dos cidadãos às informações públicas. Seus dispositivos são aplicáveis a todas as esferas do governo, no âmbito federal, estadual, distrital ou municipal. Ela marca o início, de fato, de uma política de acesso às informações públicas com foco na transparência e no controle social, em que o princípio é o livre acesso e o sigilo, a exceção, porém, o Estado precisa desenvolver ações para vencer a cultura arraigada de sigilo existente no âmbito do governo (STIGLITZ, 1999, 2002; MENDEL, 2009).

Desde a Constituição de 1988, a publicidade das contas públicas foi reconhecida como princípio da Administração Pública de natureza obrigatória. O Governo Federal, na tentativa de tornar as contas públicas mais transparentes, tem adotado, recentemente, alguns mecanismos legais para auxiliar na busca de uma efetiva política pública de informação.

Porém, deve-se ressaltar que a simples existência de textos legais que regulem uma atividade governamental não basta para identificar uma política pública (JARDIM, 2008). É necessário que haja um conjunto de projetos, leis e ações do Estado nesse sentido. Diante disso, os instrumentos de transparência (ver Quadro 4), em sua natureza normativa, constituem-se somente em um dos aspectos necessários para que ocorra uma política pública de informação.

A Lei n.º 9.755, de 1998, por exemplo, foi um marco na transparência das contas públicas. Esse instrumento obrigou o Tribunal de Contas da União a criar uma *homepage* com o título “Contas públicas”, divulgando diversas informações de natureza contábil, financeira e orçamentária. Depois disso, vários instrumentos, como portais de transparência, divulgação de planos, orçamentos, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, participação popular e realização de audiências públicas, adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, entre outros, foram adotados por meio da Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além da Lei Complementar n.º 131/09, do Decreto n.º 7.185/10 e da Lei n.º 12.527/11 (LAI).

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem como premissas básicas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, todos os entes públicos

devem estar estruturados de maneira que possam divulgar adequadamente e, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira por meios eletrônicos.

O esforço do Governo Federal de melhorar a transparência das contas públicas alcançou efetivamente a contabilidade governamental quando, em agosto de 2008, foi editado outro instrumento de transparência, a Portaria do Ministério da Fazenda n.º 184, que dispõe sobre registro e divulgação de informações contábeis com base no padrão internacional de contabilidade governamental. No corpo do respectivo documento, o Governo Federal apresenta sua preocupação com a “[...] importância de que os entes públicos disponibilizem informações contábeis transparentes e comparáveis, que sejam compreendidas por analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários, independentemente de sua origem e localização” (BRASIL, 2008).

Um número considerável de informações contábeis, financeiras e orçamentárias foi definido no rol mínimo obrigatório de informações, dos instrumentos de transparência no Brasil, a ser divulgado como objeto de transparência ativa. Na LAI, os arts. 7º e 8º preveem, dentre outras, informação pertinente a repasses ou transferências de recursos financeiros, despesas públicas, administração do patrimônio público, licitação, contratos administrativos, além de informação relativa ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo do governo. Dessa forma, deve-se ressaltar a relevância na busca pela qualidade e transparência dessas informações por parte do Governo Federal.

Nesse contexto, as entidades da administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme obriga a Constituição Federal de 1988, devem prestar contas da utilização dos recursos públicos e, dentre outros princípios, atender ao da publicidade, que possibilita à sociedade um controle da utilização desses recursos. Diante disso, todas as instituições públicas, da esfera federal, estadual ou municipal, dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, veem-se obrigadas a implementar um novo padrão contábil, com foco na transparência. Esse padrão é refletido nas informações divulgadas em tempo real nos portais de transparência do governo.

Entre as instituições públicas da esfera federal, estão as universidades públicas federais, que surgem, comumente, constituídas na forma de autarquias ou fundações e também são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de seus recursos e dar transparência aos atos públicos.

Essas instituições, como receptoras de recursos públicos, têm a obrigação de implementar uma política de transparência com a divulgação das atividades financiadas por esses recursos. Os portais de transparência podem ser a ferramenta adequada para implementar essa política (GALLEGO; GARCÍA; RODRÍGUEZ, 2009)

Para Gant e Turner-Lee (2011), as universidades desempenham papel primordial no processo dos portais de transparência do governo. De acordo com os autores, as universidades tanto podem incentivar os cidadãos a se engajarem mais na criação de conteúdos e aplicativos para esses portais, como podem desempenhar seu papel de líderes do pensamento para projetar novos processos e ferramentas para essas plataformas, por meio da concepção de novas normas baseadas em pesquisas para criar aplicativos e novos sistemas técnicos.

Não obstante essa função das universidades, de líderes do pensamento e de geração e disseminação do conhecimento à sociedade, muitas vezes, os próprios portais de transparência dessas instituições são falhos em vários pontos, tanto na divulgação de informações obrigatórias pelas leis brasileiras (LYRIO *et al.*, 2008; PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2009; GALLEGO; GARCÍA; RODRÍGUEZ, 2009; ROCZANSKI; TOMASI, 2010; FREITAS JÚNIOR *et al.*, 2010; BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012; RODRIGUES, 2013), quanto na questão da acessibilidade a essas informações (PEREIRA; MACHADO; CARNEIRO, 2013).

Além disso, pode-se perceber ainda que os dispositivos de transparência ativa, obrigatórios, não estão todos integralmente presentes nos portais e, muitas vezes, quando estão, não remetem ao conteúdo respectivo (RODRIGUES, 2013).

Apesar de ainda ser uma área carente de estudos, uma nova visão da gestão administrativa das universidades tem recebido destaque na área acadêmica (SLEUTJES; OLIVEIRA, 1998; FAÇANHA, 1999; SARAIVA; CAPELÃO, 2000; VIEIRA; VIEIRA, 2003) e são crescentes as pesquisas sobre esse enfoque. Recentemente, com o aumento de pesquisas voltadas para o tema “transparência e acesso às informações públicas”, as universidades públicas oferecem um campo de pesquisa importante, como demonstram os estudos de Lyrio *et al.* (2008), Gallego, García e Rodríguez (2009), Freitas Júnior *et al.* (2010), Roczanski e Tomasi (2010), Bezerra, Borges e Valmorbida (2012), Rodrigues (2013), Costa, Nery e Pelissari (2013), Oliveira *et al.* (2013) e Pereira, Machado e Carneiro (2013).

Nesse, sentido essa pesquisa buscará realizar a triangulação dos dados mais gerais de aplicação da LAI nas universidades com o estudo verticalizado na UFES.

1.1 Problema de pesquisa

Na trilha aberta pelos trabalhos citados acima, a pesquisa para o doutorado selecionou como universo as universidades públicas federais que, assim como qualquer instituição governamental que compõe a estrutura da Administração Pública brasileira, são obrigadas a atender aos instrumentos de transparência das contas públicas, buscando responder à seguinte questão: **Como os instrumentos de transparência pública influenciaram na demanda por informações contábeis nas universidades federais brasileiras, após a Lei Complementar n.º 131/09 e a Lei n.º 12.527/11 (LAI)? Nesse contexto, como ocorreu o processo de implementação desses instrumentos de transparência e quais fatores alteraram a demanda de informações contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo?**

1.2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 O objetivo geral

- a) Analisar como os instrumentos de transparência pública influenciaram na demanda por informações contábeis nas universidades federais após a LAI; e
- b) Analisar a implementação dos instrumentos de transparência e os fatores que alteraram a demanda de informações contábeis na UFES.

1.1.2 Objetivos específicos

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) mapear experiências internacionais na adoção e implementação das Políticas Públicas de Acesso à Informação;
- b) analisar o cenário brasileiro na experiência de adoção de Políticas Públicas de Transparência e Acesso à Informação;
- c) identificar os fatores internos e externos que impactaram a aprovação dos instrumentos de transparência no Brasil;
- d) identificar práticas de gestão e uso da informação na Administração Pública Brasileira;
- e) verificar as alterações ocorridas na legislação contábil do setor público brasileiro com base em padrões internacionais;

- f) verificar como foi implementada a LAI na UFES, por meio da identificação das melhores práticas de gestão da informação na instituição;
- g) verificar se a UFES atende às obrigações de divulgação trazidas pela LAI;

1.3 Justificativa

Discussões sobre o conceito de informação em outras disciplinas são muito importantes para a Ciência da Informação (CI), porque muitas teorias e abordagens em CI têm suas origens em outras áreas (CAPURRO; HJORLAND, 2007).

O estudo de Silva, Lima e Araújo (2009) corrobora esse entendimento, apontando para a importância de se valorizarem as práticas de produção do conhecimento pautadas pela ideia da interdisciplinaridade e das potencialidades abertas para a CI com o estabelecimento de relações de troca e reciprocidade com os atores de outras áreas.

Na área contábil, a interdisciplinaridade também é considerada relevante. Segundo Martins e Carvalho (2013), a análise dos ambientes da informação contábil permite englobar, dentro da mesma ciência, trabalhos da linha normativa, positiva, sociológica, contabilidade como Ciência da Informação, linguagem (semiótica), sistema de informação, entre tantos outros que têm como objeto, direta ou indiretamente, a informação contábil.

No contexto da transparência e acesso à informação nas universidades federais, que é o foco desta pesquisa, existe uma contribuição social. Segundo Oliveira *et al.* (2013) considerando a missão de geração e disseminação do conhecimento que orienta as universidades e sua relevante vocação como participe das transformações sociais, as pesquisas nessa área tornam-se relevantes, pois geram e disponibilizam conhecimentos no campo de estudo, contribuindo, assim, com a perspectiva de transformação social que o acesso à informação possibilita, cooperando para a formação de cidadãos mais conscientes e participativos.

Para Platt Neto, Cruz e Vieira (2009), mais do que garantir o atendimento às normas legais, as iniciativas de transparência nas universidades constituem uma política de gestão responsável que contribui com o exercício da cidadania pela população. Potencialmente, a atitude poderá servir de estímulo aos estudantes, professores e demais servidores, contribuindo para o hábito de solicitar esclarecimentos às entidades governamentais.

Dessa maneira, visando a colaborar com o processo gerador de informações e integrando as áreas da Ciência da Informação e Ciências Contábeis, a pesquisa tem como justificativas contribuir:

- a) para o entendimento da relação entre as pesquisas contábeis e a Ciência da Informação, promovendo a interdisciplinaridade e as relações de reciprocidade com os atores de ambas as áreas;
- b) para o entendimento de que os temas Transparência e Acesso à Informação são atuais e relevantes, impactando diversos países do mundo, e são abordados por organismos internacionais, como FMI, OCDE, União Europeia, IFAC, dentre outros;
- c) para o entendimento da transparência e acesso das informações nas universidades federais, parte integrante da Administração Pública Federal;
- d) para o atendimento da LAI e demais instrumentos de transparência (Lei n.º 101/2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal, LC n.º 131/2009 – Lei da Transparência, Decreto n.º 7.185/2010 – Padrão Mínimo de Qualidade do SI, Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública, Decreto n.º 7.724/2012 – Acesso a Informações no Poder Executivo Federal) com a melhora na qualidade das informações contábeis;
- e) com a Universidade Federal do Espírito Santo, tendo em vista a melhoria dos procedimentos de atendimento à LAI, por meio da pesquisa de campo realizada no Departamento de Contabilidade e Finanças e na Ouvidoria Geral, como canal de serviço ao cidadão;
- f) com o Departamento de Contabilidade e Finanças da UFES, com a conscientização dos servidores sobre a importância dos instrumentos de transparência na redução das demandas por informações contábeis no setor;
- g) com o aperfeiçoamento do processo de comunicação das universidades federais brasileiras;
- h) para o aprimoramento da publicidade das informações contábeis na UFES visando a atender às demandas da sociedade.

1.4 Pressupostos

As informações contábeis são objeto de vários instrumentos de transparência por parte do governo brasileiro, e tem se multiplicado nas duas últimas décadas (dentre eles a LC 101/00, LC 131/09, e o Decreto 7.185/10). A própria Lei de Acesso a Informação, em seu artigo 7º, prevê a divulgação obrigatória de tais informações no parágrafo 3º, que afirma que devem ser divulgados: “III - repasses ou transferências de recursos financeiros; IV - execução orçamentária e financeira detalhada; [...]”.

Fica notório que existe um esforço por parte do governo federal em melhorar a transparência das informações públicas, entre elas as informações contábeis, seja implementando padrões internacionais na contabilidade do setor público, ou mesmo, criando novos instrumentos governamentais obrigando a transparência ativa nos portais da internet.

A Portaria do Ministério da Fazenda n.º 184, que dispõe sobre os padrões internacionais na contabilidade do setor público brasileiro, também apresenta essa preocupação por parte do governo federal enfatizando “a importância de que os entes públicos disponibilizem informações contábeis transparentes e comparáveis, que sejam compreendidas por analistas financeiros, investidores, auditores, contabilistas e demais usuários, independentemente de sua origem e localização”.

A adoção das normas internacionais (*International Public Sector Accounting Standards – IPSAS*), segundo a IFAC, propiciaria melhoria significativa na qualidade das informações contábeis elaboradas por entidades do setor público para fins gerais que, provavelmente, levaria a avaliações com embasamento mais sólido sobre as decisões de alocação de recursos dos governos, aumentando assim a transparência e a qualidade na *accountability*.

Nesse aspecto, as novas normas brasileiras de contabilidade governamental proporcionam um auxílio para atender a um dos pressupostos da LRF, qual seja a transparência da gestão fiscal, e mais especificamente o disposto nos artigos 48 e 49, os quais tratam dos instrumentos de transparência da gestão e de sua forma de acesso e divulgação para a sociedade (DARÓS e PEREIRA, 2009).

A primeira das novas normas de contabilidade governamental editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (2008), NBC T 16.1, deixa claro que o objetivo da Contabilidade Aplicada ao Setor Público acompanha a preocupação da sociedade na busca pela informação. Segundo a norma, o objetivo da contabilidade é fornecer aos usuários

informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio público, em apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Na Declaração de Governo Aberto que foi assinada, antes mesmo da vigência da LAI, no dia 20 de setembro de 2011. O Brasil foi um dos oito países fundadores da iniciativa. Nela o Brasil se compromete a melhorar a transparência das informações, fornecendo informações de maneira proativa, de forma oportuna, em formatos fáceis de localizar, compreender e utilizar, e que facilitem a reutilização.

Segundo Mendel (2000, p. 163) tendo em vista o baixo custo da publicação proativa de informações na internet, faz todo sentido que haja promoção nesta direção, entre outros motivos porque serve para reduzir o número de solicitações de informação (relativamente onerosas). Assim, é provável que o volume de solicitações nos países que disponibilizam informações no ciberespaço, de forma ativa, seja bem menor do que seria se não o fizessem.

Divulgando ativamente as informações de interesse público, além de se reduzir o custo com a prestação de informações, evita-se o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes (OCDE, 2011). Nos países que possuem lei de acesso há mais tempo, observa-se que quanto mais informações são disponibilizadas na internet, menos pedidos de acesso chegam aos órgãos públicos, pois as pessoas podem sanar suas dúvidas consultando as publicações diretamente (CGU, 2014).

Diante disso, essa pesquisa tem como pressuposto:

O aumento da demanda por informações contábeis nas universidades federais é inversamente proporcional ao crescimento de instrumentos normativos de transparência no Brasil.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Estudos Anteriores envolvendo Instituições de Ensino Superior públicas no Brasil

Apesar da importância social das universidades e da sua relevância como receptoras de recursos públicos, existem poucas pesquisas sobre a divulgação de informações financeiras dessas instituições. Essas poucas pesquisas têm se concentrado em países como os Estados Unidos, Nova Zelândia, Áustria, Reino Unido e Noruega (GALLEGO; GARCÍA; RODRÍGUEZ, 2009). Contudo, com o aumento dos instrumentos de transparência das contas públicas brasileiras, podem-se destacar alguns estudos recentemente produzidos no Brasil.

Lyrio *et al.* (2008), por exemplo, trataram da questão da transparência das Demonstrações Financeiras (DFs) publicadas por uma Instituição de Ensino Superior (IES) pública brasileira, por meio da construção de um modelo para avaliar o grau de transparência das informações nas DFs publicadas pela instituição estudada. Os resultados mostraram que DFs, em seu formato atual, parecem não gerar informações claras aos usuários externos, devido ao seu baixo grau de transparência.

Roczanski e Tomasi (2010) estudaram o tema *accountability*, por meio dos procedimentos da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) e analisaram as práticas daquela instituição sob a ótica da *accountability*, além de estabelecer qual a relação existente entre elas. Os resultados demonstraram que a UDESC carece de procedimentos padronizados de prestação de contas para a sociedade. Dessa forma, observou-se que a transparência é um fator crítico em virtude de a instituição não possuir um sistema de informações gerenciais, ocorrendo falhas de divulgação interna e externa de informações.

Outro exemplo foi o estudo de Peixe *et al.* (2011) que verificaram a regularidade e a transparência das prestações de contas em convênios, contratos encerrados e em processo de execução, firmados entre uma IES federal e a Fundação de Apoio que foram apresentadas à Unidade de Auditoria Interna da IES federal. O resultado identificou as deficiências existentes na execução dos contratos e convênios, apresentando proposta de aprimoramento das atividades para sanar as inconformidades identificadas.

Bezerra, Borges e Valmorbidia (2012) também estudaram uma IES. Eles pesquisaram os dados secundários advindos do sítio da UDESC. O artigo teve como objetivo demonstrar as práticas de publicidade da universidade na *Internet* e avaliá-las em relação à legislação. Os resultados mostraram que foi divulgada a maioria das demonstrações requeridas pela legislação e que a UDESC cumpriu os requisitos de transparência postos pela legislação,

porém deve voltar esforços ao atendimento das demais exigências, como apresentação de notas explicativas nas DFs.

Já Rodrigues (2013) identificou a existência de padrões para os *sites* das instituições públicas relacionados com o conceito de “transparência ativa”, evidenciado na LAI, nos portais das universidades públicas federais. Com isso construiu indicadores de transparência ativa nessas instituições, objetivando verificar o grau de implicação das universidades na implementação da lei. Os resultados demonstraram um desempenho desigual quanto à aplicação das diretrizes de transparência ativa nas universidades.

Outro estudo recente com foco na LAI foi realizado por Oliveira *et al.* (2013). O objetivo do estudo foi analisar os desafios enfrentados na implementação da LAI na Fundação Universidade Federal de Rondônia. Por meio de uma pesquisa qualitativa com fins exploratórios, avaliou-se como uma Universidade Federal proverá as respostas ao cidadão. A partir dos dados extraídos de documentos e questionários aplicados a 12 gestores e 11 membros do Grupo de Trabalho (GT) de implantação, os resultados mostram que a universidade não está preparada para a efetiva resposta ao cidadão requerida pela LAI, devido às fragilidades que sua estrutura apresenta, sobretudo na insuficiência de seus ativos intangíveis: capital humano e tecnológico, os quais são imprescindíveis para a prática da transparência e do acesso à informação.

Sobre prestação de contas das universidades públicas, um estudo realizado por Silva *et al.* (2013) teve como objetivo evidenciar os conteúdos informativos que estão sendo demonstrados no relatório de gestão da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) no período de 2002 a 2011, a partir dos parâmetros da Decisão Normativa de Tribunal de Contas da União (TCU). A pesquisa pode ser classificada, quanto à abordagem do problema como descritiva com análise documental. Os autores utilizaram o método dedutivo. O levantamento de dados foi feito por meio da pesquisa bibliográfica e aplicação dos questionários. O resultado mostra que a entidade pesquisada, nos primeiros seis anos, isto é, 2002/2007 os conteúdos evidenciados se referem exatamente às atividades físicas desenvolvidas. Os autores observaram que nos últimos anos (2008/2011), além do cumprimento do normativo TCU, houve um aumento significativo e mais detalhado nas informações evidenciadas pela UFPE, que abrangem tanto as informações financeiras como as não financeiras.

O tema Gestão da Informação também tem sido foco de estudos em universidades públicas. Uma pesquisa realizada por Silva e Almeida (2013) teve como objetivo analisar a

gestão da informação por meio de um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), sob a abordagem da ecologia da informação. O estudo caracterizou-se como pesquisa aplicada, descritiva, bibliográfica, documental e participante, com abordagem predominantemente qualitativa, e aplicação do questionário como principal técnica na obtenção dos dados. Concluíram que a UFSC não vem aplicando, em sua maioria, os fundamentos do gerenciamento ecológico da informação.

Por fim, sobre a mudança organizacional e a gestão das universidades públicas, um estudo realizado por Sousa *et al.* (2013) teve como objetivo destacar aspectos sobre mudança organizacional e fazer uma reflexão sobre a gestão, ambiente organizacional e o conhecimento como palavra-chave para as relações de trabalho nas IES públicas. Como metodologia, utilizou-se a análise do conteúdo de artigos, por meio de uma pesquisa bibliográfica. Os pesquisadores concluíram que, para acompanhar o atual cenário organizacional, altamente mutável, os profissionais das IES precisam estar atentos e receptivos, principalmente a novas formas de raciocínio, à aprendizagem individual e em equipe, bem como à forma como é realizada a gestão das pessoas.

Diante dos estudos aqui relatados, pode-se verificar que é crescente o número de pesquisas acadêmicas envolvendo as universidades públicas brasileiras, porém, ressalta-se que, tratando-se de IES no Brasil, nenhuma pesquisa foi encontrada com foco nas informações contábeis e seus padrões internacionais juntamente com os instrumentos de transparência e acesso à informação pública, ou seja, seus focos estavam em outras perspectivas. Entretanto, eles servem para comprovar a relevância da transparência nas informações contábeis e financeiras nessa nova visão das universidades públicas em frente às mudanças legais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Transparência e acesso à informação

Esta seção abrange a experiência internacional na adoção e implementação das Políticas Públicas de Acesso à Informação e a experiência brasileira. Esta última, aborda temas como os fatores que impactaram na aprovação dos instrumentos de transparência no país, as dificuldades e perspectivas geradas por uma Política de Acesso à Informações Públicas, além do uso dos sistemas de informação na Administração Pública Federal.

3.1.1 Experiência internacional na adoção e implementação das Políticas Públicas de Acesso à Informação

A transparência e o acesso às informações públicas tem sido objeto de estudos de organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e a *International Federation of Accountants*. Além de Organizações internacionais especialistas em direito à informação, como a *Freedom of Information Advocates Network*¹, a *Access Info Europe* e a *Centre for Law and Democracy*.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU, já previa, desde 1948, em seu art. 19, o direito à informação. O acesso à informação é um direito fundamental que tem sido reconhecido por cortes internacionais de direitos humanos em pelo menos 50 constituições do mundo inteiro. A natureza fundamental do direito de acesso à informação foi confirmada internacionalmente por: Corte Interamericana de Direitos Humanos, Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, Comitê de Direitos Humanos da ONU, Relatório Especial da ONU sobre Liberdade de Expressão, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, Organização dos Estados Americanos e União Europeia (ACCESS INFO EUROPE, 2013).

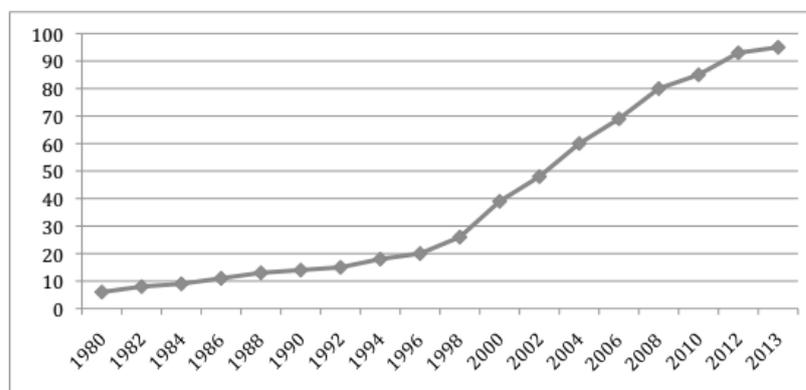
1. O *Freedom of Information Advocates Network* (FOIANET) é uma rede internacional de compartilhamento de informações de organizações e indivíduos que trabalham para promover o direito de acesso à informação. Os membros do FOIANET são organizações da sociedade civil com programas ativos para promover o direito de saber. Tem como presidente Toby Mendel. O Brasil possui como membro representante a ABRAJI - Associação Brasileira de Jornalismo investigativo.

As leis de acesso à informação, em várias partes do mundo, contribuem para reforçar a transparência, aumentando a responsabilidade dos governos e promovendo a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas, além de melhorar a divulgação de informações financeiras. O sucesso ou fracasso dessas leis dependem de uma implementação adequada que, por sua vez, resulta de vários fatores. Em alguns casos, países com leis relativamente fracas podem se apresentar com forte abertura de dados, devido aos esforços positivos de implementação. Por outro lado, mesmo países com leis relativamente fortes não podem garantir a abertura, se elas não forem implementadas adequadamente (RTI-RATING.ORG,² 2013).

A pressão da sociedade civil organizada sobre o governo também se mostra relevante para a adoção das leis de direito à informação em alguns países, bem como para o sucesso de sua implementação. Nos países das Américas, por exemplo, há um forte ativismo da sociedade civil em torno do direito de acesso à informação, embora esta seja mais fraca em alguns países como o Canadá, a Colômbia e o Panamá; e mais forte em outros, como o México, o Peru e os Estados Unidos (FOIANET, 2013).

A experiência internacional mostra que a taxa de adoção de novas leis de acesso à informação foi lenta e relativamente estável entre 1980 e 1998 e, após esse período, aumentou sensivelmente e depois se manteve mais ou menos estável até os dias atuais, como mostra a Figura 1.

Figura 1 – Crescimento no número de leis de acesso à informação (1980-2013)



Fonte: RTI-Rating.org (2013).

2. RTI-Rating.org (*Global Right to Information Rating*) é uma metodologia desenvolvida pelas organizações sem fins lucrativos que fornece uma classificação do quadro jurídico geral para o direito à informação no mundo. Desenvolvida pelas Organizações: *Access Info Europe* (AIE) que é uma organização de direitos humanos, dedicada a promover e proteger o direito de acesso à informação na Europa como um instrumento de defesa das liberdades civis e dos direitos humanos, para facilitar a participação do público na tomada de decisões e para responsabilizar os governos. E, pela *Centre for Law and Democracy* (CLD) que é uma organização internacional de direitos humanos com sede no Canadá que se centra na promoção dos direitos fundamentais para a democracia, incluindo o direito à informação, liberdade de expressão, o direito de participação, e liberdade de associação.

Até 1995, quase todo o crescimento (relativamente lento) da adoção de leis de acesso à informação concentrava-se nos países desenvolvidos. Apenas cinco leis tinham sido adotadas até essa data, em todas as outras regiões do mundo. Nos dez anos seguintes, quase metade de todas as novas leis vieram do Oriente e da Europa Central, com 19 novas leis, já a outra metade foi compartilhada, na maior parte, entre a América Latina, Caribe e Ásia (dez e nove novas leis, respectivamente), e quatro leis estavam sendo adotadas nos países subsaarianos. Por volta de 2005, quase todos os países europeus tinham leis, e o crescimento nos oito anos seguintes se concentrou na América Latina e no Caribe (oito), Ásia (sete) e África (seis). Além disso, todas as três leis no mundo árabe foram adotadas nesse período (RTI-RATING.ORG, 2013).

A Tabela 1, a seguir, mostra o crescimento mundial na adoção das leis de acesso à informação por região.

Tabela 1 – Crescimento mundial da Lei de Acesso à Informação

Região	Número de leis
Europa Central e Oriental	24
Países Desenvolvidos	22
América Latina e Caribe	20
Ásia e Pacífico	16
África Subsaariana	10
Mundo Árabe	3
Total	95

Fonte: Transcrito de RTI-Rating.org (2013).

Os Estados Unidos tornaram-se o terceiro país do mundo, seguidos da Suécia e da Finlândia, e o primeiro país das Américas a adotar uma Lei de Direito à Informação em 1966. O segundo foi o Canadá, em 1982 e, em seguida, a lei foi aceita por países da América Central e do Sul durante os últimos 20 anos. Na América Central e do Sul, essas leis foram introduzidas, em geral, no contexto de uma reforma mais ampla de mecanismos democráticos, por exemplo, após o colapso dos regimes autoritários. O pleno direito de acesso da à informação na América ocorreu no México, que aprovou a lei em junho de 2002, após uma mudança nas regras vigentes por 70 anos sob a égide do Partido Revolucionário Institucional. A concepção dessa lei deve-se a um grupo de ativistas da sociedade civil, formado por jornalistas e acadêmicos que pressionaram para a adoção da lei em 2001 (FOIANET, 2013).

Um número considerável de países em desenvolvimento da Europa Oriental, América Latina, Ásia e África adotou recentemente Leis de Acesso à Informação, elevando o número total de países com essas leis para mais de 90, contra apenas 13, em 1990 (DOKENIYA,

2013). Ressalta-se que, segundo a organização RTI-Rating.org (2013), até o mês de setembro de 2013, esse número era de 95 países.

Essa mesma organização propõe uma classificação internacional das Leis de Acesso à Informação cuja metodologia foi desenvolvida pela *Access Info Europe* (AIE) e a *Centre for Law and Democracy* (CLD). Trata-se de um sistema para avaliar a força do quadro jurídico para garantir o direito à informação de um determinado país e compreende 61 indicadores. Para cada indicador, os países são pontuados em um total possível de 150 pontos. Nessa avaliação, os 20 países com as maiores pontuações (mais de 100) tendem a ser os mais jovens na adoção das leis e refletem os progressos realizados no estabelecimento de normas internacionais sobre esse direito nos últimos 20 anos. Com exceção da Finlândia (uma pontuação de 105 para o quadro legal que inclui uma lei aprovada em 1951), a média de idade das leis nos 20 países mais bem classificados é apenas cinco anos (RTI-RATING.ORG, 2013).

Além disso, pesquisas realizadas pelo Banco Mundial (TRAPNELL, 2011; WORLD BANK, 2013) mostram que as experiências de implementação têm enfrentado desafios em todos os países, mas tem sido especialmente difícil em países onde o ambiente de governança é mais fraco em dimensões como Estado de direito, eficácia do governo, responsabilização, liberdades civis e direitos políticos. Uma pesquisa realizada pela OCDE (2011) teve como foco a aplicação das Leis de Acesso à Informação em nível de Governo Federal. A pesquisa explorou como a informação é disseminada de forma proativa e está disponível eletronicamente. Os respondentes da pesquisa foram funcionários do Governo Central responsáveis pela implementação de iniciativas de governo aberto. A amostra foi composta por 32 países da OCDE, incluindo Brasil e Rússia. O Quadro 1 mostra os principais assuntos pesquisados sobre a divulgação proativa de informações.

Quadro 1 – Divulgação de informação proativa da Lei de Acesso à Informação

Informação de Divulgação Proativa		Obrigatória pela LAI	Não obrigatória, mas publicada regularmente	Nem obrigatória, nem publicada regularmente
1	Documentos orçamentários	55%	39%	6%
2	Relatórios de contas ministeriais anuais	52%	30%	18%
3	Relatórios de Auditoria	36%	33%	30%
4	Relatórios das políticas de governo	27%	30%	42%
5	Contratos comerciais ao longo do limite previsto	33%	15%	52%
6	Lista de servidores e salários	18%	12%	70%
7	Conjunto de dados administrativos	21%	45%	33%
8	Tipos de sistemas de registro, seus conteúdos e usos	36%	33%	30%
9	Informações de procedimentos internos, manuais e guias	39%	30%	30%
10	Descrição da estrutura e função das instituições do governo	58%	33%	9%
11	Relatório anual da LAI	52%	21%	27%
12	Informação dos processos de liberdade de informação	52%	36%	12%

Fonte: Adaptado de OCDE (2011).

As Leis de Acesso têm ligação direta com políticas de "Dados para Governo Aberto". Esse termo tem recebido destaque internacional, tornando-se popular em 2008, após a publicação de um conjunto de princípios de dados abertos governamentais por advogados nos Estados Unidos. Entre os princípios, consta que os dados públicos precisam ser: completos, de fontes primárias, oportunos, acessíveis, processáveis, não discriminatórios e sem licença de direito autoral (UBALDI, 2013).

Outra pesquisa realizada pela OCDE (2013) em 28 países (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Egito, Eslovênia, Espanha, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Israel, Itália, Japão, México, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Ucrânia) mostrou que, cada vez mais, países-membros da OCDE estão adotando uma abordagem estratégica para Governo Aberto. A pesquisa apresenta ainda os principais objetivos estratégicos dos Governos Centrais, e a maioria dos 28 países pesquisados parece priorizar a transparência (61% dos países) e a abertura de dados públicos (57%).

A Tabela 2 apresenta o resultado da pesquisa OCDE (2013) que elenca os principais objetivos estratégicos dos Governos Centrais, em 28 países.

Tabela 2 – Pesquisa internacional dos principais objetivos dos Governos Centrais

Principais objetivos do Governo Central para estratégia de Governo Aberto		%
1	Aumentar da transparência	61
2	Aumentar da abertura de dados públicos	57
3	Aumentar o volume de negócios do setor privado	57
4	Facilitar a criação de novas empresas	54
5	Prestar serviços públicos de forma mais eficaz e eficiente	50
6	Entregar dados com padrões reutilizáveis ao setor privado	46
7	Melhorar no desempenho do setor público por meio da prestação de contas	39
8	Facilitar a participação do cidadão nos debates públicos	25
9	Melhorar a participação do cidadão no processo de tomada de decisão	25
10	Criar valor econômico no setor público	0

Fonte: Adaptado de OCDE (2013).

Os resultados apresentados podem ser analisados individualmente, por país, no Quadro 2, em que a legenda aplicada é: ● Sim; ○ Não; x Não se aplica.

Quadro 2 – Principais objetivos dos Governos Centrais por país

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Alemanha	●	○	○	●	○	○	○	●	●	●
Austrália	○	●	○	●	●	○	●	○	○	●
Áustria	●	●	○	○	●	○	●	○	●	○
Bélgica	○	●	○	●	●	○	●	●	○	○
Canadá	○	●	●	●	○	○	●	○	●	○
Chile	●	○	●	○	●	○	○	○	●	●
Coréia	●	●	○	○	●	○	●	●	○	○
Dinamarca	○	○	○	●	●	○	●	●	○	○
Egito	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Eslovenia	●	●	○	○	●	○	○	●	○	●
Espanha	●	●	●	○	○	○	●	●	○	○
Estônia	●	●	●	○	●	○	●	○	○	○
Federação Russa	●	●	○	○	○	●	○	●	●	○
Finlândia	●	○	●	○	●	○	●	●	○	○
França	●	○	●	●	○	○	●	●	○	○
Holanda	○	●	●	○	○	○	●	○	●	○
Irlanda	●	●	○	●	●	○	○	●	○	○
Israel	●	●	○	●	●	○	○	●	○	○
Itália	○	●	●	●	○	○	●	●	○	○
Japão	●	●	○	○	●	○	●	●	○	○
México	●	●	●	○	○	○	○	○	●	○
Noruega	●	○	○	●	●	○	●	●	○	○
nova Zelândia	●	○	○	●	○	○	●	○	●	●
Portugal	○	●	○	●	○	○	○	●	○	●
Reino Unido	●	○	●	●	○	○	●	○	○	●
Suécia	●	●	●	●	○	○	○	●	○	○
Suíça	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Ucrânia	●	○	○	●	○	●	●	○	●	○
Total OECD	17	16	11	14	13	0	16	15	7	7
	61%	57%	39%	50%	46%	0%	57%	54%	25%	25%

Fonte: Transcrito de OCDE (2013).

Um resumo dos resultados dos relatórios que apresentam as experiências internacionais na adoção e implementação da LAI são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Relatórios internacionais sobre a adoção e implementação da LAI

Instituição responsável e foco da pesquisa	Amostra da pesquisa	Resumo dos resultados
World Bank (2011) Adoção da LAI	87 países	Na Europa, Ásia Central, Oriente Médio e Norte da África, todos os países possuem LAI. Na América Latina e Caribe, esse número é de 83%. No Sul da Ásia, 80% e na Ásia Oriental e Pacífico, 78%
OCDE (2011) Divulgação de Dados	34 países, incluindo o Brasil	A maioria dos países divulga proativamente documentos do orçamento público (94%), relatórios anuais dos Ministérios (84%) e os relatórios de auditoria (72%). Apenas um número menor (28%) publica de forma proativa a lista de servidores públicos e seus respectivos salários. Chile, Estônia e Israel publicam informações sobre os salários de todos os funcionários públicos, ao passo que a Hungria, Itália, México, Holanda, Turquia e Reino Unido publicam informações de salário de servidores públicos, tais como cargos de gerência. Além disso, 81% dos países pesquisados desenvolveram portais centrais como meio de divulgação de informações de forma proativa
World Bank (2013) Implementação da LAI	8 países (Albânia, Índia, México, Moldávia, Peru, Romênia, Uganda, e no Reino Unido)	As experiências de implementação têm enfrentado desafios em todos os países, mas tem sido especialmente difícil em países onde o ambiente de governança é mais fraco (Albânia, Moldávia e Uganda). Esses países precisam encontrar soluções para se adaptar às suas limitações e empreender iniciativas complementares para reforçar o seu ambiente de governança
OCDE (2013) Estratégia dos governos e divulgação de dados	Em 28 países	Os resultados apontam que: 56% dos países têm o Governo Aberto como estratégia nacional, 12% indicam a existência de estratégias separadas para ministérios individuais e 28% especificam a coexistência dessas duas estratégias. Somente em 4% dos países, as estratégias são ausentes. Além disso, a disponibilidade de dados, acessibilidade e relevância para os usuários são essenciais para a criação de valor. Em termos de disponibilidade de dados, Canadá, Países Baixos, Eslovênia e Estados Unidos parecem ter os mais numerosos conjuntos de dados centralizados em seu portal de Dados Abertos
RTI-Rating.org (2013) Força do quadro legal de Garantia do Direito à Informação	89 países, incluindo o Brasil	A metodologia de análise compreende 61 indicadores pontuados num total de 150 pontos. Os resultados mostram que, talvez surpreendentemente, a Sérvia lidere a lista com 135 pontos, seguida pela Índia e Eslovênia, cada um com 130. Entre os menos pontuados, está a Áustria, com apenas 37 pontos, seguida de Liechtenstein, com 42 pontos e Tadjiquistão, com 51 pontos. Já o Brasil encontra-se em 16º no <i>ranking</i> de classificação, com 110 pontos
Foianet (2013) Adoção da LAI na América Latina	25 países da América	Dos países das Américas que têm leis de acesso à informação, apenas oito não tem um órgão administrativo com o poder de receber e decidir sobre as reclamações, para promover o cumprimento da lei. Os países que não adotaram a LAI são: Costa Rica, Paraguai, Venezuela e Bolívia. A Argentina tem um decreto que regulamenta a lei, mas não cobre de forma completa essa questão

Fonte: Elaborado pela autora com base nas pesquisas citadas.

No tocante à transparência e divulgação de dados financeiros de boa qualidade, o FMI que dispõe de uma base de dados financeiros aberta de um tamanho considerável e de vários governos do mundo inteiro, divulgou um guia denominado “*Government finance statistics: compilation guide for developing countries*”, que visa proporcionar às autoridades de governo que são responsáveis pela compilação e divulgação de dados para estatísticas fiscais, informações básicas para divulgar informações de boa qualidade, com base na metodologia do GFSM 2001 (*Government Finance Statistics Manual 2001*). Essa metodologia também é utilizada pelo governo brasileiro para divulgação de dados para estatísticas fiscais (IMF, 2011).

As crises econômicas e financeiras recentes têm destacado a necessidade de mais qualidade nos dados para monitorar e avaliar o desenvolvimento econômico dos governos. Em particular, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas fiscais, bem como a transparência e prestação de contas de informações financeiras exigem estatísticas de boa qualidade. Dados de boa qualidade têm cinco atributos: a) abrangentes, tanto em termos das instituições quanto da cobertura dos fluxos e estoques de dados; b) sólidos, devem ser baseados em conceitos e classificações bem definidas; c) úteis, porque permitem o cálculo dos agregados e saldos que são analiticamente relevantes; d) consistentes, internamente, ao longo do tempo, e com outros conjuntos de dados macroeconômicos; e e) e internacionalmente comparáveis com outros países (IMF, 2011).

A IFAC (2012) ratifica o entendimento sobre a necessidade de divulgação de dados financeiros de boa qualidade, afirmando que os governos devem implementar arranjos institucionais necessários para melhorar a transparência e a responsabilidade na gestão financeira do setor público. Uma parte integrante e essencial desses acordos é a mudança no regime contábil (de caixa para competência) por meio da adoção e implementação de Normas Internacionais de Contabilidade aplicadas ao setor público (NICSP ou IPSAS), que promovam uma maior transparência e prestação de contas das finanças públicas e permitam um melhor monitoramento com verdadeiras responsabilidades econômicas para suas implicações.

3.1.2 Fatores internos e externos que impactaram na aprovação dos instrumentos de transparência no Brasil

Os anos 1990 foram marcados no Brasil como a década das reformas. Reformar o aparelho estatal e suas instituições apareceu como uma das respostas aos processos de crise fiscal, democratização e globalização dos mercados que se intensificaram nas últimas décadas no País (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002; DINIZ *et al.*, 2009). Depois de uma sucessão de programas de estabilização fracassados, desde o Plano Cruzado, em 1986, até o Plano Collor, em 1990, o Plano Real, como um programa de estabilização monetária exitoso desde 1994, livrou o País da hiperinflação (NUNES, S.; NUNES, R. 2002), o que foi um passo relevante na economia do Brasil, entretanto uma reforma no aparelho estatal ainda era necessária.

A busca pela modernização da gestão pública ocorreu efetivamente com o Projeto de Reforma do Estado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995. Ele promoveu uma reforma ministerial e criou, por meio de medida provisória, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) com a finalidade de formular políticas e diretrizes (JARDIM, 1999).

As iniciativas de reforma e modernização do setor público se intensificaram não apenas como consequência da crise fiscal dos anos 1980, mas também como resultado do esgotamento do modelo de gestão burocrática e do modo de intervenção estatal. O movimento, também conhecido por *new public management*, teve como objetivo a busca da excelência e a orientação dos serviços ao cidadão. Esse movimento baseou-se em princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado (DINIZ *et al.*, 2009).

A modernização da gestão pública levava em consideração ainda a divulgação de informações públicas em portais da *Internet*. A introdução da *Internet* no governo brasileiro para divulgação de informações públicas ocorreu no início da década de 90 como parte desse Projeto de Reforma do Estado, em que as ações do governo brasileiro acompanharam o movimento internacional quanto à promoção da qualidade no serviço público (JARDIM, 1999) e do reconhecimento da *Internet* como a mídia mais interativa e democrática disponível até então (SIMÃO; RODRIGUES, 2005).

As medidas de privatização iniciadas no início dos anos 90 e a desregulamentação do sistema de telecomunicação e setores correlatos são percebidas como agentes decisivos do desenvolvimento da *Internet* no País. Em 1991, o Brasil já tinha estabelecido uma ligação

com a *Internet*, mas, até 1994, pouca coisa tinha acontecido. Somente a partir de 1995, a situação mudou, quando o governo e a economia reconheceram o potencial da *Internet* para suas finalidades (GERMAN, 2000).

A partir de 1993, vários ministérios começaram a utilizar a rede *Internet* para divulgar informações de sua alçada, com destaque para o Ministério da Fazenda e o Ministério da Administração, além do próprio Ministério da Ciência e Tecnologia (TAKAHASHI, 2000). Porém, não havia um planejamento ou uma norma por parte do governo que incentivasse a divulgação de informações públicas nesse período.

Em 1994, o Governo Federal criou o Programa de Normalização Técnica para Informática Pública (Nortec*), vinculado ao Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (Sisp), com o objetivo de promover a utilização racional dos recursos de informática e a integração dos sistemas de tratamento da informação no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (SIMÃO; RODRIGUES, 2005).

Entretanto, foi a partir de 1995 que a quantidade de *sites* do Governo Federal na rede aumentou consideravelmente. A análise independente de princípios de 1996 chegou a apontar o Brasil como o exemplo nas Américas para informações governamentais na *Internet*. Nos anos seguintes, o acesso às informações no âmbito do Governo Federal foi sistematizado pelo Ministério do Planejamento, pelo portal [http:// www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br). (TAKAHASHI, 2000).

Segundo Simão e Rodrigues (2005), a criação do Portal Rede Governo, além de constituir-se em etapa importante do Projeto de Reforma do Estado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), foi também uma espécie de coroamento de uma série de medidas governamentais.

De acordo com Jardim (2013), no Poder Executivo Federal, o tema Governo Eletrônico somente foi iniciado em 2000, tendo como objetivos a interação com o cidadão, a melhoria da gestão interna e a integração com parceiros e fornecedores. Uma das estratégias de interação do governo eletrônico com a sociedade foi a criação do Portal Rede Governo, iniciativa desenvolvida a partir de 1995 e, posteriormente, incorporada à arquitetura do e-Gov no Governo Federal.

Em janeiro de 2000, o Portal Rede Governo entrou em operação, sob a responsabilidade da Câmara Técnica da Rede Governo. Esta última funcionou até a criação do e-Gov, em outubro de 2000, quando teve suas atribuições administrativas e operacionais

transferidas para a Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (SIMÃO; RODRIGUES, 2005). Atualmente esse portal foi transformado no Guia de Serviços Públicos do Governo Federal (BECKER, 2013).

Entretanto, Becker (2013), ressalta que a constituição do conceito de governo eletrônico no Brasil não se deu no ato de assinatura do decreto que o instituiu, como programa, no ano 2000. Ao contrário, sua construção social histórica vem acontecendo desde os anos de 1994 e 1995, quando o uso da *Internet* passou a ser possível à sociedade por meio da multiplicação de provedores de acesso em diversos locais do país. Desde então, a ideia de finalmente a sociedade poder ver respeitado o seu direito à informação vem se fazendo acompanhar do embate ético da garantia de acesso para todos, o que significa inclusão digital como direito dos cidadãos e dever do Estado.

Com o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação (TICs), nas últimas décadas, têm surgido novas possibilidades para a promoção da transparência na Administração Pública brasileira. Com auxílio das TICs, como a *Internet*, a promoção da transparência pode ser potencializada, pois os meios eletrônicos permitem uma maior facilidade de acesso às informações públicas (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

Porém, apesar dos avanços do governo brasileiro no uso da *Internet* para evidenciação de informações públicas, cabe ressaltar que é fundamental que o arcabouço legal atenda adequadamente às necessidades geradas pelo emprego dessas tecnologias de informação e comunicação em aplicações de governo, nos aspectos de segurança e autenticação dos documentos, privacidade, padrões técnicos e viabilização de serviços específicos em novas versões (TAKAHASHI, 2000).

Nesse contexto, o Governo Federal tem investido na melhoria do arcabouço legal que trata dos temas de transparência e acesso às informações públicas com a edição de vários instrumentos, entre eles, a Lei n.º 9.755/98, a LC n.º 101/00, a LC n.º 131/09, o Decreto n.º 7.185/10 e a própria Lei de Acesso a Informação, Lei n.º 12.527/11.

3.1.2.1 Pressão social e internacional na criação de leis de transparência pública

A redemocratização brasileira trouxe consigo um importante vetor de pressão social por mais transparência e controle social. Organizações da sociedade civil, órgãos de controle externo dos governos, agentes públicos e interesses privados atuam em um ambiente em que os governos são pressionados para prover um volume mais amplo de informações. Novas

práticas de transparência têm sido instituídas em resposta a essa pressão (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

A pressão social mostra que a sociedade brasileira vem procurando maior participação na política e no controle dos gastos da Administração Pública. Em face desse novo quadro de controle social, não só a própria Administração Pública, como outros setores da sociedade têm disponibilizado ferramentas que visam a fortalecer o controle social. Vários são os *sites* que procuram fornecer dados sobre os gastos públicos de modo que o cidadão comum possa exercer o controle social (BORBOREMA; RIBEIRO, 2006).

A pressão interna e a pressão externa para aprovação dos instrumentos de transparência no Governo Federal brasileiro podem ser encontradas na literatura, por exemplo, na aprovação de dois marcos da transparência pública: na Lei de Responsabilidade Fiscal, a LC n.º 101/2000 (PEREIRA JUNIOR, 2001; ABRUCIO; LOUREIRO, 2002; NUNES, S.; NUNES, R., 2002), e na Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527/2011 (MALIN, 2012).

Sobre a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Constituição Federal de 1988 já previa em seu art. 163, uma Lei Complementar que fixaria os princípios norteadores de finanças públicas no Brasil. Passados dez anos da promulgação da Constituição, esse artigo ainda não havia sido regulamentado e a emenda constitucional da reforma administrativa, aprovada em junho de 1998, estabeleceu um prazo de 180 dias para que o Poder Executivo encaminhasse uma proposta ao Legislativo. Assim, em setembro de 1998, começou a ser construída a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo por base a tentativa de acabar com os problemas fiscais, tendo e como inspiração as experiências internacionais (NUNES, S.; NUNES, R., 2002).

Alguns fatores internos podem ter influenciado a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além do sucesso inicial do Plano Real e das pressões do mercado, exigindo maior confiabilidade para os investidores externos, também atuaram num consenso em relação à responsabilidade fiscal uma maior intolerância social em relação à corrupção e uma consciência mais clara dos danos que a insolvência dos governos geram à sociedade, como as consequências do não pagamento de salários a funcionários públicos, greves, insegurança nas cidades, deterioração dos serviços públicos etc. Nessa linha, contribuíram decisivamente os episódios dos precatórios, com grande repercussão em Pernambuco, Santa Catarina, Alagoas e São Paulo, e a Máfia dos Fiscais, envolvendo a Prefeitura paulistana, os

quais revelaram os resultados da irresponsabilidade fiscal em larga escala (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002).

Para complementar o cenário das pressões internas, ainda houve pressão internacional e, de acordo com Pereira Junior (2001), a demora do Poder Legislativo em oferecer à sociedade a Lei Complementar sobre Responsabilidade Fiscal que a Constituição de 1988 prometia, só não foi maior devido uma pressão internacional poderosa para que os países que enfrentam dificuldades no equilíbrio entre a receita e a despesa de seus orçamentos nacionais se ajustassem à orientação que se entendeu consensual e que teve como patrocinador e sede de discussão o Fundo Monetário Internacional. No *site* do FMI, existe, desde o início de 90, a proposta de que cada país editasse uma Lei de Responsabilidade Fiscal. O primeiro que seguiu a recomendação foi a Nova Zelândia, que aprovou essa lei em 1994 (PEREIRA JUNIOR, 2001).

Outro fator de pressão externa foi um conjunto de crises financeiras ocorridas nesse período, como no México em 1995, na Ásia em 1997 e na Rússia em 1998, assim como a turbulenta desvalorização cambial, em janeiro de 1999. A crise russa já tinha levado o Congresso Nacional a aprovar um amplo programa de cortes orçamentários no final do primeiro período FHC, pois dizia-se que, ou se fazia isso, ou o Brasil entraria em bancarrota. O empréstimo articulado pelo FMI, instituições multilaterais e pelos EUA, na casa dos 40 bilhões de dólares, simbolizava tal pressão. O modo como aconteceu a desvalorização da moeda, ademais, reforçava a necessidade de aprofundamento do ajuste fiscal. O ano de 1999 tornou-se, assim, ponto de inflexão não só na política cambial e monetária, mas também na área fiscal, com a adoção de uma forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, acordados com o FMI (ABRUCIO; LOUREIRO, 2002).

Anos mais tarde, a Lei de Transparência, LC n.º 131/09, que alterou o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre transparência das contas públicas, obriga todos os entes federativos a colocar os dados públicos na *Internet* e traz um novo desafio ao estabelecer que os governos deveriam publicar os dados orçamentários e de gastos em tempo real, em seus portais na *Internet*. A Lei de Acesso à Informação Pública também segue pelo caminho da divulgação das informações governamentais por meio da *Internet*. Prevê a publicação de informações sobre contas públicas e dos dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras. Exige, ainda, a obrigação de divulgar as informações de modo que sejam facilmente acessadas, compreendidas e atualizadas (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010).

A pressão da sociedade civil organizada sobre o governo se mostra cada vez mais relevante para a adoção das leis de direito à informação em alguns países, bem como para o sucesso de sua implementação. Nos países das Américas, por exemplo, há um forte ativismo da sociedade civil em torno do direito de acesso à informação (FOIANET, 2013).

Diante disso, no Brasil, a aprovação da LAI levou em consideração a confluência de dois movimentos advindos, por um lado, do cenário nacional e, por outro, do internacional, onde o tema emerge com grande força na década de 1990 (MALIN, 2012).

A LAI pode ser confirmada como uma construção da sociedade brasileira em resposta à pressão de movimentos da sociedade civil e a uma sequência de decisões e políticas de Estado. Dentre os movimentos atuantes da sociedade civil, podem ser citados: Transparência Brasil – fundado em 2000, por organizações não governamentais e entidades empresárias com foco no combate à corrupção; Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas – fundado em 2003, por cerca de 20 organizações sem vínculo partidário; Contas Abertas – fundada em 2005, como entidade da sociedade civil, com foco no monitoramento da execução orçamentária da União; Movimento Brasil Aberto – com data de criação em 2011, em São Paulo, visando a pressionar o andamento do projeto da lei, então parado no Senado; ARTIGO 19 – organização cujo nome vem do Artigo 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, atuante em vários países e, desde 2005, no Brasil (MALIN, 2012).

Para Borborema e Ribeiro (2006), essas organizações não governamentais fortalecem a sociedade civil e estimulam a cidadania, além de favorecer o surgimento e aperfeiçoamento de movimentos sociais de opinião e pressão social. Elas servem como mecanismo de articulação das reivindicações populares aos órgãos públicos e promovem a participação popular, o controle social e a democratização da gestão dos serviços públicos.

Mas, além de pressões da sociedade civil e políticas de Estado, considera-se que a aprovação do instrumento de acesso à informação no Brasil seja também uma resposta às pressões externas, entre elas, exigências feitas a partir de 1990 por convenções, tratados, bancos multilaterais e instituições financeiras internacionais, representando uma adesão do país ao novo regime global de informações. Manter-se fora desse cenário passou, então, a ter um elevado custo político para o Brasil, sobretudo no momento em que postula uma posição de liderança mundial (MALIN, 2012).

Por fim, a pressão social para que o governo brasileiro desenvolva mais ações que procurem melhorar a transparência das informações públicas é fruto da busca incessante de

uma sociedade que luta contra a corrupção, por princípios de boa governança, voltados para resultados e maior eficiência no uso dos recursos públicos.

3.1.2.2 Governança no Setor Público

Governança “[...] é a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar suas políticas” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 75). Nesse elenco de políticas, encontram-se as finanças pública, gerencial e técnica, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade. Porém, a “[...] governança enquanto *new public management* prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia, por meio da introdução de métodos de gestão do setor privado e do estabelecimento de medidas incitativas no setor público” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 81).

De acordo com Matias-Pereira (2010), a governança, nas organizações públicas e privadas, apresenta significativas semelhanças. Levando-se em consideração que o setor público e o privado possuem especificidades, observa-se que são comuns entre eles as questões que envolvem a separação entre propriedade e gestão, responsáveis pela geração dos problemas de agência. Porém, muitos conceitos utilizados para governança corporativa no setor privado podem ser aplicados no setor público.

Quando se trata de governança, deve-se considerar, na opinião de Matias-Pereira (2010), a importância das contribuições por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, com destaque para o Banco Mundial, OCDE, IFAC e IBGC, para fomentar a aplicação da governança corporativa no setor público, nos níveis mundial e nacional.

Um estudo intitulado “*Good Governance in the Public Sector*”, da *International Federation of Accountants*, explica que o setor público é específico, pois desempenha um papel importante na sociedade, e um sistema de governança eficaz pode incentivar o uso eficiente dos recursos, reforçando a responsabilidade pela sua utilização, melhorando a prestação de serviços à coletividade. A governança eficaz é caracterizada por um controle rigoroso, que fornece pressões importantes para melhorar o desempenho do setor público e o combate à corrupção (IFAC, 2013).

Matias-Pereira (2012) afirma que o termo governança em sentido amplo pode ser definido como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo. Para o autor, os aspectos frequentemente evidenciados na literatura acadêmica sobre a governança no setor público estão relacionados com: a legitimidade do espaço público em

constituição; a repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; os processos de negociação entre atores sociais; e a descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Para a IFAC (2013), a governança no setor público compreende as disposições em vigor para garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados.

O conceito de governança pública originou-se do termo governança corporativa, o qual vem da expressão inglesa *corporate governance* (SILVA *et al.*, 2011). Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2004), a governança corporativa envolve um conjunto de relações entre a gestão de uma empresa, seu Conselho de Administração, seus acionistas e outras partes interessadas. A governança corporativa também fornece a estrutura por meio da qual os objetivos da empresa são definidos e também os meios para atingir esses objetivos e monitorar o desempenho.

Segundo Silva *et al.* (2011), a governança no setor público adapta os princípios da governança corporativa à área pública. Dessa forma, os seguintes princípios devem ser considerados: transparência, que diz respeito à divulgação de informações; *accountability*, relacionada com a responsabilidade do gestor profissional de prestar contas; e *compliance*, que corresponde ao cumprimento das leis, normas, regulamentos e determinações, ou seja, o mesmo que estar em conformidade.

Os princípios de governança aplicados ao setor público propiciam que o governo não use seus poderes somente para beneficiar seus líderes, ou em benefício de interesses próprios em detrimento do público em geral (STIGLITZ, 1999).

Na opinião de Matias-Pereira (2012), uma boa governança pública está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade em todas as dimensões; transparência; e *accountability* ou prestação responsável de contas. A ausência de qualquer um desses princípios requer mudança na forma de gestão. A busca permanente da prática desses princípios na Administração Pública deve ser vista como condição indispensável para que a entidade possa continuar a progredir.

A IFAC (2001) definiu os seguintes princípios de governança corporativa, no contexto do setor público:

- a) transparência –é necessária para garantir que as partes interessadas possam ter confiança na tomada de decisões e nas ações das entidades do setor público, na gestão de suas atividades e nos gestores;

- b) integridade – baseia-se na honestidade, objetividade, e em elevados padrões de decência e probidade na gestão dos fundos públicos e na gestão dos assuntos de uma entidade. É dependente da eficácia da estrutura do controle e dos padrões de profissionalismo. Reflete-se tanto nos processos de tomada de decisão da entidade como na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho;
- c) *accountability* – é o processo por meio do qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas próprias decisões e ações, incluindo o trato com os recursos públicos e todos os aspectos de desempenho, e se submetem ao exame minucioso de um controle externo. A *accountability* requer uma compreensão clara das responsabilidades das partes envolvidas e a definição de papéis na estrutura.

Para a IFAC (2013), os princípios fundamentais de uma boa governança no setor público estão relacionados com a função de garantir que as entidades públicas ajam no interesse público em todos os momentos. Atuar no interesse público é ter forte compromisso com a integridade, valores éticos, cumprimento das leis e ainda com a abertura e compromisso global das partes interessadas.

Além dos requisitos para agir no interesse público, a boa governança no setor público exige também: a) definir resultados em termos de benefícios econômicos, sociais e ambientais sustentáveis; b) determinar as intervenções necessárias para otimizar a realização dos resultados pretendidos; c) desenvolver as capacidades da entidade, incluindo a capacidade de sua liderança e os indivíduos dentro dela; d) gerenciar riscos e desempenho por meio do controle interno forte com a gestão das finanças públicas; e e) implementar boas práticas em matéria de transparência e relatórios para entregar uma prestação de contas efetiva (IFAC, 2013).

De acordo com Stiglitz (1999), uma maior abertura de informações públicas é parte essencial de uma boa governança. Os cidadãos têm o direito básico de acesso a informações públicas. Um quadro jurídico comprometido com a abertura e transparência, incluindo o direito de acesso é essencial, mas não é o suficiente. Devido às limitações das abordagens legalistas, a ênfase deve ser colocada sobre a criação de uma cultura de abertura, em que o público precisa conhecer todas as decisões coletivas e delas participar.

Na busca de permitir a implementação de uma boa governança corporativa nas organizações, destacam-se as preocupações associadas à transparência e à ética. A

transparência é o mais importante para os investidores. Por sua vez, o novo paradigma da governança global no setor privado e público tem como referência a necessidade de promover uma governança que torne mais efetiva as relações entre os três principais atores: setor público, setor privado e terceiro setor (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Para Silva *et al.* (2011), alguns órgãos da Administração Pública já vêm desenvolvendo práticas de boa governança com o intuito de propiciar um instrumento de gestão com transparência nas ações tomadas de seus agentes públicos. Essa remodelagem da relação político-administrativa procura assegurar uma maior responsabilidade e uma redução do poder aos administradores.

Entretanto, a incorporação do discurso de mais transparência pública e anticorrupção às agendas nacionais resulta de uma demanda e de uma tomada de consciência constante em prol da melhoria na prestação de contas por parte da sociedade civil organizada (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2002).

3.1.3. Implementação da Política de Acesso à Informação: dificuldades e perspectivas

De cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, a LAI produz grandes impactos na gestão pública e exigirá, para sua efetiva implementação, a adoção de uma série de medidas. Entre os diversos obstáculos que o País enfrenta na política de acesso à informação, destacam-se as dificuldades estruturais e a inclusão digital; a cultura do setor público no sigilo da informação e a falta de uma gestão de documentos na Administração Pública.

Uma pesquisa realizada por Jardim (2012) analisou o cenário histórico-social no qual emerge a LAI no Brasil, assim como as características desse marco legal e sua regulamentação nos Poderes Executivos dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Segundo o autor, existe a necessidade de políticas e práticas de gestão informacional associadas aos processos de implementação da LAI.

O acesso à informação exige a superação das dificuldades infraestruturais relativas ao desenvolvimento de redes de telecomunicação e ao acesso democrático a elas, principalmente, a educação digital da população, isto é, a sua capacitação para usar e manejar os novos meios de comunicação (GONTIJO, 2002). Sem a adoção dessas ações, a sociedade estará cercada de informação, mas ainda sem saber como exercer um efetivo controle social.

Resolver o problema das dificuldades infraestruturais é incluir a sociedade na deliberação das novas políticas públicas. De acordo Speck (2002), o acesso às informações públicas é imprescindível para uma prática mais dialógica e interativa da definição e deliberação de políticas públicas. Em geral, os órgãos públicos temem discussões abertas com a população e a sociedade civil organizada. Os servidores públicos inibem a livre circulação de informações porque temem críticas e obstrução a seus projetos por parte da sociedade.

Para Mendel (2009), no contexto internacional, em vários países, um dos maiores obstáculos do acesso à informação é o péssimo estado de manutenção dos registros. Os servidores, muitas vezes, não sabem de quais informações dispõem ou, mesmo que saibam, não são capazes de localizar os registros procurados. A boa gestão de documentos oficiais não só é essencial para o efetivo estabelecimento do direito a informação, como também é uma das funções básicas do governo moderno, de importância crucial para a efetiva consecução de todas as metas do funcionalismo público.

Na maioria dos países, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes já estabelecidas. O direito à informação depende, em última análise, da mudança dessa cultura, já que é praticamente impossível forçar os servidores públicos a se mostrarem abertos, mesmo com as legislações mais progressistas. Em vez disso, o sucesso, em longo prazo, depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação indesejada, mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada (MENDEL, 2009).

Na cultura de influência de determinados grupos dominantes, considera-se que a maior parte da informação é disseminada de forma que poucas mensagens sejam distribuídas por um número limitado de sistemas de informação. Os cidadãos que desejam utilizar variadas fontes de informação devem gastar mais tempo e recursos no processo (JARDIM, 1999).

No Brasil, entre os principais problemas apontados para a implementação da LAI, estão: a falta de organização, planejamento e sistematização das informações de cada área; a limitada capacidade de resposta em caso de aumento significativo da demanda por informações; a baixa interoperabilidade dos sistemas e bancos de dados das diferentes áreas e até mesmo dentro de um mesmo órgão; a baixa confiabilidade das bases de dados existentes, motivando temores de que os erros dos sistemas venham a ser utilizados de forma inadequada e danosa para o Estado ou para o governo; e a carência de recursos humanos destinados ao atendimento das solicitações de dados e informações (DAMATTA, 2011).

Porém, apesar dos desafios, deve-se ressaltar, como ponto positivo, que a transparência e o acesso às informações tornaram-se também uma ferramenta necessária no combate à corrupção. Permitem a sociedade saber onde e como o dinheiro público está sendo gasto, ou seja, controlar como os recursos públicos estão sendo geridos. Assim, promover a transparência e o acesso à informação é dar condição de acesso a todas as informações sobre a gestão pública, possibilitando o controle social.

Para Speck (2002, p. 7), no contexto brasileiro, “[...] as políticas de controle da corrupção propostas nos últimos anos visam melhorar a qualidade dos mecanismos reguladores, para evitar que se azedem as tensões entre país legal e país real com arranjos corruptos”. Ao mesmo tempo, dão destaque à integração e à complementação dos diferentes mecanismos de controle, da simples transparência até a sofisticada investigação, mediante a integração das várias iniciativas na esfera pública, social e privada.

Jardim (1999, p. 58) explica que

“[...] a transparência relaciona-se com duas dimensões: a comunicação e a publicidade. A noção de comunicação pública acompanharia a tomada de decisão pública, referida a dispositivos constitucionais, legais e regulamentares próprios de um Estado de direito, as consequentes atribuições dos poderes públicos e as missões dos serviços governamentais. Já a noção de publicidade coloca em questão, por outro lado, alguns dos elementos mais típicos da organização burocrática.”

Por fim, outros aspectos positivos podem ser relatados, como: fortalecimento da Administração Pública, o que estaria diretamente relacionado com o aumento da aproximação entre o Estado e a sociedade; mais transparência sobre as atividades da Administração Pública; redução, combate e prevenção da corrupção; fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública (DAMATTA, 2011).

O governo brasileiro tem investido na melhoria dos sistemas de informação com o intuito de enfrentar alguns desafios na busca pela transparência das contas públicas. O tema sistemas de informação será apresentado na seção a seguir.

3.1.4 Transparência, acesso à informação e sistemas integrados de informação no Brasil

Uma política nacional de recursos e serviços de informação plenamente incorporada ao plano nacional de desenvolvimento é essencial para o crescimento socioeconômico do País.

Dentro desse contexto, a implementação de políticas públicas em diversos setores torna imprescindível o desenho e execução de políticas de informação governamental. Tal situação tem sido pouco frequente na História do Brasil, não apenas nos períodos de autoritarismo, mas também em conjunturas recentes, de maiores teores democráticos (JARDIM; MARCONDES, 2003).

Segundo Gonzalez de Gomez (1999), reconstruir o domínio do que seja política de informação resulta da própria formulação de políticas públicas que atingem o domínio da informação. Isso tem acontecido muitas vezes com: a) as medidas dirigidas ao controle governamental das informações geradas nas esferas do governo; b) as leis, regulamentações e medidas do Estado acerca das tecnologias de informação; e c) as medidas reguladoras dos mercados ou de promoção de um ou outro setor das infraestruturas de informação.

Ressalta-se que políticas públicas revelam a construção de um quadro normativo de ações envolvendo o Estado e a sociedade. Entretanto, somente “[...] textos legais que regulem a atividade governamental não é suficiente para identificar uma política pública. Por outro lado, nem sempre um conjunto de projetos, leis e ações que caracterizam como uma política pública é assim entendida e anunciada pelo governo” (JARDIM, 2008, p. 5).

Assim ocorre com as políticas públicas de informação que, apesar de contar, no campo teórico, com as leis de informação, nem sempre, há por parte do Estado, a contrapartida de projetos e ações públicas para viabilizar ou concretizar o texto destas lei.

Jardim (2008) vai além e afirma que uma efetiva política de informação é mais que a soma de um determinado número de programas de trabalho, sistemas e serviços. É necessário que se defina o universo geográfico, administrativo, econômico, temático, social e informacional a ser contemplado pela política de informação. Da mesma forma, devem ser previstos os diversos atores do Estado e da sociedade envolvidos na elaboração, implantação, controle e avaliação dessas políticas.

Jardim (1999) afirma que, no campo informativo, o Estado constitui-se numa das maiores fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade delas para sua atuação. Seu funcionamento relaciona-se diretamente com a sua ação de produzir, receber,

ordenador e disseminador informações. O sucesso na implementação de novas políticas públicas depende, entre outros fatores, de planejamento, transparência e da avaliação do processo. Porém, “[...] estas duas condições, planejamento e transparência, não são da tradição e cultura da Administração Pública brasileira, salvo exceções em alguns Estados e municípios e de certos esforços eventuais da esfera federal” (SPECK, 2002, p.19). Já a avaliação de políticas e programas governamentais é vista não apenas como um instrumento de gestão, mas, sobretudo, como um meio para medir o desempenho das políticas e programas e para estabelecer os parâmetros para a prestação de contas da burocracia e dos governantes (CENEVIVA; FARAH, 2012).

Sobre planejamento, Oliveira (2006) esclarece que, no Brasil, especialmente em nível federal, o planejamento de uma política pública é visto como uma coisa quase que estritamente tecnicista dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que uma vez tendo o plano certo, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados.

Quanto à avaliação, Speck (2002) explica que pode ocorrer por meio de controles, que fazem parte da estrutura administrativa de cada poder, tendo por função acompanhar a execução dos seus atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vista ao atendimento da legislação. Porém, para implementação de políticas de informação com foco na transparência, deve-se reforçar a atenção dos entes públicos, alertando que não basta tornar pública a informação, pois, o conceito de transparência é mais amplo que o conceito de publicidade.

No Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável que deriva do princípio constitucional da publicidade. Todavia, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, porque uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível (PLATT NETO *et al.*, 2007).

Segundo Rodrigues (2013), a transparência, como forma de comunicação entre o Estado e seus cidadãos, não era um imperativo no âmbito da Administração Pública brasileira até o final dos anos 80, mas, com a promulgação CF de 88, resultado da redemocratização do País após duas décadas de regime militar (1964-1985), foram estabelecidas as bases legais para um novo tipo de relação do Poder Público com os cidadãos.

Canela e Nascimento (2009) ratificam essa informação, afirmando que, durante o regime militar, que se estendeu por mais de duas décadas, 1964 a 1985, o direito de acesso a

informações públicas foi apenas um dos muitos direitos formal ou informalmente suspensos. O governo autoritário que se impôs privou brasileiros de direitos, como os de expressão, voto, reunião, deslocamento e defesa, gerando uma grande assimetria de informações.

Como resultado, por força constitucional, as entidades públicas devem promover a transparência de sua gestão fiscal. Nesse sentido, recentemente, a Lei Complementar n° 131/09 acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n° 101 de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira na União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Entre os diversos instrumentos de transparência e de prestação de contas no Brasil, três podem ser considerados verdadeiros marcos na história da Administração Pública brasileira: A Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998, que criou na *Internet* o Portal Contas Públicas; a Lei Complementar n.º 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000, que estabeleceu normas para a gestão fiscal responsável; e o Decreto n.º 5.482, de 30 de junho de 2005, que criou na *Internet* o Portal da Transparência (FERREIRA *et al.*, 2014). Porém, ao longo dos últimos anos, outros instrumentos, como novas leis, decretos e portarias, ganharam evidência na tentativa de regulamentar o tema transparência e o acesso às informações públicas.

O Quadro 4 apresenta alguns desses instrumentos que serão comentados a seguir.

Quadro 4 – Instrumentos de Políticas de Transparência no Brasil

Instrumentos de Transparência	Objetivo
Lei n.º 9.755/1998 – <i>Homepage</i> das "contas públicas"	“Dispõe sobre a criação de ‘ <i>homepage</i> ’ na ‘ <i>Internet</i> ’, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica e dá outras providências.”
Lei n.º 101/2000 – Lei da Responsabilidade Fiscal	“Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
Decreto n.º 5.482/2005 – Portal Transparência Pública	“Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - <i>Internet</i> .”
Portaria CGU n.º 262/2005	“Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos à tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores - <i>Internet</i> , página com o título ‘Processos de Contas Anuais, contendo na íntegra o conteúdo dos relatórios de gestão, dos relatórios e dos certificados de auditoria.’
Portaria Interministerial n.º 140/2006	“Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências.”
Portaria MF n.º 184/2008	“Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.”
LC n.º 131/2009 – Lei da Transparência	“Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”
Decreto n.º 7.185/2010 – Padrão Mínimo de Qualidade do SI	“Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação.”
Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010	“Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação. São requisitos adicionais aos previstos no Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.
Lei n.º 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública	“Regula o acesso a informações. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações.”
Decreto de 15 de setembro de 2011	“Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências.”
Decreto n.º 7.724/2012 – Acesso a Informações no Poder Executivo Federal	“Regulamenta no âmbito do Poder Executivo Federal os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo conforme Lei n.º 12.527/2011.”
Portaria CGU nº 277, de 7 de fevereiro de 2013 □	“Institui o Programa Brasil Transparente que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto.”
Decreto de 12 de março de 2013	“Altera o Decreto de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto.”

Fonte: Elaborado pela autora com base nas legislações citadas.

Como tentativa no processo de transparência das contas públicas, a Lei n.º 9.755, de 11 de dezembro de 1998, determinou que o Tribunal de Contas da União fosse responsável pela criação de uma página na *Internet* que se intitularia Contas Públicas e deveria conter as seguintes informações: o montante de cada um dos tributos; os relatórios resumidos da execução; o balanço consolidado das contas; os orçamentos do exercício; os resumos dos instrumentos de contrato ou de seus aditivos; e as relações mensais de todas as compras feitas pela administração direta ou indireta.

Para Platt Neto, Cruz e Vieira (2006), o termo “contas públicas” é o conjunto de dados e informações de natureza econômico-financeira das entidades públicas, produzido pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento. Tais informações podem associar dados monetários com não monetários, de natureza financeira, orçamentária e operacional, das atividades organizacionais.

Segundo Speck (2002), até a metade do ano 2000, encontrava-se disponível no portal apenas uma pequena parte dos dados exigidos na legislação. Para o autor, isso leva à conclusão de que, mesmo com todo o avanço advindo da Constituição Federal de 1988, a prática dos repetidos governos é procurar descaracterizar essas medidas e criar o máximo de obstáculos para a transparência das contas públicas. O resultado são brechas para a prática comum de corrupção e desvios de recursos do orçamento da União.

Ressalta-se que, no ano de 1994, ocorreu outra tentativa de transparência do governo, a criação do Portal da Transparência (<www.portaltransparencia.gov.br>), da Controladoria-Geral que traz informações sobre a aplicação de recursos do Governo Federal, abrangendo transferências e aplicações diretas (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006).

Outra tentativa, no que se refere à transparência nas contas públicas, é a Lei Complementar n.º 101, de 2000, também conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal, que já estabelecia normas quanto à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal. A referida lei tentava assegurar o equilíbrio das contas públicas, conforme seu art. 1º:

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas [...].

A transparência da informação pública ganhou mais relevância social a partir da LRF e assume significativa importância na responsabilização pública (*accountability*) por: a) propiciar uma transparente prestação de contas, pelo gestor público, referente à condução das

ações governamentais; e b) possibilitar um alinhamento entre os interesses do cidadão e do Estado, visando ao bem estar social (BAIRRAL; SILVA, 2013).

A LRF possui um capítulo específico do tema “Da Transparência, Controle e Fiscalização”, nos art. 48 a 59, enquanto sua 1ª seção trata da Transparência da Gestão Fiscal, abrangendo os art. 48 e 49.

De acordo com Speck (2002), a aprovação da LRF objetivou incorporar aos costumes político-administrativos a preocupação com os limites de gastos pelos administradores públicos de todas as esferas de governo. A lei veio regulamentar o art. 163 da Constituição Federal, introduzindo o conceito de gestão fiscal responsável. Nesse contexto, produz um forte impacto quanto ao controle global da arrecadação e execução dos orçamentos públicos.

Entretanto, apesar de ser um marco regulatório para a gestão fiscal, a Lei Complementar nº 101, de 2000, contém relatórios fiscais exigidos que possuem uma pesada terminologia técnica, que grande parte da sociedade não entende e, dessa forma, compromete o princípio da transparência, pois publicidade não é sinônimo de transparência (BAIRRAL; SILVA, 2013).

Em 27 de maio de 2009, foi promulgada a Lei Complementar n.º 131, que acrescentou dispositivos à LRF e determinou que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios disponibilizassem na *Internet*, em tempo real, informações sobre a execução orçamentária e financeira.

O objetivo era tornar possível que cidadãos avaliassem de maneira crítica a gestão das contas públicas. Por esse motivo, não bastava que as informações estivessem disponíveis; era necessário ainda que elas fossem relevantes, confiáveis e compreensíveis. O objetivo é aprimorar a informação no sentido de torná-la útil não apenas para os gestores públicos, tomadores de decisão, mas também para toda a sociedade.

Desde a promulgação da LC n.º 131/09, a transparência das informações vem sendo o foco de discussões por diversos organismos governamentais. Além da preocupação em gerar informações de qualidade, os organismos nacionais ainda devem desempenhar outro papel, de incentivadores das entidades do setor público para que elas melhorem no que tange à questão de transparência.

A referida Lei Complementar reeditou alguns artigos da LRF e incluiu algumas redações determinando que fossem disponibilizadas informações atualizadas sobre a execução orçamentária e financeira de forma detalhada por meios eletrônicos, *Internet* e sistema integrado de acesso público.

Sobre o prazo de cumprimento da LC 131/09, os entes públicos deveriam contar da data a partir de sua publicação (27-05-2009):

- a) um ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes, ou seja, maio de 2010;
- b) dois anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes, ou seja, maio de 2011;
- c) quatro anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes, ou seja, maio de 2013.

Sobre os prazos, Pires *et al.* (2010, p. 5) afirmam que “[...] não é difícil que todos os entes federados cumpram a lei, já que a criação de uma *homepage* é extremamente fácil e barata, e a maioria dos demonstrativos a disponibilizar já são produzidos para entrega aos Tribunais de Contas.”

As informações geradas pelo setor público devem atender ainda ao Decreto n.º 7.185/10, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, § único, III, da Lei Complementar n.º 101 de 2000.

Conforme definido pelo Decreto n.º 7.185/2010, a liberação em tempo real se refere à disponibilização das informações em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema, sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacionais necessários ao seu pleno funcionamento.

Segundo Vieira (2011), o conceito de “tempo real” corresponde também à disponibilização das informações orçamentárias e financeiras que deve ocorrer até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

Vieira (2011) explica, ainda, que a exigência dos padrões mínimos de qualidade inviabiliza a administração de adotar um sistema desprovido de competência para possibilitar a transparência da gestão fiscal. Pelo contrário, o sistema deverá possuir elevado desempenho operacional para ser capaz de disponibilizar as informações exigidas nos referidos portais de transparência.

O art. 2º, § 2º, I, do Decreto n.º 7.185/10, entende por sistema integrado “[...] as soluções de tecnologia da informação que funcionando em conjunto suportam a execução orçamentária, financeira e contábil do ente da Federação, bem como a geração dos relatórios e demonstrativos previstos na legislação”.

Conforme Vieira (2011) os principais sistemas governamentais são o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), o Sistema Integrado de Administração Financeira dos Estados e Municípios (SIAFEM), o Sistema PREFEITURA LIVRE e o Sistema E-CIDADE.

Diante desse cenário, com obrigatoriedade de sistemas integrados de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, o governo brasileiro deu um passo considerável em direção às soluções de integração. Gontijo (2002) explica que, no caso da integração de redes, deve-se considerar que as redes são isoladas, não podendo, muitas vezes, comunicar-se entre si, dada a falta de padronização e de regulamentação da autenticação de documentos eletrônicos. Na prática, isso significa que, para atingir a convergência para um portal de informações e serviços únicos, um esforço de integração dessas redes terá de ser feito, além do desenvolvimento e aprovação de um quadro jurídico-institucional adequado.

Outra iniciativa que merece destaque ocorreu em 2004, com o lançamento do Portal da Transparência do Governo Federal: www.transparencia.gov.br. Por meio desse portal, é possível obter informações sobre projetos e ações no âmbito do Poder Executivo Federal, que são divulgados pelos órgãos em suas respectivas páginas eletrônicas.

No entanto, além da divulgação de projetos e ações, atualmente, outras informações devem ser divulgadas por determinação da LC n.º 131/09, art. 48 A. São elas:

- a) em relação à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
- b) em relação à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários;

Ressalta-se que a ênfase da LC n.º 131/09 está nas informações de natureza contábil, orçamentária e financeira, já que uma das principais funções dos portais de transparência é promover melhoria da *accountability* na gestão pública. Esse instrumento também ajuda a reforçar os mecanismos de responsabilização, de controle interno e externo sobre a gestão dos recursos públicos e de controle social, que também são finalidades da contabilidade.

Outro instrumento de transparência é a LAI, Lei n.º 12.527/11. Com a evidenciação da transparência das contas públicas, essa lei marca o início da implementação de uma política acesso às informações públicas com foco na transparência e no controle social.

Segundo Jardim (2012), foram necessários 23 anos para que o Brasil contasse com uma LAI que favorecesse a aplicação dos princípios do direito à informação presentes na Constituição de 1988. Com a aprovação da LAI, o Brasil reconheceu o acesso à informação como um direito humano fundamental vinculado à noção de democracia e garantiu ao cidadão do acesso amplo a qualquer documento ou informação produzido ou custodiado pelo Estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo (CGU, 2013).

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal de 88, no art. 5º, XXXIII do Capítulo I - dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - que dispõe que:

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

A Constituição também tratou do acesso à informação pública no art. 5º, XIV, art. 37, § 3º, II e no art. 216, § 2º. São esses os dispositivos que a LAI regulamenta, estabelecendo requisitos mínimos para a divulgação de informações públicas e procedimentos para facilitar e agilizar o seu acesso por qualquer pessoa (CGU, 2014).

Essa lei se divide essencialmente em duas partes: a transparência ativa e a transparência passiva. As instituições devem fornecer informações de modo proativo e espontâneo (transparência ativa) e responder aos pedidos de informação recebidos (transparência passiva) (ARTIGO 19, 2013).

Em seu art. 8º, a LAI dispõe sobre as informações objeto de transparência ativa, por todos os órgãos públicos. O texto afirma:

Art. 8º [...]

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- 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.

Não é difícil notar que, entre as informações objeto de transparência ativa, encontram-se, novamente, em grande parte, informações contábeis, financeiras e orçamentárias, além do art. 7º, que prevê, entre outras, informações pertinentes à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e informações relativas ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Já o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, estabelece competências para a Controladoria Geral da União em termos de política e gestão da informação governamental. “Ele designa o órgão responsável pelo monitoramento da LAI. No entanto, a CGU não é, até o momento, um órgão com competências e servidores especializados na gestão da informação, como ocorre em agências de informação especializadas” (JARDIM, 2012, p.15).

Porém, para que estes instrumentos de transparência e acesso a informações sejam implementados de forma efetiva, o País deve enfrentar, além dos desafios relativos à mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso, também os obstáculos operacionais e técnicos. As práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão de informações. Enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e de respostas. Uniformizar essa realidade exigirá recursos financeiros e recursos humanos, sobretudo na área de Tecnologia da Informação (DAMATTA, 2011).

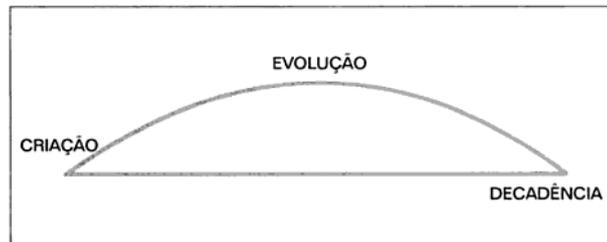
3.1.5. Sistemas de informação

Segundo Rosini e Palmisano (2012, p. 3), quando se fala em sistemas um nome que deve ser lembrado é o Ludwing Von Bertalanffy, “[...] um dos mais importantes cientistas do século XX, que elaborou a teoria geral dos sistemas há mais de 40 anos e que nada perdeu em importância. Nasceu em 1901 e morreu em 1972, deixando mais de trezentos trabalhos publicados”.

Araújo (1995) explica, ainda, que o marco é atribuído a Von Bertalanffy, pois ele sistematizou, na época do pós-guerra, as novas ideias científicas que vinham permeando a ciência desde a virada do século e que postulavam uma abordagem de integração.

Assim como os seres humanos, esses sistemas de informação também possuem um ciclo de vida, um processo evolutivo composto de criação, evolução e decadência. Na visão de Rosini e Palmisano (2012), as fases referentes a esse ciclo podem ser demonstradas conforme a Figura 2.

Figura 2 – Ciclo de vida dos sistemas de informação



Fonte: Laudon e Laudon (1996), citado por Rosini e Palmisano (2012).

Os conceitos referentes a esse processo são apresentados no Quadro 5, por Rosini e Palmisano (2012) da seguinte forma:

Quadro 5 – Conceitos referentes ao ciclo de vida dos sistemas de informação

Conceito	Definição
Criação	É a fase em que o sistema é desenvolvido. As funções e os objetivos propostos são estudados e levantam os elementos que irão compor o sistema. Os subsistemas são desenvolvidos, testados e, desde que atendam aos objetivos preestabelecidos, serão implantados
Evolução	O sistema sofre manutenção para que consiga acompanhar as necessidades do meio ambiente que o cerca. Empregam-se novas técnicas, novos módulos, tentando prolongar a vida do sistema
Decadência	Em determinado momento, as necessidades do meio ambiente evoluíram tanto e requerem cada vez mais do sistema, que este já não suporta as alterações necessárias. É nesse momento que se depara com a fase de decadência. Os responsáveis pelo sistema devem retardar a chegada a esse ponto e ao mesmo tempo estar atentos para a necessidade de criação de um novo sistema para substituição

Fonte: Adaptado de Rosini e Palmisano (2012, p. 4).

O sistema de informação faz parte do campo de estudo da Ciência da Informação. Segundo Zins (2007), a Ciência da Informação é dedicada à concepção e utilização de sistema de informação para a mediação do conhecimento. Essa ciência estuda como essas informações e sistemas podem interagir com determinadas práticas humanas de estudos, negócios e cultura.

Na visão de Capurro e Hjørland (2007, p. 193),

Quando representamos os dados em nossos sistemas de informação, o fazemos a fim de dar suporte a certas atividades humanas. Não deveríamos simplesmente considerar nossas representações como objetivas, por que isto

implica que nunca especificamos completamente as suposições teóricas, sociais e históricas com base nas quais agimos. Todos os tipos de sistemas de informação têm políticas e objetivos mais ou menos explícitos. O que consideramos como informação deveria também ser um reflexo da função social do sistema de informação.

Dessa forma, embora o sistema de informação seja reconhecido muito mais como um fenômeno social do que um fenômeno puramente técnico, boa parte da pesquisa em sistema de informação é muito limitada pelas suposições de que se trata de um fenômeno técnico. O foco de atuação da maioria dos estudos em sistema de informação relaciona-se com questões da análise organizacional, ampliando-se cada vez mais para incluir temas muito abrangentes (RODRIGUES FILHO; LUDMER, 2005).

Mas, então, como os sistemas de informação podem ser entendidos? Freire e Nascimento Junior (2011) definem sistema de informação como qualquer sistema utilizado para fornecer informações, incluindo seu processamento, para qualquer uso que se possa fazer dela. O tratamento de dados é uma de suas funções. O sistema de informação, além de tratar dados, é capaz de efetuar análises, planificações ou apoiar o processo de tomada de decisões. Sua concepção e implantação passam pela identificação das necessidades em informação.

Para Araújo (1995), os sistemas de informação são aqueles que, de maneira genérica, objetivam a realização de processos de comunicação. Alguns autores, de forma mais ampla, definem SI incluindo também sistemas de comunicação de massa, redes de comunicação de dados e mensagens, entre outros.

Segundo Moresi (2000, p. 14) o sistema de informação está relacionado com gestão de uma organização. Para o autor, “[...] a gestão efetiva de uma organização requer a percepção objetiva e precisa dos valores da informação e dos sistemas de informação”.

Sistema de informação pode ser considerado como um conjunto de componentes inter-relacionados que coleta, processa, armazena e distribui informação para dar suporte à tomada de decisão e ao controle da empresa. Os sistemas de informação podem apoiar, coordenar e controlar a tomada de decisão, assim como podem também auxiliar o decisor a analisar problemas, visualizando assuntos mais complexos e elaborando novos produtos ou serviços (LAUDON; LAUDON, 2001).

Os sistemas de informação pedem uma variedade de requisitos. É que as fontes de um sistema informacional devem ser tão variadas e complexas quanto o ambiente que esse sistema busca representar. Essa grande necessidade da variedade nos sistemas de informação, ajuda a entender as grandes exigências de informação nas organizações, como aquelas geradas

pela alta administração e por gestores envolvidos com estratégia ou análise competitiva (DAVENPORT, 1998).

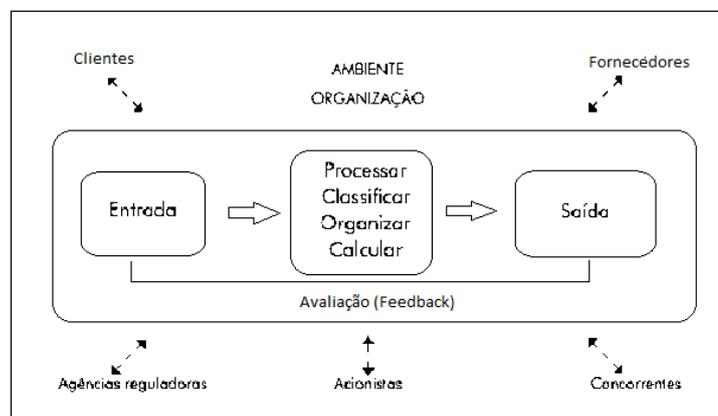
Os sistemas de informação devem ajudar na redução de incerteza e promover o conhecimento, por meio do acesso às informações, sobre a ambiência que os envolve, particularmente nos insumos que recebem, de natureza financeira, material ou de demanda, que devem ser conhecidos, calculados e antecipados (ARAÚJO JÚNIOR; ALVARES, 2008).

Por esse motivo, Freitas *et al.* (1997) afirmam que os SI, contribuem para o processo decisório, pois, para que o processo decisório possa ocorrer, é necessário que ele seja suportado por informações. Os sistemas de informações são os condutores dessas informações e visam a facilitar, agilizar e aperfeiçoar o processo decisório. São mecanismos cuja função é coletar, guardar e distribuir informações para suportar as funções gerenciais e operacionais das organizações.

Rosini e Palmisano (2012) explicam, ainda, que a própria organização deve ser tomada como um sistema, isto é, ela é composta de diversos elementos, como dados, tecnologia, mão de obra, equipamentos, máquinas, clientes, funcionários que, interagindo entre si, procuram atingir objetivos. De uma forma ou de outra, existe uma interação entre essas partes, de acordo com as normas da organização, no intuito de alcançar as metas estabelecidas.

Na visão de Laudon e Laudon (2001) um sistema de informação pode ser explicado por meio de três atividades que produzem as informações de que as organizações precisam para tomar decisões, controlar operações e analisar problemas. Essas atividades são entrada, processamento e saída. Esse processo é apresentado na Figura 3.

Figura 3 – Processo de um sistema de informação



Fonte: Laudon e Laudon (2001, p. 5).

A entrada coleta dados brutos do ambiente interno ou externo à organização. O processamento converte a entrada de dados brutos em uma forma mais significativa. A saída,

por sua vez, transfere a informação processada para as pessoas ou atividades onde essa informação será utilizada. A avaliação do sistema de informação trata da saída devolvida aos membros apropriados da organização para ajudá-los na avaliação ou correção da fase de saída (LAUDON; LAUDON, 2001).

Para Beal (2004), no modelo de sistemas de informação, a entrada refere-se à captura de dados brutos; a saída da informação, muitas vezes em forma de relatórios, corresponde à produção de informações úteis; o processamento é a etapa de transformação dos dados iniciais em saídas de informação; e o *feedback* pode ser encontrado, por exemplo, nos procedimentos de detecção ou correção de erros em dados de entrada.

Porém, deve-se ressaltar que, muitas vezes, o que se costuma chamar de sistema é na verdade, parte de outro sistema de maior amplitude. Ou seja, um sistema de informação é constituído de vários subsistemas.

Sobre isso Freitas *et al.* (1997, p. 27) explicam que,

Os sistemas artificiais, criados pelo homem, como os Sistemas de Informação, funcionam como sistemas abertos, interagindo com o ambiente e adaptando-se de acordo com as mudanças do ambiente, sendo utilizados para que os usuários atinjam aos seus objetivos. Um sistema complexo é de difícil compreensão: deve, então, ser decomposto em subsistemas. A integração (racionalizada) de subsistemas é que leva ao sistema global. A avaliação pode ser em termos do aproveitamento dos recursos (custo, tempo, produção) e da produção (comparação com os níveis desejados).

Laudon e Laudon (2001, p.7) esclarecem que todo sistema de informação possui três dimensões: a) organizações; b) pessoas; e c) tecnologia. Os autores, explicam essas dimensões da seguinte forma:

- a) organizações: os sistemas de informação são parte integrante das organizações. Os elementos chaves de uma organização são suas pessoas, sua estrutura, seus procedimentos operacionais, suas políticas e sua cultura;
- b) administração: os gestores percebem desafios organizacionais no ambiente, eles planejam a estratégia organizacional de resposta e alocam os recursos humanos e financeiros para alcançar a estratégia e coordenar o trabalho;
- c) tecnologia: a tecnologia da informação é uma das muitas ferramentas que os gestores utilizam para enfrentar mudanças. É composta por *hardware*, *software*, a tecnologia de armazenamento de dados e a tecnologia de comunicações e redes (responsável por interligar e compartilhar recursos em todos os âmbitos, desde *intranets*, *extranets* e *Internet*).

Sobre estas dimensões (organização, tecnologia e administração) Rosini e Palmisano (2012, p. 14) explicam que, há bem pouco tempo, a administração dava *grande* ênfase à visão

técnica dos sistemas de informação, que imperava e orientava a *aplicação* de recursos na organização. Atualmente, sabe-se que grande parte dos problemas *enfrentados* pela organização diz respeito ao *comportamento* humano. Assim, o enfoque atual da administração é sociotécnico, considerando *com igual* importância a parte técnica e a parte comportamental.

Ainda no contexto das organizações, o desenvolvimento de sistemas de informação passa pelas etapas de planejamento e execução. Para Araújo Jr. e Álvares (2008), o modelo de planejamento a ser usado no âmbito dos sistemas de informação deve ter por base o diagnóstico da situação atual, no qual as ações a serem desenvolvidas e a escolha da estratégia estão condicionadas à realidade dos sistemas de informação nas entidades organizacionais.

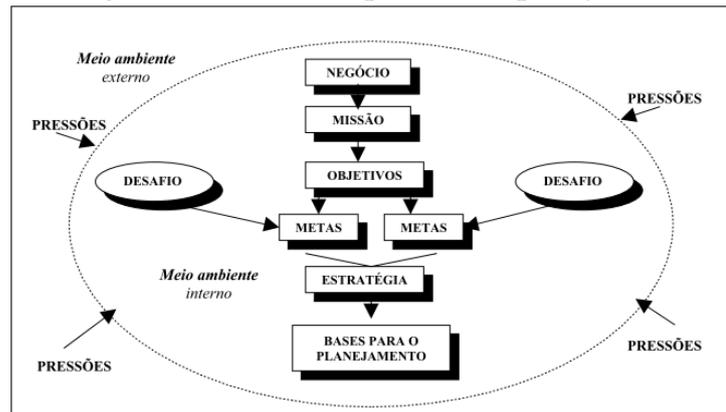
Conforme Rosini e Palmisano (2012), o planejamento é uma tarefa administrativa básica, essencial e indispensável para qualquer organização. Em todas as entidades, os administradores têm que decidir sobre inúmeros problemas que necessitam de intervenção. O processo de planejamento se inicia pelo estabelecimento de objetivos factíveis, resultantes de um processo de negociação e de um consenso político da organização.

A informação pode atuar como elemento de integração entre a estratégia definida no planejamento e sua execução. Isso serve como um *feedback* para garantir que a execução esteja ocorrendo em conformidade com o que foi estrategicamente planejado (MCGEE; PRUSAK, 1994).

Para que o planejamento possa ser executado de forma eficiente, é necessário conhecer tanto o ambiente organizacional interno quanto o externo. Segundo Moresi (2001), o ambiente externo de uma organização, que inclui fornecedores, parceiros, competidores, entre outros, também é muito dinâmico e repleto de incertezas. Mesmo assim, a organização precisa continuar funcionando diante dessa dinâmica e de prováveis pressões, respondendo efetivamente aos desafios internos e externos.

A consideração dos objetivos do sistema de informação permite iniciar o processo de planejamento por meio de uma proposta de integração do seu ambiente de tarefa ao ambiente organizacional. Entretanto, os ambientes são afetados por pressões externas que influenciam e transformam, no desenvolvimento futuro, os objetivos organizacionais (ARAÚJO JÚNIOR; ÁLVARES, 2008). Esse processo é apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Pressões no processo de planejamento



Fonte: Araújo Júnio e Álvares (2008).

O planejamento e a execução não podem ser vistos como processos totalmente separados, da mesma forma que não se podem desvincular as atividades de planejamento da organização dos sistemas de informação, visto que eles fornecem subsídios aos gestores para a tomada de decisão que produzirão consequências futuras (ROSINI; PALMISANO, 2012).

Assim, é necessário ressaltar que sistemas de informação é um campo fragmentado em suas diversas etapas e que não se utiliza do rigor, geralmente associado a outras disciplinas científicas, mas tem dado origem a uma impressionante riqueza de conhecimento no nível organizacional (RODRIGUES FILHO; LUDMER, 2005).

3.1.5.1 Sistemas de informação na Administração Pública Federal

Os sistemas de informação governamentais no cenário brasileiro abrangem as esferas federais, estaduais e municipais, cada qual com características e necessidades específicas que levam seus gestores a buscar alternativas diferentes, tendo em vista a melhoria dos sistemas como instrumento de gestão para apoio à tomada de decisões e a transparência das informações públicas.

Lima *et al.* (2012) afirmam que, a partir do ano 2000, a Administração Pública brasileira vem desenvolvendo iniciativas estratégicas importantes, seja na edição de decretos, seja no estabelecimento de grupos de trabalhos interministeriais. Contudo, a grande transformação está acontecendo no interior das organizações públicas, em especial no desenvolvimento de sistemas de informação que buscam estabelecer o elo perdido entre sistemas estruturantes e os sistemas internos de informações gerenciais das instituições.

Entretanto, o processo de desenvolvimento ou mudança de um sistema de informação vai além de um sistema computadorizado e deve levar em consideração as diversas variáveis envolvidas, como os atores do processo, as necessidades de informação dos usuários, a cultura organizacional e os outros fatores econômicos e organizacionais, a fim de se evitar falhas na aquisição, desenvolvimento e implementação de novos sistemas.

Os sistemas de informação estão transformando o ambiente de organizações públicas e privadas, propiciando aos cidadãos e aos gestores públicos informações rápidas e precisas sobre os mais variados aspectos de interesse social (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

O Governo Federal tem investido no desenvolvimento de novos sistemas de informação a fim de obter informações que permitam uma gestão mais eficiente e um maior controle social. Segundo Lima *et al.* (2012), as iniciativas do Governo Federal na matéria de integração fortalecem o Governo Eletrônico (e-Gov) e mostram o comprometimento do Estado na modernização da Administração Pública por meio da tecnologia da informação.

O Governo Federal brasileiro utiliza um conjunto de sistemas de informação que se divide entre vários outros denominados de sistemas estruturantes governamentais. Alguns dos sistemas de informação do Governo Federal podem ser apresentados como no Quadro 6:

Quadro 6 – Sistemas de Informação estruturantes do Governo Federal

Sistema de Informação	Data	Descrição
Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI OPERACIONAL	1987	Sistema de acompanhamento das atividades relacionadas com a administração financeira dos recursos da União, que centraliza ou uniformiza o processamento da execução orçamentária, recorrendo a técnicas de elaboração eletrônica de dados, sob a supervisão do Tesouro Nacional e resultando na integração dos procedimentos concernentes à programação financeira, à contabilidade e à administração orçamentária.
Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI GERENCIAL	*	O SIAFI Gerencial é uma ferramenta de suporte à decisão para os gestores públicos. Operado em ambiente gráfico, baseia-se nas informações de execução orçamentária, financeira e patrimonial existentes no SIAFI Operacional. O SIAFI Gerencial obtém dados do SIAFI Operacional
Sistema Integrado de Administração Patrimonial – SIAPA	1997	Ferramenta específica de apoio à administração dos imóveis dominiais da União com o objetivo de manter atualizado e operacional o cadastro dos imóveis e seus respectivos responsáveis, ocupantes ou foreiros. Permite o gerenciamento da arrecadação de receitas patrimoniais devidas pelo uso dos imóveis da União e a padronização dos procedimentos operacionais das Gerências Regionais do Patrimônio da União
Sistema Integrado de Administração de Pessoas – SIAPE	1990	Compreende o controle e acompanhamento dos gastos realizados com pessoal, a conta do Tesouro Nacional, abrangendo o planejamento, a organização a supervisão e o controle da realização do pagamento de pessoal civil dos órgãos federais que recebam transferências de recursos a conta do Tesouro Nacional, bem como dos inativos e pensionistas. Um novo sistema chamado SIGEPE vai substituí-lo
Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG	1997	Sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais. A solução tem sido uma ferramenta para a modernização da área de serviços gerais na Administração Federal, em especial no cadastramento de fornecedores e de catálogo de materiais e serviços e no registro de preços de bens e serviços. O sistema foi desenvolvido para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR	1987	Conjunto de procedimentos, justapostos entre si, com a incumbência de cuidar do processamento de cunho orçamentário, por meio de computação eletrônica, cabendo sua supervisão à Secretaria de Orçamento Federal
Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento – SIGPLAN	2000	O Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento é um instrumento que contribui na elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do Plano Plurianual (PPA). Sua finalidade é servir de comunicação e integração entre as pessoas responsáveis em executar e monitorar os programas governamentais
Sistema de Informações Organizacionais – SIORG	2001	O sistema tem como objetivo organizar as informações sobre as estruturas, competências, finalidades, jurisdição e histórico legal dos órgãos da Administração Federal. É uma ferramenta que agiliza as informações organizacionais e permite a gestão das políticas e diretrizes definidas pelo Governo Federal, proporcionando maior transparência para a sociedade

Fonte: Adaptado de Serpro (2013).

* não localizado.

Os sistemas de informação citados no Quadro 6 são apenas alguns dos vários sistemas existentes na Administração Pública Federal. As dezenas de sistemas nas organizações públicas e o reduzido tempo de vida útil desses sistemas fazem com que os indivíduos invistam tempo e dinheiro em processos constantes de treinamentos (KANAANE; FIEL FILHO; FERREIRA, 2010).

Porém, além dos sistemas de informação governamentais apresentados no Quadro 6, o governo está desenvolvendo um novo sistema de informação voltado para a área de custos que foi denominado Sistema de Informações de Custos do Governo Federal (SIC). Trata-se de uma ferramenta iniciada em meados de 2005, que se utiliza da extração de dados dos sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, tal como SIAPE, SIAFI e SIGPlan, para a geração de informações.

Segundo Monteiro *et al.* (2010), o SIC tem por objetivo fornecer informações para subsidiar decisões governamentais de alocação mais eficientes do gasto público, sendo essencial para a transformação de paradigmas que existem atualmente na visão estratégica do papel do setor público.

Para Machado e Holanda (2010) a par de todas as possibilidades, o maior desafio é fazer com que as informações geradas sejam úteis e apropriadas ao processo decisório. Esse sistema vai proporcionar melhoria de serviços destinados à população, bem como instrumentos de análise para a eficácia, a eficiência, a economicidade e a avaliação dos resultados do uso de recursos públicos.

Os sistemas de informação estruturantes do Governo Federal possuem ligação com os sistemas gerenciais internos das unidades setoriais, já que os sistemas estruturantes não atendem a todas as necessidades de informação da gestão local.

Holanda *et al.* (2010) salientam a importância de os sistemas internos serem bem estruturados e padronizados, pois, quanto mais padronizados os sistemas internos de suporte gerencial menor a necessidade de ajustes na camada intermediária e melhor a implantação do sistema de custos.

Assim, entre os desafios que se apresentam para as entidades públicas para criar uma sociedade digital com acesso às informações públicas está a integração de sistemas de informação. É preciso aperfeiçoar os sistemas de informação governamentais, visando a melhorar a gestão pública para assegurar a entrega de resultados esperados pela sociedade. Porém, a melhoria dos sistemas de informação governamentais envolve diversos fatores,

como mudanças na legislação, nas tecnologias de informação, necessidade de mão de obra especializada e apoio político.

3.2 Uso da informação na Administração Pública

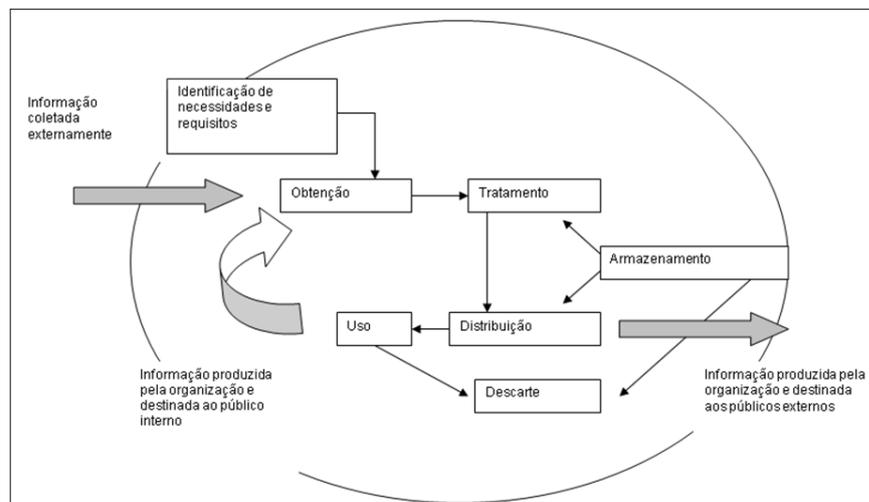
3.2.1 Informação e gestão da informação

A informação é “[...] objeto da Ciência da Informação, que tem como propósito conhecer e fazer acontecer o sutil fenômeno de percepção da informação pela consciência, percepção esta que direciona ao conhecimento do objeto percebido” (BARRETO, 1998, p. 122). A Ciência da Informação estuda a informação como um processo ou como um produto que possui cinco subprocessos: geração, processamento, comunicação, armazenamento e uso (DRAGULANESCU; BOJE, 2004).

Esses subprocessos formam o fluxo da informação, que vai desde a obtenção da informação até o seu objetivo final. Barreto (1998, p. 122) explica que o fluxo da informação em si, é uma sucessão de eventos, de um processo de mediação entre a geração da informação por uma fonte emissora e a aceitação da informação pela entidade receptora, e realiza uma das bases conceituais que se acredita ser o cerne da Ciência da Informação: a geração de conhecimento no indivíduo e no seu espaço de convivência.

Beal (2004) explica um modelo de fluxo da informação nas organizações que é apresentado na Figura 5.

Figura 5 – Modelo de representação do fluxo da informação



Fonte: Beal (2004).

O fluxo apresentado tem seu início na coleta da informação realizada externamente, ou seja, fora do ambiente organizacional. Depois desse primeiro momento, a informação passa por um processo que abrange sete etapas: a) identificação das necessidades e requisitos; b) obtenção; c) tratamento; d) distribuição; e) uso; f) armazenamento; e g) descarte.

A informação produzida pela organização por meio desse fluxo será destinada ao público interno e externo vislumbrando atender às suas necessidades. A primeira etapa do fluxo informacional apresenta a identificação das necessidades e requisitos direcionados a cada grupo ou indivíduo que integram a organização especificamente. Beal (2004) afirma que a descoberta dos requisitos informacionais a serem atendidos é recompensada quando a informação se torna útil e seus usuários mais receptivos a aplicá-la.

Depois de definidas as necessidades, na segunda etapa, tem-se a obtenção da informação em que são desenvolvidas as atividades de criação, recepção e captura de informação, provenientes de fontes externa ou interna, em qualquer mídia ou formato. Já na terceira etapa o tratamento da informação é caracterizado pelo propósito de torná-la mais acessível e fácil de ser localizada pelos usuários. Na quarta etapa, a distribuição de informação permite levar a informação necessária aos usuários que precisam dela (BEAL, 2004).

A informação pode ser distribuída tanto aos usuários internos como aos externos à organização. Em relação à distribuição interna, Beal (2004, p. 26) explica que “[...] quanto melhor a rede de comunicação da organização, mais eficiente é a distribuição interna da informação, o que aumenta a probabilidade de que esta venha a ser usada para apoiar processos e decisões”.

O uso da informação é a quinta etapa. Beal (2004) afirma que é a etapa mais importante do processo, pois possibilita a combinação de informações e o surgimento de novos conhecimentos que podem voltar a alimentar o ciclo da informação.

A sexta etapa é o armazenamento da informação, que se trata do ato de conservar os dados, possibilitando o uso e reuso pelos usuários dentro da organização. Por fim o descarte da informação é a última etapa do processo, permitindo à organização descartar as informações que estão em desuso, dando espaço e agilidade às informações em uso. Na visão de Beal (2004), a exclusão de dados e informações inúteis melhora o processo de gestão da informação.

A gestão desse fluxo de informações recebe o nome de gerenciamento ou gestão da informação. Barreto (2002, p. 72) explica que a era da gestão da informação trouxe, para a

Ciência da Informação o esplendor das classificações, indexações e medidas de eficiência na recuperação do documento. “A premissa técnica e produtivista do tempo da gestão foram tão fortes que dominam a área há 50 anos e formam uma ideologia interna dos sistemas de armazenamento e recuperação da informação”.

Barreto (2002, p. 72) informa ainda que “[...] a tecnologia investida em computadores foi resolvendo os problemas do volume e do controle da informação, possibilitando a baixa do custo de armazenagem, porém, apesar de esse problema não ser mais prioridade, as questões de gestão de informação ainda são mais atuais que nunca”.

Sobre o conceito de gestão da informação, Marchiori (2002) diz que inclui também mecanismos de obtenção e utilização de recursos humanos, tecnológicos, financeiros, materiais e físicos para o gerenciamento da informação e somente a partir disto, ser disponibilizada como insumo útil e estratégico para indivíduos, grupos e organizações.

Segundo Tarapanoff (2006, p. 22) “[...] o principal objetivo da gestão da informação é identificar e potencializar recursos informacionais de uma organização e sua capacidade de informação, ensinando-a a aprender e adaptar-se a mudanças ambientais”.

Na visão de Tarapanoff (2006), esse ciclo informacional é iniciado quando se detecta uma necessidade informacional, um problema a ser resolvido, uma área ou assunto a ser analisado. Pode ser entendido como um processo que se inicia com a busca da solução de um problema, da necessidade de obter informações, e passa pela identificação de quem gera o tipo de informação necessária, as fontes e o acesso, a seleção e aquisição, o registro, representação, a recuperação, a análise e a disseminação da informação que, quando usada, aumenta o conhecimento individual e coletivo.

Porém, o modelo ecológico de gestão da informação de Davenport (1998, p. 51) “[...] abrange os ambientes externos ou mercado, interno ou organizacional, e o ambiente informacional”.

No ambiente externo, apresenta-se com os componentes: mercados de negócios (como mudanças em relação a clientes, fornecedores, sócios, reguladores e concorrentes que tem reflexos na informação que circula na empresa); mercados tecnológicos (onde são compradas e vendidas as tecnologias disponíveis que podem afetar nosso mundo informacional); e mercados da informação (no qual todas as coisas, de tendências industriais a malas-diretas, são negociadas e podem fornecer recursos essenciais para ecologias informacionais eficientes).

No ambiente interno, os componentes são: situação dos negócios (estratégia de negócios, os processos de negócios, a estrutura/cultura organizacional e a orientação dos recursos humanos); investimentos em tecnologia (um investimento global em TI certamente afetará o ambiente informacional, mas o fator mais crítico aqui é o simples acesso à informação); e a distribuição física (comunicação organizacional mostra que a proximidade física aumenta a frequência da comunicação em grupo).

Já os seis componentes do ambiente informacional são: estratégia, política, comportamento/cultura, equipe de trabalho, processos e arquitetura da informação. Esses componentes são assim explicados: a) a estratégia informacional refere-se aos objetivos informacionais básicos que servem de guia para desenvolver uma ação; b) a política informacional envolve o poder proporcionado pela informação e as responsabilidades da direção no gerenciamento e uso; c) o comportamento informacional é o modo como as pessoas lidam com a informação, e cultura informacional é o padrão de comportamentos e atitudes que expressam a orientação informacional de uma organização; d) a equipe informacional refere-se às pessoas que fornecem e interpretam as informações, ou seja, pessoas para identificar, categorizar, filtrar, interpretar e integrar a informação; e) processos de informação são todas as atividades exercidas por quem trabalha com a informação; f) arquitetura informacional quer dizer simplesmente um guia para estruturar e localizar a informação dentro de uma organização. A arquitetura pode ser descritiva, envolvendo um mapa do ambiente informacional no presente, ou determinista, oferecendo um modelo do ambiente em alguma época futura.

Davenport (1998) explica ainda que, na prática, esses ambientes se sobrepõem e têm limites indistintos. É por esse motivo que as iniciativas informacionais podem envolver os três ambientes, estejam os administradores cientes ou não do elo que os liga. Pela maneira como as organizações equilibram, alteram e redefinem o grande número de conexões complexas desses ambientes, pode-se identificar o que funciona e o que não funciona.

Para Marchiori (2002), os conhecimentos e habilidades do profissional enfocam mais fortemente a gestão integral dos recursos de informação das organizações, incluindo etapas de: planejamento; comunicação; gerência da informação e sistemas de controle; gerência de recursos humanos; gerência de recursos financeiros; e o contexto político, ético, social e legal. Cada etapa será explicada no Quadro 7, de acordo com os conhecimentos necessários para a gestão da informação:

Quadro 7 – Etapas e conhecimentos para a gestão da informação

Etapas	Conhecimentos e habilidades para a gestão da informação
a) Planejamento	Inclui a identificação das necessidades de informação e de níveis de agregação de valor às demandas realizadas; estudo do impacto da informação no desempenho da organização; mapeamento e integração das unidades, pessoas e fluxos de informação na organização; desenvolvimento e aplicação de metodologias para avaliação de fluxos, sistemas, produtos e serviços de informação, assim como a aplicação crítica e criteriosa de sistemas computacionais e redes de dados
b) Comunicação	Inclui teorias e modelos da comunicação e sua aplicação em estruturas organizacionais e em sistemas de informação; fluxos de informação, redes de valor agregado e interpessoais; comunicação de dados, interação humano e computador
c) Gerência da informação e sistemas de controle	Compreende o processo de tomada de decisão e o papel da gestão da informação; a localização, coleta e análise de dados; <i>design</i> , especificação e análise de sistemas; aplicação de tecnologia de computadores; gestão de documentos; utilização de informação para controle gerencial e análise de negócios
d) Gerência de recursos humanos	Inclui a descrição, análise e avaliação de funções; recrutamento, seleção, treinamento; gerência de pessoal; motivação e relações interpessoais
e) Gerência de recursos financeiros	Abrange contabilidade; análise e controle de custos; estratégias para suporte à decisão; programação, planejamento e estrutura orçamentária, incluindo estimativa de gastos; análise de custo-efetividade e de custo-benefício
f) Promoção, vendas e marketing	Relaciona-se com publicidade e relações públicas aplicadas à produção de bens e serviços de informação; técnicas e estratégias de <i>marketing</i> , incluindo pesquisa de mercado
g) Contexto político, ético, social e legal	Define-se pelo estudo das situações políticas que englobam as atividades humanas em geral e de informação em particular; o papel do governo e suas agências; as questões éticas e legais, incluindo o direito à privacidade, à não segregação informativa, à liberdade de informação, à segurança de dados, por exemplo

Fonte: Marchiori (2002, p. 75-76).

Beal (2012) simplifica explicando que as etapas da gestão da informação podem ser divididas nas etapas que compõem um processo administrativo, ou seja, planejamento, execução e avaliação. No planejamento, a organização formula os objetivos e metas informacionais para determinado período, definindo os meios para alcançá-los. Na execução, as estratégias sobre as tecnologias de informação são a principal referência para todo o processo de administração da informação, dos sistemas de informação e da infraestrutura da organização e das competências da equipe. Já na avaliação, a organização usa um sistema de avaliação para verificar o desempenho das estratégias de informação. É nesta última etapa que os problemas levantados são analisados e as soluções, identificadas e implementadas.

Um estudo realizado por Alvarenga Neto e Barbosa (2007) mostrou que as organizações já estão conscientes de que são elas as responsáveis pela criação e manutenção de ambientes favoráveis à gestão da informação. Nesse sentido, os principais aspectos levados em conta são:

- a) aprimoramento e desenvolvimento de *layouts* físico e virtual;

- b) criação de locais de encontro, troca e compartilhamento;
- c) incentivo ao desenvolvimento de cultura organizacional e valores apropriados;
- d) liberdade de expressão e autonomia, gestão participativa, reconhecimento da importância de uma atmosfera de “caos criativo”;
- e) incentivo à aprendizagem e busca de conhecimentos, tolerância com “erros honestos”.

McGee e Prusak (1994), que usam a denominação gerenciamento da informação, definiram um modelo em que elencam diferentes estilos de gerenciamento da informação cada um com suas próprias características e abordagens. Deve-se ressaltar que, segundo os autores, uma organização pode adotar mais de um estilo, porém a manutenção de estilos múltiplos gera confusão para a organização. Tornar um desses estilos explícito e, em seguida, escolher um único estilo é uma maneira de gerenciar a informação de forma mais eficaz. O Quadro 8 apresenta esses estilos.

Quadro 8 – Estilos de gerência da informação

Estilo	Característica
Utopia tecnológica	Uma abordagem altamente tecnológica do gerenciamento da informação que enfatiza a classificação e a modelagem do patrimônio de informações de uma organização, apoiando-se fortemente em novas tecnologias
Anarquia	Ausência completa de uma gerência da informação, que deixa a cargo dos indivíduos obter e gerenciar sua própria informação
Feudalismo	Gerenciamento da informação por unidades de negócios ou funcionais, que definem suas próprias necessidades de informação e repassam apenas uma informação limitada à empresa em geral
Monarquia	A classificação da informação e a definição de seu fluxo, por meio da organização, são feitas pelos líderes da empresa, que podem ou não partilhar, de boa vontade, a informação após a sua coleta
Federalismo	Uma abordagem de gerenciamento da informação baseada no consenso e na negociação de elementos de informação-chave e no fluxo da informação para a organização

Fonte: McGee e Prusak (1994).

Dentre os estilos apresentados, McGee e Prusak (1994) destacam o Federalismo como o modelo preferido na maior parte dos casos, com o maior número de características desejáveis, e que reconhece de forma mais explícita a importância das políticas de informação. As organizações que adotam esse modelo possuem uma liderança central forte e uma mentalidade que estimula a cooperação e o aprendizado.

Por fim, Ferreira e Perucchi (2011) explicam que é preciso entender as etapas do processo e como ocorre o fluxo da informação na entidade para gerenciá-la e transformá-la em informação estratégica para todos os níveis hierárquicos apresentados em uma organização.

3.2.2 Características qualitativas da informação

3.2.2.1 Características qualitativas na área das Ciências Contábeis

As informações contábeis são reconhecidas como úteis aos seus usuários quando apresentam características que as qualificam, atribuindo-lhes valor informacional (SOTHE; DILL; DRESEL, 2014).

A história das características que qualificam a informação contábil ou somente características qualitativas, como são reconhecidas, data de 1974, quando foi produzido um memorando para discussão a respeito do trabalho do grupo de estudos sobre objetivos das demonstrações financeiras, também conhecido como Comissão *Trueblood*, por causa do nome do seu presidente. Foram discutidos, na oportunidade, os objetivos da contabilidade, as características qualitativas da informação contábil e os conceitos fundamentais da contabilidade (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999).

Em maio de 1980, as características qualitativas da informação contábil foram definidas pelo *Financial Accounting Standards Board* (FASB) por meio da norma nº 2, *Statement of Financial Accounting Concepts* (SFAC). Segundo esse pronunciamento, as características qualitativas da informação contábil podem ser entendidas como “[...] atributos de informações contábeis que tendem a ampliar sua utilidade” (HENDRIKSEN; VAN BREDA, 1999, p. 90). As características eram: duração à passagem do tempo, generalidade ou aplicabilidade a todas as entidades; e viabilidade, ou seja, capacidade de aplicação e possibilidade de verificação objetiva.

Outra instituição internacional que emite normas contábeis na área privada, é o *International Accounting Standards Board* (IASB), um órgão independente que desenvolve e aprova pronunciamentos denominados *International Financial Reporting Standards* (IFRS). Entre as normas internacionais, existe uma norma denominada Estrutura Conceitual para Elaboração e Apresentação das Demonstrações Contábeis.

O IASB encontra-se em processo de atualização de sua Estrutura Conceitual, que está sendo conduzido por fases. Na medida em que um capítulo é finalizado, itens da Estrutura Conceitual, que foi emitida em 1989, vão sendo substituídos. Quando finalizado, haverá um único documento, denominado Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil Financeiro, que abrangerá outros relatórios, além das demonstrações contábeis. Nesse projeto o IASB e FASB estão trabalhando em conjunto. O IASB pretende finalizar sua Estrutura Conceitual em 2016 (IFRS, 2015). No Brasil, a Estrutura Conceitual,

que trabalha as características qualitativas da informação contábil é o Pronunciamento CPC 00, que trabalha em conformidade com o IASB o texto das normas internacionais IFRS.

No setor público foi a *International Public Sector Accounting Standards* (IFAC), que buscou implantar nas normas internacionais, IPSAS, as características qualitativas da informação contábil. Até o ano de 2010, essas características somente apareciam como apêndice da norma internacional, IPSAS 1. A partir do ano de 2014, com a aprovação da norma conceitual intitulada *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, que estabelece os conceitos que sustentam os relatórios financeiros de uso geral por entidades do setor público que adotam o regime de competência, estas características foram modificadas e ganharam um capítulo próprio da norma. Ressalta-se que a IFAC tem sua estrutura conceitual conforme as normas do IASB.

Segundo a *International Public Sector Accounting Standards* (IFAC, 2014), no setor público as características qualitativas da informação contábil fornecem uma garantia para os usuários sobre a qualidade da informação gerada nos relatórios contábeis e, devem priorizar a qualidade da tomada de decisão e da prestação de contas. As características qualitativas da informação no setor público são: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade.

As características qualitativas se aplicam a toda informação financeira e não financeira, incluindo a informação histórica e futura (IFAC, 2014). Na IPSAS 1, em 2010, as quatro principais características qualitativas da informação contábil eram: compreensibilidade, relevância, confiabilidade e comparabilidade, conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Características qualitativas da informação contábil no setor público - IFAC (2010)

Características qualitativas	Definição
Compreensibilidade	A informação é compreensível quando se espera que os usuários entendam razoavelmente o seu significado. Para esse fim, presume-se que os usuários tenham algum conhecimento a respeito das atividades da entidade e a disposição de estudar as informações com razoável diligência
Relevância	A informação é relevante para os usuários quando ela pode ajudá-los a avaliar eventos passados, presentes ou futuros, confirmando ou corrigindo as suas avaliações anteriores. Para ser relevante, a informação também deve ser oportuna (tempestiva)
Confiabilidade	Informação confiável é aquela livre de erros materiais e vieses e na qual os usuários podem confiar como uma representação fiel do que se pretende representar ou do que razoavelmente espera-se que represente
Comparabilidade	A informação das demonstrações contábeis é comparável quando os usuários podem identificar similaridades e diferenças entre aquela informação e informações de outras demonstrações. A comparabilidade se aplica a: comparação de demonstrações contábeis de entidades diferentes; e de demonstrações contábeis da mesma entidade ao longo de períodos de tempo

Fonte: Elaboração própria, com base no Apêndice A da IPSAS 1 (IFAC, 2010, p. 79-81).

Ressalta-se que o apêndice da IPSAS 1 considerava a existência de diversas outras características qualitativas das demonstrações, como: materialidade, apresentação fidedigna, primazia da essência sobre a forma, neutralidade, prudência, integridade, bem como as restrições às informações relevantes e confiáveis correspondentes à tempestividade, equilíbrio entre o custo, benefício e equilíbrio entre as características qualitativas (SOTHE; DILL; DRESEL, 2014).

Em 2014, na norma conceitual, as características qualitativas da informação contábil foram definidas pela IFAC como: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade.

Diante disso, quando comparada com a norma de 2010, as novas e adicionais características qualitativas definidas na norma conceitual da IFAC, em 2014, são: tempestividade e verificabilidade. Já a confiabilidade está no conceito de representação fidedigna, que também engloba a primazia da essência sobre a forma. As características adicionadas em 2014 na estrutura conceitual da IFAC está apresentada no Quadro 10.

Quadro 10 – Complemento das características qualitativas da informação contábil no setor público segundo *Conceptual Framework* da IFAC (2014)

Características qualitativas	Definição
Representação fidedigna	Para que a informação represente fielmente as transações e outros eventos, ela deve ser apresentada de acordo com a essência dessas transações e outros eventos, e não meramente em sua forma legal
Tempestividade	Significa ter a informação disponível para os usuários antes que ela perca sua capacidade de ser útil para fins de tomada de decisão e prestação de contas. Ter a informação relevante disponível mais cedo pode melhorar a sua utilidade como entrada para avaliações de prestação de contas e sua capacidade de informar e influenciar decisões que precisam ser feitas. A falta de tempestividade pode render informação menos útil
Verificabilidade	É a qualidade da informação que ajuda a garantir aos usuários que a informação representa fielmente o fato econômico e outros fenômenos que pretende representar

Fonte: Elaboração própria, com base *Conceptual Framework* (IFAC, 2014).

Para a IFAC (2014), a representação fidedigna de uma informação contábil se alcança quando esta é completa, neutra e livre de erros. Esse conceito não foi alterado em sua essência em relação à característica da confiabilidade apresentada pela IFAC (2010).

A tempestividade era apresentada, até 2010, como uma limitação na relevância e confiabilidade das informações. Segundo a IFAC (2010), quando há demora indevida na divulgação de uma informação, é possível que ela perca a sua relevância. Para fornecer uma informação na época oportuna, pode, frequentemente, ser necessário divulgá-la antes que todos os aspectos de uma transação ou evento sejam conhecidos. Para atingir o adequado

equilíbrio entre a relevância e a confiabilidade, o princípio básico consiste em identificar a melhor forma para satisfazer as necessidades do processo de tomada de decisão dos usuários.

A tempestividade, de acordo com a IFAC (2014), significa ter a informação disponível para os usuários antes que ela perca sua capacidade de ser útil para fins de tomada de decisão e prestação de contas, pois a falta de tempestividade pode render informações menos úteis aos usuários.

Já a verificabilidade como característica implica que diferentes observadores experientes e independentes cheguem a um consenso geral: as informações representam os fenômenos econômicos e outros que ela pretende representar sem erro material (IFAC, 2014).

Assim, segundo a IFAC (2014), o comitê responsável pelas Normas Internacionais no Setor Público, o IPSASB, não trabalha com os conceitos de características qualitativas como faz o IASB no setor privado, que separa as características em fundamentais (obrigatoriamente presentes nas demonstrações contábeis e reputadas como as mais úteis para os usuários) e de melhoria (que melhoram a utilidade da informação), apesar de considerar todas as mesmas características qualitativas do IASB. O IPSASB justifica que todas as características qualitativas são igualmente importantes e trabalham juntas para a utilidade da informação contábil. A importância relativa a uma característica qualitativa específica é tema de juízo profissional.

No contexto brasileiro, a área contábil trabalha separadamente as normas do setor privado e público. No setor privado, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), criado pela Resolução CFC nº 1.055, de 2005, tem como objetivo o estudo, o preparo e a emissão de pronunciamentos técnicos sobre procedimentos de contabilidade e a divulgação de informações dessa natureza, para permitir a emissão de normas pela entidade reguladora brasileira sempre levando em conta a convergência da contabilidade brasileira aos padrões internacionais.

O CPC, por meio do Pronunciamento CPC 00 (R1), Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil Financeiro, trabalha as características qualitativas da informação contábil com base nas normas do IASB, separando as características denominadas de fundamentais: relevância e representação fidedigna; e as denominadas características de melhoria: comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade.

No setor público brasileiro, o Conselho Federal de Contabilidade, por meio da Resolução CFC nº 1.132/2008 (NBCT 16.5), estabeleceu as características do registro e da

informação contábil. Essa norma faz parte do conjunto de 11 normas de contabilidade aplicadas ao setor público, editadas com base nas normas internacionais da IFAC.

As Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, conhecidas como NBCASP ou NBCTs 16, foram divulgadas em 2008 pelo CFC. As NBCASP eram um conjunto com 10 normas iniciais, atualizadas para 11 normas com a publicação da NBCT 16.11, em dezembro de 2011, sobre o sistema de informação de custos no setor público.

A edição das NBCTs 16 teve como objetivo colaborar com o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de atos e fatos administrativos para que, assim, a contabilidade pública reflita a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009). Dessa forma, foram inseridas, nas normas NBCT 16.5 e 16.11, as características qualitativas da informação contábil e de custos no setor público.

Porém, deve-se ressaltar que, além das normas do CFC, a alteração das normas contábeis governamentais no Brasil teve como ponto de partida, no governo brasileiro, a publicação da Portaria nº. 184, em 25 de agosto de 2008, pelo Ministério da Fazenda, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos em relação aos procedimentos contábeis de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2010).

Segundo a NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/08, item 4, entre as formalidades do registro contábil, são características da informação contábil no setor público, devendo observância aos princípios e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, as seguintes, apresentadas no Quadro 11.

Quadro 11 – Características do registro e da informação contábil conforme NBCT 16.5

Características	Definição
Comparabilidade	Os registros e as informações contábeis devem possibilitar a análise da situação patrimonial de entidades do setor público ao longo do tempo e estatisticamente, bem como a identificação de semelhanças e diferenças dessa situação patrimonial com a de outras entidades
Compreensibilidade	As informações apresentadas nas demonstrações contábeis devem ser entendidas pelos usuários. Para esse fim, presume-se que estes já tenham conhecimento do ambiente de atuação das entidades do setor público. Todavia, as informações relevantes sobre temas complexos não devem ser excluídas das demonstrações contábeis, mesmo sob o pretexto de que são de difícil compreensão pelos usuários
Confiabilidade	O registro e a informação contábil devem reunir requisitos de verdade e de validade que possibilitem segurança e credibilidade aos usuários no processo de tomada de decisão
Fidedignidade	Os registros e as informações devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem
Imparcialidade	Os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades
Integridade	Os registros contábeis e as informações devem reconhecer os fenômenos patrimoniais em sua totalidade, não podendo ser omitidas quaisquer partes do fato gerador
Objetividade	O registro deve representar a realidade dos fenômenos patrimoniais em função de critérios técnicos contábeis pré-estabelecidos em normas ou com base em procedimentos adequados, sem que incidam preferências individuais que provoquem distorções na informação produzida
Representatividade	Os registros contábeis e as informações apresentadas devem conter todos os aspectos relevantes
Tempestividade	Os fenômenos patrimoniais devem ser registrados no momento de sua ocorrência e divulgados em tempo hábil para os usuários
Uniformidade	Os registros contábeis e as informações devem observar critérios padronizados e contínuos de identificação, classificação, mensuração, avaliação e evidenciação, de modo que fiquem compatíveis, mesmo que gerados por diferentes entidades. Esse atributo permite a interpretação e a análise das informações, levando-se em consideração a possibilidade de se comparar a situação econômico-financeira de uma entidade do setor público em distintas épocas de sua atividade
Utilidade	Os registros contábeis e as informações apresentadas devem atender às necessidades específicas dos diversos usuários
Verificabilidade	Os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem possibilitar o reconhecimento das suas respectivas validades
Visibilidade	Os registros e as informações contábeis devem ser disponibilizados para a sociedade e expressar, com transparência, o resultado da gestão e a situação patrimonial da entidade do setor público

Fonte: Elaboração própria com base na Resolução CFC n.º 1.132/2008.

Outras características qualitativas são apresentadas na Resolução CFC n.º 1.366/2011, que é a norma NBCT 16.11, porém estas definem o sistema de informações de custos no setor público. São elas: relevância, utilidade, oportunidade, valor social, fidedignidade, comparabilidade, especificidade, adaptabilidade e granularidade. Ressalta-se que a NBCT 16.11 define características qualitativas das informações de custos no setor público e por esse motivo aborda o valor social, a especificidade, a adaptabilidade e a granularidade da informação a ser gerada.

3.2.2.2 Características qualitativas da informação na área da Ciência da Informação

A comparação das características qualitativas da informação da área da Ciência da Informação com as características qualitativas da área das Ciências Contábeis é apresentada nesta seção pelos estudos de Valente e Fujino (2012) e pela a tese de doutorado de Valente (2014), que realiza uma ampla análise comparativa entre os atributos componentes das características qualitativas da informação contábil pertencentes à Estrutura Conceitual da Contabilidade e as dimensões e atributos de qualidade da informação propostos pela literatura que fundamentam os estudos sobre o tema na Ciência da Informação com vistas a identificar eventuais semelhanças ou diferenças entre os pressupostos de qualidade da informação utilizados pelas duas áreas do conhecimento.

A informação é objeto principal de estudo das duas áreas de conhecimento, as Ciências Contábeis e a Ciência da Informação.

A Ciência da Informação, segundo Saracevic (1996) teve sua origem no bojo da revolução científica e técnica que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Com o passar do tempo a Ciência da Informação recebeu contribuição de profissionais de várias áreas do conhecimento que ajudaram a formar o conceito de informação trabalhado hoje nessa área. A evolução da CI nos vários países ou regiões acompanhou diferentes acontecimentos ou prioridades distintas, mas manteve os conceitos básicos que são os mesmos globalmente.

Nas Ciências Contábeis as características da informação sofrem, neste momento, o impacto do processo de internacionalização das normas contábeis que tem como objetivo padronizar as normas contábeis em todo mundo, além da melhoria da qualidade da informação gerada e da transparência dessa informação. Esse processo alterou as características da informação contábil que estão inseridas no documento denominado Estrutura Conceitual Básica da Contabilidade. Já na Ciência da Informação os atributos da informação são encontrados na literatura da área e não contidos em um documento único.

A Ciência da Informação preocupa-se em identificar as necessidades de informação direcionadas a cada grupo ou indivíduo que integram cada entidade. Beal (2004) afirma que a descoberta das necessidades de informação a serem atendidas é recompensada quando a informação se torna útil e seus usuários mais receptivos a aplicá-las.

Porém, para que a informação se torne útil, ela precisa ser primeiramente compreendida. Por esse motivo, o estudo das características qualitativas da informação se torna necessário.

Nesse contexto, destaca-se a fala de Capurro e Hjørland (2007) referente à interdisciplinaridade do tema informação. Para esses autores, discussões sobre a informação em outras disciplinas são muito importantes para a Ciência da Informação, porque muitas teorias da Ciência da Informação têm sua origem em outras áreas do conhecimento.

A característica interdisciplinar da Ciência da Informação é evidenciada também por Saracevic (1996) quando afirma que problemas complexos são tratados de várias formas em diferentes campos e, por se propor a lidar com este tipo de problema, a Ciência da Informação é um campo interdisciplinar. Para Saracevic (1996) esta interdisciplinaridade da Ciência da Informação tem origem na multidisciplinidade de profissões daqueles que iniciaram seu estudo.

Conforme Toutain (2007), as pesquisas sobre as características da informação são tentativas de gerar o conhecimento no indivíduo e conseqüentemente em sua realidade. É nesse sentido que a Ciência da Informação mostra a sua interdisciplinaridade, pois, ao se relacionar com o conhecimento a informação necessita de uma reflexão com outras áreas.

É necessário ressaltar que cada área do conhecimento trata o tema características qualitativas da informação de forma diferente. Conforme Valente e Fujino (2012), a Ciência da Informação não possui um documento único que retrate as características qualitativas da informação, mas, sim os estudos de vários autores e de várias épocas distintas. Assim, embora o tema qualidade da informação seja bastante estudado na Ciência da Informação, o destaque presente em quase todos os estudos realizados, refere-se à dificuldade de se conceituar qualidade em razão do alto grau de subjetividade envolvido no conceito.

Valente e Fujino (2012) resumem os atributos da informação, na área da Ciência da Informação, conforme apresentado no Quadro 12, que traz uma coluna com comentários dos autores Valente e Fujino (2012) e Valente (2014) baseados em estudos anteriores. Desta forma, mesmo quando determinado atributo é classificado como “atributo não mencionado nos estudos da CI”, o comentário de Valente (2012) e Valente e Fugino (2014) pode apresentar conceitos percebidos como equivalentes por elas.

Quadro 12 – Atributos da informação segundo a Ciência da Informação

Atributo de qualidade da informação	Estudos na Ciência da Informação (CI)	Comentário de Valente e Fujino (2012); Valente (2014)
Compreensibilidade	Atributo considerado apenas por alguns autores da CI	Potencial de qualidade para ser “apropriado” pelo usuário. Tem a ver com forma e conteúdo
Relevância	Atributo considerado pela grande maioria dos autores da CI	Mesmo conceito de Relevância
Confiabilidade	Atributo considerado por todos os autores da CI	Também denominado por “Reputação”
Comparabilidade	Considerado por apenas alguns autores da CI	Levando em conta apenas o formato da informação, seria equivalente ao atributo “Representação Consistente” (Pode ser relacionado também com “termos equivalentes” em linguagens documentárias)
Valor preditivo	Atributo não mencionado nos estudos de CI	Equivalente ao atributo “potencial para agregar valor”, também denominado “Valor agregado”
Valor confirmatório	Atributo não mencionado nos estudos de CI	Equivalente ao atributo “Valor agregado” para confirmação a uma suposição ou dúvida do usuário.
Materialidade	Atributo não mencionado nos estudos da CI	Inerente à sua concepção como estrutura significativa portátil no tempo e no espaço
Livre de erros e vieses relevantes	Atributo não mencionado nos estudos de CI	Equivalente ao atributo denominado “Acurácia” ou “Precisão” considerado por todos os autores
Representação adequada	Atributo não mencionado nos estudos da CI	Equivalente ao atributo denominado “Acurácia” ou “Precisão” considerado por todos os autores. Pode ser entendido como atributo inerente às questões de representação temática e descritiva
Primazia da essência sobre a forma	Atributo não mencionado nos estudos da CI	Inerente ao conceito de informação para a CI
Neutralidade	Atributo inexistente nos estudos da CI	Sem atributo correspondente
Prudência	Atributo inexistente nos estudos da CI	Sem atributo correspondente
Integridade	Atributo considerado por todos os autores da CI	Também denominado de “Perfeição”, “Compleitude” e “Completeza”
Tempestividade	Atributo considerado pela maioria dos autores da CI	Também chamado de “Temporalidade”, “Oportunidade” e “Atualidade”

Fonte: Adaptado de Valente e Fujino (2012).

No Quadro 12, os atributos que não são considerados nos estudos da Ciência da Informação são: valor preditivo, valor confirmatório, materialidade, livre de erros e vieses relevantes, representação adequada, primazia da essência sobre a forma, neutralidade e

prudência. Deve-se considerar que a materialidade, a neutralidade e a prudência não possuem conceitos equivalentes ou correspondentes; os demais possuem um conceito equivalente.

Por fim, comparando com as características qualitativas da informação encontradas na área das Ciências Contábeis com a área da Ciência da Informação, tem-se o seguinte resultado (Quadro 13):

Quadro 13 – Atributos da informação na área da Ciência da Informação e da Ciência Contábil

Características da informação	Ciência Contábil		Ciência da Informação
	Norma Internacional IFAC - IASB (2014)	Norma Nacional CFC (2008)	(VALENTE; FUJINO, 2012) e VALENTE (2014)
Compreensibilidade	Compreensibilidade	Compreensibilidade	(Interpretabilidade/Facilidade de entendimento)
Relevância	Relevância		Relevância/(Quantidade de informação apropriada/ Contextualização/ Redundância)
Confiabilidade	Representação fidedigna	Confiabilidade	Confiabilidade/(Credibilidade/ Identidade)
Comparabilidade	Comparabilidade	Comparabilidade	
Fidedignidade		Fidedignidade	(Acurácia/ Perfeição)
Imparcialidade		Imparcialidade	
Integridade		Integridade	Integridade/(Completeza)
Objetividade		Objetividade	Objetividade
Representatividade		Representatividade	(Representação concisa/ Representação consistente)
Tempestividade	Tempestividade	Tempestividade	(Temporalidade/Oportunidade)
Uniformidade		Uniformidade	
Utilidade		Utilidade	(Valor agregado/ Eficácia)
Verificabilidade	Verificabilidade	Verificabilidade	
Visibilidade		Visibilidade	(Acessibilidade)
Segurança no acesso			Segurança no acesso
Facilidade de manipulação/operação			Facilidade de manipulação/ Operação
Ineditismo/Raridade			Ineditismo/Raridade

Fonte: Elaboração própria com base em IFAC (2014), CFC (2008), Valente e Fujino (2012), Valente (2014).

Ao analisar o Quadro 13, pode-se perceber que os atributos da informação, comparabilidade, imparcialidade, uniformidade e verificabilidade não são encontrados na CI. Já os atributos segurança no acesso, facilidade de manipulação e ineditismo não são encontrados na Estrutura Conceitual da Contabilidade. Porém, deve-se lembrar que segurança no acesso e facilidade de manipulação ou operação da informação são atributos encontrados nos sistemas de informação contábeis. Como afirma Fernandes (2011), ao tratar do sistema de

custos no setor público, um aspecto relevante no sistema de informação é a forma de acesso e a segurança das informações, além de uma boa infraestrutura de redes de comunicação que permite a transmissão dos dados de maneira confiável e tempestiva.

Outro atributo no Quadro 13 que merece comentário é a confiabilidade. Ressalta-se que conforme alteração na Estrutura Conceitual da Contabilidade, realizada pelo IASB, a partir de 2010, a característica qualitativa confiabilidade foi redenominada de representação fidedigna. Já a característica essência sobre a forma foi formalmente retirada da condição de componente separado da representação fidedigna, porque isso era considerado uma redundância. Além disso, a característica prudência (conservadorismo) foi também retirada da condição de aspecto da representação fidedigna por ser entendida como inconsistente com a neutralidade (CPC, 2011).

Como já foi dito, para o IASB, são duas as características qualitativas denominadas de fundamentais: relevância e representação fidedigna. Já as características qualitativas que melhoram a utilidade da informação e que constam do item 17 do CPC Conceitual, são: comparabilidade, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade. Essas características, denominadas características de melhoria, podem também auxiliar na escolha de alternativas equivalentes em termos de relevância e representação fidedigna (CPC, 2011).

Na área pública, a IFAC (2014), por meio do comitê IPSASB, também alterou as características qualitativas tratadas no texto da IPSAS 01, em IFAC (2010), em consonância às normas do IASB, porém, não trabalha com os conceitos de características qualitativas fundamentais e de melhoria, com a justificativa que todas as características qualitativas são igualmente importantes e trabalham juntas para a utilidade da informação contábil.

Por fim, estudos sobre as características qualitativas são necessários tanto na Ciência da Informação quanto na Ciência Contábil, pois se trata da melhoria da informação como produto que será apresentado ao usuário. No setor público, os atributos da informação contábil impactam a transparência das contas públicas e são considerados nas leis de transparência.

Exemplos é a Lei n.º 12.527/11 e o Decreto n.º 7.724/12, que dispõem sobre o acesso às informações públicas e apresentam outros conceitos qualitativos que devem estar presentes na informação disponibilizada, tais como: disponibilidade - qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; autenticidade - qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; integridade - qualidade da informação não

modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; e primariedade - qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Estudos referentes às características qualitativas da informação são relevantes, pois permitem analisar as iniciativas promovidas pelos entes públicos com vistas a promover a utilidade dos dados disponibilizados na *Internet*, identificando as características qualitativas agregadas aos dados *publicizados*. Isso permite a melhora do controle social para acompanhamento da eficiência na alocação e execução dos gastos públicos (BEZERRA, 2012).

3.2.3 Gestão e uso da informação na Administração Pública Brasileira

Na Administração Pública, os órgãos administrativos são alvos de constantes pressões tanto de usuários internos quanto externos. Cada vez mais, o cidadão está consciente de seus direitos e exige maior participação na aplicação dos recursos públicos por meio de políticas públicas bem definidas. Para isso, o gestor público, cada dia mais, vem necessitando da gestão das informações públicas como instrumento de apoio para tomada de decisão. Porém, Jardim (1999, p. 167) afirma que “[...] não há políticas de informação na Administração Federal e sim ações esparsas de gestão da informação desenvolvidas, com frequência, a reboque dos projetos no campo da tecnologia da informação”.

A pressão que a sociedade exerce, exigindo transparência e agilidade na resolução de suas demandas, entra diretamente em conflito com o modo como o Estado brasileiro vem sendo gerido, devido à sua formação peculiar de uma burocracia voltada para as elites, em que se gasta muito, porém mal, devido à ineficiência de seu modelo de gestão (DE BOGONÁ, 2012).

O processo primário de trabalho governamental consiste em produzir e processar a informação. Na atualidade, o trabalho está calcado na necessidade de criar, compartilhar e usar informações em sua rotina diária (MALIN, 2006). Assim, entende-se que a compreensão e o estudo do fluxo de informações como processos que agregam valor à informação podem ser explorados para a promoção da governança do setor público (MIRANDA, 2010, p. 97).

De acordo com Araújo e Laia (2004), essa governança é condicionada pela instituição de canais de comunicação e de troca de informações que permitam a participação da sociedade na elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, e pela capacidade do Estado de gerenciar esses canais.

Além disso, um dos pressupostos do Estado é a sua visibilidade social mediante a implementação de instrumentos gerenciais de controle das informações que produz e o seu acesso pelo cidadão (JARDIM, 2008).

Segundo Malin (2006), as funções primordiais do Estado são essencialmente processos primários de informação, que exigem competência em uma ou várias etapas do ciclo da informação (coleta, produção, tratamento, distribuição): a) para representar os domínios oficiais do Estado, territoriais, econômicos, populacionais etc; b) para ser portador da versão oficial sobre fatos, como na função cartorial do registro de propriedade; c) para tornar públicos os fatos e as regras institucionais (*publicização*); d) para prestar contas sobre a função e os recursos públicos (*accountability*); e e) para administrar uma organização permanente, com múltiplos objetivos, sustentada por recursos públicos e que deve ser gerenciada segundo critérios transparentes e impessoais, conforme se tornou consenso no Estado moderno.

Diante disso, para realizar suas funções de forma eficiente, o Estado depende, entre outros fatores, do gerenciamento da informação pública. Para Davenport (1998), a Administração Pública foi pioneira no desenvolvimento de técnicas de gerenciamento de documentos e depois de gestão da informação. O autor explica que

Os governos foram os pioneiros a efetuar esse gerenciamento, em bibliotecas ou arquivos nacionais: os primeiros repositórios sumérios datam de 5000 a.C. A França estabeleceu um escritório nacional de registros no século XVIII, a Inglaterra no século XIX e os Estados Unidos, no século XX. O arquivamento de documentos, no qual funcionários numeram e catalogam entradas e saídas de papéis, é o principal foco dessas organizações (DAVENPORT, 1998, p. 31).

Jardim (2008) afirma que foi a partir dos anos 80 que emergiram as práticas de gestão de recursos informacionais, trazendo implicações conceituais e operacionais para a gestão de documentos e a sua inserção nos sistemas de informação governamental.

Porém, apesar de pioneira, a Administração Pública possui problemas bastante diversos no que tange à gestão de informações. Enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a sociedade, outras ainda se encontram na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e de respostas (DAMATTA, 2011).

Segundo Jardim (1999), nos serviços públicos arquivísticos no Brasil, a ausência desses padrões de gestão da informação, somada às limitações de recursos humanos, materiais

e tecnológicos, resulta em deficiências em seu processamento técnico e no acesso à informação. “Há, dessa forma, uma relação profunda entre a gestão da informação como um recurso e a qualidade dos serviços prestados pelo Estado à sociedade civil” (JARDIM, 1999, p. 24).

Diante dessas dificuldades na Administração Pública, a eficiência no processo de gestão da informação exigirá recursos financeiros e recursos humanos na área de Tecnologia da Informação (DAMATTA, 2011).

Para isso, as autoridades públicas terão de utilizar os recursos humanos internos para definir as metas, construir a política e desenvolver um consenso. Uma vez que isso tenha sido feito, as soluções tecnológicas apropriadas ao tamanho do projeto e a determinação dos recursos do poder público poderão ser delineadas para implementar e manter as informações das políticas de gestão da informação (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

Entretanto, é necessário lembrar que, para realizar o desenvolvimento e implantação de uma estratégia de ação programática ao gestor público, destaca-se a exigência para a Administração Pública de conhecimento especializado de gestão da informação em larga escala, tanto municipal, quanto estadual e federal, e de forma homogênea. Gerir estrategicamente a informação é investir, sobretudo, em competência humana (GALLO, 2010).

Contudo, diante da realidade brasileira que apresenta dificuldades, além de recursos humanos, também quanto a recursos tecnológicos, Gallo (2010) destaca que viabilizar o fluxo de informação, em uma organização pública, desperta a crescente necessidade de concentrar esforços em projetos que busquem potencializar a utilização da tecnologia, e, não apenas acumulá-la. Há de se questionar como filtrar dados e torná-los acessíveis, mesmo se essa tecnologia não for utilizada no presente em virtude de ausência de capacitação técnica.

Para as organizações públicas, as tecnologias de informação representam a possibilidade de um novo foco na prestação de serviços públicos. A governança eletrônica insere-se exatamente no contexto de transformações da sociedade da informação no qual as tecnologias de informação permitem, por um lado, a melhoria na eficiência da prestação de serviços públicos e, por outro, incrementam a capacidade do Estado de fornecer informações públicas aos cidadãos (ARAÚJO; LAIA, 2004).

No setor público, com a implantação do chamado governo digital, a definição do planejamento estratégico da gestão da informação tornou-se fundamental. Isso porque o fluxo

informacional tende a crescer em velocidade maior que a capacidade atual de análise, principalmente devido a uma maior captura de dados (GALLO, 2010).

De acordo com Jardim (2007), se interpretado como um dispositivo informacional que transcende o objetivo de gerenciar informação para o desempenho eficaz da organização governamental, o governo eletrônico pressupõe complexas relações político-sociais no seu desenho, implementação e avaliação.

Nesse contexto, com o crescimento do número de portais dos governos eletrônicos em diversas partes do mundo, surge a necessidade de um diversificado conjunto de decisões que envolvem pessoas dentro e fora das organizações, tecnologias da informação e comunicação, redefinição de princípios organizacionais para a melhoria do processo decisório e padrões adequados de gestão da informação. O Governo Federal deveria investir em políticas de informação que, de imediato, possibilitassem novos parâmetros de gestão da informação e maior articulação entre as diversas agências cuja atividade-fim é a informação (JARDIM, 2007).

Para Araújo e Laia (2004), o Governo Eletrônico se configura como uma oportunidade única de relacionar as estratégias de reforma administrativa com a possibilidade de fornecimento de informações aos cidadãos. Como desafio central, tem-se a necessidade de o governo promover alterações em sua cultura e estrutura de forma a viabilizar objetivos, como o fornecimento amplo das informações, o fortalecimento da cidadania e a participação política na tomada de decisões.

Nesse sentido, Jardim (2013) lembra que a aprovação da LAI acrescentou novas perspectivas para a gestão da informação governamental que colaborou com a concretização dos objetivos citados no parágrafo anterior. Segundo o autor, o cenário que emerge desse novo marco legal envolve um conjunto complexo de elementos relacionados com as formas de produção, uso e preservação das informações pelos aparatos do Estado e suas relações com a sociedade (JARDIM, 2013).

Conforme lembra Jardim (2013, p. 401) no “[...] Seminário de um ano da Lei de Acesso à Informação, realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), o ministro-chefe da CGU reconheceu, como um dos desafios a serem enfrentados a plena implementação da LAI à gestão da informação”.

De acordo com Miranda (2010), a gestão da informação em uma organização pública deve ter como roteiro a visão de futuro, a missão e os objetivos institucionais expressos por leis e regulamentos, aos quais a instituição deve obedecer. Prover informação de qualidade

deve resultar em serviços que atendam às necessidades dos cidadãos, conquistem a confiança pública e a credibilidade; aumentem a produtividade; e reduzam os custos da Administração Pública.

Uma política de gestão de informações em organizações governamentais objetiva: o cumprimento de leis e regulamentos; o apoio aos programas e serviços do governo; a realização de suas prioridades estratégicas; e a capacidade do governo para satisfazer suas obrigações em matéria de responsabilidades prescritas pela lei (MIRANDA, 2010).

Diante dessa necessidade de leis e regulamentos no setor público para a realização de uma gestão eficiente de informação, a Organização dos Estados Americanos desenvolveu um documento denominado *Commentary and Guide for Implementation for the Model Interamerican Law on Access to Information*, em que apresenta um modelo para implementar a gestão da informação em uma organização pública e explica a relevância da gestão da informação no contexto das políticas públicas de acesso à informação. As autoridades públicas devem começar por estabelecer uma política de gestão de informações para que esta informação criada seja preservada e facilmente acessível no futuro.

O modelo apresentado pela Organização dos Estados Americanos (2010), a fim de estabelecer uma política de gerenciamento de informações no setor público voltada para a implementação de uma do acesso à informação, identifica as seguintes etapas do Quadro 14:

Quadro 14 – Etapas do Modelo de Implantação de Gestão da Informação

Avaliar o processo atual de gestão da informação: verificar o local onde se encontra a informação, as práticas existentes de gestão de documento, como as informações são arquivadas, e se há política de eliminação de documentos
Desenvolver um plano de ação: identificar as necessidades estabelecidas e as metas a alcançar, os desafios e obstáculos, os tipos de informação que podem ser frequentemente solicitadas, se há documentos em formatos de difícil acesso, os setores e departamentos em que a gestão da informação deve ser coordenada
Considerar o sistema de arquivos já existente na organização: verificar a legislação arquivística já existente para todo setor e na própria organização e o patrimônio documental
Determinar políticas de eliminação de documentos adequadas: verificar a legislação que determina as políticas de eliminação de documentos que não precisam ser mantidos de acordo com a finalidade legal da organização
Treinar a equipe sobre esses procedimentos

Fonte: Adaptado de Organização dos Estados Americanos (2010).

Além do modelo ora apresentado De Bogoná (2012), lembra ainda que a gestão da comunicação da informação requer análise crítica da organização e a avaliação de seu público, a fim de se desenhar com precisão as dimensões que concorrem para tal processo de comunicação, necessitando, assim, de mais uma etapa, que é o *feedback* contínuo das atividades realizadas pela equipe.

O acesso adequado às informações começa com o estabelecimento de uma política eficaz de gerenciamento de informações. Um princípio central dessa política deve ser proteger informações e torná-las acessíveis ao público. Os componentes subjacentes de uma política de gestão da informação podem ser os mesmos tomados a partir de uma autoridade pública, mas o que determina uma política de gestão eficiente dependerá da finalidade do Poder Público, das necessidades do negócio e dos requisitos legais (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2010).

Infelizmente, no Brasil e em alguns países da América Latina, a opacidade informacional do Estado expressa uma situação em que este não dispõe de mecanismos de controle sobre seus estoques informacionais (JARDIM, 2008).

Jardim (2007, p. 35) afirma que “[...] existe uma ausência de políticas de gestão da informação na Administração Federal, resultando em precárias estruturas informacionais e ampliando as condições de acesso à informação governamental”.

Uma pesquisa realizada para a Controladoria Geral da União mostrou que a prática de disponibilizar informação em papel ainda é bastante comum na Administração Pública brasileira e poucos órgãos oferecem a alternativa de entregar documentos aos cidadãos em meio eletrônico. A maioria dos órgãos não possui um padrão para o atendimento de pedidos de informação. Além disso, a pesquisa apontou uma tendência de que, nos órgãos cujos dirigentes se mostram alheios, distantes e desfamiliarizados com a realidade cotidiana do registro, classificação, sistematização, armazenamento e divulgação das informações públicas – em outras palavras, do processo de gestão dessas informações – os servidores também se mostram mais resistentes e reativos à política de amplo acesso à informação pública (DAMATTA, 2011).

Mendel (2009) ratifica a pesquisa ora citada afirmando que a boa gestão de documentos não só é essencial para o efetivo estabelecimento do direito à informação, como também é uma das funções básicas do governo moderno, de importância crucial para a efetiva consecução de todas as metas do funcionalismo público.

Segundo Ferreira e Perucchi (2011), sem a gestão, o fluxo de informação que circula nas organizações se dá sem orientação, desperdiçando informações relevantes ao desenvolvimento das organizações e prejudicando o acesso eficaz à informação.

Assim, conforme lembra a Organização dos Estados Americanos (2010), a política de gestão da informação na Administração Pública deve ser adaptada para atender às necessidades e aos objetivos da autoridade pública e devem ser desenvolvidas através do

equilíbrio entre os interesses conflitantes de fornecer acesso rápido e fácil à informação, controlando o aumento da quantidade de informação que está sendo criado dentro do poder público. Várias soluções de tecnologias estão disponíveis para ajudar a resolver e automatizar essas questões. No entanto, nenhuma ferramenta será capaz de fazer tudo o que é necessário para desenvolver e implementar um sistema de gestão da informação.

Por fim, o setor público vive uma fase de maior controle pelo cidadão, assim a transparência surge como uma obrigação. A racionalização das informações é de fundamental importância para o alcance dos objetivos das organizações. Para o setor público, tais organizações cuidam de informações em nome do governo e devem cumprir certas obrigações perante a sociedade (DE BOGONÁ, 2012).

3.3 A informação contábil e seus padrões internacionais no setor público

3.3.1 Padrão internacionais de contabilidade governamental

Para garantir a instrumentalização do controle social, é necessário que o setor público propicie transparência de forma a permitir à sociedade opinar e participar das suas decisões. A Ciência Contábil tem importante papel nesse processo (NASCIMENTO; BOTELHO; LIMA, 2011). Para que esses objetivos pudessem ser alcançados, foram desenvolvidas as *International Public Sector Accounting Standards* ou Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), fruto da internacionalização da contabilidade aplicada ao setor público que se iniciou com a *International Federation of Accountants* em 1977, com o propósito de fortalecer mundialmente a contabilidade do setor público.

O conjunto de normas, IPSAS, trata-se do único conjunto de normas de contabilidade do setor público reconhecido internacionalmente. As IPSAS se assentam na ideia de que a gestão moderna do setor público, conforme os princípios de economia, eficácia e eficiência, depende de sistemas de informação de gestão capazes de fornecer informações atualizadas, precisas e confiáveis sobre a situação e o desempenho econômico e financeiro de um Estado, como seria o caso com qualquer outro tipo de entidade econômica (EUROSTAT, 2013).

Segundo Chan (2010) o programa IPSAS evoluiu em duas fases. De 1996 a 2002, o comitê da IFAC para o setor público, essencialmente, importou normas contábeis e de relatório financeiro do setor privado para o setor público, fazendo alterações relativamente pequenas. A partir de 2003, o Comitê das IPSAS tem, conscientemente, focado questões que são próprias do setor público, como tributos e orçamento para os relatórios financeiros.

Em muitos países do mundo, as normas nacionais de contabilidade geral não alcançam a contabilidade do governo. As IPSAS foram elaboradas para melhorar a qualidade dos relatórios financeiros do setor público em todo o mundo (VAN DER HOEK, 2005). Assim, as IPSAS poderiam elevar o prestígio de contadores públicos, que muitas vezes são considerados mais como burocratas do que profissionais credenciados ou contabilistas certificados. As IPSAS podem facilitar a entrada de contadores e auditores do setor privado para o setor público e talvez possam servir como um catalisador para a inclusão de governo, representando um corpo comum de conhecimento esperado por todos os contadores (CHAN, 2003).

Finalmente, o apoio financeiro de organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, constitui uma apreciação favorável da contribuição esperada das IPSAS na responsabilidade financeira do governo (CHAN, 2003).

A contabilidade financeira governamental consiste, em alguns países, tradicionalmente, em fornecer um simples relatório de resultados comparando os pagamentos e recebimentos com aqueles que foram autorizados no orçamento. Essa abordagem ainda é a base para a prática de vários governos em todo o mundo (WYNNE, 2004). A contabilidade por competência, por sua vez, é a única base para o sistema de informação contábil, geralmente aceita, que proporciona uma imagem completa e confiável da situação econômica e financeira e do desempenho da Administração Pública, pois reúne a totalidade dos ativos e passivos, bem como das receitas e despesas de uma entidade, durante o período a que as contas se referem e no momento em que são fechadas (EUROSTAT, 2013).

A reforma na contabilidade governamental implica, entre outros fatores, mudança do regime de escrituração contábil. O regime de caixa, adotado pela maior parte dos países, registra apenas as entradas e saídas de disponibilidades. De outro lado, o regime de competência é assim definido pelo registro das operações na ocorrência, no seu fato gerador, confrontando-se as receitas e despesas. A incapacidade de confrontação de ativos e passivos financeiros, em termos de quantidade e tempo, é uma das causas fundamentais dos problemas de liquidez e solvência, o que poderia se converter em uma crise fiscal de grandes proporções (CHAN, 2010).

O Manual de Transparência Fiscal do FMI afirma que as informações devem ser preparadas e divulgadas em conformidade com normas de alta qualidade de divulgação de dados contábeis, financeiros e não financeiros. Nesse caso, seriam preparadas conforme as IPSAS. Os padrões são desenvolvidos e publicados pelo chamado *Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB ou IPSAS-Board) (IMF, 2007).

A melhora na qualidade das informações contábeis atinge toda a Administração Pública incluindo seus *stakeholders*. Para Chan (2010), a contabilidade sob o regime de competência é compatível com a teoria contratual do governo, cujos ativos provêm das contribuições voluntárias e involuntárias dos *stakeholders*, e as suas dívidas são provenientes de incentivos para os *stakeholders*. Os principais *stakeholders* do governo são apresentados na Tabela 3.

Tabela 3 - Stakeholders do governo

<i>Stakeholders</i>	Contribuição para o governo
Eleitores	Legitimidade política
Contribuintes	Recursos financeiros
Receptores dos serviços	Apoio político
Doadores	Recursos financeiros
Credores	Recursos financeiros
Empregados	Serviços
Contratados	Bens e serviços

Fonte: Adaptado de Chan (2010).

A promoção da prestação de contas por meio de uma maior transparência, que os contabilistas tradicionalmente chamam de *full disclosure*, é um objetivo explícito das normas internacionais de contabilidade governamental (NICSP ou IPSAS). Em particular, essas normas enfatizam a *accountability* do governo perante os seus cidadãos, eleitores, representantes e o público em geral, mas a reforma da contabilidade governamental implica, além de alterações em seus procedimentos técnicos, profundas mudanças políticas (CHAN, 2010).

Internacionalmente, a experiência limitada dos governos de mudar a base contábil para o regime de competência indica que ainda há um número significativo de riscos envolvidos em adotar essa abordagem. Esses riscos podem incluir: a) perda de controle financeiro com a introdução de um sistema mais complexo; b) redução de controle orçamentário; c) a possibilidade de que as normas internacionais de contabilidade possam ser aplicadas sem uma verdadeira compreensão das questões envolvidas, especialmente porque eles são padrões baseados em princípios internacionais; d) "lacunas" nos padrões não estão sendo devidamente tratados; e) normas não atualizadas continuamente de forma relevante; e f) sistemas de TI não são adequados, entre outros (WYNNE, 2004).

Segundo o Estudo 14 da IFAC (2011), intitulado *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Public Sector Entities*, a contabilidade por competência fornece

informações sobre a situação financeira global da entidade e do saldo atual de ativos e passivos. As entidades do setor público precisam dessas informações para:

- a) demonstrar responsabilidade com o público para a sua gestão de ativos e passivos reconhecidos nas demonstrações financeiras;
- b) elaborar um plano de necessidades de financiamento futuro de manutenção de ativos e substituição;
- c) criar plano de pagamento de passivos existentes; e
- d) tomar decisões sobre o nível de ativos e dívidas realizadas no contexto do financiamento dos serviços que desejam oferecer.

O estudo 14 da IFAC (2011) ainda apresenta uma série de fatores que influenciam o sucesso de projetos de contabilidade por competência. A transição para a contabilidade por competência é um grande projeto para a maioria dos governos, como qualquer projeto de grande escala que requer um planejamento e uma gestão cuidadosos. É provável que a transição seja mais suave e mais rápida quando as características apresentadas no Quadro 15 estiverem presentes:

Quadro 15 – Fatores que influenciam o sucesso do novo padrão de contabilidade

Fatores	Conceitos
a) Um mandato claro	Um mandato claro abrange o momento e a autoridade de vários órgãos do governo para iniciar as mudanças necessárias, e dá aos funcionários e entidades competentes o poder de iniciar a mudança e supervisionar as reformas
b) O compromisso político	O compromisso político, do corpo diretivo, garante a aprovação inicial para as alterações propostas e fornece suporte contínuo para as mudanças quando os obstáculos são encontrados. Alterar o regime de contabilidade requer recursos consideráveis. O compromisso político garante os recursos necessários para o projeto
c) O compromisso das entidades centrais e funcionários-chave	É preciso ter equipes específicas engajadas no compromisso do projeto de reforma. Mas, é necessário proteger a entidade contra o risco de fracasso do projeto, caso uma pessoa chave da equipe retire seu apoio ou não esteja mais disponível. Reformas financeiras também podem exigir uma mudança na cultura do serviço público
d) Os recursos adequados (humanos e financeiros)	Precisa haver indivíduos com habilidades de administração no projeto de reforma. Indivíduos com compreensão e experiência contábil nas exigências dos sistemas; Além, de indivíduos com capacidade de registro dos dados no sistema de contabilidade por competência e que consigam explicar a informação gerada
e) Uma estrutura eficaz na gestão do projeto de reforma	Uma estrutura eficaz na gestão desse projeto de reforma contábil precisa de: a. um plano de implementação formal; b. a distribuição clara de responsabilidades e tarefas as entidades e funcionários; c. projetar marcos de procedimentos para monitorar o desempenho de entidades e indivíduos; d. o projeto definirá quem tem autoridade para decisões individualizadas; e. os custos iniciais precisam ser identificados
f) Os sistemas adequados de capacidade e informação tecnológica	A adoção dos relatórios financeiros por competência em conjunto com outras reformas do setor público muitas vezes envolve mudanças para uma ampla gama de sistemas de informação. Entidades contemplando uma transição para a contabilidade patrimonial precisam realizar uma avaliação de todos os sistemas existentes que apontem para o sistema de relatórios financeiros
g) O uso da legislação	O processo de elaboração da base normativa e consultoria de grupos-chave sobre as mudanças propostas tem uma série de benefícios. O uso da normatização demonstra a força do compromisso do governo para as mudanças. O processo de consulta que normalmente acompanha as mudanças legislativas oferece uma oportunidade para informar e educar os grupos de influência dentro do governo dos benefícios das mudanças

Fonte: Estudo 14 da IFAC (2011).

Porém, de todos os fatores apresentados para o sucesso na reforma da contabilidade governamental, o compromisso político tem se ressaltado. A falta de vontade política tem sido identificada como a principal dificuldade enfrentada pelo regime de competência. Ela é a responsável pelo aparecimento da maioria dos outros problemas. As informações geradas não são devidamente utilizadas nas tomadas de decisão e no controle da entidade. Uma das causas pode ser que a disponibilidade de informações pelo regime de competência pode expor um mau desempenho dos gestores (HERBEST, 2010).

3.3.2 Alterações na legislação contábil do setor público brasileiro

A Contabilidade Aplicada ao Setor Público tem como fundamento legal o art. 165, § 9º, da Constituição Federal de 1988, segundo o qual uma lei complementar deve estabelecer normas para a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Esse dispositivo recepcionou, sob a ordem constitucional, a Lei nº 4.320 de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009).

Nesse contexto, o primeiro grande marco na construção de uma administração financeira e contábil sólida no País efetivou-se com a edição da Lei n.º 4.320, em 17 de março de 1964. A edição dessa lei ocorreu num período de crise econômica, com elevado déficit orçamentário, inflação crescente e altas taxas de juros. A lei estabeleceu importantes regras para propiciar o equilíbrio das finanças públicas no País, utilizando o orçamento público como o mais importante instrumento para atingir esse objetivo (NASCIMENTO; BOTELHO; LIMA, 2011).

Outro marco foi a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o intuito de equilibrar as finanças públicas do País (FERREIRA *et al.*, 2014). A LRF trabalha com os aspectos da contabilidade pública fiscal, não abordados pelo processo de internacionalização das normas de contabilidade governamental.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa, em termos contábeis, um avanço para a contabilidade pública no Brasil, pois, ao considerar a apuração da dívida e das despesas expressamente sob a ótica de competência, proporciona a adequação do reconhecimento e da mensuração dos fatos contábeis sob a ótica desse princípio, não restringindo a avaliação da situação fiscal aos registros da execução orçamentária (NASCIMENTO; BOTELHO; LIMA, 2011).

Porém, desde 1964, com a edição da Lei n.º 4.320, o orçamento público ganhou tamanha importância que a Contabilidade Governamental ficou voltada, em grande parte, para os conceitos orçamentários, em detrimento da evidenciação do patrimônio, que é o objeto da contabilidade.

Nos últimos anos, uma enxurrada de denúncias, fraudes, licitações viciadas, corrupção, advocacia administrativa e outros problemas, revelaram a importância do sistema de controle da qual a contabilidade é um vetor significativo, seja pela análise e registro dos

fatos administrativos primários, seja pela relevância das informações produzidas e relatadas por intermédio das Demonstrações Contábeis e dos relatórios específicos (SILVA, 2007).

Mas a contabilidade, cujos métodos têm evoluído no tempo e acompanhado o progresso da tecnologia, tem as características para ser o ponto de partida básico para a implantação de um sistema de informações da Administração Pública. Ela não possui somente um sentido técnico e legal; é um sistema de controle e de auxílio para a administração. Esse aspecto é da mais alta importância para quem pretende levar o ente público a destino preciso e seguro (SILVA, 2007).

Diante disso, buscando a perfeita utilização desse sistema de informações contábeis na Administração Pública brasileira, o Conselho Federal de Contabilidade e a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgãos reguladores, iniciaram a elaboração do novo arcabouço teórico para a contabilidade governamental.

A reforma da legislação da contabilidade governamental passou a ser, cada vez mais, uma necessidade para toda a Administração Pública. Porém, qualquer processo de mudança na sociedade informacional envolve aspectos tecnológicos, estruturais e, em especial, relacionados com a cultura e a geração do conhecimento, uma vez que é fundamental o envolvimento das pessoas participantes (AMORIM; TOMAÉL, 2011). No processo de implementação da nova contabilidade governamental baseada, no modelo internacional, não foi diferente, gerando impactos em diversos países do mundo (CHAN, 2003; WYNNE, 2004; CHAN, 2010; HERBEST, 2010).

O processo de convergência contábil aos padrões internacionais ensejou uma série de mudanças nas normas de contabilidade, tanto por parte do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), como órgão de classe, quanto por parte da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), como parte do Governo Federal. Órgãos reguladores da contabilidade governamental brasileira.

O Brasil somente teve suas primeiras normas editadas em 2008 em convergência aos padrões internacionais, as IPSAS, conhecidas por Normas Brasileiras de Contabilidade para o Setor Público (NBCASP) (HERBEST, 2010).

O processo de convergência das normas contábeis aos padrões internacionais atingiu, no Brasil, tanto o setor privado, quanto o setor público. Segundo Fragoso *et al.* (2012), ao contrário do setor privado, no qual a informação contábil tem uma influência muito forte no mercado de capitais, podendo afetar o preço de ações, o valor das empresas, a remuneração de executivos. No setor público, a principal função da informação contábil é o controle: verificar

se os gastos públicos estão de acordo com as peças orçamentárias, se as receitas previstas foram devidamente arrecadadas, se as áreas necessitam de priorização de investimentos.

Para Ribeiro Filho *et al.* (2010), o caso brasileiro reflete vários aspectos internacionais, no que tange à gestão pública. No decorrer dos anos, é possível identificar diversos problemas de difícil solução, como as demandas cada vez maiores por serviços públicos em contraposição com a escassez de recursos. Tais problemas têm gerado dificuldades de natureza administrativa e financeira bem como a geração de déficits constantes que devem ser demonstrados pela contabilidade.

O Brasil, apesar das várias dificuldades, deu o primeiro passo rumo à adoção das normas internacionais aplicadas ao setor público (IPSAS), porém, antes da adoção total, têm investido num conjunto de normas nacionais devido a dificuldade de uma mudança tão profunda nos sistemas de contabilidade governamental.

Para Chan (2003), seria ingênuo exagerar na propensão dos governos de reformar todo o seu sistema de contabilidade com base na IPSAS. Numa nação soberana é realmente provável que guardem zelosamente a sua autoridade para determinar suas próprias normas de contabilidade. Essa resistência pode ser superada se a introdução da IPSAS for uma condição para receber internacionalmente doações e empréstimos. A exigibilidade das IPSAS, seria maior se fosse invocada em acordos ou tratados internacionais, especificando critérios para a política fiscal. Entretanto, para promover as IPSAS, é necessário vinculá-las às organizações internacionais, como as Nações Unidas, o Banco Mundial, o FMI, a OCDE, e a União Europeia.

Porém, o sucesso da reforma na contabilidade governamental depende da capacidade de mobilizar o apoio dos líderes políticos, que ajustam o tom pela exigência de uma maior *accountability* e transparência. Sua determinação política encontrará uma melhor possibilidade de realização, se for reforçada pelo apoio de ministros e altos funcionários, a fim de alterar a forma pela qual o governo opera. Devido à sua natureza técnica, o *marketing* das propostas de reforma para os políticos e para os gestores do topo da hierarquia torna-se uma tarefa desafiadora (CHAN, 2010).

3.3.3 O Sistema de Informação Contábil no setor público e as Novas Normas Brasileiras de Contabilidade Governamental

Na Administração Pública, a contabilidade governamental é um importante instrumento de apoio às políticas públicas. Sistemas de informações contábeis podem conduzir às melhorias na gestão financeira governamental. Porém, a contabilidade governamental em si não é uma política pública, mas contribui para o desenvolvimento socioeconômico, por meio do seu efeito sobre a gestão e a *accountability* financeira pública. No entanto, a contribuição do sistema contábil é necessariamente indireta e de longo prazo (CHAN, 2010).

Segundo Silva (2007), são muitas as definições de sistemas de informações contábeis, mas para que adapte melhor aos propósitos da Administração Pública deve conter os atributos seguintes: a) medir o impacto das decisões antes e depois de elas serem tomadas (controle prévio e subsequente); b) medir o ambiente no momento próprio da ocorrência dos fatos (controle concomitante); c) relacionar o tempo padrão para o desenvolvimento das tarefas com o tempo real para identificar os gargalos nos estágios da receita e da despesa orçamentária.

O sistema de informação contábil representa a estrutura de informação sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social (CFC, 2008).

Para Silva (2007), um bom sistema de informações contábeis deve reunir as seguintes características fundamentais: a) focar a produção de informações para os distintos níveis executivos em todas as áreas do governo; b) funcionar como uma unidade independente do órgão onde estiver integrado; e c) ser um sistema adaptado às necessidades gerenciais da organização.

Diante disso, visando a abranger todas as áreas da informação contábil no setor público, a nova contabilidade governamental está estruturada em subsistemas de informação com funções bem definidas. São eles: orçamentário, patrimonial, custos e compensação. Em 2009, o subsistema financeiro foi excluído por força da Resolução CFC n.º 1.268/2009, porém a informação financeira passou a ser controlada no subsistema patrimonial.

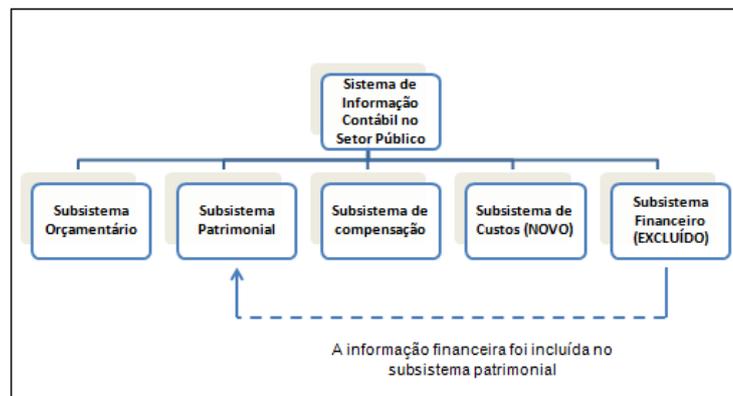
A função de cada subsistema é definida da seguinte forma: o subsistema orçamentário registra, processa e evidencia os atos e os fatos relacionados com o planejamento e a execução

orçamentária; o subsistema patrimonial registra, processa e evidencia os fatos financeiros e não financeiros associadas às variações qualitativas e quantitativas do patrimônio público; o subsistema de custos (criado em 2009) registra, processa e evidencia os custos dos bens e serviços, produzidos e ofertados à sociedade pela entidade pública; e o subsistema de compensação registra, processa e evidencia os atos de gestão cujos efeitos possam produzir modificações no patrimônio da entidade do setor público, bem como aqueles com funções específicas de controle (CFC, 2009).

Esses subsistemas contábeis devem ser integrados entre si e a outros subsistemas de informação de modo a subsidiar a Administração Pública sobre o desempenho da unidade contábil no cumprimento da sua missão; a avaliação dos resultados obtidos na execução dos programas de trabalho com relação à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade; a avaliação das metas estabelecidas pelo planejamento; e a avaliação dos riscos e das contingências (CFC, 2008).

A representação do novo sistema de informação da contabilidade aplicada ao setor público está apresentada na Figura 6.

Figura 6 - Representação do novo Sistema de Informação Contábil no Setor Público



Fonte: Elaborado pela autora com base na NBC T 16.2 (CFC 2008, 2009).

Segundo Chan (2010), um sistema de contabilidade governamental eficiente não é reconhecido, de modo amplo, como parte importante da infraestrutura institucional de um país. Em vez disso, a contabilidade governamental é geralmente compreendida como uma função burocrática. Porém, o sistema de contabilidade, como uma infraestrutura institucional crítica, é muitas vezes invisível até que falhe, por exemplo, quando o dinheiro público é desperdiçado e perdido, quando os impostos não são arrecadados, ou quando os seus funcionários não são pagos tempestivamente. Sistemas contábeis melhorados podem facilmente conduzir à melhoria na gestão financeira governamental.

Um melhor sistema de contabilidade governamental direciona a atenção dos tomadores de decisões políticas e dos gestores para áreas problemáticas e, na melhor das hipóteses, um sistema de contabilidade governamental fornece informações úteis para a tomada de decisão (CHAN, 2010).

A contabilidade governamental tem as características para ser o ponto de partida básico para a implantação de um sistema de informações da Administração Pública. Ela não tem, portanto, apenas um sentido técnico e legal. Embora sua perfeita utilização ainda seja bastante precária no Brasil, é um sistema de controle e de auxílio para a administração (SILVA, 2007).

O modelo do novo sistema de contabilidade governamental surgiu em 2008, com o CFC, como órgão de classe da profissão contábil e foi detalhado nas Normas Brasileiras de Contabilidades Aplicadas ao Setor Público (NBC Ts 16), um conjunto de 10 normas, atualmente 11 após a publicação da NBCT 16.11, em dezembro de 2011, fato inédito desde que o sistema CFC foi organizado há mais de 60 anos (FRAGOSO *et al.*, 2012).

A edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) alinhadas às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), publicadas em 2008, teve como objetivo colaborar com o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação de atos e fatos administrativos para que, assim, a contabilidade pública pudesse refletir a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio (LIMA; SANTANA; GUEDES, 2009).

De outro lado, o governo brasileiro, por meio do Ministério da Fazenda, possui como um marco desse processo, a Portaria STN nº 136, de 6 de março de 2007, que criou o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON) que, no início, priorizou seus esforços na elaboração de um novo Plano de Contas para permitir a consolidação das contas públicas. Foram realizados diversos estudos e discussões com a participação de vários órgãos e entidades técnicas representativas da sociedade.

A alteração das normas contábeis governamentais no Brasil teve, como ponto de partida, a publicação da Portaria nº. 184, em 25 de agosto de 2008, pelo Ministério da Fazenda, que dispõe sobre as diretrizes a serem observadas pelos entes públicos (União, Estados e Municípios) em relação aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, as IPSAS (RIBEIRO FILHO *et al.*, 2010).

De acordo com Darós e Pereira (2009), depois desse fato, o CFC criou, por meio da Resolução nº. 1.103, de 28 de setembro de 2009, o Comitê Gestor da Convergência no Brasil, com o objetivo de desenvolver ações para promover a harmonização das Normas Brasileiras de Contabilidade.

Como parte deste processo evolutivo, o CFC publicou as 11 Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, que são importantes para a implementação de dispositivos contidos na LRF e na Lei n.º 4.320/64, como a implementação de sistema de custos, ampliação do controle contábil sobre o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento governamental, conforme o Quadro 16.

Quadro 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público

Resolução CFC nº.	NBC T	Objetivo
1.128/08	16.1	Conceituação, Objeto e Campo de Aplicação
1.129/08	16.2	Patrimônio e Sistemas Contábeis
1.130/08	16.3	Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil
1.131/08	16.4	Transações no Setor Público
1.132/08	16.5	Registro Contábil
1.133/08	16.6	Demonstrações Contábeis
1.134/08	16.7	Consolidação das Demonstrações Contábeis
1.135/08	16.8	Controle Interno
1.136/08	16.9	Depreciação, Amortização e Exaustão
1.137/08	16.10	Avaliação e Mensuração de Ativos e Passivos em Entidades do Setor Público
1268/09	-	Altera, inclui e exclui itens da NBC T 16.1, 16.2 e 16.6
1.366/11	16.11	Sistema de Informação de Custos do Setor Público
1.437	-	Altera, inclui e exclui itens das NBC T 16.1, 16.2, 16.4, 16.5, 16.6, 16.10 e 16.11 que tratam das Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas aplicadas ao Setor Público

Fonte: Elaborada pela autora com base nas normas do CFC (2008, 2009, 2011).

Darós e Pereira (2009) afirmam que as novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público são um instrumento para elevar a eficácia e a efetividade das leis quanto aos seus objetivos de promover o planejamento, a transparência e responsabilidade da gestão fiscal, reconhecendo as receitas e despesas sob a ótica do regime da competência. Além disso, como fator de inovação, foi dado destaque a instrumentos de transparência e de registro de operações similares à contabilidade comercial, como o estabelecimento de atributos específicos da informação contábil do setor público, relatório de fluxo de caixa, previsão de depreciação e da contabilização dos bens de uso comum, caminhando para a correção da visão da contabilidade aplicada ao setor público estritamente ligada à execução dos orçamentos públicos.

Porém, segundo o estudo de Fragoso *et al.* (2012), a análise do estágio de convergência conceitual entre as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCTSP) e as IPSAS demonstra que, por ordem de convergência avaliada, os tópicos referentes à NBC T 16.3 — planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil e NBC T 16.7 — consolidação das demonstrações contábeis foram as normas que mais convergiram com as IPSAS, apresentando um percentual de aderência de 73,40% e 71,43%, respectivamente. As normas que apresentaram um percentual de aderência abaixo de 10% de sua base conceitual foram: NBC T 16.4 — transações no setor público, NBC T 16.5 — registro contábil e NBC T 16.8 — controle interno. Os autores inferiram que as normas que mais convergiram mantêm em seu arcabouço conceitos mais atrelados à atualidade global, no que tange ao planejamento e ao processo de consolidação de demonstrações. Já no que se refere a transações no setor público, registro contábil e controle interno, predominam as características próprias (cultura, regulação, economia), o que pode justificar o pequeno percentual de convergência.

Deve-se ressaltar, porém, que, com o novo arcabouço de normas da contabilidade governamental, foi dado um primeiro passo rumo à busca de ressaltar a função social da contabilidade pública que “[...] deve refletir, sistematicamente, o ciclo da Administração Pública para evidenciar informações necessárias à tomada de decisões, à prestação de contas e à instrumentalização do controle social” (CFC, 2008, p. 5).

4 METODOLOGIA

4.1 Tipo de Pesquisa

A presente pesquisa adotou uma abordagem qualitativa que, segundo Gil (2008), é usada em estudos de campo, estudos de caso, pesquisa-ação ou pesquisa participante. A abordagem qualitativa visa a destacar características não observadas por meio de um estudo puramente quantitativo.

Esta pesquisa realiza uma triangulação entre uma pesquisa de caráter geral e um estudo numa realidade específica, na Universidade Federal do Espírito Santo.

4.2 Procedimentos metodológicos e apresentação da pesquisa

Este estudo utiliza como procedimentos metodológicos: a) a pesquisa bibliográfica e documental; e b) a pesquisa empírica com dados secundários do portal e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão) do Governo Federal; e c) a pesquisa exploratória por meio de pesquisa de campo em uma universidade pública federal brasileira.

A pesquisa bibliográfica e documental foi elaborada com a realização de um levantamento de informações e referências textuais, em artigos, livros, relatórios de estudos de organizações internacionais, leis, decretos e portarias governamentais, com o intuito de entender os instrumentos de transparência e acesso à informação pública, tanto no contexto internacional quanto no Brasil.

A pesquisa empírica com fontes secundárias foi realizada por levantamento de informações por meio do portal do e-SIC. Esse canal foi aberto devido à obrigatoriedade imposta pela Lei n.º 12.527/11. Busca-se, por meio desse procedimento de pesquisa, verificar as demandas por informações contábeis, financeiras e orçamentárias, de pedidos registrados no canal de Serviços de Informação ao Cidadão.

A pesquisa de campo foi realizada na UFES, que foi a primeira universidade federal do Brasil a criar uma Ouvidoria Geral. Segundo a CGU (2012) a LAI estabelece, que cada órgão público deve designar uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação do Serviço de Informação ao Cidadão, e embora não exista definição legal de que as ouvidorias sejam responsáveis por este serviço, na prática, muitas delas vêm assumindo tal responsabilidade.

Além disso, a UFES se encontra entre as dez universidades mais demandadas por número total de registros nas categorias gerais, tanto no primeiro quanto no segundo ano de

implementação da LAI, conforme dados levantados dos Relatórios Estatísticos do e-SIC em 22 de junho de 2014.

4.3 Amostra selecionada e técnicas de coleta de dados

4.3.1 Pesquisa empírica com dados secundários do portal e-SIC

Para responder ao problema central, relacionado com a pesquisa empírica com dados secundários do portal e-SIC do Governo Federal, foram selecionadas, como universo da pesquisa, as universidades federais brasileiras, no total de 63 instituições, com base nos dados do Ministério da Educação, Sistema e-MEC.

A escolha desse universo de pesquisa teve como justificativa a representação dessas instituições públicas em todos os Estados brasileiros, ainda que a distribuição seja de forma não homogênea entre as regiões geográficas.

Esta parte da pesquisa trabalhou com a amostra de 60 universidades federais cadastradas no e-SIC do Governo Federal, para realização do estudo nas categorias gerais, e a amostra de dez universidades federais mais representativas nas categorias específicas, para o estudo com as informações contábeis.

Ressalta-se que, das 63 universidades federais cadastradas no Ministério da Educação, 60 estão no e-SIC. A Universidade Federal do Cariri (UFCA) somente foi inserida no sistema no terceiro ano de implementação da LAI. As outras três universidades federais (Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB), Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESBA) e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)) ainda não se encontram cadastradas.

Segundo resposta da CGU, recebida em 11 de agosto de 2015, por meio do sistema e-SIC, a justificativa do não cadastramento dessas universidades deve-se ao fato de que “[...] até o momento não foram recebidos pedidos de informação por meio do e-SIC, ou seja, não há dados relativos à instituição para serem apresentados”.

4.3.1.1 Técnica de coleta de dados para a pesquisa com dados do e-SIC

Cada universidade federal, objeto deste estudo, foi analisada de forma individual, no período que abrange desde o início da Lei n.º. 12.527/2011, maio de 2012, até o mês de maio de 2015. Para a coleta de dados, os períodos foram separados da seguinte forma:

- a) primeiro ano de implementação da LAI: de 15 de maio de 2012 até 14 de maio de 2013;
- b) segundo ano de implementação da LAI, de 15 de maio de 2013 até 14 de maio de 2014;
- c) terceiro ano de implementação da LAI, de 15 de maio de 2014 até 14 de maio de 2015.

O levantamento de informações por meio do portal do e-SIC do Governo Federal utilizou o *link* de Relatórios Estatísticos e Download de Dados, disponível no sítio <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema>.

No *link* de Download de Dados, foi possível baixar as tabelas com todos os dados de pedidos e solicitantes dos órgãos do Poder Executivo. Foi realizado um filtro para selecionar apenas as universidades federais e as categorias escolhidas para a análise de dados. As demandas foram analisadas a partir da coluna denominada Número de Perguntas.

Para a análise dos dados do sistema e-SIC, as categorias foram separadas em: categorias gerais e categorias específicas de informações contábeis. As categorias gerais abrangem todas as demandas por informações registradas no e-SIC, independentemente de seu conteúdo. Essas categorias estão separadas da seguinte forma: Agricultura, extrativismo e pecuária; Comércio, serviço e turismo; Ciência, informação e comunicação; Cultura, lazer e esporte; Defesa e segurança; Educação; Economia e finanças; Governo e política; Habitação; Saneamento e urbanismo; Indústria; Justiça e legislação; Meio ambiente; Pessoa, família e sociedade; Relações internacionais; Saúde; Trabalho; Transporte e trânsito.

Já as informações contábeis governamentais seguem as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), editadas em 2008, pelo Conselho Federal de Contabilidade, como resultado da reforma da contabilidade governamental. Portanto, as demandas de informações específicas contábeis selecionadas nesta pesquisa podem abranger todos os quatro subsistemas de informação da Contabilidade Governamental estabelecidos nas NBCASP, ou seja, informações orçamentárias, patrimoniais, de custos e de compensação, e estão inseridas nas categorias “Economia e Finanças” e “Governo e Política”. Foram selecionadas apenas subcategorias relacionadas com as informações contábeis. São elas: 1. Categoria Economia e Finanças: a) Subcategoria Administração Financeira; b) Subcategoria Encargos Financeiros; e c) Subcategoria Finanças; e 2. Categoria Governo e Política: Subcategoria Administração Pública.

A seleção das categorias “Economia e Finanças” e “Governo e Política”, como representantes das informações financeiras e contábeis, foi realizada por uma busca ao Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), visando a identificar a categoria responsável por enquadrar esses termos. Para tanto, foi realizada busca no Portal do Governo Eletrônico, disponível no link: <http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/e-ping-padroes-de-interoperabilidade/vcge>.

Ainda utilizando o portal do e-SIC, foi elaborado um cadastro a fim de realizar o pedido de informações direcionado à Controladoria Geral da União (CGU), podendo ser recorrido em outras instâncias, referentes à demanda dos pedidos registrados na categoria geral do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE).

4.3.2 Pesquisa de campo na UFES

Esta parte da pesquisa conta com uma população de oito gestores públicos. Seis são gestores, chefes de seção ou divisão, lotados no DCF, um gestor responsável pela implementação da LAI e um gestor responsável pela Ouvidoria Geral.

A escolha dos gestores como respondentes da pesquisa justifica-se, pois são eles os responsáveis pelas respostas às demandas registradas via Lei de Acesso à Informação, possuindo, assim, conhecimento sobre a redução ou aumento da demanda pelas informações contábeis após a implementação dos instrumentos de transparência na instituição.

Ouvidoria Geral e Serviço de Informação ao Cidadão da UFES

A Ouvidoria Geral da UFES é órgão de assessoramento do Reitor e tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento institucional, oferecendo à comunidade universitária e à sociedade um canal de comunicação com os órgãos superiores da Instituição, recomendando e intermediando ações corretivas ou de aproveitamento de sugestões viáveis e pertinentes.

Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF)

O DCF tem por finalidade o desempenho de atividades de gestão, de orientação, execução, coordenação e controle das operações de natureza orçamentária, financeira e contábil da universidade. Compete ao diretor do DCF planejar, organizar, coordenar e controlar as atividades relacionadas com a execução orçamentária, financeira e contábil da UFES. As principais atribuições do DCF, destacadas por divisões, são as seguintes: Divisão

de Programação Orçamentária, Divisão de Administração Financeira e Divisão de Contabilidade. A composição do DCF é apresentada no Quadro 17.

Quadro 17 – Composição do Departamento de Contabilidade e Finanças da UFES

A. Divisão de Contabilidade
A1. Seção de Análise e Controle Contábil – SACC (Contador Geral)
B. Divisão de Administração Financeira
B1. Seção de Análise e Controle Orçamentário – SACO
B2. Seção de Orçamento e Finanças – SOF
B3. Seção de Controle Financeiro – SCF

Fonte: Adaptado de UFES, PDI (2010-2014).

4.3.2.1 Detalhamento do questionário de coleta de dados

Para a coleta de dados na pesquisa de campo na UFES foram aplicados questionários, no período de 25 de março de 2015 a 20 de maio de 2015.

A validação dos questionários ocorreu na turma de mestrado em ciências contábeis da UFES, com 22 alunos participantes, no mês de maio de 2015.

O questionário direcionado à Ouvidoria Geral analisou o processo de implementação da LAI, como instrumento de transparência, na universidade. Já o questionário direcionado ao DCF analisou a demanda por informações contábeis registradas no próprio departamento, que pode ocorrer por telefone, *e-mail* ou mesmo por atendimento pessoal. O questionário direcionado ao DCF analisou ainda a qualidade das informações contidas no portal de transparência do Governo Federal, na percepção dos gestores da UFES, além do conhecimento desses respondentes em relação às legislações de transparência do Governo Federal.

Os questionários utilizados como instrumentos de pesquisa na UFES foram desenvolvidos em três partes, sendo para os gestores do DCF (APÊNDICE A):

- a) Bloco I – Perfil dos respondentes
- b) Bloco II – Demanda por informação contábil no DCF
- c) Bloco III – Desafios e perspectivas na implementação da LAI

Para o gestor da Ouvidoria Geral da UFES e o gestor responsável pela implementação da LAI (APÊNDICE B):

- a) Bloco I – Perfil dos respondentes
- b) Bloco II – Gestão da informação e sistemas de informação
- c) Bloco III – Desafios e perspectivas na implementação da LAI

Questionário aplicado ao DCF da UFES:

O Bloco I (Perfil) foi elaborado para identificar o perfil dos respondentes da pesquisa (gestores das divisões e seções do DCF) com perguntas sobre o tempo no setor, tempo no cargo e área de formação.

O Bloco II (Demanda por informação contábil) foi elaborado com o intuito de atender à segunda parte do objetivo específico: *“Identificar as demandas contábeis registradas por meio da Ouvidoria geral (Serviço de Informação ao Cidadão) ou diretamente no Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF), após a implementação da LAI, na UFES”*.

Por meio desse bloco foi possível analisar o tipo de informação mais demandada e a menos demandada, permitindo analisar qual subsistema de informação contábil recebe mais pedidos de informação e, ainda, verificar se essa informação é obrigatória por lei.

Foi elaborado um *checklist* com as informações de caráter obrigatório para publicação, contidas nos instrumentos de transparência. O *checklist* foi desenvolvido de forma a apresentar aos respondentes os dispositivos da legislação que obriga a sua divulgação. Está apresentado no Quadro 18.

Quadro 18 – Checklist dos itens contábeis de divulgação obrigatória segundo os instrumentos de transparência

Informações exigidas por lei	Instrumento de transparência
Demonstrações Contábeis	
Balanço orçamentário	Lei 9.755/08 e LC 131, art. 48 (prest. Contas)
Balanço financeiro	Lei 9.755/08 e LC 131, art. 48 (prest. Contas)
Balanço patrimonial	Lei 9.755/08 e LC 131, art. 48 (prest. Contas)
Demonstração das variações patrimoniais	Lei 9.755/08 e LC 131, art. 48 (prest. Contas)
Demonstração dos fluxos de caixa	Lei 9.755/08 e LC 131, art. 48 (prest. Contas)
Licitação	
Número do correspondente processo	8.666/93; LC 131/09; D 7.185/10; 12.527
Informações sobre dispensa ou ineligibilidade	8.666/93; LC 131/09; D 7.185/10; 12.527
Bem fornecido ou serviço prestado	8.666/93; LC 131/09; D 7.185/10; 12.527
Todos os contratos administrativos	Lei 12.527/11, art. 8º
Despesa Pública Orçamentária	
Empenho	LC 131, art. 48
Liquidação	LC 131, art. 48
Pagamento	LC 131, art. 48
Número do correspondente processo da execução	LC 131, art. 48
Unidade orçamentária	LC 131, art. 48 e Decreto 7.185, art. 7º
Função, subfunção, natureza e a fonte dos recursos que financiaram o gasto	Decreto 7.185, art. 7º
Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	LC 131, art. 48 e Decreto 7.185, art. 7º
Receita Pública Orçamentária	
Lançamento	LC 131, art. 48
Arrecadação	LC 131, art. 48
Recursos extraordinários	LC 131, art. 48
Demais documentos	
Administração do Patrimônio Público	lei 12.527/11, art. 7º
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	LRF art. 48
Relatório de Gestão Fiscal	LRF art. 48
Relatório de Auditoria da CGU	LC 131, art. 48
Relatório da Auditoria Interna	LC 131, art. 48
Determinações do TCU	LC 131, art. 48
Parecer Prévio da Prestação de Contas	LRF art. 48
Prestações de contas relativas a exercícios anteriores	LC 131, art. 48
Lei Orçamentária Anual	LRF art. 48
Plano Plurianual	LRF art. 48
Lei de Diretrizes Orçamentárias	LRF art. 48
Parecer Prévio da Prestação de Contas simplificado	LRF art. 48
Lei Orçamentária Anual simplificada	LRF art. 48
Plano Plurianual simplificada	LRF art. 48
Lei de Diretrizes Orçamentárias simplificada	LRF art. 48
Informações de custos dos bens e serviços públicos	LRF, art. 50; Decreto 6976/09, art. 3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A escala utilizada para a coleta de dados que utilizou o *checklist* foi: **Como você classifica a demanda por informação contábil no DCF-UFES: grau de 1 a 5, sendo: 1. Rara demanda; 2. Baixa demanda; 3. Média demanda; 4. Alta demanda; 5. Altíssima demanda.**

Para a análise dos dados, a técnica de arredondamento das respostas do questionário, quando necessária, foi realizada segundo Medeiros (2009), que afirma que, quando o primeiro algarismo a ser abandonado for de 0 a 4, o algarismo a permanecer ficará sem alteração. Quando o primeiro algarismo a ser abandonado for de 6 a 9, o último algarismo a permanecer será aumentado de um. Ressalta-se que, nesta pesquisa, quando o primeiro algarismo a ser abandonado foi 5, optou-se por não arredondar.

No Bloco III aplicado ao DCF (Desafios e perspectivas na implementação da LAI), as questões tiveram como base a pesquisa de Damatta (2011) intitulada “Sumário Executivo: Pesquisa Diagnóstico sobre Valores, Conhecimento e Cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal Brasileiro”. A referida pesquisa foi promovida pela Controladoria Geral da União (CGU) em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O bloco III desta tese de doutorado utilizou como base a segunda etapa da pesquisa de Damatta, que constituiu-se em pesquisa quantitativa de opinião, com questionários estruturados para a coleta dos dados que foi encaminhado por meio eletrônico para a amostra de 15 mil servidores do Poder Executivo Federal, numa fase que antecede a implementação da LAI.

A escala utilizada no Bloco III do questionário para a coleta de dados foi:

- a) **Perspectivas: Como você classifica suas perspectivas em relação à implementação da LAI, de um grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.**
- b) **Desafios: Como você classifica os desafios em relação à implementação da LAI, de um grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.**

Questionário aplicado à Ouvidoria Geral:

Este questionário foi aplicado ao gestor da Ouvidoria Geral e ao gestor responsável pela implementação da LAI e utilizou o mesmo Bloco I do questionário aplicado ao DCF para analisar o perfil dos respondentes.

Na elaboração do Bloco II (Gestão da informação e sistemas de informação), elaborado com intuito de atender ao objetivo específico: “*Verificar como foi implementada a LAI na Universidade Federal do Espírito Santo, por meio da identificação das melhores práticas de gestão da informação na universidade*” as questões tiveram como base o documento da Organização dos Estados Americanos do Departamento de Leis Internacionais (2011) intitulado “*Commentary and Guide for implementation for the Model Inter-american law on access to information*”. Foram analisados os conceitos referentes às práticas de:

- a) avaliar o processo atual;
- b) desenvolver um plano de ação;
- c) considerar o sistema de arquivos da instituição;
- d) determinar políticas de arquivamento de documentos;
- e) treinar pessoal sobre os esses procedimentos.

O Bloco II foi dividido em três partes: a) desenvolvimento de um plano de ação para implementação da LAI, contendo dez perguntas; b) Avaliação do processo de gestão da informação da universidade, contendo quatro perguntas; e c) uso dos sistemas de informação, contendo sete perguntas.

O Bloco III do questionário aplicado à Ouvidoria foi o mesmo aplicado aos gestores do DCF (Desafios e perspectivas na implementação da LAI).

A última etapa da pesquisa de campo foi a identificação e consulta aos portais do Governo Federal que disponibilizam por força de leis, as contas públicas que envolvem as universidades, como o Portal de Transparência do Governo Federal, Páginas de Transparência Pública, Comprasnet, Portal Contas Públicas do TCU, além da Página de Acesso à Informação do Governo Federal e da universidade.

Na análise da Página de Acesso à Informação da UFES. O objetivo foi verificar se a instituição atende aos dispositivos do art. 8º da LAI. Para tanto, todos os *links* foram testados e os problemas identificados, atendendo ao objetivo específico: “*verificar se a UFES atende as obrigações trazidas pela LAI*”.

As informações usadas para o *checklist* estão apresentadas no Quadro 19.

Quadro 19 – Checklist dos links da Página de Acesso à Informação da UFES

Link	Checagem de funcionamento dos links				
	Sim	Não	Parcialmente	Descrição do problema	Comentário
1. Acesso à Informação					
Institucional					
Ações e Programas					
Participação Social					
Auditorias					
Convênios e Transferências					
Receitas e Despesas					
Licitações e Contratos					
Servidores					
Informações Classificadas					
Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)					
2. Institucional					
Estrutura Organizacional					
Competências					
Cargo					
Endereço e telefones					
Projetos e Obras					
Relatórios de Gestão e Auditoria					
3. Legislação					
Lei de Acesso à Informação					
Leis, Decretos, Portarias e Resoluções					
4. SIC					
e-SIC					
Dicas para Pedidos					
Reclamações/Recursos					
Relatórios					
Perguntas Frequentes					
Fale Conosco					

Fonte: Elaborada pela autora com base na Página de Acesso à Informação da UFES.

4.4 Pré-teste

O pré-teste foi realizado com levantamento de dados por meio de questionários aplicados aos servidores do Departamento de Contabilidade e Finanças da UFES, da Divisão de Contabilidade. Esses questionários foram aplicados no período de 18 a 29 de março de 2013. O questionário foi formado por três blocos. O primeiro bloco corresponde ao perfil dos respondentes, composto de duas perguntas fechadas, com respostas em escalas nominais,

permitindo, assim, identificação de categorias. Já no bloco II, procurou-se identificar o nível de conhecimento dos servidores sobre as alterações nos sistemas de informação utilizados nos Departamentos Administrativo, Contábil e Financeiro da universidade devido à Reforma da Contabilidade Governamental, bem como as suas necessidades de informação com relação a esses sistemas. O Bloco III foi referente ao conhecimento dos servidores do DCF sobre a LAI, e a demanda por informações após a implementação dessa lei.

Foram utilizadas como escala três opções de resposta: Sim, Não e Não Sei. No Bloco II, foram elaboradas 19 perguntas fechadas e 1 aberta. No Bloco III, foram cinco questões fechadas. O total de questões do questionário foi de 24 perguntas.

O universo da pesquisa corresponde aos servidores do DCF da UFES, divisão de contabilidade, composto de 18 servidores. Obteve-se uma amostragem de nove respondentes, o que corresponde a um percentual de 50% do total. Foi, ainda, realizada uma entrevista com o diretor do DCF, visando a entender as alterações no sistema de informação contábil do órgão, bem como os impactos da LAI na demanda por informações contábeis.

O questionário com a tabulação das respostas aplicado no pré-teste encontra-se no APÊNDICE C.

5 ANÁLISE DE DADOS: AS UNIVERSIDADES FEDERAIS E A DEMANDA POR INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

Os dados apresentados nesta seção representam o resultado da análise em duas partes: Parte 1 – as universidades federais no Sistema e-SIC e Parte 2 – a Universidade Federal do Espírito Santo e a demanda por informações contábeis.

5.1 As universidades federais no Sistema e-SIC

Os dados analisados nesta seção, referentes aos três primeiros anos da LAI nas universidades federais brasileiras, foram coletados no dia 22 de junho de 2014 (para o primeiro e segundo ano) e no dia 8 de junho de 2015 (para o terceiro ano da LAI), no sistema e-SIC do Governo Federal. Os dados foram analisados ano a ano, do primeiro ao terceiro ano da LAI.

A participação da sociedade no processo de busca pela informação, no âmbito das universidades federais, pode ser constatada nos resultados apresentados nesta seção. Ressalta-se, inicialmente, o número total de perguntas registradas no sistema e-SIC. Com mais de dez mil perguntas direcionadas a essas instituições, esse número se manteve nos três primeiros anos de implementação da LAI, apresentando variação positiva de quase 6% no segundo ano e de quase 20% no terceiro ano. Entre os solicitantes, a parcela de 35% corresponde a estudantes e professores, sugerindo o interesse da sociedade.

Foram analisadas individualmente as 60 universidades federais cadastradas no sistema e-SIC do Governo Federal, detalhando-se as categorias e subcategorias de classificação das demandas.

Para a realização da pesquisa, foi selecionada a coluna do total de perguntas direcionadas a cada universidade federal, em qualquer categoria registrada no e-SIC, com base no vocabulário controlado do governo eletrônico (VCGE), ou seja, nas categorias gerais, bem como as demandas referentes às categorias específicas da informação contábil: “Economia e Finanças” e “Governo e Política”.

Para uma análise mais profunda, optou-se por separar as dez universidades mais representativas nas categorias específicas das informações contábeis, em uma amostra estratificada. As dez instituições analisadas representam, em média, 70% das demandas por informações contábeis cadastradas pelas 60 universidades federais pesquisadas. A escolha das dez universidades está no fato de muitas instituições apresentarem baixas demandas

contábeis, entre uma e dez perguntas, registradas no sistema, não sendo representativas em relação às categorias gerais.

Os resultados foram separados por: **a) Categorias gerais; b) Perfil dos solicitantes; e c) Categorias específicas das informações contábeis**, e serão apresentados por ano, com o início em maio de 2012 e o término em maio de 2015.

5.1.1 Demanda por informações nas categorias gerais

Os resultados mostram que, no primeiro ano da LAI, o total das perguntas entre as universidades federais brasileiras corresponde a 10.010 perguntas. No segundo ano, esse total aumentou para 10.602 e, no terceiro ano, para 12.476 perguntas. Ou seja, do terceiro para o primeiro ano da LAI, as demandas nas universidades federais aumentaram em quase 20%.

Esse aumento pode indicar o entusiasmo da sociedade com o início de uma política mais clara de direito à informação no Brasil, bem como a necessidade de informações adicionais não disponíveis nos portais de transparência das universidades públicas federais. Hipótese que vai ao encontro, por exemplo, do estudo feito por Platt Neto *et al.* (2007) na Universidade Federal de Santa Catarina, o qual identificou algumas limitações na divulgação das contas da instituição pela *Internet*: a) informações incompletas e desatualizadas; b) dados em séries históricas descontinuadas; c) *links* quebrados; d) carência de gráficos; e) identificação incompleta de demonstrativos e tabelas; f) ausência de notas explicativas; g) ausência de glossário de termos técnicos; h) não utilização do portal Contas Públicas do TCU; e i) ausência de explicações metodológicas para apuração de custos dos serviços e bens públicos.

Outros estudos que apontam limitações na transparência das informações de instituições de ensino superior no Brasil podem ser encontrados na seção 2.1 da revisão de literatura.

Ressalta-se que, das categorias gerais, a categoria mais representativa nos pedidos realizados nas universidades federais, em todos os anos da LAI, foi referente à categoria Educação.

A média dos três anos analisados foi de 71% de pedidos registrados nessa categoria. De acordo com o VCGE, no segundo nível, a categoria “Educação” é classificada conforme Quadro 20.

Quadro 20 – Subcategorias de classificação da categoria “Educação” do VCGE 2011

Categoria: Educação
. Assistência ao estudante
. Educação à distância
. Educação ambiental
. Educação básica
. Educação de jovens e adultos
. Educação do campo
. Educação indígena
. Educação para quilombolas
. Educação profissional e tecnológica
. Educação superior
. Financiamento da educação
. Gestão escolar
. Legislação educacional
. Métodos e meios de ensino e aprendizagem
. Parâmetros e diretrizes curriculares nacionais
. Profissionais da educação
. Sistema educacional – avaliação

Fonte: VCGE (2011, p. 12).

É fato que a categoria “Educação” tem representatividade nas demandas por informações de universidades federais, já que esse é o objeto dessas instituições, porém a falta de treinamentos nas classificações do sistema e-SIC pode indicar falha no registro dessas demandas.

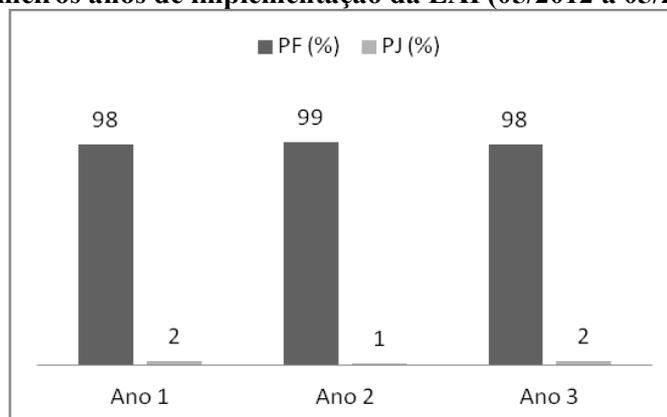
As dez universidades mais representativas nas categorias gerais abrangem somente 40% do total das perguntas registradas por todas as 60 universidades federais pesquisadas no primeiro ano da LAI analisado. No segundo e terceiro anos, esse número se manteve próximo de 32%. Diante disso, optou-se por analisar somente as dez universidades mais representativas, no que se refere à demanda por informação contábil, que apresenta representatividade média dos três anos, ultrapassando 70% da demanda geral contábil registrada no e-SIC.

5.1.2 Perfil dos solicitantes nas universidades federais

O perfil dos solicitantes das informações registrados no e-SIC refere-se, também, aos três primeiros anos de implementação da LAI analisados sob os seguintes aspectos: a) pessoa física (PF) e pessoa jurídica (PJ); e b) escolaridade; e c) profissão.

O total de solicitantes das universidades federais abrange todas as categorias de pedidos de informação. Segundo o perfil definido, aproximadamente 98% representam pessoas físicas (PF) e somente 2% pessoas jurídicas (PJ), como apresentado no Gráfico 1.

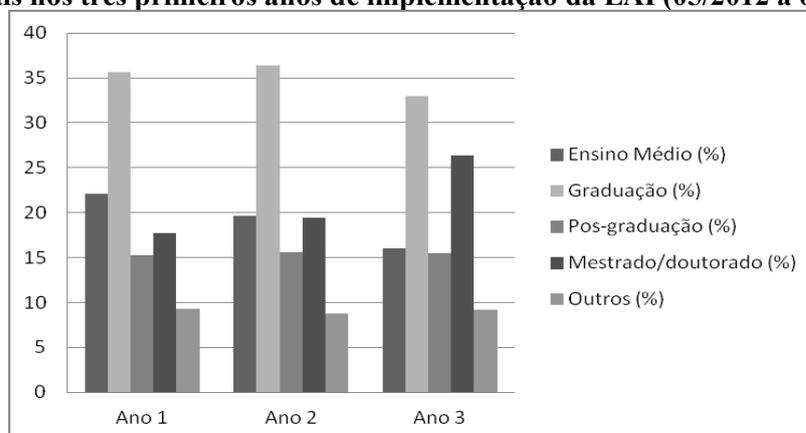
Gráfico 1 – Perfil de solicitantes registrados no e-SIC nas universidades federais nos três primeiros anos de implementação da LAI (05/2012 a 05/2015)



Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

O segundo aspecto analisado foi a escolaridade dos solicitantes. O resultado aponta que menos de 20% dos solicitantes possuem somente ensino médio e mais de 70% somam as opções de ensino superior, pós-graduação, mestrado ou doutorado, para os três anos analisados. O resultado das escolaridades dos solicitantes, em percentual, dos anos 1, 2 e 3 da LAI, é apresentado no Gráfico 2. A opção indicada como “outros” refere-se ao ensino fundamental, sem instrução ou não informado.

Gráfico 2 – Escolaridade dos solicitantes, em percentual, registrados no e-SIC nas universidades federais nos três primeiros anos de implementação da LAI (05/2012 a 05/2015)



Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

O terceiro aspecto analisado foi a profissão dos solicitantes. Das PF, que registraram suas demandas no e-SIC, mais de 25% são estudantes, 10% professores e 4% pesquisadores,

logo a maior parte representa a sociedade em geral. As profissões em percentual dos solicitantes PF e PJ são apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Profissão dos solicitantes registrados no e-SIC nas universidades federais nos três primeiros anos da LAI (05/2012 a 05/2015)

Profissão	Ano 1 (%)	Ano 2 (%)	Ano 3 (%)
Estudante	27,5	26,1	24,1
Professor	9,9	10,1	12,4
Pesquisador	3,2	4,2	5,4
Jornalista	0,7	0,9	0,7
Servidor federal	19,7	20,5	23,3
Servidor estadual	4,4	4,4	3,3
Servidor municipal	2,9	2,8	2,0
Empregado setor privado	7,1	7,6	5,8
Empresário	1,5	1,2	1,1
Profissional liberal	2,3	2,2	3,6
Membro ONG nacional	0,2	0,2	0,1
Membro ONG internacional	0,0	0,1	0,2
Membro partido político	0,1	0,1	0,0
Representante de sindicato	0,2	0,1	0,0
Não se aplica/outras/vazia	20,1	19,5	18,0

Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Ressalta-se que não é obrigatório informar a profissão ao realizar o pedido no e-SIC. Por esse motivo, uma parte considerável dos solicitantes encontra-se classificada em “outros” ou “não informado”, o que nos leva a nuançar esses resultados. Além disso, a opção “Não se aplica” refere-se às pessoas jurídicas.

Outra imprecisão detectada está nas opções gerais de “servidores federais”, “servidores estaduais”, “servidores municipais”, que abrangem variadas profissões, entre elas, a de professor.

Os resultados permitem inferir que, apesar da quantidade de perguntas realizadas por jornalistas ser motivo de preocupação de muitos servidores públicos federais, como apontado no estudo de Damatta (2011), no contexto das universidades federais, o número de jornalistas que registram pedidos de informação constitui uma pequena parcela dos solicitantes, representando menos de 1% do total de pedidos.

5.1.3 Demanda por informações contábeis nas categorias específicas

As categorias específicas que representam as informações contábeis foram selecionadas de forma a abranger os quatro subsistemas de informação da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ou seja, o subsistema orçamentário, o patrimonial, o de custos e o de compensação.

A escolha das categorias específicas “Economia e Finanças” e “Governo e Política”, como responsável por abranger os termos contábeis e financeiros, objeto desta pesquisa, considerou a versão VCGE de março de 2011, utilizada pelo sistema e-SIC, em que foi possível identificar o detalhamento das categorias até o 5º nível. Foram selecionadas apenas subcategorias relacionadas com as informações contábeis. São elas: 1. Categoria Economia e Finanças: a) Subcategoria Administração Financeira; b) Subcategoria Encargos Financeiros; e c) Subcategoria Finanças; e 2. Categoria Governo e Política: Subcategoria Administração Pública.

Os resultados mostram que, no primeiro ano da LAI, 38 do total das 59 universidades federais pesquisadas apresentaram demandas nas categorias representantes das informações contábeis, ou seja, 64% das universidades federais pesquisadas apresentaram alguma demanda por informações contábeis. Já no segundo ano, esse número representava 59% das universidades federais pesquisadas, e no terceiro ano, um aumento correspondendo a 73% das instituições. Isto é, em média, nos primeiros três anos de implementação da LAI, 65% das universidades federais pesquisadas apresentaram alguma demanda por informações contábeis, apesar do número relevante de instrumentos de transparência que obriga a transparência ativa no Brasil, como constatado no Capítulo 3, seção 3.1.4.

Deve-se observar que um número considerável de informações contábeis integra as exigências de transparência ativa nos instrumentos de transparência vigentes no Brasil, dentre eles, a LAI. Entretanto, os dados levantados na pesquisa sugerem que estes instrumentos não estão disponíveis nos portais das universidades pesquisadas, considerando-se a demanda, isto é, essas instituições parecem não atender, ainda, a todas as exigências de transparência ativa. Essa constatação pode, por outro lado, refletir a dificuldade de localização de informações já disponibilizadas pelo Estado nos portais de transparência, necessidade de informações adicionais não abrangidas por esses instrumentos ou problemas destacados no estudo de Platt Neto *et al.* (2007), já citados.

5.1.3.1 Análise das dez universidades mais demandadas por informações contábeis

Considerando que a amostra reteve as dez universidades federais com maior demanda por informações contábeis, pode-se verificar que o número de perguntas registradas nos dois primeiros anos de implementação da LAI praticamente se manteve de um ano para outro, registrando um pequeno aumento de 5%. Já no terceiro ano o aumento foi mais representativo, de 15% em relação ao ano anterior. Os dados estão apresentados na Tabela 5.

Tabela 5 – Total da demanda por informação contábil nas dez universidades federais selecionadas nos três primeiros anos de implementação da LAI

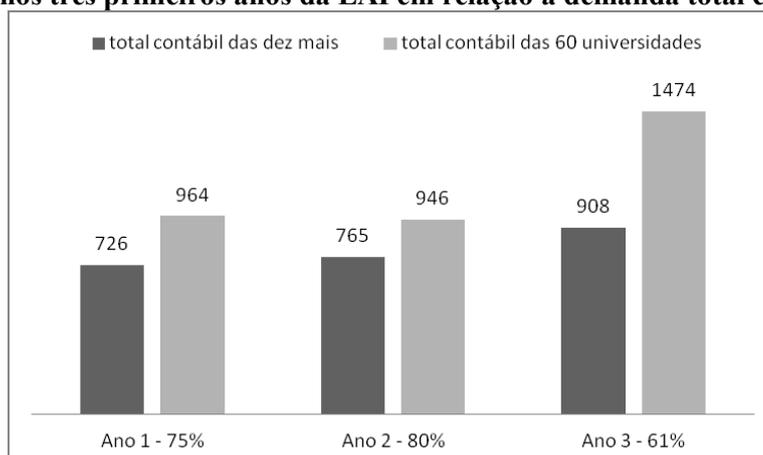
Ano 1		Ano 2		Ano 3	
Instituição	Total de demandas	Instituição	Total de demandas	Instituição	Total de demandas
UN. TECNOLÓGICA F. DO PARANÁ (UTFPR)	200	UN. TECNOLÓGICA F. DO PARANÁ (UTFPR)	200	UN. F. DE SERGIPE (UFS)	163
UN. F. DE GOIÁS (UFG)	86	UN. F. DO ACRE (UFAC)	118	UN. F. DO ACRE (UFAC)	113
UN. F. DE PERNAMBUCO (UFPE)	85	UN. F. DE SERGIPE (UFS)	115	UN. F. DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	109
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	66	UN. F. DE OURO PRETO (UFOP)	61	UN. F. DE GOIÁS (UFG)	94
UN. F. DE SERGIPE (UFS)	62	UN. F. DE SÃO PAULO (UNIFESP)	55	UN. F. DE OURO PRETO (UFOP)	79
FUND. UN. F. VALE S. FRANCISCO (UNIVASF)	62	UN. F. DE GOIÁS (UFG)	51	UN. F. RURAL PERNAMBUCO (UFRPE)	75
FUNDAÇÃO UN. F. DO ABC (UFABC)	45	FUND. UN. F. VALE S. FRANCISCO (UNIVASF)	46	UN. F. DO MARANHÃO (UFMA)	73
UN. F. DE JUIZ DE FORA (UFJF)	44	UN. F. DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	46	UN. F. DE PERNAMBUCO (UFPE)	68
UN. F. DE OURO PRETO (UFOP)	40	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	44	UN. F. DE SÃO PAULO (UNIFESP)	68
UN. F. DO PIAUÍ (UFPI)	36	UN. F. DE PERNAMBUCO (UFPE)	29	UN. F. DE PELotas (UFPEL)	66
Total de demandas contábeis registradas no e-SIC das 10 universidades mais demandadas	726	Total de demandas contábeis registradas no e-SIC das 10 universidades mais demandadas	765	Total de demandas contábeis registradas no e-SIC das 10 universidades mais demandadas	908
Total de demandas por informação contábil de todas as universidades federais	964	Total de demandas por informação contábil de todas as universidades federais	946	Total de demandas por informação contábil de todas as universidades federais	1474

Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Pode-se verificar que as universidades mais demandadas, em termos de informações contábeis, estão distribuídas em todas as regiões do País: Norte (Acre), Nordeste (Maranhão, Pernambuco, Sergipe, Piauí, Vale do São Francisco), Centro-Oeste (Goiás e DF), Sudeste (Alfenas, ABC, Juiz de Fora, Ouro Preto, São Paulo) e Sul (Paraná e Pelotas).

No primeiro ano da LAI, as dez universidades que mais apresentaram perguntas no e-SIC representam, em conjunto, 75% da demanda total por informações contábeis de todas as 60 universidades federais pesquisadas. Quanto ao segundo ano de implementação da LAI, essa representatividade aumentou para 80%. No terceiro ano, apesar do aumento de 15% na demanda por informações contábeis, a representatividade das dez universidades mais demandadas foi de 61%. Esses resultados podem ser encontrados no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Total da demanda por informação contábil nas dez universidades federais selecionadas nos três primeiros anos da LAI em relação à demanda total contábil



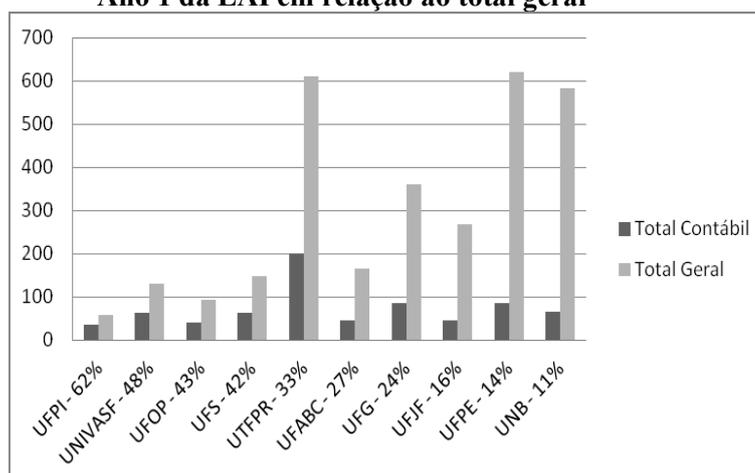
Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

No primeiro ano, em média, as dez universidades analisadas apresentaram 24% de pedidos de informações contábeis em relação às informações nas suas categorias gerais. A Universidade Federal do Piauí (UFPI) foi a mais representativa, com aproximadamente 62% de demanda por informações contábeis em relação à sua demanda geral, e a menos representativa foi a Universidade de Brasília (UnB), com representatividade de 11%.

Ressalta-se que a categoria predominante na UFPI, no primeiro ano, foi Administração Financeira, que abrange a administração das receitas e despesas públicas. Quanto à escolaridade, o perfil dos solicitantes nessa instituição está assim distribuído: 44% possuem curso superior e 30% especialização – 14% pós-graduação e 16% mestrado ou doutorado. As profissões que mais sobressaem são 26% estudantes e 24% servidores públicos federais.

A representatividade, em percentuais, da demanda por informação contábil das dez universidades mais demandadas, no Ano 1 da LAI, é apresentada no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 1 da LAI em relação ao total geral



Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Os números referentes às demandas contábeis e gerais relativas ao primeiro ano de implementação da LAI são apresentadas na Tabela 6.

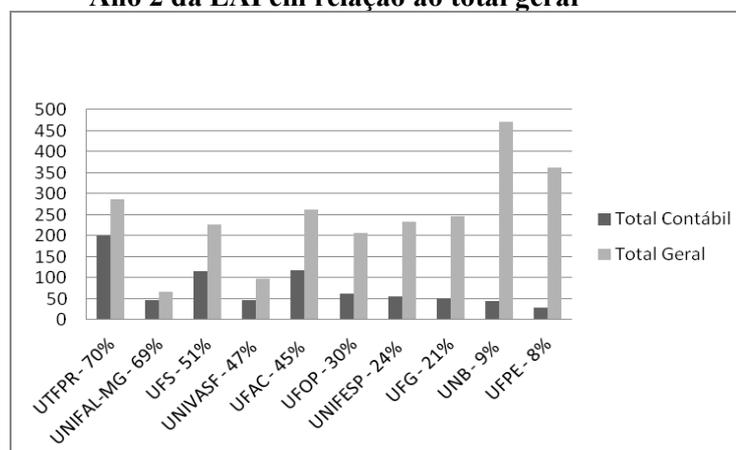
Tabela 6 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 1 da LAI

	Instituição	Total Contábil	Total Geral
1º	UNIVERS. FEDERAL DO PIAUÍ (UFPI)	36	58
2º	FUND. UNIV. FED. DO VALE S. FRANCISCO (UNIVASF)	62	129
3º	UNIVERS. FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)	40	93
4º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)	62	147
5º	UNIVERS. TECNOLÓGICA FED. DO PARANÁ (UTFPR)	200	611
6º	FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL ABC (UFABC)	45	165
7º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)	86	359
8º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)	44	267
9º	UNIVERS. FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)	85	621
10º	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	66	584
	Total de perguntas registradas	726	3034

Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Na análise das dez universidades federais que apresentaram maior demanda por informações contábeis no segundo ano, a média de representatividade de informações contábeis em relação às informações nas categorias gerais aumentou para 31%. A mais representativa foi a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), com aproximadamente 70% de demanda por informações contábeis em relação à demanda geral. A menos representativa foi a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com 8%. Os resultados são apresentados no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 2 da LAI em relação ao total geral



Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Ressalta-se que a categoria mais representativa da UTFPR foi Administração Pública, que abrange informações sobre o planejamento e orçamento da instituição, além de

informações sobre compras, alienações e prestação de contas. O perfil dos solicitantes indica que 30% possuem ensino superior e 58% têm especialização, sendo 30% pós-graduação e 28% mestrado ou doutorado. As profissões que mais sobressaem são 35% servidores públicos federais e 17% estudantes.

A demanda por informação contábil das dez universidades mais representativas, no Ano 2 de implementação da LAI, é apresentada a seguir na Tabela 7.

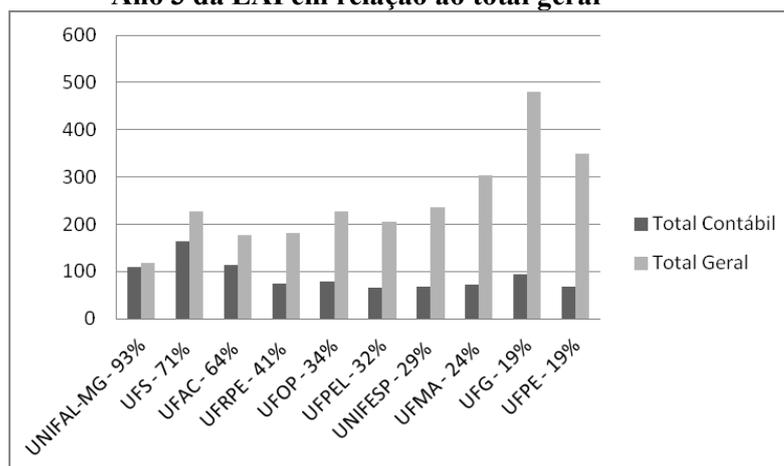
Tabela 7 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 2 da LAI

	Instituição	Total Contábil	Total Geral
1º	UNIVERS. TECNOLÓGICA FED. DO PARANÁ (UTFPR)	200	287
2º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	46	67
3º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)	115	226
4º	FUND. UNIV. FED. DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)	46	97
5º	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)	118	261
6º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)	61	206
7º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)	55	234
8º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)	51	246
9º	UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)	44	470
10º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)	29	363
	Total de perguntas registradas	765	2457

Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Na análise das dez universidades federais que apresentaram maior demanda por informações contábeis no terceiro ano, a média de representatividade de informações contábeis em relação às informações nas categorias gerais aumentou para 36%. Sendo a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) foi a mais representativa, com mais de 90% de demanda por informações contábeis em relação à demanda geral, e a menos representativa foi a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com 19%. Os resultados estão apresentados no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 3 da LAI em relação ao total geral



Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Ressalta-se que, na UNIFAL-MG, universidade que apresentou o maior número de perguntas, a categoria que registra a maior parte da demanda por informações contábeis foi Administração Pública, que engloba informações sobre o planejamento e orçamento da instituição, além de informações sobre compras, alienações e prestação de contas, demonstrando o interesse social no uso dos recursos públicos da instituição. O perfil dos solicitantes indica que 43% possuem nível superior e 43% especialização, sendo 16% pós-graduação e 27% mestrado ou doutorado. Nesse caso, as profissões que mais se sobressaem são: 32% estudantes, 32% servidores públicos federais e 11% pesquisadores.

A demanda por informação contábil das dez universidades mais representativas, no Ano 3 de implementação da LAI, é apresentada a seguir na Tabela 8.

Tabela 8 – Demanda por informação contábil nas dez universidades mais representativas no Ano 3 da LAI

	Instituição	Total Contábil	Total Geral
1º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)	109	117
2º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE (UFS)	163	228
3º	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE (UFAC)	113	176
4º	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL PERNAMBUCO (UFRPE)	75	181
5º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)	79	227
6º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS (UFPEL)	66	206
7º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO (UNIFESP)	68	236
8º	UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO (UFMA)	73	304
9º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)	94	481
10º	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)	68	350
	Total de perguntas registradas	908	2506

Fonte: Elaboração própria com base no e-SIC CGU.

Já as dez universidades federais que registraram o menor número de perguntas no e-SIC totalizaram, no Ano 1, aproximadamente 7% do total das perguntas realizadas em todas as universidades federais. No Ano 2, aproximadamente 6%, seguido de 7% no Ano 3.

Por fim, a análise do número total de demandas por informação contábil de todas as universidades federais se manteve e praticamente não sofreu alteração do primeiro para o segundo ano. No primeiro ano, o total de solicitações por informações contábeis registradas no e-SIC era de 964 perguntas, enquanto no segundo ano esse número era de 946. Um resultado com redução de somente 2%. O terceiro ano analisado registrou um aumento de 35% em relação ao ano anterior, somando 1.474 perguntas.

Esse aumento no número de demandas contábeis pode ser explicado por uma falha na divulgação dessas informações pelas universidades federais, ou até mesmo a não divulgação das informações contábeis.

Outras variáveis são apontadas pela Artigo 19 (2011), e que podem incidir no processo de solicitação e atendimento das demandas, dentre elas, as limitações dos sistemas de informação governamentais que podem não conseguir ainda otimizar e integrar, de forma adequada, os seus sistemas. Além disso, os solicitantes tendem a emitir pedidos de informação excessivamente amplos temendo que os administradores interpretem as solicitações de forma muito restrita.

Variáveis de natureza tecnológica e de recursos humanos também são observadas por pesquisadores do tema (DAMATTA, 2011; GARRIDO, 2012; JARDIM, 2013). Assim, na política de acesso à informação, a falta de tecnologia, de preparação e treinamento dos servidores, de escolas de formação para as práticas básicas de gestão pública, além da falta de uma gestão de informação no setor público são alguns dos problemas que, apesar da LAI, podem interferir no processo.

Registra-se que, apesar de ser representativo o número de universidades que apresentam demandas por informações contábeis, essas informações, no contexto geral dessas instituições, representam cerca de 10% da sua demanda total. Porém, cabe ressaltar que o aumento nas demandas contábeis, do terceiro ano em relação ao primeiro ano, supera o aumento registrado nas demandas das categorias gerais em quase 15%. Ou seja, a demanda por informações contábeis, registrada via e-SIC, cresce mais que as demandas nas demais categorias de informações gerais. Isso causa estranheza, pois grande parte das informações contábeis é objeto de transparência ativa, de divulgação obrigatória segundo a legislação brasileira, conforme observado neste trabalho.

Esta pesquisa permitiu verificar ainda que os gestores públicos responsáveis pelo registro dessas informações no e-SIC não receberam treinamento sobre como classificar as informações nas categorias e subcategorias do VCGE. Em várias universidades foi verificado que a categoria “Educação” abrange a quase totalidade das demandas indicadas e pode significar falta de conhecimento ou mesmo falha na classificação.

A pesquisa de Damatta (2011) também analisou a frequência de treinamentos sobre os temas gestão de documentos e segurança da informação. Os resultados mostraram que 61,5% dos servidores públicos federais responderam que raramente ou nunca participaram de treinamentos nessas áreas específicas. O estudo ainda mostra que se a questão é um maior envolvimento do servidor com a sociedade, por meio do atendimento às requisições de informação. O servidor não se considera “preparado” para atuar nesse sentido. O que pode ensejar uma maior atenção do Governo Federal no treinamento de seus servidores.

5.2 A UFES e a demanda por informações contábeis

Esta seção apresenta a análise de dados da pesquisa de campo realizada na Universidade Federal do Espírito Santo. A análise ocorreu durante os meses de junho e julho de 2015.

Foi observada a percepção dos gestores do Departamento de Contabilidade e Finanças (DCF) e da Ouvidoria Geral sobre a demanda de informações contábeis e implementação dos instrumentos de transparência na instituição. Foram ainda verificadas práticas de gestão da informação e o funcionamento dos *links* da Página de Acesso à Informação da UFES.

Além disso, são discutidas algumas limitações e qualidades relacionadas com a transparência das contas públicas dessa instituição.

Os resultados apresentados nesta seção se dividem em três partes: a) questionários aplicados aos gestores do DCF; b) questionários aplicados aos gestores responsáveis pela LAI; c) consulta e verificação dos *links* da Página de Acesso à Informações da UFES.

5.2.1 Contextualização da pesquisa de campo na UFES

Neste item foi analisado a demanda por informações contábeis, registrada diretamente no DCF, na percepção dos gestores de cada seção ou divisão que integra esse departamento. Segundo os gestores respondentes, houve um aumento da demanda por informações contábeis após a implementação dos instrumentos de transparência do Governo Federal.

Ressalta-se que a demanda contábil registrada por meio do sistema e-SIC não se mostrou representativa, apesar do quantitativo registrado nas categorias gerais, que foi, no primeiro ano, um total de 268 pedidos de informação, no segundo ano de 305 pedidos e no terceiro ano 237 pedidos. Pode-se perceber um aumento de 13% no segundo ano e uma redução de 28% no terceiro ano.

É importante registrar que um dos motivos para que muitos pedidos de informação ainda sejam realizados diretamente na instituição, e não nos canais de transparência do governo, pode ser encontrado na literatura em discussões realizadas por autores como Jardim (1999), Stiglitz (1999, 2002), Speck (2002) e Mendel (2009), que abordam a questão da cultura do sigilo no serviço público.

Para esses autores, existe uma cultura arraigada de sigilo no âmbito do governo, com base em práticas e atitudes já estabelecidas ao longo de vários anos. Assim, um quadro jurídico comprometido com a abertura e a transparência é essencial, mas não é o suficiente. Devido às limitações das abordagens legalistas, a ênfase deve ser colocada sobre a criação de uma cultura de abertura, em que a sociedade deve conhecer todas as decisões coletivas e delas participar. Assim, muitas vezes o cidadão não procura a informação nos portais do governo por acreditar que elas não estarão disponíveis.

Diante disso, apesar de se reconhecer o esforço do Governo Federal em aumentar o número de leis que tratam da transparência e do acesso à informação, bem como aumentar o número de portais de transparência, são necessárias ações para implementar uma cultura de abertura às informações públicas. Para Mendel (2009), o sucesso, em longo prazo, depende do convencimento dos funcionários públicos de que a abertura não é apenas uma obrigação indesejada, mas também um direito humano fundamental e essencial para a governança efetiva e apropriada.

Nesse contexto, esta pesquisa identificou a existência de vários portais do Governo Federal que disponibilizam por força de leis, as contas públicas, como o Portal de Transparência do Governo Federal, Páginas de Transparência Pública, Comprasnet, Portal Contas Públicas do TCU, além das Páginas de Acesso à Informação do Governo Federal e de cada universidade. Verificou-se, também, que a maior parte das informações contábeis demandadas na UFES já se encontra disponível nesses portais. No caso do Portal de Transparência do Governo Federal, as informações são atualizadas em tempo real e podem ser detalhadas por órgão, escolhendo a opção do órgão superior e da entidade vinculada. No caso

das universidades federais, o órgão superior é o Ministério da Educação. O *link* é <http://www.portaltransparencia.gov.br/>.

O Portal de Transparência do Governo Federal apresenta a consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a programas e ações de governo e atende ao Decreto nº 7.185/2010, que regulamenta a LC n.º 131/2009, que obriga a liberação em tempo real, que se refere à disponibilização das informações, até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema.

Há também a possibilidade de consulta das informações contábeis pelas Páginas de Transparência Pública do Governo Federal, criadas para atender ao disposto no Decreto n.º 5.482/2005, que abrangem grande parte das informações demandadas, porém com limitação na atualização, o que parece ser um problema. O *link* da página de transparência encontra-se no final da página principal da UFES, www.ufes.br, e pode ser acessado por meio do *link* <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/index.jsp?CodigoOrgao=26234&TipoOrgao=2>

O Governo Federal criou uma página para cada órgão público. Dessa forma a UFES possui uma Página de Transparência Pública. Porém, a administração e atualização dessa página são realizadas pelo Governo Federal, e não pela UFES. Porém, uma das limitações apresentadas é o período de atualização. Conforme a Portaria Interministerial n.º 140/2006, as informações sobre a execução orçamentária e financeira são divulgadas e atualizadas mensalmente nas Páginas de Transparência Pública. As informações sobre licitação, semanalmente. Informações sobre convênios, contratos firmados e notas de empenho expedidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, quinzenalmente. Nota-se que a falta de tempestividade da informação divulgada, neste caso, é um limitador na eficiência das consultas por informações contábeis, conforme debatido na seção 3.2.2 do referencial teórico.

A página da PROPLAN, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional da UFES disponibiliza o *link* para a Página de Transparência Pública do Governo Federal, atendendo à obrigatoriedade trazida pelo Decreto n.º 5.482/2005.

Deve-se observar que essa página atende ao Decreto n.º 5.482/05, e não à LC n.º 131/2009, que obriga a atualização dos dados em tempo real. Porém, caso haja interesse do demandante, a informação atualizada é encontrada em outro *site*, no Portal de Transparência.

Outro aspecto observado é que o DCF da UFES não possui uma página própria. Esse fato dificulta que informações mais demandadas possam ser divulgadas, fazendo assim que os

usuários busquem essas informações diretamente no Departamento Contábil. Além disso, a Página da LAI no portal da UFES registrou uma série de limitações que estão apresentadas no final desta análise.

Além das limitações aqui apresentadas que dificultam a consulta de informações diretamente nos portais de transparência do governo ou da própria instituição, existem outros desafios para se atingir a transparência no setor público, discutidos na seção 3.1.3 do referencial teórico (Jardim, 1999; Gontijo, 2002; e Damatta, 2011), referentes a dificuldades infraestruturais, técnicas e humanas dos entes públicos e principalmente, à educação digital da população, isto é, a sua capacidade limitada para usar e manejar os novos meios de comunicação. Assim, os cidadãos que desejam utilizar informações de vários portais devem gastar considerável tempo e recursos no processo.

No próximo item será apresentada a UFES como entidade objeto da pesquisa de campo.

5.2.1.1 Descrição da entidade objeto da pesquisa de campo

O texto apresentado neste tópico tem como referência o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2010-2014 da UFES.

A UFES é uma Instituição Autárquica ligada ao Ministério da Educação que goza de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Atua nas áreas de ensino, pesquisa e extensão. A Universidade oferece 75 cursos de graduação presenciais, 7 cursos de graduação a distância, 36 cursos de mestrado e 9 de doutorado *Stricto Sensu*, e também vários cursos de pós-graduação *Lato Sensu*.

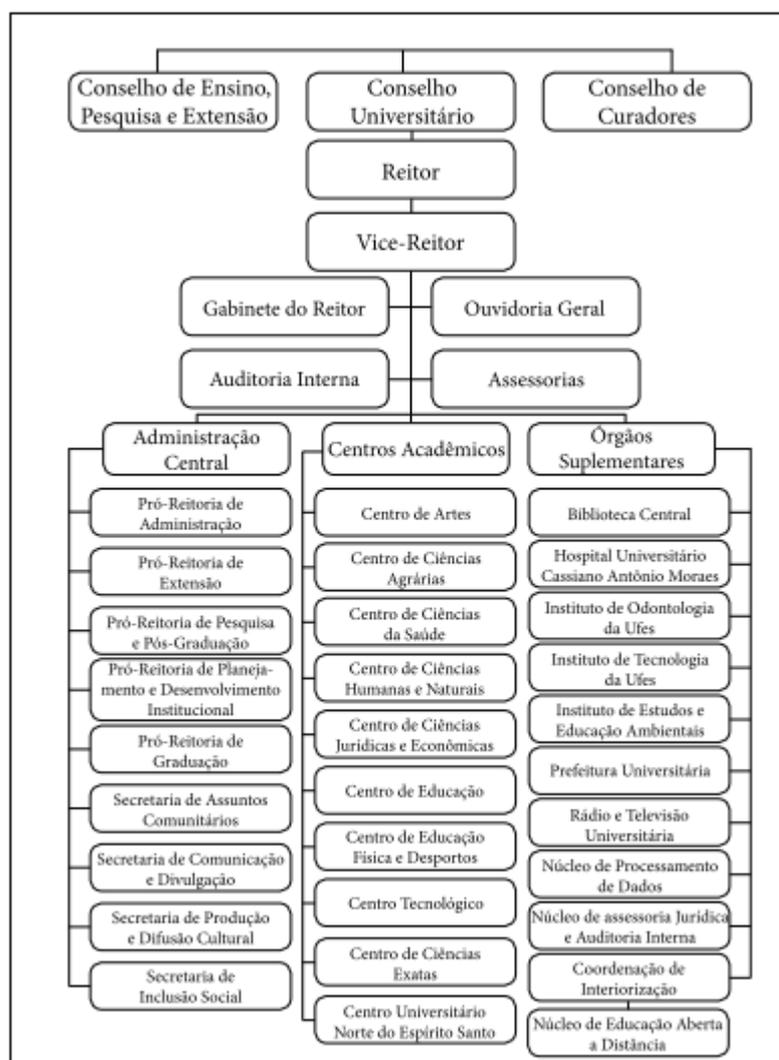
A história da UFES começou a ser construída tendo como origem as Escolas e Faculdades Isoladas de Ensino Superior, criadas partir da década de 1930, acompanhando o processo de desenvolvimento industrial e urbano que já se consolidava em algumas regiões brasileiras e se iniciava no Espírito Santo. A importância e o nível científico e cultural alcançados por aquelas instituições acadêmicas nas mais variadas áreas do conhecimento ensejaram, em 1954, a criação da Universidade do Espírito Santo, fundada em 5 de maio de 1954, pela Lei Estadual nº 806, sancionada pelo então governador Jones dos Santos Neves.

A UFES foi federalizada com o nome de Universidade Federal do Espírito Santo por meio da Lei nº 3.868, de 30 de janeiro de 1961, sancionada pelo então presidente Juscelino Kubitschek.

A Universidade tem sua administração distribuída nos seguintes níveis: I. Superior; e dos II. Dos Centros. A Administração Superior é exercida pelos seguintes órgãos: I. Conselho Universitário; II. Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão; III. Conselho de Curadores; IV. Reitoria.

Em sua estrutura e organização, a UFES, administrativamente, é constituída pela Reitoria, com suas cinco Pró-Reitorias: (Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD); Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG); Pró-Reitoria de Administração (PROAD); Pró-Reitoria de Extensão (PROEX) e Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN); quatro Secretarias (Secretaria de Assuntos Comunitários, Secretaria de Comunicação e Divulgação, Secretaria de Inclusão Social e Secretaria de Produção e Difusão Cultural); Assessorias; pelos Conselhos Superiores (Conselho de Curadores, Conselho Universitário e Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão); pelos dez Centros Acadêmicos (Centro de Artes, Centro de Ciências da Saúde, Centro de Ciências Agrárias, Centro de Ciências Exatas, Centro de Ciências Humanas e Naturais, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Centro de Educação, Centro de Educação Física e Desportos, Centro Tecnológico e Centro Universitário Norte do Espírito Santo); e pelos seus Órgãos Suplementares (Biblioteca Central, Coordenação de Interiorização, Hospital Universitário, Instituto de Estudos e Educação Ambientais, Instituto de Odontologia, Instituto Tecnológico, Núcleo de Assessoria Jurídica e Auditoria Interna, Núcleo de Processamentos de Dados, Prefeitura Universitária, e Rádio e Televisão Universitária). Essa estrutura é apresentada na Figura 13 por meio do organograma institucional.

Figura 7 – Organograma institucional da UFES



Fonte: UFES, PDI (2010-2014).

5.2.2 Resultado da Pesquisa de campo no DCF da UFES

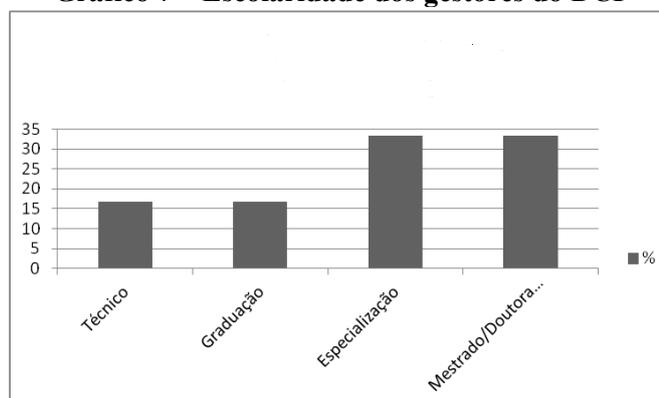
Para esta parte da pesquisa de campo, os dados foram levantados por meio de questionários, contendo perguntas abertas e fechadas, divididas em três blocos (APÊNDICE A): a) Bloco I – Perfil do Respondente; b) Bloco II – Demanda por informação contábil; e c) Bloco III – Desafios e perspectivas na implementação da LAI.

Bloco I

O Bloco I corresponde ao perfil dos respondentes, composto de três perguntas – duas perguntas fechadas referentes ao tempo no cargo e escolaridade do respondente e uma pergunta aberta relacionada com a sua área de formação.

Os resultados mostram que 70% dos gestores estão há mais de cinco anos no setor, e 30% deles há mais de 15 anos. Além disso, cerca de 70% possuem especialização com pós-graduação ou mestrado, como apresentado no Gráfico 7.

Gráfico 7 – Escolaridade dos gestores do DCF



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Quanto à área de formação, todos os gestores encontram-se nas áreas de Ciências Contábeis e Administração.

Bloco II

O Bloco II procurou analisar a demanda por informações contábeis registradas no DCF da UFES. Por meio desse bloco, é possível analisar o tipo de informação mais demandado e o menos demandado. Permitiu também analisar qual o subsistema de informação contábil que recebeu mais pedidos de informação e, ainda, verificar se essa informação é de divulgação obrigatória por lei.

O Bloco II é composto por oito questões fechadas de múltipla escolha. A última é um *checklist* com as informações contábeis de caráter obrigatório para publicação contida nos instrumentos de transparência (Quadro 4, da seção 3.1.4).

Os resultados mostram que:

- a) **sobre a frequência da demanda por informação contábil no DCF:** a frequência é permanente para 83% dos gestores respondentes, ou seja, a procura por informações contábeis ocorre durante todo o ano e não somente em determinada época, o que pode comprometer a eficiência na prestação dos serviços em momentos em que o setor se encontra mais sobrecarregado;
- b) **sobre a quantificação da frequência da demanda por informação contábil no DCF:** a percepção sobre demanda por setor encontra-se entre normal ou alta. Dos respondentes, 70% afirmam realizar mais de quatro atendimentos ao

dia. A frequência separada por tipo de informação demandada encontra-se no *checklist* da questão 8;

- c) **sobre os demandantes da informação contábil:** os usuários responsáveis por gerar essa demanda são tanto internos quanto externos, ou seja, os demandantes são servidores públicos da própria instituição, fornecedores e a sociedade em geral;
- d) **sobre o grau de conhecimento dos gestores em relação à legislação de transparência das contas públicas:** o grau de conhecimento dos respondentes da legislação sobre transparência das contas públicas (LC n.º 101/2000, Decreto n.º 5.432/05, LC 131/09, Lei n.º 12.527/11, Decreto n.º 7.724/12) está entre baixo e médio. Ressalta-se que um dos gestores respondentes afirma desconhecer todas as legislações sobre transparência pública. Isso demonstra que, apesar de muitas informações já constarem nos portais do governo de forma obrigatória pela legislação de transparência, existe certa falta de conhecimento de alguns servidores para incentivar que os demandantes consultem a Página de Transparência Pública da universidade ou o Portal da Transparência do Governo Federal, para obterem tais informações;
- e) **sobre o conhecimento dos gestores em relação aos portais de transparência do governo:** 80% dos respondentes afirmam conhecer o portal, porém não possuem o hábito de consultá-lo. Esse resultado pode ser consequência da atualização dos dados em períodos mensais, quinzenais e semanais, e não diário. Porém, se os próprios gestores não costumam consultar as informações dos portais, parece difícil que haja incentivo para que os demandantes por informação contábil realizem essa consulta. Além disso, como discutido no início desta análise, no item 5.2.1, apesar do aumento das leis de transparência para criação de portais, existe no Brasil a cultura do sigilo que parece incentivar os demandantes a buscar a informação diretamente no órgão, por acreditar que tais informações não estarão disponíveis nos portais;
- f) **sobre a qualidade da informação contida no portal de transparência do governo:** somente 20% dos gestores respondentes afirmam que a qualidade da informação do portal é considerada muito boa. Todos os outros consideram que é suficiente. Esse fato pode explicar a falta de hábito dos gestores de consultar os portais do governo. As características que definem a qualidade da

informação contábil são atributos das informações que tendem a ampliar sua utilidade e encontram-se na seção 3.2.2 do referencial teórico;

g) **sobre as informações contábeis mais demandadas ao DCF:** no *checklist* as informações sobre despesas orçamentárias são as mais solicitadas. Deve-se ressaltar que essas informações já constam do Portal de Transparência do Governo Federal criado por força da LC n.º 131/09 e do Decreto n.º 7.185/10, e não haveria, assim, necessidade de ser transmitida aos demandantes que podem consultá-la a qualquer tempo nesse portal com atualização diária. Entretanto, apesar de a maior parte das demandas se referirem às informações orçamentárias, deve-se registrar que, embora o sistema orçamentário seja completamente integrado com o sistema de contabilidade pública, é também finalidade da contabilidade o registro da situação financeira e patrimonial da União e as variações dessa situação patrimonial. Dessa forma, o sistema de contabilidade pública não se limita, e muito menos se esgota, à execução do orçamento (SPECK, 2002). Assim, a evidenciação do conjunto das informações contábeis torna-se imprescindível para o entendimento das contas públicas.

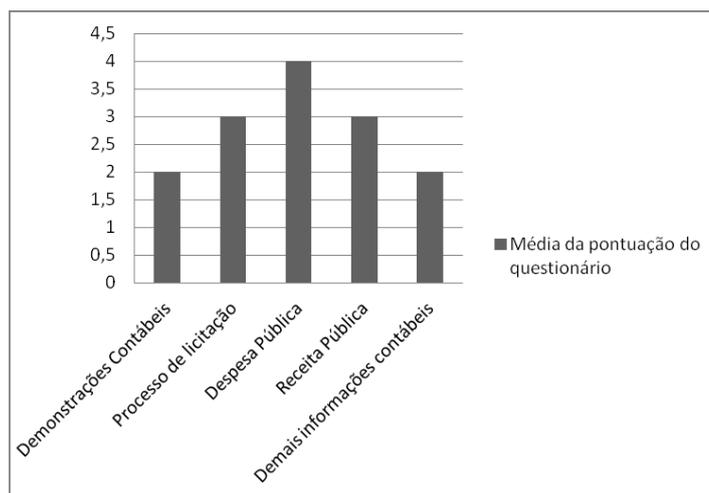
A escala utilizada para analisar a frequência da demanda por informações contábeis apresentadas no *checklist* varia no grau de 1 a 5: **1. Rara demanda; 2. Baixa demanda; 3. Média demanda; 4. Alta demanda; 5. Altíssima demanda.** Os resultados da frequência da demanda de cada grupo de informação contábil são apresentados no Quadro 21.

Quadro 21 – Frequência da demanda por grupo de informação contábil na percepção dos gestores do DCF

Informações do <i>Checklist</i>	Classificação da frequência da demanda
Demonstrações Contábeis	Baixa demanda
Processo de licitação	Média demanda
Despesa Pública	Alta demanda
Receita Pública	Média demanda
Demais informações contábeis	Baixa demanda

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

O Gráfico 8 apresenta a média das respostas por grupo, bem como a diferença da demanda da despesa pública em relação aos demais grupos de informação contábil que foram apresentados no Quadro 21.

Gráfico 8 – Frequência da demanda por informação contábil

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A seguir, será realizada a análise da demanda de cada grupo que compõe o *checklist*, separados em: **Grupo 1: Demonstrações contábeis consolidadas; Grupo 2: Processo de licitação; Grupo 3: Despesa pública; Grupo 4: Receita pública; e Grupo 5: Demais informações contábeis.**

Grupo 1: Demonstrações contábeis consolidadas

No conjunto de demonstrações contábeis formado pelo balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial, demonstração das variações patrimoniais e demonstração dos fluxos de caixa; todas as demonstrações apresentam a mesma média de pontuação para a demanda, ou seja, 2,0, demonstrando a baixa demanda.

Registra-se que a Lei n.º 9.755, de 1998, obriga a divulgação das demonstrações contábeis consolidadas de todas as esferas públicas, e não individuais, no Portal Contas Públicas mantido pelo Tribunal de Contas da União, porém o *link* que direciona para essas informações não funcionou nas várias tentativas realizadas durante esta análise (nos meses de junho e julho/2015). As informações sobre as demonstrações contábeis consolidadas poderiam ser acessadas por meio do *link* do Portal Contas Públicas do TCU <http://portal.tcu.gov.br/contas-publicas/contas-publicas/contas-publicas.htm>.

Outra forma de acessar as demonstrações consolidadas da União é por meio do *site* da Controladoria Geral da União, no *link* <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>. As demonstrações contábeis encontram-se em dados abertos, em arquivo xls, e são divulgadas somente por órgão superior e não por entidade vinculada. Dessa forma, no caso

das universidades federais, o Governo Federal somente disponibiliza as demonstrações contábeis do Ministério da Educação e não de cada universidade, o que pode ser um problema para a transparência dessas informações.

Nesse contexto, cada universidade federal deve ter a atitude de evidenciar suas demonstrações contábeis para melhorar a transparência das informações públicas, já que a Lei n.º 9.755/98 somente obriga as demonstrações consolidadas e não as individuais.

A UFES não disponibiliza suas demonstrações contábeis como forma de transparência ativa. Deve-se registrar que, segundo Platt Neto *et al.* (2007), entre os demonstrativos contábeis que devem ser publicados, estão incluídos os elaborados em atendimento à Lei n.º 4.320/64 e à Lei Complementar n.º 101/00 (LRF), entre outros exigidos pelos Tribunais de Contas. Os demonstrativos de custos, baseados no sistema de custos exigido pelo art. 50 da LRF, também compõem as contas públicas, embora ainda pouco praticados.

Grupo 2: Processo de Licitação

Nas informações sobre licitação de bens e serviços, encontram-se: número do correspondente processo, informações sobre dispensa ou inexigibilidade, bem fornecido ou serviço prestado, respectivos editais e resultados e também todos os contratos administrativos. A informação mais demandada é a inexigibilidade e dispensa de processos de licitação. Convém lembrar que essas informações já constam na Página de Transparência Pública, porém com atualização periódica, semanal, conforme Portaria Interministerial n.º 140/2006. Já o Portal de Transparência do Governo Federal direciona ao *link* das Páginas de Transparência.

Nas Páginas de Transparência, estão divulgadas as licitações publicadas a partir de 1º de janeiro de 2005, classificadas de acordo com a situação em que se encontram. As informações são obtidas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal (SIASG). A Página de Transparência Pública permite a consulta da licitação por: modalidade, ano, situação da licitação, unidade gestora e busca avançada unindo vários elementos anteriores.

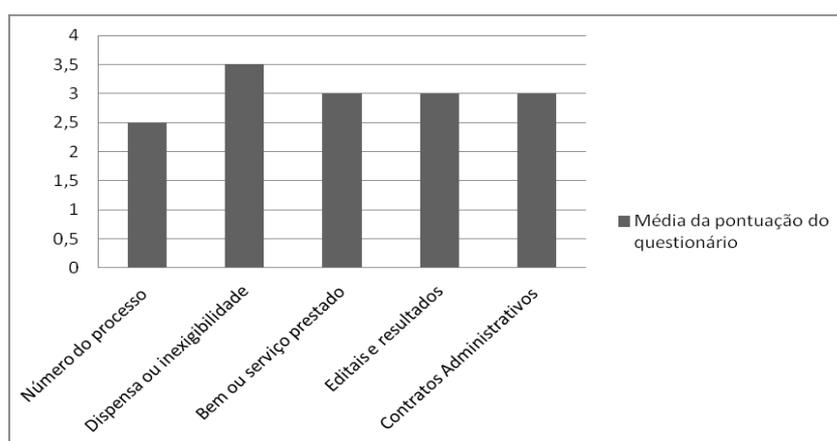
Para acompanhar a situação das licitações, a Página de Transparência Pública disponibiliza ainda o *link* do site de compras do Governo Federal (Comprasnet). Ao consultar o Portal Comprasnet, pode-se acessar o *link* denominado de Placar de Licitações <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/menu-de-apoio/placar-de-licitacoes>, que exhibe atualização diária, com direito a *download* do edital. Porém, neste *link*, não existe a opção de

consulta por órgão, somente permite a visualização de todas as licitações do Governo Federal, o que dificulta a consulta dos usuários.

Outra forma é acessar, no mesmo portal Comprasnet, o *link* consulta, dentro do item gestor de compras, e depois filtrar por modalidade e data, mês e ano da licitação. Nesse *link*, também não existe a opção de dia. Além disso, para realizar essa consulta, o demandante parece gastar mais tempo ou precisa possuir prática em consultas de licitação.

O Gráfico 9 apresenta a informação mais demanda no grupo das licitações, a inexigibilidade e dispensa de processos de licitação.

Gráfico 9 – Frequência da demanda por informação de processos de licitação



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

No grupo das licitações, as médias das respostas dos gestores, separadas por item, variam entre baixa e média demanda e são apresentadas no Quadro 22.

Quadro 22 – Frequência da demanda por licitação

Processo de licitação	Classificação da frequência da demanda
Número do correspondente processo	Baixa/Média demanda
Informações sobre dispensa ou inexigibilidade	Média/Alta demanda
Bem fornecido ou serviço prestado	Média demanda
Respectivos editais e resultados	Média demanda
Todos os contratos administrativos	Média demanda

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Deve-se ressaltar que, em todas as consultas realizadas sobre processos de licitação na Página de Transparência Pública da UFES, no período desta análise, o prazo de atualização apresentado foi superior a 20 dias. Registra-se que a falta de tempestividade na divulgação impacta a utilidade da informação contábil.

Grupo 3: Despesa pública orçamentária

As informações da despesa pública orçamentária englobam: empenho; liquidação; pagamento; número do correspondente processo da execução; unidade orçamentária; função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiou o gasto; além da pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento.

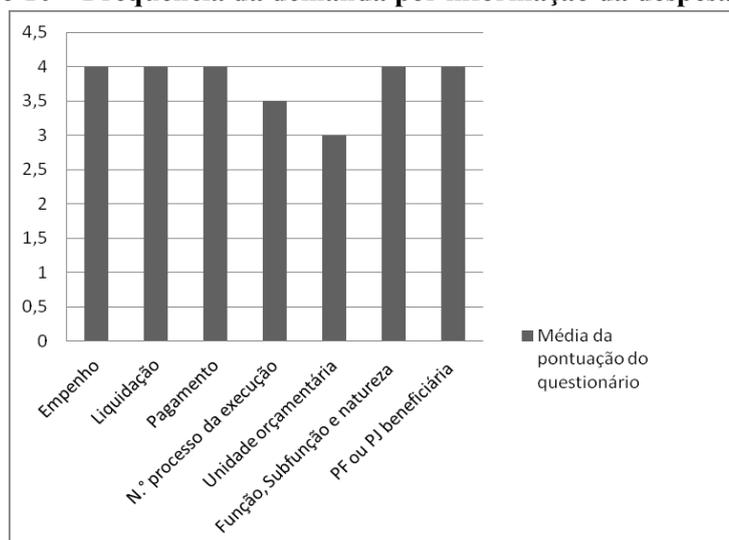
Essas informações podem ser encontradas no Portal de Transparência do Governo Federal, no *link* de despesas diárias. As informações estão disponibilizadas em tempo real. Os dados podem ser consultados por empenho, liquidação e pagamento, porém o usuário necessita fornecer o CPF, CNPJ ou UG do favorecido.

Essas informações também constam da página de transparência, mantida pelo Governo Federal, apresentada no final do *site* da UFES, e podem ser consultadas por programa ou por natureza da despesa, porém somente são atualizadas mensalmente, sempre no final do mês posterior ao dos dados, entre os dias 25 e 30. Isso se torna um problema para os gestores que precisam dessa informação em tempo real para disponibilizar para os usuários.

Em relação ao portal da LAI da UFES, o *link* de despesas não estava funcionando até o final desta análise.

As médias das respostas dos gestores, separadas por item do conjunto de informações da despesa pública, são apresentadas no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Frequência da demanda por informação da despesa pública



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

As frequências das demandas por despesa pública, conforme respostas dos gestores, separadas por item do conjunto de informações da despesa pública, variam de média a alta demanda e são apresentadas no Quadro 23.

Quadro 23 – Frequência da despesa pública orçamentária

Despesa pública orçamentária	Classificação da frequência da demanda
Empenho	Alta demanda
Liquidação	Alta demanda
Pagamento	Alta demanda
Número do processo da execução	Média/Alta demanda
Unidade orçamentária	Média demanda
Função, subfunção e natureza despesa	Alta demanda
PF ou PJ beneficiária do pagamento	Alta demanda

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Grupo 4: Receita pública orçamentária

No grupo das receitas públicas orçamentárias, encontram-se as informações sobre os estágios da receita, como a previsão, o lançamento, a arrecadação, além dos recursos extraordinários. Todas essas informações obtiveram a mesma nota dada pelos respondentes referentes à demanda pela informação, o que mostra que não existe informação mais demandada ou menos demandada, ou seja, todas as informações de receita são igualmente solicitadas pelos usuários que dela necessitam.

A média das respostas dos gestores, separadas por item do conjunto de informações da receita pública, apresentou pontuação três para todos os itens, ou seja, média demanda.

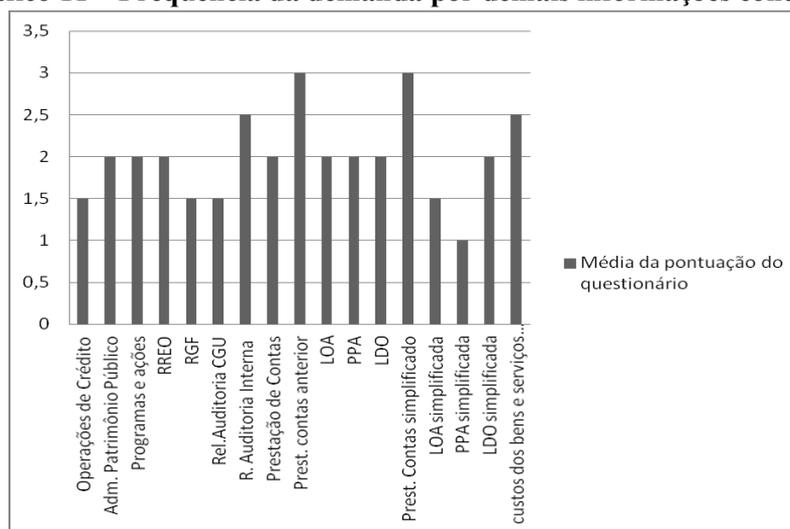
A legislação que disciplina a página de transparência, o Decreto n.º 5.482 de 2005, não prevê a divulgação de dados da receita.

Em relação ao portal da LAI da UFES, o *link* de receitas não estava funcionando até o final desta análise.

Dessa forma, as informações sobre receita pública somente são encontradas no *link* do Portal de Transparência do Governo Federal <http://www.portaldatransparencia.gov.br/>. Porém, para obter os dados diferentes do consolidado do período, que é apresentado direto na tela, o usuário precisa acessar o *link* de *Download* de Dados e baixar a planilha com a data de dia, mês e ano desejado. O *link* é <http://www.portaldatransparencia.gov.br/downloads/receitas.asp>.

Grupo 5: Demais informações contábeis

Nesse grupo, destaca-se a demanda sobre: o Relatório de Auditoria Interna, Parecer de Prestação de Contas e informações de custos de serviços e bens públicos, como apresentado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Frequência da demanda por demais informações contábeis

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A frequência das demandas por informações contábeis referente a esse grupo varia entre rara e média demanda. O item que mais recebeu demanda por informação, conforme resposta dos gestores, foi a prestação de contas da universidade, de acordo com o Quadro 24.

Quadro 24 – Frequência da demanda por demais informações contábeis

Demais informações contábeis	Classificação da frequência da demanda
Operações de crédito	Rara/Baixa Demanda
Administração do patrimônio público	Baixa demanda
Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras	Baixa demanda
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	Baixa demanda
Relatório de Gestão Fiscal	Rara/Baixa demanda
Relatório de Auditoria da CGU	Rara/Baixa demanda
Relatório da Auditoria Interna	Baixa/Média demanda
Parecer Prévio da Prestação de Contas	Baixa demanda
Prestações de contas de exercícios anteriores	Média demanda
Lei Orçamentária Anual	Baixa demanda
Plano Plurianual	Baixa demanda
Lei de Diretrizes Orçamentárias	Baixa demanda
Parecer Prévio da Prestação de Contas simplificado	Média demanda
Lei Orçamentária Anual simplificada	Rara/Baixa demanda
Plano Plurianual simplificada	Rara demanda
Lei de Diretrizes Orçamentárias simplificada	Baixa demanda
Informações de custos dos bens e serviços públicos	Baixa/Média demanda

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A UFES disponibiliza sua prestação de contas por meio da Página de Acesso à Informação, porém, no período dessa análise, o *link* apresentou problemas e não permitiu a consulta a este item.

As informações sobre prestação de contas do Governo Federal podem ser acessadas por meio do *site* da Controladoria Geral da União, no *link* <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>.

Porém, apesar de a prestação de contas estar em dados abertos, somente são apresentadas por órgão superior, ou seja, no caso das universidades federais, o consolidado é somente do Ministério da Educação, não sendo possível visualizar cada universidade separadamente. A estrutura é dividida em seis partes, assim compreendidas: Parte I – Política Econômico-Financeira e Social; Parte II – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social; Parte III – Orçamento de Investimento – Empresas Estatais; Parte IV – Atuação por Setor Governamental; Parte V – Balanço Geral da União; e Parte VI – Providências sobre as Recomendações do TCU.

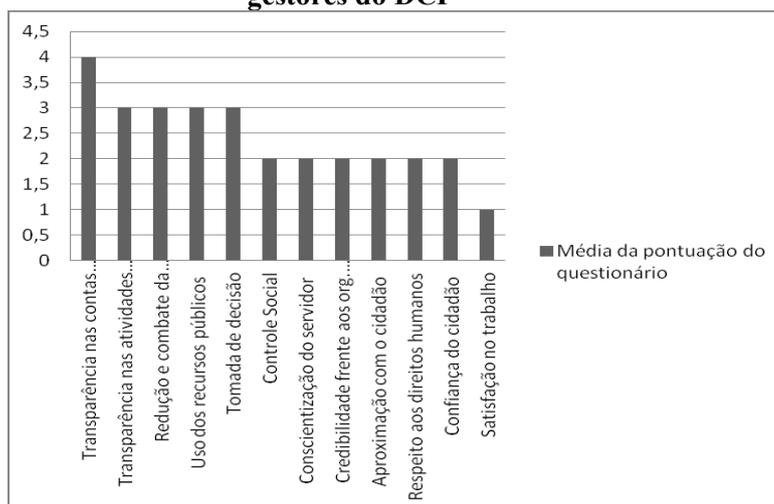
Por fim, convém destacar que, no Bloco II, nenhum dos itens analisados recebeu dos respondentes notas 4 ou 5 para a demanda das informações contábeis, ou seja, nenhum dos itens é de alta demanda, na opinião dos gestores respondentes desta pesquisa.

Bloco III

O Bloco III procurou analisar a percepção dos gestores do DCF sobre as perspectivas e os desafios na implementação da LAI. Foram listadas 12 perspectivas e 12 desafios, medidos num grau de 1 a 4 – 1 para um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.

Os resultados mostram que, das perspectivas dos gestores respondentes, o item que parece ter mais chances de se realizar foi: mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.); e o item que, segundo os respondentes, é mais difícil de ocorrer com a implementação da LAI e recebeu menor pontuação média foi o aumento da satisfação no trabalho, como apresentado no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Perspectivas de melhorias com implementação da LAI na opinião dos gestores do DCF



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Destacou-se também, a perspectiva de melhoria no uso dos recursos públicos por parte dos gestores e a redução da corrupção, confirmando os resultados da pesquisa de Damatta (2011). Os itens completos, classificados da maior para a menor pontuação média encontrada na pesquisa são apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 – Análise das perspectivas dos respondentes do DCF em relação à LAI

Perspectivas	Média
Mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.)	4,0
Mais transparência sobre as atividades da Administração Pública	3,0
Redução, combate e prevenção da corrupção	3,0
Melhoria no uso dos recursos públicos por parte dos gestores	3,0
Uso da informação pelo gestor público, em tempo real, para tomada de decisão	3,0
Aumento do controle social	2,0
Conscientização do servidor público quanto ao seu papel	2,0
Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública frente aos organismos internacionais	2,0
Aproximação entre o cidadão e a Administração Pública	2,0
Maior respeito aos direitos humanos	2,0
Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública	2,0
Aumento da sua satisfação no trabalho	1,0

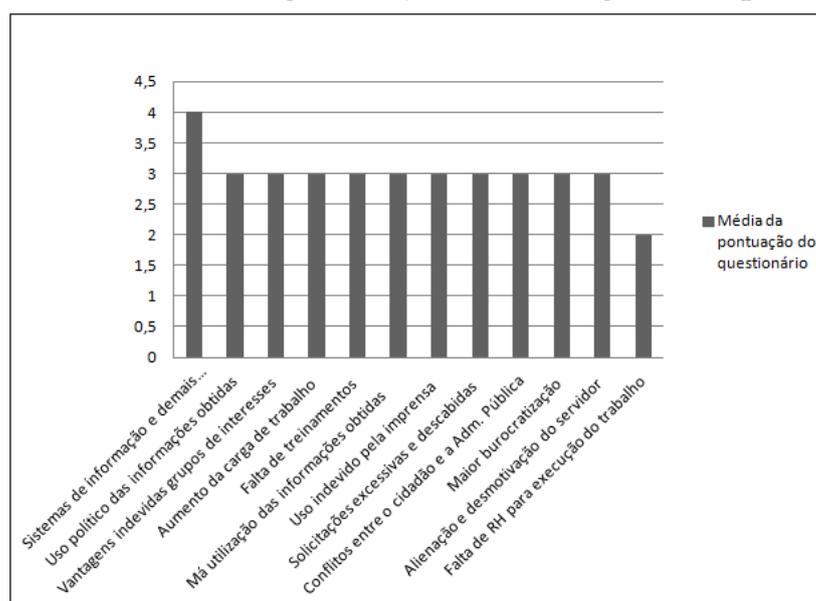
Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Em relação aos desafios com a implementação da LAI, os resultados mostram que, conforme resposta dos gestores, o item que parece ser o maior desafio é a falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias. Esse resultado confirma a preocupação dos servidores apresentada na pesquisa de Damatta (2011), que afirma que, é

preciso aperfeiçoar os sistemas de informatização nos diversos órgãos da Administração Pública. O mesmo autor esclarece que, enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e de respostas.

Nota-se que os demais itens analisados, salvo uma exceção referente à falta de recursos humanos, foram apontados com nota média 3,0, ou seja, considerados desafios com grande probabilidade de ocorrência na opinião dos respondentes e sinalizando a preocupação dos gestores com esses possíveis problemas. O resultado é apresentado no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Desafios com a implementação da LAI na opinião dos gestores do DCF



Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 10 apresenta os resultados da média das respostas por item analisado, classificados da maior para a menor pontuação média, em relação aos desafios com a implementação da LAI.

Tabela 10 – Análise dos desafios dos respondentes do DCF em relação a LAI

Desafios	Média
Falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias	4,0
Uso político das informações obtidas	3,0
Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados	3,0
Aumento da carga de trabalho do servidor público	3,0
Falta de treinamentos para a execução do trabalho	3,0
Má utilização das informações obtidas	3,0
Uso indevido dessas informações pela imprensa	3,0
Solicitações excessivas e descabidas	3,0
Mais conflitos entre o cidadão e a Administração Pública	3,0
Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública	3,0
Alienação e desmotivação do servidor público	3,0
Falta de recursos humanos para execução do trabalho	2,0

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

O item que recebeu menor pontuação, sinalizando um menor desafio, foi o referente à falta de recursos humanos para a execução dos trabalhos, o que pode indicar que a universidade possui quantitativo de mão de obra, apesar de assumir que precisa de treinamentos.

Bloco de perguntas abertas

Este bloco, contendo quatro perguntas abertas, visa a analisar a mudança na demanda por informações contábeis antes e após a implantação dos portais de transparência e da LAI, além da mudança na legislação contábil. As perguntas aplicadas nas questões abertas foram:

1. *A demanda por informações contábeis era considerada grande antes da implementação dos portais de transparência do Governo Federal e da Lei de Acesso à Informação? Aumentou ou reduziu?*
2. *Existe demanda por informações não financeiras (como provisões, apropriação por competência de 13º salário e férias, depreciação etc.) após a implementação da LAI?*
3. *Que tipo de informação é mais solicitada agora (orçamentária, financeira, patrimonial, custos etc.)?*
4. *Consegue perceber aspectos negativos na mudança das normas de contabilidade governamental, quais?*

Comentário às respostas das perguntas abertas:

1. Os resultados mostram que 50% dos respondentes afirmam que a demanda por informações contábeis aumentou após a implementação dos portais de transparência do Governo Federal e da LAI. Os demais respondentes disseram que a demanda não sofreu

alteração (30%) ou não responderam à questão (20%). Esse resultado indicativo de aumento na demanda pode indicar que, com a política de divulgação de informações adotada pelo Governo Federal, os usuários sentiram-se incentivados ou encorajados a buscar mais informações nas instituições.

2. O período de implementação da LAI coincidiu com o período de mudança na legislação contábil governamental. Entretanto, 80% dos respondentes afirmam não existir demanda por informações não financeiras (como provisões, apropriação por competência de 13º salário e férias, depreciação etc.). As únicas demandas identificadas nesta etapa do questionário foram referentes ao imobilizado da entidade e a depreciação de bens públicos.

Deve-se ressaltar que a mudança da legislação contábil, nesse mesmo período de implementação da LAI no Brasil, obrigou a divulgação de informações patrimoniais nas entidades públicas. Essa alteração na legislação contábil pode ter incentivado a busca, mesmo pequena, por tais informações. Destaca-se, ainda que, conforme a pergunta quatro, nenhum dos respondentes percebeu aspectos negativos na mudança das normas de contabilidade governamental, que ainda está acontecendo em todo o País.

3. Entre as informações mais solicitadas, orçamentária, financeira, patrimonial ou custos, destacou-se a informação orçamentária. Porém, essa informação é a que aparece na maior parte dos dispositivos dos instrumentos de transparência e está disponível no Portal de Transparência do Governo Federal com atualização diária, em atendimento ao disposto na LC n.º 131, de 2009. A falta de consulta, dessas informações, diretamente nos portais do governo, pode ser explicada, pelas várias limitações identificadas durante esta análise e apresentadas na seção 5.2.5, além da cultura de sigilo presente no Estado brasileiro.

5.2.3 Resultado da pesquisa de campo na Ouvidoria Geral da UFES

Os questionários direcionados à Ouvidoria Geral foram respondidos por dois gestores, o gestor responsável pela implementação da LAI na universidade e o ouvidor geral.

O questionário (APÊNDICE B) foi formado por três blocos: Bloco I – Perfil do respondente, Bloco II – Gestão da Informação e Sistemas de Informação e Bloco III – Desafios e perspectivas em relação à LAI.

O **Bloco I** corresponde ao perfil dos respondentes. O gestor responsável pela implementação da LAI na universidade está no cargo de cinco a dez anos, já o ouvidor ocupa

o cargo há menos de cinco anos. Os dois gestores são professores e doutores, um na área de Engenharia Elétrica e outro, que é o atual ouvidor, na área de administração.

O **Bloco II** buscou analisar se a universidade possui práticas de gestão da informação para atendimento da LAI e sistemas de informação adequados. Este bloco foi dividido em três temas principais: o primeiro sobre o desenvolvimento de um plano de ação para implementação da LAI; o segundo sobre a avaliação do processo atual de gestão da informação da universidade; e o terceiro sobre os sistemas de informação da universidade para atendimento da LAI e demais instrumentos de transparência.

Diante disso, todos os temas são interligados entre si, pois avaliam práticas de gestão da informação desde o plano de ação até a utilização dos sistemas de informação para operacionalização da LAI e demais instrumentos de transparência.

Registra-se que os desafios enfrentados na UFES, relatados nesta parte da análise, não são exclusivos dessa instituição; pelo contrário, várias instituições públicas sofrem com problemas de gestão de documentos e sistemas de informação, como discutido no item 3.2.3 do referencial teórico.

A escala de respostas do Bloco II variou num grau de 1 a 4, sendo 1 Discordo totalmente e 4 Concordo totalmente.

O gestor responsável pela implementação da LAI na UFES afirma que houve um plano de ação e uma comissão formada por três servidores para desenvolver um sistema informatizado que serviria como porta de entrada e divulgação das informações na universidade. Segundo esse gestor, o sistema chegou a ser desenvolvido, mas não foi utilizado porque, dias depois, o Governo Federal disponibilizou o e-SIC que deveria ser usado por todas as entidades públicas federais.

Logo após o desenvolvimento e entrega do sistema, o gestor responsável pela comissão deixou a função de responsável pela LAI na UFES, que foi assumida pelo ouvidor atual. As respostas dos dois gestores, ouvidor (Gestor 1) e responsável pela implementação da LAI (Gestor 2), estão apresentadas na Tabela 11.

Tabela 11 – Respostas sobre o plano de ação para implementação da LAI

A) Desenvolvimento de um plano de ação para implementação da LAI	Gestor 1	Gestor 2
A1) Foram identificadas necessidades e estabelecidas metas	2	4
A2) Foram identificados os desafios e obstáculos para implementação da LAI	2	3
A3) Foram identificados os tipos de informações que poderiam ser mais frequentemente solicitadas	2	3
A4) Foi verificado se há informação em formatos de difícil acesso	1	4
A5) Foi verificado que informações a universidade pode divulgar proativamente (além do rol mínimo exigido pela lei)	3	3
A6) Sei como são geradas as novas informações e onde elas são armazenadas	2	3
A7) Considero que a gestão das informações é padronizada e coordenada entre os setores e departamentos	2	2
A8) Realizei os treinamentos necessários sobre a LAI para iniciar meu trabalho com eficiência	3	1
A9) Considero ter todos os instrumentos de suporte tecnológico para realizar minhas atividades na universidade	2	3
A10) Considero ter todos os instrumentos de suporte de recursos humanos para realizar minhas atividades na universidade	2	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Pode-se perceber que as respostas dos dois gestores são diferentes para quase todos os itens analisados, exceto as perguntas A5 e A7. A divergência entre eles é explicada pelo fato de que, após todo o esforço da Comissão de Implementação da LAI, para apoiar o desenvolvimento do sistema que iria servir para operacionalizar a lei na UFES, o Governo Federal obrigou o uso do e-SIC, e todo o trabalho realizado pela comissão foi abandonado. Segundo o gestor responsável pela implementação da LAI na UFES, houve uma desmotivação dos envolvidos pelo assunto, inclusive pela equipe do Núcleo de Processamento de Dados (NPD), que desenvolveu o sistema. Assim, a passagem da etapa de implementação para a etapa de operacionalização ficou prejudicada.

Ressalta-se que os dois gestores consideram que a gestão das informações na universidade não é padronizada e coordenada entre os setores e departamentos. Esse fato já foi identificado pela universidade que criou o Departamento de Gestão da Informação, da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN). O Departamento de Gestão da Informação da universidade não possui relação com a implementação da LAI, o que parece ser contrassenso dada a importância da gestão da informação para a política de acesso a informação.

A gestão da informação da universidade é o segundo assunto analisado pelo questionário. O Departamento de Gestão da Informação pode ser acessado no *link* <http://www.proplan.ufes.br/>.

As respostas dos gestores referentes a esse tópico encontram-se apresentadas na Tabela 12.

Tabela 12 – Respostas sobre o processo de gestão da informação na universidade

B) Avaliação do processo atual de gestão da informação	Gestor 1	Gestor 2
B1) Sei que esta universidade possui um setor de gestão da informação	3	1
B2) Recebi informações sobre as atribuições do setor de gestão da informação da universidade	2	1
B3) Conheço as práticas de gestão da informação da universidade	2	2
B4) Sei como e a quem devo solicitar informações na universidade para atender à LAI	4	4

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Pelas respostas da Tabela 12, é possível notar que o gestor que implementou a LAI na universidade desconhece por completo a existência de um Departamento de Gestão da Informação. Nenhum dos dois gestores recebeu informações sobre as atribuições do Departamento. Além disso, as práticas de gestão da informação da universidade também são desconhecidas. Esse fato está de acordo com a realidade percebida na pesquisa de campo, que identificou não existir um manual com práticas de gestão da informação na instituição, apesar de haver um *link* denominado Boas Práticas < <http://www.proplan.UFES.br/boas-praticas>> no *site* da PROPLAN, este não apresenta nenhuma informação.

Pode-se notar ainda que, apesar das limitações da instituição com relação à prática de gestão da informação, os dois gestores sabem como e a quem devem solicitar informações na universidade para atender à LAI. O problema, neste caso específico, é que, como não existe um manual com o fluxo da informação do setor, se o gestor precisar se ausentar do cargo por algum motivo, não existe nenhuma informação registrada das práticas e procedimentos a serem adotados para solicitação dessas informações.

Sobre os sistemas de informação utilizados pela universidade, deve-se ressaltar que, como uma entidade autárquica federal, utiliza obrigatoriamente, na maioria dos casos, os sistemas disponibilizados pelo Governo Federal, como no caso do e-SIC da CGU para operacionalização da LAI.

Tabela 13 – Respostas sobre os sistemas de informação para implementação da LAI

C) Uso dos Sistemas de Informação	Gestor 1	Gestor 2
C1) Conheço os sistemas de informação utilizados pela universidade	3	4
C2) Considero os sistemas de informação da universidade eficientes para o atendimento da LAI	3	2
C3) Recebi treinamento do Governo Federal para utilizar o e-SIC da CGU	4	2
C4) Considero este treinamento suficiente para realizar minhas atividades	3	1
C5) Considero o e-SIC uma ferramenta de gestão	4	1
C6) Não tive problemas em utilizar o VCGE (Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico) para classificar as demandas de informações no e-SIC	2	1
C7) Considero o VCGE uma ferramenta de gestão	3	1

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Os sistemas de informação utilizados pela UFES foram considerados eficientes na visão do ouvidor geral. Ele também afirma ter recebido treinamento para uso do sistema e-SIC e considera o VCGE uma ferramenta de apoio à gestão. Porém, ele discorda sobre não encontrar problemas em utilizar o VCGE para classificar as demandas de informações no e-SIC. Esse fato está de acordo com a resposta da CGU, que afirmou não ter disponibilizado treinamentos sobre essa ferramenta aos gestores públicos, e ratifica a preocupação dos gestores em relação ao desafio relacionado a falta de treinamento para os servidores.

Deve-se ressaltar que, em todas as perguntas referentes ao e-SIC e ao VCGE, o gestor responsável pela implementação da LAI na universidade, Gestor 2, afirma não conhecer essas ferramentas. Isso se justifica pelo fato de que ele não chegou a operacionalizar a LAI, somente implementou essa legislação.

O **Bloco III**, também aplicado ao DCF, procurou analisar a percepção dos gestores da Ouvidoria Geral sobre a LAI, ou seja, sobre as perspectivas e os desafios de implementação da lei. Foram listadas 12 perspectivas e 12 desafios com quatro opções de resposta.

Os resultados mostram que, das perspectivas dos gestores respondentes, quase a totalidade dos itens receberam pontuação de 3 a 4, ou seja, todos os itens apresentados no questionário são factíveis de ocorrer, na opinião dos respondentes, destacando-se os itens: mais transparência sobre as atividades da Administração Pública e o fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública em frente aos organismos internacionais, com nota máxima 4. Ressalta-se que os itens conscientização do servidor público quanto ao seu papel e maior respeito aos direitos humanos receberam pontuação média dois, com menores chances de ocorrer na opinião do ouvidor geral.

As respostas estão apresentadas na Tabela 14.

Tabela 14 – Análise das perspectivas dos respondentes em relação à LAI

Perspectivas	Gestor 1	Gestor 2
1. Mais transparência sobre as atividades da Administração Pública	4	4
2. Mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.)	3	4
3. Uso da Informação pelo gestor público, em tempo real, para tomada de decisão	3	4
4. Melhoria no uso dos recursos públicos por parte dos gestores	3	4
5. Redução, combate e prevenção da corrupção	3	4
6. Aumento do controle social	3	4
7. Conscientização do servidor público quanto ao seu papel	2	4
8. Maior respeito aos direitos humanos	2	4
9. Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública em frente aos organismos internacionais	4	4
10. Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública	3	4
11. Aproximação entre o cidadão e a Administração Pública	3	4
12. Aumento da sua satisfação no trabalho.	3	3

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Em relação aos desafios para a implementação da LAI, no grau de 1 a 4, os resultados mostram, como principal desafio, as vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados e como o menor desafio, os gestores indicaram o uso indevido dessas informações pela imprensa. As respostas são apresentadas na Tabela 15.

Tabela 15 – Análise dos desafios dos respondentes em relação à LAI

Desafios	Gestor 1	Gestor 2
1. Aumento da carga de trabalho do servidor público	2	4
2. Falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias	3	4
3. Falta de recursos humanos para execução do trabalho	4	3
4. Falta de treinamentos para a execução do trabalho	3	4
5. Má utilização das informações obtidas	3	1
6. Uso indevido dessas informações pela imprensa	2	1
7. Uso político das informações obtidas	2	2
8. Solicitações excessivas e descabidas	2	4
9. Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública	2	3
10. Mais conflitos entre o cidadão e a Administração Pública	2	2
11. Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados	4	4
12. Alienação e desmotivação do servidor público	2	2

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Apesar de existirem opiniões divergentes entre os respondentes, destacaram-se, ainda, como desafios prováveis de ocorrer no processo de acesso à informação: a falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias; a falta de recursos humanos para execução do trabalho; e a falta de treinamentos para a execução do trabalho. Todos esses desafios enfrentados pela Administração Pública encontram-se discutidos no item 3.2.3.

Ressalta-se que, na opinião dos respondentes do DCF, o maior desafio identificado também foi a falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias. Porém, para os respondentes do DCF, a falta de recursos humanos para a execução do trabalho não foi considerada como um desafio, apesar de concordarem que falta treinamento para os servidores na execução do trabalho.

Perguntas abertas direcionadas à Ouvidoria Geral

1. Sempre que há procura por um documento (ou registro da informação), ele é encontrado facilmente?
2. Sempre que há solicitação de informação ao gestor esta é atendida prontamente sem problemas?
3. Existe *feedback* da atividade realizada em seu setor, aspecto necessário para o desenvolvimento do seu trabalho? Com qual periodicidade?
4. Considera que aumentou consideravelmente seu volume de trabalho depois da implementação da LAI? Em que proporção?
5. Qual o principal ponto positivo e negativo da implementação da LAI?
6. Está satisfeito com a atividade realizada na universidade?

Análise das Respostas:

Esta parte do questionário foi aplicada somente à pessoa do ouvidor geral da universidade, já que ele é o responsável pela operacionalização da LAI na UFES.

Como resposta, ele afirmou que não há problemas para encontrar os documentos solicitados e que estes são facilmente localizados quando procurados. E também não encontra dificuldade com os demais gestores da universidade que, na maioria das vezes, atendem prontamente às solicitações.

Em relação ao *feedback* da atividade realizada por ele, foi considerado relevante para o bom andamento do trabalho. Esse *feedback* é obtido no final de cada mês.

Sobre o volume de trabalho na Ouvidoria, depois da implementação da LAI, ele considera que não houve aumento considerável, e que isso se deve ao fato de haver uma boa organização por parte dos gestores e setores que são eficientes no atendimento às solicitações.

Como ponto positivo da implementação da LAI, ele entende o aumento na transparência nas decisões e informações. Como ponto negativo, citou o fato de a lei ser pouco conhecida e pouco divulgada à população mais pobre.

Sobre a satisfação com a atividade realizada por ele na universidade, disse que poderia ser melhor, já que há necessidade de uma política de gestão de documentos, processos, arquivos e também de estudos para a melhoria dos *sites*. Lembrou ainda a necessidade de transformação de informações de transparência passiva em ativa.

5.2.4 Análise da Página de Acesso à Informação da UFES

Esta análise foi realizada com o objetivo de identificar possíveis limitações na Página de Acesso à Informação da UFES que podem interferir na transparência das informações da universidade. A Página de Acesso à Informação do órgão, exigida pela LAI, é de responsabilidade do próprio órgão ou entidade. Pode haver indicação de *link* para o Portal da Transparência e para a Página da Transparência do órgão, no caso de despesas, licitações e contratos. Além disso, na Página de Acesso à Informação, o órgão pode, a seu critério, inserir outras informações que julgar pertinentes.

Os dados apresentados neste item foram consultados durante os meses de maio, junho e julho de 2015. O Portal da UFES é acessado por meio do *link* <http://www.ufes.br/> e o *link* que direciona a Página de Acesso à Informação fica posicionado em local de fácil visualização. É o primeiro item da lista ao lado direito da página. O *link* para a Página de Acesso à Informação é <http://sic.ufes.br/apresentacao>.

Os itens aqui verificados correspondem ao art. 8º da LAI que obriga a divulgação de, no mínimo:

- 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.

Além desses itens citados no art. 8º, foram também verificados se os *links* existentes na Página de Acesso à Informação da UFES estão funcionando. Os resultados são apresentados no Quadro 25.

Quadro 25 – Resultado da checagem de funcionamento dos *links* na página da UFES

<i>Link</i>	Checagem de funcionamento dos <i>links</i>					
	1. Acesso à Informação	Sim	Não	Parcial	Descrição do problema	Comentário
Institucional		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
Ações e Programas			x		Alguns <i>links</i> referentes aos programas não funcionam	Mensagem: “Esta página da web não está disponível”
Participação Social		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
Auditorias		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
Convênios e Transferências		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
Receitas e Despesas		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
Licitações e Contratos	x					O <i>link</i> direciona à Página de Transparência
Servidores	x					O <i>link</i> direciona ao Portal de Transparência
Informações Classificadas	x					
Serviço de Informação ao Cidadão – SIC		x			O <i>link</i> não apresenta nenhuma informação	Página em branco
2. Institucional						
Estrutura Organizacional	x					
Competências	x					
Cargo	x					
Endereço e telefones	x					
Projetos e Obras		x			Os <i>links</i> não funcionam	Mensagem: “Esta página da web não está disponível”
Relatórios de Gestão e Auditoria		x			O <i>link</i> da Proplan referente aos relatórios não funciona	Mensagem: “A página não foi encontrada.”
3. Legislação						
Lei de Acesso à Informação	x					
Leis, decretos, portarias e resoluções			x		O <i>link</i> de legislação da Progep não funciona	Mensagem: “A página não foi encontrada.”
4. SIC						
e-SIC	x					
Dicas para Pedidos	x					
Reclamações/Recursos		x			Os <i>links</i> não funcionam	Mensagem: “A página não foi encontrada.”
Relatórios	x					
Perguntas Frequentes	x					As perguntas frequentes não referem-se à UFES, mas são retiradas da fonte: http://www.acessoainformacao.gov.br
Fale Conosco	x					

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A análise do Quadro 25 permitiu verificar, que dos 24 itens analisados na Página de Acesso à Informação da UFES, nove não funcionam e dois funcionam parcialmente, apresentando alguns *links* com problemas, ou seja, 45% dos *links* estão com defeito.

O *link* de despesas, que foi identificado na Parte 1 desta pesquisa como o item que mais demanda por informações contábeis ao DCF da UFES, não funciona e pode ensejar que os usuários que ali procurem informações se dirijam ao DCF para obtê-las, assim como também não funciona o *link* de receitas públicas da universidade.

Outro item que apresenta demanda ao DCF, conforme detectado na Parte 1 desta pesquisa de campo, é referente à Prestação de Contas. Parte dele é constituída por relatórios de auditoria e gestão, que também se encontram com defeito na Página de Acesso à Informação da UFES. Deve-se observar ainda que o item de perguntas frequentes não se reporta às perguntas direcionadas à UFES, mas sim ao Governo Federal.

Caso o usuário queira realizar uma reclamação, o item de reclamações e recursos também não funciona e apresenta como mensagem “A página não foi encontrada”. Com base nesse problema, não é possível que o usuário tenha sequer sua reclamação respondida.

Assim, os resultados permitem afirmar que, em relação ao atendimento ao disposto no art. 8º da LAI, a universidade apresenta o seguinte resultado, conforme o Quadro 26.

Quadro 26 – Resumo da checagem de funcionamento dos *links* na página da UFES

Item da LAI analisado na página da UFES	Atendimento à LAI		
	Sim	Não	Parcial
I - Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	x		
II - Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros		x	
III - Registros das despesas		x	
IV - Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados	x		
V - Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades			x
VI - Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade			x

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Portanto, com a análise da Página de Acesso à Informação da UFES, é possível identificar que somente os itens I e IV do art. 8º são atendidos integralmente. Todos os demais itens apresentam problemas.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que tais limitações na Página de Acesso à Informação da UFES podem interferir na transparência das informações da universidade, gerando mais demandas aos órgãos e servidores responsáveis por responder a tais solicitações.

5.2.5 Qualidades e limitações na transparência das contas públicas da Universidade Federal do Espírito Santo

A seguir, são apontadas algumas limitações e qualidades relacionadas com a transparência das contas públicas, identificadas na pesquisa de campo realizada na UFES.

Neste tópico, são abordadas as informações levantadas tanto nos questionários quanto na análise aos seguintes *sites* de transparência: 1. Página de Transparência Pública da UFES; 2. Portal da Transparência do Governo Federal mantido pela Controladoria Geral da União; e 3. Página de Acesso à Informação da UFES.

Limitações à divulgação das contas da universidade na *Internet*:

1 Aspectos internos da UFES:

- a) a falta de uma página para o DCF, apesar de a universidade possuir um sistema pago desde 2007 que vai possibilitar o desenvolvimento desta página;
- b) o NPD possui uma equipe pequena para resolver todas as demandas dos setores e departamentos da universidade;
- c) a falta de integração do Departamento de Gestão da Informação com os demais setores da universidade;
- d) a falta de um manual de práticas de gestão da informação na universidade;
- e) o Departamento de Gestão da Informação não ter como atribuição auxiliar a operacionalização da LAI na universidade;
- f) a desmotivação da equipe do NPD que desenvolveu um sistema para LAI que não foi utilizado pela universidade;
- g) a inexistência de diálogo claro entre o gestor que implementou a LAI e o gestor responsável pela operacionalização da LAI na UFES. Foi desenvolvido um plano de

- ação não repassado ao gestor da Ouvidoria, devido ao não uso do sistema desenvolvido no NPD da universidade;
- h) a Página de Acesso à Informação da universidade apresenta cerca de 45% dos *links* com defeitos;
 - i) a UFES não disponibiliza informações sobre demonstrações contábeis.

2 Aspectos externos à UFES:

- a) para consultar as principais informações contábeis mais demandadas, os usuários percorrem um caminho longo dentro de outros portais diferentes da Página de Transparência Pública e da Página de Acesso à Informação da universidade, que deveriam ser os principais portais para suportar as demandas ao órgão;
- b) a Página de Transparência Pública da universidade mantida pelo Governo Federal não apresenta atualização diária;
- c) a Página de Transparência Pública não apresenta informações sobre a receita pública orçamentária, item identificado entre os mais demandados na pesquisa;
- d) os portais do Governo Federal, como o da CGU, somente disponibilizam a prestação de contas dos órgãos superiores, e não das entidades vinculadas;
- e) o Portal da Transparência do Governo Federal, que apresenta informações com atualização diária para atender à LC n°. 131/2009, não é disponibilizado na página principal da UFES, somente o *link* da Página de Transparência Pública;
- f) o Governo Federal disponibilizou apenas o sistema e-SIC, porta de entrada dos pedidos de acesso à informação, na véspera da vigência da LAI. A equipe do NPD já havia desenvolvido um sistema que foi inutilizado pela universidade, o que proporcionou perda de tempo, de esforço e de recurso público;
- g) o Governo Federal não ofereceu, até o momento desta análise, treinamento para os servidores ou gestores para o uso do Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico que classifica os pedidos de informação no e-SIC.

As limitações aqui descritas confirmam que ainda existe a necessidade de um caminho simples para que o usuário encontre a informação, além da compreensibilidade dessas informações que é um dos elementos da transparência, juntamente com a utilidade. A compreensibilidade relaciona-se com a apresentação visual, incluindo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios etc.) e o uso da linguagem. Busca-se idealmente a

simplicidade, a linguagem acessível e orientada ao perfil dos usuários, no sentido de aumentar o entendimento das informações (PLATT NETO *et al.*, 2007). Se a informação não for compreensível, ela não é considerada transparente.

Apesar de todas as limitações identificadas, deve-se ressaltar como pontos positivos:

Pontos positivos identificados na pesquisa:

- a) a universidade tomou a decisão de desenvolver o sistema para atendimento à LAI (não utilizado) no prazo correto;
- b) a universidade desenvolveu um plano de ação para implementação da LAI;
- c) o Departamento de Gestão da Informação, apesar de recente, vem trabalhando no sentido de melhorar e desenvolver práticas de gestão da informação na UFES;
- d) a universidade formou um grupo de interessados para ajudar no desenvolvimento das páginas na *Internet* que ainda faltam na UFES, dentre elas, a página do DCF;
- e) todos os participantes da pesquisa mostraram total abertura em colaborar e total interesse em melhorar os resultados gerados referentes à transparência das contas da universidade;
- f) por fim, a universidade vem trabalhando para atender a todas as obrigações trazidas pelo Governo Federal, mesmo com todas as suas limitações.

Esta pesquisa, desenvolvida na UFES, confirma os resultados de pesquisas anteriores realizadas em outras universidades públicas no Brasil, que apresentam limitações na transparência de suas contas, como, por exemplo, as limitações na transparência das informações dos demonstrativos contábeis das instituições públicas de ensino superior brasileira (LYRIO *et al.*, 2008; BEZERRA; BORGES; VALMORBIDA, 2012); limitações na transparência da prestação de contas da Universidade do Estado de Santa Catarina (ROZANSKI; TOMASI, 2010); limitações de padrões nos portais das universidades públicas federais relacionados com o conceito de transparência ativa, evidenciado na LAI (RODRIGUES, 2013); falta de práticas de gestão da informação na Universidade Federal de Santa Catarina (SILVA; ALMEIDA, 2013), além da falta de preparação da Fundação Universidade Federal de Rondônia para uma efetiva resposta ao cidadão requerida pela LAI, devido às fragilidades que sua estrutura apresenta, sobretudo na insuficiência de seus ativos

intangíveis, capital humano e tecnológico, os quais são imprescindíveis para a prática da transparência e do acesso à informação (OLIVEIRA *et al.*, 2013).

As limitações aqui destacadas confirmam que é necessário haver mais ações por parte do governo, além de leis e construção de portais. Os portais de transparência precisam ser melhorados, pois trata-se de instrumentos facilitadores do controle social. Porém, vale lembrar, que a *Internet* em si não trará mais participação política; ela não foi desenvolvida para ser um instrumento facilitador da cidadania, apesar de poder, de fato, modificar a participação política e dispor de um potencial democratizador (SPECK, 2002).

Em resposta à consulta formulada nesta pesquisa, endereçada à Equipe Técnica Responsável pelo Portal da Transparência do Governo Federal da Controladoria Geral da União, realizada em 4 de maio de 2015, sobre melhorias nos portais de transparência do governo federal, foi informado que “[...] o Portal da Transparência está sendo reestruturado. O novo Portal deverá possuir uma arquitetura que apresente novas informações, facilite a inserção de novos dados e ofereça novas funcionalidades. Está prevista a inclusão do conteúdo das páginas de transparência, assim como a revisão dos normativos que trata do assunto”.

Registra-se que a melhoria no Portal de Transparência do Governo vai resolver parte das limitações identificadas nesta pesquisa, porém a efetiva implementação da transparência nas instituições públicas necessita de outras ações já discutidas nesta análise.

Assim, sugere-se que até a reestruturação do novo Portal de Transparência do Governo Federal, que pretende incluir o conteúdo das páginas de transparência, a UFES, assim como as demais universidades federais que apresentam somente o *link* das páginas de transparência em seus portais, disponibilize também o *link* do Portal de Transparência do Governo Federal, visando a oferecer aos usuários um canal mais completo e com informações em tempo real.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese procurou, na primeira etapa, analisar o impacto dos instrumentos de transparência pública na demanda por informações contábeis nas universidades federais, após a LAI, por meio de dados coletados no sistema e-SIC, mantido pela Controladoria Geral da União, e, na segunda etapa, identificar os fatores que influenciam a demanda por informações contábeis na UFES, além de analisar o processo de implementação da LAI e da Lei de Transparência.

Os resultados mostram que, no primeiro ano da LAI, 64% das universidades federais pesquisadas apresentaram alguma demanda por informações contábeis; já no segundo ano, esse número representava 59% das universidades pesquisadas; e, no terceiro ano, um aumento correspondendo a 73% dessas instituições, isto é, em média, nos primeiros três anos de implementação da LAI, 65% das universidades federais pesquisadas apresentaram alguma demanda por informações contábeis.

A análise do número total de demandas por informação contábil de todas as universidades federais se manteve e praticamente não sofreu alteração do primeiro para o segundo ano, porém o terceiro ano analisado registrou um aumento de 35% em relação ao ano anterior.

O aumento no número de pedidos por informação contábil não confirma o pressuposto inicial dessa tese que afirma que “o aumento da demanda por informações contábeis nas universidades federais é inversamente proporcional ao crescimento de instrumentos normativos de transparência no Brasil”. Ou seja, o aumento de instrumentos normativos de transparência das contas públicas, no período analisado durante essa pesquisa, não refletiu na queda da demanda por informação contábil como esperado inicialmente.

Deve-se observar que um número considerável de informações contábeis integra as exigências de transparência ativa nos instrumentos de transparência vigentes no Brasil, dentre eles, a LAI. Entretanto, os dados levantados na pesquisa sugerem que estes não estão devidamente disponíveis nos *sites* das universidades federais, considerando-se a demanda, isto é, essas instituições parecem não atender, totalmente, às exigências de transparência ativa. Essa constatação pode, por outro lado, refletir a dificuldade de localização de informações já disponibilizadas pelo Estado nos portais de transparência ou mesmo a necessidade de informações adicionais não abrangidas por esses instrumentos.

O acesso à informação referente às contas públicas, dentre elas, a contábil, financeira e orçamentária, permite à sociedade acompanhar os gestores públicos na aplicação dos recursos

públicos. Por isso, as informações contábeis possuem destaque em muitos instrumentos de transparência. Não é casual que, entre as informações objeto da transparência ativa, se encontrem, em grande parte, informações contábeis.

Os resultados mostraram um aumento no número da demanda de informações dirigidas às dez universidades mais solicitadas na amostra de 60 instituições ao final do terceiro ano da LAI. A proporção de estudantes e professores (cerca 25% e 10%, respectivamente) no total de demandantes sugere maior interesse da sociedade em geral, que registrou o maior número de pedidos. Essa constatação reforça o pressuposto defendido por alguns dos autores citados nesta tese, segundo o qual as universidades também estão implicadas nesse processo de transparência e prestação de contas para a sociedade.

A demanda por informações de natureza contábil, nos três primeiros anos de vigência da LAI, sinaliza para três considerações. A primeira é que, do primeiro para o terceiro ano a diferença da demanda sofreu um aumento, indicando que as universidades pesquisadas ainda não se ajustaram ao que preconiza a LAI. Outra constatação é que a existência de instrumentos que obrigam a transparência ativa não é garantia de sua implementação em curto prazo, o que leva a sugerir a continuidade da pesquisa em médio e longo prazos. Finalmente, o grande número de demanda dirigida às universidades parece refletir o entusiasmo da sociedade com o início de uma política mais clara de direito à informação no Brasil bem como a necessidade por informações adicionais, não disponíveis nos portais de transparência.

Apesar dos resultados demonstrarem o aumento na demanda contábil registrado por meio do e-SIC, isso não significa que deixaram de existir demandas diretamente aos setores contábeis dessas instituições.

Diante disso, foi necessário o estudo de campo realizado na segunda parte dessa pesquisa, na Universidade Federal do Espírito Santo, que analisou os fatores que influenciaram a demanda de informações contábeis, após a implementação dos portais de transparência do Governo Federal e da LAI na instituição.

Nessa segunda etapa, constatou-se que, segundo metade dos respondentes, a demanda por informações contábeis, registrada no DCF, aumentou após a implementação dos portais de transparência do Governo Federal.

A pesquisa na UFES permitiu identificar alguns fatores que impactam esse aumento da demanda por informações contábeis, como constatado na pesquisa com dados do e-SIC: a) a falta de sinalização no *site* da instituição para o Portal de Transparência que possui atualização das informações em tempo real, já que a Página de Transparência Pública do

Governo Federal possui atualização periódica; b) o caminho percorrido pelos usuários para atingir algumas informações é longo, passa por diferentes portais do governo, e muitas vezes, exige um conhecimento sobre esses portais, que a maior parte dos demandantes parece não ter; c) a falta de uma página no *site* da instituição, para o Departamento de Contabilidade e Finanças, impede que informações mais demandadas sejam disponibilizadas; d) a Página da LAI no portal da UFES apresenta uma série de limitações principalmente, referentes a *links* com defeito, incluindo o *link* de despesa pública que se apresentou como o item mais demandado nesta pesquisa; e) a falta de práticas de gestão da informação na instituição; e f) a equipe do Núcleo de Processamento de Dados é pequena para atender a todas as demandas da universidade relacionadas com a tecnologia da informação.

Sobre o processo de implementação da LAI, os resultados mostram que a UFES realizou um plano de ações para o desenvolvimento de um sistema que atendesse à lei, porém ele não foi implementado até o final, pois o Governo Federal disponibilizou um sistema, e-SIC, que deveria ser utilizado por todos os órgãos do Executivo Federal, o que proporcionou perda de tempo, de esforço e de recursos públicos.

Esse plano, mesmo não implementado, não foi repassado ao ouvidor geral, gestor responsável por operacionalizar a LAI na instituição, o que demonstra falha na comunicação entre os envolvidos no processo. Além disso, faltou apoio do Departamento de Gestão da Informação, criado recentemente na universidade. A instituição também não conta com um guia de práticas de gestão da informação.

Ressalta-se que a implementação da LAI coincidiu com o período de mudança na legislação contábil governamental. Entretanto, mais de 80% dos gestores respondentes do DCF afirmam não existir demanda por informações patrimoniais (como provisões, apropriação por competência de 13º salário e férias, depreciação etc.). As únicas demandas identificadas nessa etapa do questionário foram referentes ao imobilizado da entidade e à depreciação de bens públicos. Porém, é importante lembrar que se trata de um processo recente e ainda em estágio de andamento. Além disso, o prazo para implementação dos procedimentos patrimoniais foi prorrogado, novamente, pelo Governo Federal.

A mudança da legislação contábil no Brasil obrigou a divulgação de informações patrimoniais nas entidades públicas antes não registradas. Esse fato pode ter incentivado a busca, mesmo pequena, por tais informações. Destaca-se, ainda, que nenhum dos respondentes percebeu aspectos negativos na mudança das normas de contabilidade governamental, que ensejaram alterações nas rotinas e sistemas contábeis.

Entre as informações mais solicitadas no DCF-UFES, orçamentária, financeira, patrimonial ou custos, destacou-se a informação orçamentária, já presente na maior parte dos dispositivos dos instrumentos de transparência e que se encontra disponível no Portal de Transparência do Governo Federal com atualização diária, em atendimento ao disposto na LC n.º 131, de 2009. Isso parece um contrassenso, mas pode ser explicado devido à cultura de sigilo presente na Administração Pública brasileira, que somente nos últimos cinco anos tem divulgado a informação em tempo real em seus portais, por força da LC n.º 131/2009.

Sobre as práticas de gestão da informação na UFES, os resultados apontam que há necessidade de uma política de gestão de documentos, processos e arquivos, além da necessidade de estudos para melhoria dos portais e também da transformação de informações de transparência passiva em ativa.

Ressalta-se que os gestores consideram que a gestão da informação na universidade não é padronizada e coordenada entre os setores e departamentos e necessita de melhorias. No entanto, esse fato já foi identificado pela instituição que criou o Departamento de Gestão da Informação, da Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN). Entretanto, deve-se registrar que o Departamento de Gestão da Informação da universidade não possui relação com a implementação da LAI, o que parece ser incoerente dada a importância da gestão da informação para a política de acesso à informação.

Esta pesquisa identificou ainda as perspectivas e os desafios dos gestores da UFES em relação à LAI. Os resultados apontam que, quanto às perspectivas, o item que parece ter mais chances de se realizar é: mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.); e o item que, segundo os respondentes, é mais difícil de ocorrer com a implementação da LAI e recebeu menor pontuação média foi o aumento da satisfação no trabalho. Outros itens que tiveram pontuação baixa foram: a) aumento do controle social; b) fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública em frente aos organismos internacionais; c) aproximação entre o cidadão e a Administração Pública; e d) aumento da confiança do cidadão na Administração Pública. Portanto, na opinião dos gestores, o governo precisa investir em outras ações, além da lei, para que esses fatos se tornem realidade.

Com referência aos desafios com a LAI na UFES, os resultados mostram que conforme resposta dos gestores do DCF e da Ouvidoria, o item que parece ser o maior desafio é a falta de infraestrutura dos sistemas de informação e outras tecnologias. Nota-se que os outros desafios analisados, salvo uma exceção relacionada com a falta de recursos humanos,

foram considerados desafios com grande probabilidade de ocorrência na opinião dos respondentes e sinalizando a preocupação dos gestores com esses possíveis problemas. Entre eles, estão: vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados; aumento da carga de trabalho do servidor público; falta de treinamentos para a execução do trabalho; má utilização das informações obtidas; uso indevido dessas informações pela imprensa; e solicitações excessivas e descabidas.

Pode-se, então, afirmar que a transparência dos atos públicos revelada, particularmente, pela possibilidade de acesso às informações públicas é ferramenta fundamental para maior controle social. No que diz respeito a determinados tipos de informação, como as de natureza contábil, o processo de convergência das normas contábeis aos padrões internacionais no setor público tornou mais evidente essa necessidade por informações mais transparentes e comparáveis.

Registra-se que a transparência é um processo longo que depende da contribuição de todos os atores envolvidos. É dever de cada entidade pública contribuir para o avanço da transparência no País. A melhoria dos portais de transparência e a melhoria da infraestrutura de recursos técnicos e humanos da Administração Pública, aliadas a ações do governo para alcançar uma cultura de abertura, ao invés do sigilo, pressupõe um avanço na transparência pública em médio ou longo prazo.

Portanto, 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.

6.1 Contribuição e limitações do estudo

Esta pesquisa contribui para o efetivo uso de informações, integrando as áreas da Ciência da Informação e Ciências Contábeis, promovendo a interdisciplinaridade e relações de reciprocidade com os atores de ambas as áreas, além de contribuir com as universidades federais para melhoria dos procedimentos de atendimento às leis de transparências, entre elas, a LAI.

A pesquisa realizada na fase inicial de implementação da lei ajuda a identificar limitações, corrigir falhas do processo de operacionalização e assim planejar ações futuras rumo a uma política de acesso a informações públicas.

Registra-se que esta tese se limitou aprofundar o estudo na UFES, na identificação de fatores que influenciam o aumento da demanda por informações contábeis. Assim, mesmo que os resultados encontrados sejam a realidade de outras instituições públicas, não é a intenção desta pesquisa generalizar os dados aqui obtidos em frente a outras universidades federais.

Além disso, outros fatores foram considerados como limitações, entre eles, a seleção da amostra para fins do estudo das categorias específicas de informação contábil; e a qualidade dos dados obtidos no sistema e-SIC, cuja classificação dos pedidos de informação, não obtiveram nenhuma espécie de treinamento por parte da CGU.

6.2 Sugestões para novas pesquisas

As pesquisas com informações contábeis em instituições de ensino superior ainda são escassas. Esse tema pode ser replicado em outras instituições e em outros períodos, a fim de confirmar os resultados obtidos com a UFES.

O acesso às informações públicas e a gestão da informação podem ser objeto de outros estudos no contexto de diversas instituições públicas, além das universidades federais. Pesquisas nessas áreas podem contribuir para a eficiência na implementação das leis de transparência no País.

Além disso, o processo de convergência das normas contábeis às normas internacionais ainda se encontra em estágio inicial, com prazos a vencer e com falta de normatização sobre vários assuntos que serão implementados futuramente no Brasil. Esse tema pode ser explorado no contexto de toda a Administração Pública, incluindo as universidades, pois contribuirá para uma implementação mais efetiva da transparência das contas públicas.

A título de reflexão final, talvez uma análise aprofundada sobre o conteúdo das solicitações de informações contábeis pudesse esclarecer se se trata das demandas de informações já retratadas como mínimo de informações obrigatórias dos instrumentos de transparência (conforme apontados nos arts. 7º e 8º da LAI) ou se as solicitações se referem a informações diferentes daquelas consideradas obrigatórias nesses instrumentos e, neste caso, quiçá esses instrumentos precisem ser revisados e atualizados conforme as demandas registradas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Coord.). *O Estado numa era de reformas: Os Anos FHC - Parte 1*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- ACCESS INFO EUROPE. *Open Government Standards: Transparency Standards*. Madrid, 2013. Disponível em: <http://www.accessinfo.org/documents/Access_Docs/Advancing/OGD/Transparency_Standards12072013.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.
- ALVARENGA NETO, R. C. D.; BARBOSA, R. R. Gestão do conhecimento ou gestão de organizações da era do conhecimento? Um ensaio teórico-prático a partir de intervenções na realidade brasileira. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 12, p. 5-24, 2007.
- AMORIM, F. B.; TOMAÉL, M. I. O uso de sistemas de informação e seus reflexos na cultura organizacional e no compartilhamento de informações. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 74-91, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/9938>>. Acesso em: 4 jun. 2013.
- ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de; ÁLVARES, L. As necessidades informacionais dos usuários no planejamento e modelagem de sistemas de informação. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação (RICI)*, v. 1 n. 1, p. 199-218, jan./jun. 2008.
- ARAÚJO JÚNIOR, R. H. de; ALVARES, L. Planejamento de sistemas de informação: aspectos teóricos e elementos essenciais da estratégia e da implementação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ENANCIB), 8., 2007, Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/1016>>. Acesso em: 29 fev. 2014.
- ARAÚJO, V. M. R. H. de. Sistemas de informação: nova abordagem teórico-conceitual. *Ciência da Informação*, v. 24, n. 1, 1995. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/view/532>>. Acesso em: 6 jun. 2013.
- ARAÚJO, W. F. G.; LAIA, M. M. Governança Eletrônica e Gestão da Informação em Portais de Governo: uma análise da reestruturação do portal minas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (EnANPAD), 28., 2004, Curitiba. ANPAD, 2004. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2004/ADI/2004_ADI1399.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.
- ARTIGO 19. *Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2013*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>> Acesso em: 13 jul.2014.
- ARTIGO 19. *Leis de acesso à informação: dilemas da implementação*. São Paulo, Julho, 2011. Disponível em: <[http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20\(web\).pdf](http://artigo19.org/doc/Estudos%20em%20Liberdade%20de%20Informa%C3%A7%C3%A3o%201%20(web).pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2015.

BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. Transparência no setor público: uma análise do nível de transparência dos relatórios de gestão dos entes públicos federais no exercício de 2010. In: ENCONTRO DO ANPAD, 27., set. 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_CON1819.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2015.

BARRETO, A de A. Mudança estrutural no fluxo do conhecimento: a comunicação eletrônica. *Ci. Inf.* (online), n. 27, p. 122-127, 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v27n2/barreto.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

BARRETO, A de A. A oferta e a demanda da informação: condições técnicas, econômicas e políticas. *Ci. Inf.* (online), v. 28, n. 2, p. 168-168, 1999. ISSN 1518-8353. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-19651999000200009>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

BARRETO, A de A. A condição da informação. *São Paulo Perspec.* (online). v. 16, n. 3, p. 67-74, 2002. ISSN 0102-8839. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v16n3/13563.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

BEAL, A. *Gestão Estratégica da Informação*: como transformar a informação e a tecnologia da informação em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações. 2004. 7 reimp. São Paulo: Atlas, 2012.

BECKER, M. L. Inclusão digital e governo eletrônico no Brasil: após 20 anos, muitos desafios. *Revista Ação Midiática: Estudos em Comunicação, Sociedade e Cultura*. n. 6. 2013. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/acaomidiatica/article/viewFile/34376/21919>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

BEZERRA, R. O.; BORGES, L. J.; VALMORBIDA, S. M. L. Análise das prestações de contas na internet da Universidade do Estado de Santa Catarina. *Revista GUAL*, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 66-82, jan./fev./mar./abr. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n1p66>>. Acesso em: 1 maio 2014.

BEZERRA, M. S. C. Transparência na execução orçamentária e financeira: um estudo em sites web de municípios brasileiros de médio porte. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2012.

BEUREN, I. M. *et al.* (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

BORBOREMA, E. A.; RIBEIRO, C. A Homepage Contas Públicas: Um diagnóstico de contribuição para o controle social. In. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053966.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 4 maio 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BRASIL. Lei n.º 9.755 de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação de "homepage" na "Internet", pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União Brasília*, 17 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19755.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 de maio, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 5.482 de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. *Diário Oficial da União Brasília*, 01 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5482.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. *Portaria CGU n.º 262*, de 30 de agosto de 2005. Institui que Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sujeitos a tomada e prestação de contas anuais manterão, em seus sítios eletrônicos na rede mundial de computadores – internet. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_262_2005.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2014.

BRASIL. Portaria Interministerial n.º 140 de 16 de março de 2006. Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – internet, e dá outras providências. *Diário Oficial da União Brasília*, 17 de março de 2006. Disponível em: <<http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/legislacao/index.html>>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria n.º 184*, de 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. *Diário Oficial da União de 26 de agosto de 2008*. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/institucional/legislacao/2008/portaria184>>. Acesso em: 9 jul. 2012.

BRASIL. LC n.º 131 de 27 de maio de 2009. Determina a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. *Diário Oficial da União Brasília*, 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm> Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 7.185 de 27 de maio de 2010. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação. *Diário Oficial da União Brasília*, 27 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria n.º 548*, de 22 de novembro de 2010. Estabelece os requisitos mínimos de segurança e contábeis do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação. Disponível em:

<http://www.leidatransparencia.cnm.org.br/img/download/Portaria_MF_n_548_2010.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações. *Diário Oficial da União Brasília*, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 5 jul. 2014.

BRASIL. Decreto de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. *Diário Oficial da União Brasília*, 16 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.724 de 16 de maio de 2012. Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo conforme Lei nº 12.527/2011. *Diário Oficial da União Brasília*, 16 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Controladoria Geral da União. *Portaria nº 277*, de 7 de fevereiro de 2013. Institui o Programa Brasil Transparente que tem por objetivo geral apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, no incremento da transparência pública e na adoção de medidas de governo aberto. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24151005_PORTARIA_N_277_DE_7_DE_FEVEREIRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRASIL. Decreto 12 de março de 2013. Altera o Decreto de 15 de setembro de 2011, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto. *Diário Oficial da União Brasília*, 13 de março de 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/dsn/dsn13117.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014.

BRICALL, J. Informe Universidad 2000. Publicado por la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas). Disponível em: <<http://www.oei.es/oeivirt/cap8.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2013.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. (Coord.). *Acesso à informação e controle social das políticas públicas*. ANDI; Artigo 19, Brasília, DF: 2009. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/publicacao/acesso-a-informacao-e-controle-social-das-politicas-publicas>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

CAPURRO, R.; HJORLAND, B. O conceito de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 148-207, abr. 2007. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/pcionline/>>. Acesso em: 5 maio 2012.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, jul./ago. 2012.

CHAN, J. L. Government Accounting: An Assessment of Theory, Purposes and Standards. *Public Money and Management*, v. 23, n. 1, p. 13-20, 2003. Disponível em: <<http://jameslchan.com/papers/Chan2003Assess.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2013.

CHAN, J. L. As NICSPS e a contabilidade governamental de países em desenvolvimento. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 4, n. 1, p. 1-17, jan/abr. 2010.

COMITÊ DE PRONUNCIAMENTOS CONTÁBEIS (CPC). *Pronunciamento conceitual básico: Estrutura conceitual para a elaboração e apresentação das demonstrações contábeis*. Disponível em: <http://www.cpc.org.br/pdf/pronunciamento_conceitual.pdf>. Acesso em: 15 maio 2015.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). *Normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, NBCT 16 de 2008*. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.cfc.org.br>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Brasília: 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2014.

COSTA, F. R.; NERY, M. M. R.; PELISSARI, A. S. A imagem projetada nos portais corporativos: um estudo multicasos das instituições públicas de ensino superior brasileiras. *Revista Espacios*, v. 34, n. 11, 2013. Disponível em: <<http://www.revistaespacios.com/a13v34n11/in133411.html>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

DAMATTA, R. (Coord.). *Sumário Executivo: Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de Acesso à Informação Pública no Poder Executivo Federal brasileiro*. Brasília: 2011. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/pesquisadiagnostico.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2013.

DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S. Análise das Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP): mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., *Anais eletrônicos...* São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf>>. Acesso em: 20 jul 2012.

DAVENPORT, T. H. *Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação*. São Paulo: Futura, 1998.

DE BOGONÁ, M. Z. Gestão do conhecimento e da informação no setor público: perspectivas. *Temas de Administração Pública*, v. 4, n. 7, 2012. Disponível em: <<http://www.fclar.unesp.br/Home/Departamentos/AdministracaoPublica/RevistaTemasdeAdministracaoPublica/artigomarlizavala1pdf.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

DIAS, Cláudia A. Portal corporativo: conceitos e características. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 30, n. 1, p. 50-60, jan./abr. 2001.

DINIZ, *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000100003>. Acesso

em: 20 mar. 2015.

DOKENIYA, A. *Implementing Right to Information: Lessons from Country Experiences*. World Bank, Washington, DC. September 2013, n. 5. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1361973400317/PREMNote-GPSM_RTI_v3.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

DRAGULANESCU, N.; BOJE, C. C. Epistemological Approach of Information Concept within Different Disciplines. In: CONFERENCE PROCEEDINGS, AMERICAN SOCIETY FOR ENGINEERING EDUCATION/ ASEE 2004, Annual Conference, 2004, Salt Lake City, USA. *Anais Eletrônicos...* Disponível em: <http://www.ndragulanescu.ro/en_lucr.html> Acesso em: 30 jun. 2012.

EUROPEAN COMMISSION (EUROSTAT). *Report from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards implementing harmonized public sector accounting standards in Member States*. Bruxelas, 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0114:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

FAÇANHA, L. O. Economia e administração da organização universitária: três modelos de gestão na UFRJ: jul. 1994-jul. 1998. *Revista de Administração Pública*, v. 3, n. 33, p. 67-98, 1999.

FERNANDES, J. C. C. O uso da informação de custos na busca pela excelência da gestão pública. In: CONGRESSO CONSAD GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília/DF, 25 a 27 de maio de 2011. *Anais eletrônicos...* Disponível em: http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_18-063_064_065.pdf. Acesso em: 23 maio 2015.

FERREIRA, C. D *et al.* *Accountability da gestão pública municipal na Região Sudeste e a adequação à Lei Complementar n.º 131/2009*. In: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 11., São Paulo, 2014. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2014. Disponível em: <<http://congressousp.fipecafi.org/web/artigos142014/497.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2014.

FERREIRA, T. E. de L. R.; PERUCCHI, V. Gestão e o fluxo da informação nas organizações: A informação no contexto organizacional. *Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina, Florianópolis*, v. 16, n. 2, p. 446-463, jul./dez. 2011.

FRAGOSO, A. R. *et al.* Normas brasileiras e internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público e o desafio da convergência: uma análise comparativa IPSAS e NBCTSP. *Revista REPEC*, v. 6, n. 4, p. 434-447, out./dez. 2012.

FREEDOM OF INFORMATION ADVOCATES NETWORK (FOIANET). *Global Right to Information update an analysis by region*. July, 2013. Disponível em: <http://www.foiadvocates.net/dmdocuments/News_Documents/global_right_to_information_update.pdf> Acesso em: 23 jul. 2014.

FREIRE, G. H. de A. NASCIMENTO JUNIOR, J. C. N. Construção Participativa de Instrumento para Gestão e Comunicação de Informação em Ambiente Virtual. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE BIBLIOTECONOMIA, DOCUMENTAÇÃO E CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 24. 2011, Maceió. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <<http://febab.org.br/congressos/index.php/cbbd/xxiv/search/titles?searchPage=7>>. Acesso em: 2 jul. 2012.

FREITAS, H. *et al.* *Informação e decisão: sistemas de apoio e seu impacto*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1997.

FREITAS JÚNIOR, O. G. *et al.* Categorizando os portais corporativos das universidades públicas brasileiras. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DA REGIÃO NORDESTE (SEPRONE) 5., 2010, Maceió. *Anais eletrônicos...* Alagoas, 2010. Disponível em: < http://www.ufal.edu.br/gciufal/pesquisa/producao-cientifica/publicacoes/artigos-completos-publicados-em-eventos-nacionais/SEPRONE_201082481.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2014.

GALLEGO, I; GARCÍA, I. M; RODRÍGUEZ, L. Universities' websites: disclosure practices and the revelation of financial information. *The International Journal of Digital Accounting Research*, v. 9, p. 153-192, 2009. ISSN: 1577-8517.

GALLO, A. J. M. Gestão estratégica da informação no ambiente do governo digital. *Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação*, Nova Série, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 3-19, jul./dez. 2010. Disponível em: < <http://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view/126/174>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

GAMA, J. R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E. F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública *vis-à-vis* estratégias *top-down* e *bottom-up*. *Rev. Adm. Pública*, v. 48, n. 1, p. 183-206, 2014.

GANT, J.; TURNER-LEE, N. *Government transparency: six strategies for more open and participatory government*, Washington, D.C. The Aspen Institute, February 2011. Disponível em: < http://www.knightcomm.org/wp-content/uploads/2011/02/Government_Transparency_Six_Strategies.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2014.

GARRIDO, E. P. L. Lei de acesso às informações públicas. *Revista Jurídica CNM*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2012. Disponível em: <http://www.leideacesso.cnm.org.br/leideacesso/pdf/Artigo_LeideAcessoInformacao.pdf>. Acesso em: 6 out. 2014.

GERMAN, C. *O caminho do Brasil rumo à era da informação*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONTIJO, M. Análise da proposta brasileira de e-governo como expressão de uma política de informação a partir do conceito de regime de informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 7, n. 2, p. 179-188, jul./dez. 2002. Disponível em: <<http://www.eci.ufmg.br/pcionline/index.php/pci/article/viewFile/406/217>>. Acesso em: 12 jun. 2014.

GONZÁLEZ DE GÓMEZ, M. N. Política e gestão da informação: novos rumos. *Ciência da Informação*. Brasília, v. 8, n. 2, p. 109-110, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19651999000200001>. Acesso em: 12 jun. 2014.

HENDRIKSEN, E. S.; VAN BREDA, M. F. *Teoria da contabilidade*. Tradução de Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1999.

HERBEST, F. G. Regime de competência no setor público: a experiência de implementação de diversos países. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (ANPCONT), 4., 2010, Natal (RN). *Anais eletrônicos...* Natal: ANPCONT, 2010. Disponível em: <http://www.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/Fabricio%20Herbest.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2013.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING (IFAC). *International Public Sector Accounting Standards of the International Federation of Accountants (IPSAS/IFAC)*. Handbook 2011. Disponível em: < <https://www.Ifac.org/publications-resources/2012-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>>. Acesso em: 17 fev. 2012.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING (IFAC). *Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective*. Study 13. 2001. Disponível em: < <http://www.Ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2015.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING (IFAC). *Public Sector Financial Management Transparency and Accountability: The Use of International Public Sector Accounting Standards*. IFAC, Policy Position 4. March, 2012. Disponível em: < <https://www.Ifac.org/publications-resources/public-sector-financial-management-transparency-and-accountability-use-intern> >. Acesso em: 21 jul. 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING (IFAC). *Good Governance in the Public Sector — Consultation Draft for an International Framework* 2013. Disponível em: < <http://www.Ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf> >. Acesso em: 7 fev. 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING (IFAC). *Transition to the Accrual Basis of Accounting: Guidance for Public Sector Entities*. Study 14, 3. ed. IFAC. 2011. Disponível em: <www.Ifac.org>. Acesso em: 21 maio 2013.

INTERNATIONAL FINANCIAL REPORTING STANDARDS (IFRS) FOUNDATION. *Conceptual Framework*. Disponível em: <<http://www.ifrs.org/Current-Projects/IASB-Projects/Conceptual-Framework/Pages/Conceptual-Framework-Summary.aspx>> Acesso em: 7 Jun. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Khan, Abdul; Mayes, Stephen. *Transition to Accrual Accounting*. SET, 2007. Disponível em: < www.imf.org>. Acesso em: 12 nov. 2012.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Government finance statistics* [electronic resource]: compilation guide for developing countries. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2011. (online) resource. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/compil.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). *Recent Improvements to the Government Finance Statistics Yearbook Database in Response to Analytical Needs*. Mike Seiferling. 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1315.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

JARDIM, J. M.; MARCONDES, C. H. Políticas de informação governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil. *DataGramaZero*, v. 4, n. 2, abr. 2003. Disponível em: <http://www.dgz.org.br/abr03/Art_04.htm>. Acesso em: 2 ago. 2014.

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

JARDIM, J. M. Governo Eletrônico no Brasil: o portal rede governo. *Arquivística.net*. Universidade Federal Fluminense. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 28- 37, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/30773/public/30773-32930-1-PB.pdf>> Acesso em: 02 nov. 2012.

JARDIM, J. M. Políticas públicas de informação: a (não) construção da política nacional de arquivos públicos e privados (1994-2006). In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 9. 2008, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: Enancib, 2008. Disponível em: <http://www.contagem.mg.gov.br/arquivos/arquivos/infotec/jardimpoliticapublicas_de_informacao.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2014.

JARDIM, J. M. Lei de Acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. Comunicação oral. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Rio de Janeiro: Ancib, 2012. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/viewArticle/68>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

JARDIM, J. M. A implantação da Lei de Acesso à Informação Pública e a gestão da informação arquivística governamental. *Liinc em Revista*, v. 9, n. 2, p. 383-405, 2013. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 5 out. 2014.

KANAANE, R.; FIEL FILHO, A. F.; FERREIRA, M. *Gestão Pública: planejamento, processos, sistemas de informação e pessoas*. São Paulo: Atlas, 2010.

LAUDON, K. C.; LAUDON J. P. *Gerenciamento de sistemas de informação*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2001.

LESCA, H.; ALMEIDA, F. C. de. Administração Estratégica da Informação. *Revista de Administração (RAUSP)*, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 66-75, jul./set. 1994. Disponível em: <[file:///C:/Users/Janyluce/Downloads/2903066%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Janyluce/Downloads/2903066%20(2).pdf)>. Acesso em: 3 mar. 2013.

LIMA, E. *et al.* Índice de *disclosure* das instituições filantrópicas de Ensino Superior do Brasil. *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão* (online). v.11, n.1, p. 26-40, 2012. ISSN

1645-4464.

LIMA, D. V.; SANTANA, C. M.; GUEDES, M. A. As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. *Revista de Contabilidade, Gestão e Governança*. v. 12, n. 2, p. 15-23, mai/ago 2009.

LYRIO, M. V. L. *et al.* Proposta de um modelo para avaliar o grau de transparência das demonstrações financeiras publicadas por uma instituição pública de ensino superior brasileira: a abordagem da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista: contabilidade, gestão e governança. *Revista UnB Contábil*, v.11, n.1-2, p.170-186, 2008.

MALIN, A. M. B. Gestão da Informação Governamental: em direção a uma metodologia de avaliação. *DataGramZero - Revista de Ciência da Informação*, v.7 n. 5, out. 2006.

MALIN, A. M. B.: Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - ENANCIB, 13., 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://obgi.org/wp-content/uploads/2013/08/Produção-Intelectual-2012-Reflexões-sobre-a-adesão-brasileira-aoregime-global-de-acesso-à-informação-pública.pdf>> Acesso em: 2 mar. 2015.

MARCHIORI, P. Z. A ciência e a gestão da informação: compatibilidades no espaço profissional. *Ci. Inf.* (online), Brasília, v. 31, n. 2, p. 72-79, maio/ago. 2002.

MARTINS, N.; CARVALHO. Contabilidade Ambiental e Tópicos Relacionados: Uma Revisão de Literatura. In: CONGRESSO USP INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE, 10. 25 e 26 Jul. 2013. São Paulo, 2013.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 109-134, jan./mar. 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/5974>>. Acesso em: 22 set. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MCGEE, J., PRUSAK, L. *Gerenciamento estratégico da informação*: aumente a competitividade e a eficiência de sua empresa utilizando a informação como uma ferramenta estratégica. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

MEDEIROS, C. A. de. Estatística aplicada à educação. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

MENDEL, T. Freedom of Information: a Comparative Legal Survey. UNESCO: Paris, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450e.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2013.

MOODY, D.; WALSH P. Measuring the value of information: an asset valuation approach. In: EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS, 7. 1999, Copenhagen Business School, 23-25 June, 1999, Frederiksberg, Denmark. Disponível em: <<http://www.info.deis.unical.it/zumpano/2004-2005/PSI/lezione2/ValueOfInformation.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2013.

MORESI, E. A. D. Delineando o valor do sistema de informação de uma organização. *Ci. Inf.* (online), Brasília, v. 29, n. 1, p. 14-24, jan./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v29n1/v29n1a2.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

MORESI, E. A. D. Inteligência organizacional: um referencial Integrado. *Ci. Inf.* [online]. 2001, v. 30, n. 2, p. 35-46. ISSN 0100-1965. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/index.php/ciinf/article/view/192>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

NASCIMENTO, H. H.; BOTELHO, D. R.; LIMA, D. V. Convergência às normas internacionais de contabilidade governamental: análise e comparação das estruturas das normas brasileiras atuais e propostas. *Revista de Informação Contábil (RIC)*, Recife, v. 5, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/viewFile/274/217>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

NASCIMENTO, L. S. do. A reforma da contabilidade governamental brasileira: a necessária revisão dos preceitos vigentes em face das demandas de informações e do esforço de harmonização nacional e internacional. Brasília: ESAF, 2007.

NUNES, S. P. P.; NUNES R. da C. O Processo Orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. (Org.). Administração Pública: direitos administrativos, financeiros e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 34p. Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/orcamento/boletins/O_Processo_orcamentario_na_LRF_instrumento_de_planejamento.pdf> Acesso em: 2. mar. 2015.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro v. 40, n. 1, p. 273-88, Mar./Abr. 2006.

OLIVEIRA, C. M. *et al.* Transparência e Acesso a Informação: os desafios enfrentados na implementação da Lei nº 12.527 na Fundação Universidade Federal de Rondônia. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS, 13. *Anais...* Florianópolis, 2013.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). Commentary and Guide for Implementation for the Model Inter-American Law on Access to Information, p. 11, April, 2010. Resolution AG/RES. 2514. Committee On Juridical and Political Affairs. Disponível em: <www.oas.org/dil/CP-CAJP-2841-10_eng.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Governo at a Glance 2011*. Paris: OCDE Publishing, 2011. Disponível em <doi: 10.1787/gov_glance-2011-en>. Acesso em: 21 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Governo at a Glance 2013*. Paris: da OCDE Publishing, 2013. Disponível em <doi: 10.1787/gov_glance-2013-en>. Acesso em: 21 jul. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Principles of Corporate Governance*. Paris: OCDE Publishing, 2004. Disponível em <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2015.

PEREIRA, A. S.; MACHADO A. M.; CARNEIRO, T. C. Avaliação da acessibilidade dos sítios eletrônicos das Instituições de Ensino Superior Brasileiras. *Inf. & Soc.: Est.*, João Pessoa, v. 23, n. 3, p. 123-142, set./dez. 2013.

PEREIRA JUNIOR, J. T. Aspectos Constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, 2001. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_63.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2014.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. A evolução das práticas de uso da internet para divulgação das contas públicas na Universidade Federal de Santa Catarina. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO UNIVERSITÁRIA NA AMÉRICA DO SUL, 9., *Anais eletrônicos...* Florianópolis, 2009.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.; VIEIRA, A. L. Transparência das Contas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, ano 3, v.1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.

PLATT NETO, O. A. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007. Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>>. Acesso em: 11 out. 2013.

PIRES, V.; TIBALI, L. R.; SOUZA, M. C. Transparência orçamentária municipal via Web (TOM Web) após a Lei Complementar 131/09: os casos da Região Administrativa Central do Estado de São Paulo – 2010. 28 a 30 nov. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória ES. EnAPG 2010 – Anais do Evento. Rio de Janeiro RJ: ANPAD, 2010. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2010/2010_ENAPG8.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2013.

RIBEIRO FILHO, J. F. *et al.* *True and Fair Value e Accountability* na Gestão Pública Brasileira: uma análise das percepções de autoridades de Tribunais de Contas Estaduais. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoIII/02/207.pdf>> Acesso em: 1 jun. 2011.

RODRIGUES FILHO, J.; LUDMER, G. Sistema de informação: Que ciência é essa? *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. v. 2, n. 2, p. 151-166, 2005.

RODRIGUES, G. M. Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, novembro 2013. Disponível em: <<http://www.ibict.br/liinc>>. Acesso em: 3 mar. 2014.

ROCZANSKI, C. R. M.; TOMASI, M. Universidade Pública e *Accountability*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010. *Anais eletrônicos...* Brasília: Consad, 2010. Brasília. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_45/universidade_publica_e_accountability.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2013.

ROSINI, A. M.; PALMISANO, A. *Administração de sistemas de informação e a gestão do conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

RTI RATING.ORG. RTI Rating Data Analysis Series: Overview of Results and Trends. 28 2013. Disponível em: < <http://www.rti-rating.org/files/docs/Report.13.09.Overview%20of%20RTI%20Rating.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2014.

SÁ, M. I. da F.; MALIN, A. M. B. Lei de Acesso à Informação: um estudo comparativo com outros países. ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, (ENANCIB), n. 13, 2012. 28 a 31 out, Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/paper/viewFile/3776/2899> >. Acesso em: 11 set. 2014.

SARACEVIC, T. Ciência da Informação: origem, evolução e relações. *Revista Perspectivas em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 1, n.1, p. 41-62, 1996. Disponível em: < <http://portaldeperiodicos.eci.ufmg.br/index.php/pci/article/view/235/22> >. Acesso em: 21 mar. 2012.

SILVA, A. K. *et al.*. Desvelando a interdisciplinaridade da Ciência da Informação: o enfoque dos alunos do PPGCI/UFMG. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 38, n. 1, 2009.

SILVA, A.; RIBEIRO, J. A.; RODRIGUES, L. A. *Sistemas de informação na Administração Pública*. 1. ed, 1. reimp., Rio de Janeiro: Revan, 2004.

SILVA, L. M. da. A normatização da contabilidade governamental: fatores críticos que impactam as informações dadas aos usuários das informações contábeis. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPEC)*, Brasília, v. 1, n. 1, art. 3, p. 25-38, jan/abr. 2007. Disponível em: <<http://www.repec.org.br/index.php/repec/article/view/3/3>>. Acesso em: 9 jul. 2013.

SILVA, E. C. R.; ALMEIDA, M. de S. A Gestão da Informação na Universidade Federal de Santa Catarina sob a abordagem da ecologia da informação. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS. 13., 2013. *Anais...* Florianópolis, 2013.

SILVA, C. E. T.; VASCONCELOS, A. L. F. de S.; SILVA, M. N. Prestação de Contas: A evidenciação dos conteúdos informativos no Relatório de Gestão da UFPE. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS, 13., 2013. *Anais...* Florianópolis, 2013.

SILVA, A. K. A.; LIMA, I. F.; ARAÚJO, C. A. A. Desvelando a interdisciplinaridade da Ciência da Informação: o enfoque dos alunos do PPGCI/UFMG. *Revista Ciência da Informação*, Brasília, DF, v. 38, n. 1, p. 31-44, jan./abr. 2009.

SILVA, J. A. F, *et al.* Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo no Tribunal de Contas do Estado do Ceará. In: ENCONTRO ANPAD, 35. *Anais...* Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB1623.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2015.

SLEUTJES, M.H.S.; OLIVIERA, F.B. A crise e a busca de autonomia nas universidades federais brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 3, p. 29-46, 1998.

SOUSA, E. R. *et al.* Mudança Organizacional e a Gestão nas Instituições de Ensino Superior. In: COLOQUIO DE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICAS, 13, 2013. *Anais...* Florianópolis, 2013.

SÖTHE, A.; SCARPIN, J. E. Transição do regime de competência no setor público: impactos na estrutura patrimonial dos municípios. *Revista de Informação Contábil (RIC)*, ISSN 1982-3967, v. 5, n. 2, p. 64-81, abr-jun/2011. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/ricontabeis/index.php/contabeis/article/viewFile/284/205>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SÖTHE, A.; DILL, R. P.; DRESEL, I. Evidenciação das informações contábeis: estudo dos governos municipais da região sul do Brasil. *Estudo & Debate*, Lajeado, v. 21, n. 2, p. 221-239, 2014. ISSN 1983-036X. Disponível em: <<http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/viewFile/1170/640>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

SPECK, B. W. (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp, 2002.

STIGLITZ, J. E. *Transparency in Government*. In: World Bank: The Right to Tell. The Role of Mass: Media in Economic. Washington DC: The World Bank, 2002. Disponível em: <[https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/new_web/download/papers/TransparencyinGovernment-Columbia-\(islampaper\).pdf](https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/new_web/download/papers/TransparencyinGovernment-Columbia-(islampaper).pdf)> Acesso em: 11 fev. 2015.

STIGLITZ, J. E. On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. *Oxford Amnesty Lecture*. Oxford, U.K. January 27, 1999. Disponível em: <https://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_On_Liberty_the_Right_to_Know_and_Public.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2015.

TARAPANOFF, K. (Org.). *Inteligência, informação e conhecimento em corporações*, Brasília: Ibict, Unesco, 2006.

TAKAHASHI, T. (Org.). *Sociedade da informação no Brasil: livro verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.com.br/ci000005.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

TRAPNELL, S. E. Freedom of Information Frameworks: Using actionable indicators to evaluate design and performance. In: World Bank, April 14, 2011. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/2857411343934891414/87874891361546839123/STrapnell_FOI_Rutgers\(15Apr2011\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/2857411343934891414/87874891361546839123/STrapnell_FOI_Rutgers(15Apr2011).pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2014.

TOUTAIN, L. M. B. B. (Org.). *Para entender a Ciência da Informação*: Salvador: Edufba, 2007.

VALENTE, N. T. Z.; FUJINO, A. Características qualitativas da informação contábil e os atributos e dimensões de qualidade na Ciência da Informação. In: CONGRESSO ANPCONT, 6., 2012, Florianópolis, *Anais eletrônicos...* Florianópolis: FURB, 2012. Disponível em: <<http://congressos.anpcont.org.br/congressos-antigos/vi/>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

VALENTE, N. T. Z. Qualidade da Informação Contábil na perspectiva da Ciência da Informação. São Paulo, 2014. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Universidade de São Paulo, 2014.

VIEIRA, E. F.; VIEIRA, M. M. F. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades federais brasileiras. *Revista de Administração Pública*, v. 37, n. 4, p. 899-920, 2003.

VIEIRA, L. E. P. de O. Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação. 2011. p. 21, Goiás. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br/handle/123456789/3665>>. Acesso em: 3 jun. 2013.

VAN DER HOEK, M. P. *Accountability in the Public Sector: The Dutch Experience*. Bulletin of the Transilvania University of Brasov. Series V: *Economic Sciences*. v. 3, n. 52, 2010. p. 341-352. Disponível em: <<http://but.unitbv.ro/BU2010/Series%20V/BULETIN%20V%20PDF/341%20Van%20de%20Hoeck%202.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2012.

VAN DER HOEK, M. P. From Cash to Accrual Budgeting and Accounting in the Public Sector: the Dutch Experience. *Public Budgeting & Finance*. Spring 2005.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos PPG-AU/FAUFBA*, v. 9, p. 45-62, 2010. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5111/3700>>. Acesso em: 9 jun. 2014.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A Reforma na Contabilidade Pública Brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. *Revista de Informação Contábil(RIC)*, ISSN 1982-3967, v. 6, n. 2, p. 01-20, abr-jun/2012.

WORLD BANK. *Public Accountability Mechanisms (PAM)*. In: World Bank Governance and Public Sector Group. Methodology Paper, September 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1361546839123/PAMmethodology_30Sept2013.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2014.

WORLD BANK. *The Current State of Fiscal Transparency: Norms, Assessment, and Country Practices*. In: World Bank Governance and Public Sector Group. Premnote, Sept., 2013, n. 4. Disponível em:<<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1361973400317/GPSMSpecialSeries4.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2014.

WYNNE, A. Is the Move to Accrual Based Accounting a Real Priority for Public Sector Accounting, *Public Fund Digest*, v. 6, n. 1, p. 25-39, 2007. Disponível em:<http://www.researchgate.net/publication/228263237_Is_the_Move_to_Accrual_Based_Accounting_a_Real_Priority_for_Public_Sector_Accounting>. Acesso em: 23 fev. 2014.

ZINS, C. Conceptions of information science. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, v. 58, n. 3, p. 335-350, 2007. Disponível em: <www.success.co.il/is/zins_conceptsof_is.pdf> . Acesso em: 6 dez. 2011.

GLOSSÁRIO

O Glossário a seguir apresenta os conceitos usados neste trabalho como forma de facilitar o entendimento do leitor conforme o contexto do tema abordado.

Quadro 27 - Principais conceitos utilizados no trabalho

Conceito	Definição	Autoria
Contas Públicas	É o conjunto de dados e informações de natureza orçamentária, financeira e patrimonial sintetizados em demonstrações contábeis e relatórios de diversas naturezas, produzidas pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento	Adaptado de Governo Pernambuco (2014) e Platt Neto <i>et al.</i> (2006)
Demanda	Demanda contextual é responsável pelas transações correntes de informação para que o indivíduo possa permanecer e se manter em seus espaços de convivência profissional, social, econômica e política. As demandas por informação podem ocorrer de diversas formas: demanda pessoal, por telefone, por e-mail, ou por meio do canal do serviço de informação ao cidadão	Adaptado de Barreto (1999)
Informação Contábil	Informações de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações	Adaptado de CFC (2012)
Prestação de Contas	Demonstrativo organizado pelo próprio agente, entidade ou pessoa designada, acompanhado ou não de documentos comprobatórios das operações de receita e despesa, os quais, se aprovados pelo Ordenador de Despesa, integrarão a sua tomada de contas. É também o levantamento organizado pelo Serviço de Contabilidade das entidades da Administração Indireta, inclusive das Fundações instituídas pelo Poder Público	STN (2014)
Portal Público	Também denominado, <i>site</i> , portal <i>internet</i> , portal <i>web</i> ou portal de consumidores, provê ao consumidor uma única interface à imensa rede de servidores que compõe a <i>internet</i>	Adaptado de Dias (2001)
Portal de Transparência	Apresenta ao cidadão, em um único sítio, informações sobre a aplicação de recursos públicos federais, a partir da consolidação de milhões de dados oriundos de diversos órgãos do Governo Federal relativos a Programas e Ações de Governo	CGU (2014)
Sistema contábil	Representa a estrutura de informações sobre identificação, mensuração, avaliação, registro, controle e evidenciação dos atos e dos fatos da gestão do patrimônio público, com o objetivo de orientar e suprir o processo de decisão, a prestação de contas e a instrumentalização do controle social	CFC (2012)
Página de Transparência	Apresentam dados referentes às despesas realizadas por cada órgão e entidade da Administração Pública Federal, com informações sobre execução orçamentária, licitações, contratações, convênios, diárias e passagens. Cada órgão ou entidade tem sua própria Página de Transparência com informações detalhadas sobre sua respectiva execução orçamentária	CGU (2014)
Transparência	A abertura, honestidade e responsabilidade em transações públicas e privadas. O termo "transparência" é frequentemente usada para significar a abertura no funcionamento das instituições. Ela está ligada a uma série de exigências para o acesso público mais amplo à informação	IMF (2014)

Fonte: Elaborado pela autora conforme referências citadas.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE CAMPO:
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E FINANÇAS (DCF)**

Questionário de pesquisa para doutorado
*Transparência e Acesso à Informação: um estudo da demanda por informações
contábeis nas Universidades Federais Brasileiras*

Este questionário faz parte da pesquisa de doutorado em Ciência da Informação do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (UnB), intitulada “**Transparência e Acesso à Informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas Universidades Federais Brasileiras**”, que possui como pesquisadora responsável a Sra. Janyluce Rezende Gama. A pesquisa tem como objetivo obter informações sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a nova demanda por informações contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo e os dados coletados serão utilizados unicamente para fins científicos e acadêmicos. O questionário está organizado em duas partes, sendo uma com questões estruturadas e outra com questões abertas.

BLOCO I – PERFIL DO RESPONDENTE

Tempo no setor:

- Até 5 anos
- 5 a 10 anos
- 10 a 15 anos
- Mais de 15 anos

Escolaridade:

- Técnico
- Graduação
- Especialização
- Mestrado/Doutorado

Área de formação: _____

BLOCO II – DEMANDA POR INFORMAÇÃO CONTÁBIL

1. Qual a frequência da demanda por informações contábeis no meu setor?
 - Não existe
 - Permanente
 - Sazonal
2. Considero que a frequência da demanda por informações contábeis no meu setor é:
 - Baixa
 - Normal
 - Alta
3. Quem são os usuários das informações contábeis no meu setor?
 - Interna (servidores)
 - Externa (fornecedores, sociedade etc.)
 - Ambas
4. A demanda por informações contábeis no meu setor ocorre:

- () Até 3 atendimentos ao dia
 () 4 ou mais atendimentos ao dia
 () Até 3 atendimentos na semana
 () 4 ou mais atendimentos na semana
 () Algumas vezes no mês

5. Meu grau de conhecimento em relação às informações contábeis exigidas pelos instrumentos de transparência descritos a seguir é:

1. LC n.º 101/00; () Nenhum () Baixo () Médio () Alto
 2. Decreto n.º 5.432/05; () Nenhum () Baixo () Médio () Alto
 3. LC n.º 131/09; () Nenhum () Baixo () Médio () Alto
 4. Lei n.º 12.527/11; () Nenhum () Baixo () Médio () Alto
 5. Decreto n.º 7.724/12; () Nenhum () Baixo () Médio () Alto

Observação:

1. *Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;*
 2. *Decreto dos Portais de Transparência do Governo Federal;*
 3. *Lei da Transparência;*
 4. *Lei de Acesso à Informação – LAI;*
 5. *Decreto que regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal.*

6. Meu grau de conhecimento em relação às informações do portal de transparência da UFES é:

- () Desconheço
 () Conheço, mas não tenho o hábito de consultar
 () Consulto sempre que preciso

7. Considero às informações do portal de transparência da UFES:

- () Ruim
 () Suficiente
 () Muito bom

8. A demanda por informação contábil no meu setor diz respeito à:

Classificação da frequência da demanda	
1	Rara demanda
2	Baixa demanda
3	Média demanda
4	Alta demanda
5	Altíssima demanda

Informações exigidas pela legislação	Instrumento de Transparência e seus dispositivos	Classificação da Demanda				
		1	2	3	4	5
1. Demonstrações Contábeis Consolidadas						
Balanco orçamentário	Lei 9.755/08, art 1º e LC 101, art. 48	1	2	3	4	5
Balanco financeiro	Lei 9.755/08, art 1º e LC 101, art. 48	1	2	3	4	5
Balanco patrimonial	Lei 9.755/08, art 1º e LC 101, art. 48	1	2	3	4	5

Demonstração das variações patrimoniais	Lei 9.755/08, art 1º e LC 101, art. 48	1	2	3	4	5
Demonstração dos fluxos de caixa	Lei 9.755/08, art 1º e LC 101, art. 48	1	2	3	4	5
2. Processo de Licitação		1	2	3	4	5
Número do correspondente processo	Portaria 140/2006, art. 10; LC 131/09, art.48; D 7.185/10, art. 7º; L. 12.527, art.8º	1	2	3	4	5
Informações sobre dispensa ou inexigibilidade	LC 131/09, art.48; D 7.185/10, art. 7º	1	2	3	4	5
Bem fornecido ou serviço prestado	LC 131/09, art.48; D 7.185/10, art. 7º; L. 12.527, art.8º	1	2	3	4	5
Respectivos editais e resultados	Portaria 140/2006, art. 10; L. 12.527/11, art. 8º	1	2	3	4	5
Todos os Contratos Administrativos	L. 12.527/11, art. 8º	1	2	3	4	5
3. Despesa Pública Orçamentária		1	2	3	4	5
Empenho	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Liquidação	Portaria 140/2006, art. 9; LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Pagamento	Portaria 140/2006, art. 9; LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Número do correspondente processo da execução	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Unidade orçamentária	LC 131, art. 48 e Decreto 7.185, art. 7º	1	2	3	4	5
Função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto	Decreto 7.185, art. 7º	1	2	3	4	5
Pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento	LC 131, art. 48 e Decreto 7.185, art. 7º	1	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
4. Receita Pública Orçamentária		1	2	3	4	5
Previsão	D 7.185/10, art. 7º	1	2	3	4	5
Lançamento	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Arrecadação	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Recursos extraordinários	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
5. Demais documentos		1	2	3	4	5
Operações de Crédito	Decreto 5.432, art. 1º	1	2	3	4	5
Administração do Patrimônio Público	Lei 12.527/11, art. 7º	1	2	3	4	5
Acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades	Lei 12.527/11, art. 8º	1	2	3	4	5
Relatório Resumido de Execução Orçamentária	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Relatório de Gestão Fiscal	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Relatório de Auditoria da CGU	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5

Relatório da Auditoria Interna	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Parecer Prévio da Prestação de Contas	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Prestações de contas relativas a exercícios anteriores	LC 131, art. 48	1	2	3	4	5
Lei Orçamentária Anual	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Plano Plurianual	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Lei de Diretrizes Orçamentárias	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Parecer Prévio da Prestação de Contas simplificado	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Lei Orçamentária Anual simplificada	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Plano Plurianual simplificada	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Lei de Diretrizes Orçamentárias simplificada	LC 101/00, art. 48	1	2	3	4	5
Informações de custos dos bens e serviços prestados ao setor público	LC 101/00, art. 50; D. 6976/09, art. 3	1	2	3	4	5

BLOCO III - DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

Como você classifica suas perspectivas em relação à implementação da LAI, de um grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.	1	2	3	4
<i>1. Mais transparência sobre as atividades da Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>2. Mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.)</i>	1	2	3	4
<i>3. Uso da Informação pelo gestor público, em tempo real, para tomada de decisão</i>	1	2	3	4
<i>4. Melhoria no uso dos recursos públicos por parte dos gestores</i>	1	2	3	4
<i>5. Redução, combate e prevenção da corrupção</i>	1	2	3	4
<i>6. Aumento do controle social</i>	1	2	3	4
<i>7. Conscientização do servidor público quanto ao seu papel</i>	1	2	3	4
<i>8. Maior respeito aos direitos humanos</i>	1	2	3	4
<i>9. Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública frente aos organismos internacionais</i>	1	2	3	4
<i>10. Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>11. Aproximação entre o cidadão e a Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>12. Aumento da sua satisfação no trabalho.</i>	1	2	3	4
Como você classifica os desafios em relação à implementação da LAI, de um grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.	1	2	3	4
<i>1. Aumento da carga de trabalho do servidor público</i>	1	2	3	4
<i>2. Falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias</i>	1	2	3	4
<i>3. Falta de recursos humanos para execução do trabalho</i>	1	2	3	4
<i>4. Falta de treinamentos para a execução do trabalho</i>	1	2	3	4
<i>5. Má utilização das informações obtidas</i>	1	2	3	4
<i>6. Uso indevido dessas informações pela imprensa</i>	1	2	3	4
<i>7. Uso político das informações obtidas</i>	1	2	3	4
<i>8. Solicitações excessivas e descabidas</i>	1	2	3	4
<i>9. Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>10. Mais conflitos entre o cidadão e a Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>11. Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados</i>	1	2	3	4
<i>12. Alienação e desmotivação do servidor público</i>	1	2	3	4

PERGUNTAS ABERTAS PARA O DCF:

1. A demanda por informações contábeis era considerada grande antes da implementação dos portais de transparência do Governo Federal e da Lei de Acesso à Informação? Aumentou ou reduziu?
2. Existe demanda por informações não financeiras (como provisões, apropriação por competência de 13º salário e férias, depreciação etc.) após a implementação da LAI?
3. Que tipo de informação é mais solicitada agora (orçamentária, financeira, patrimonial, custos etc.)?
4. Consegue perceber aspectos negativos na mudança das normas de contabilidade governamental, quais?

Qualquer dúvida, favor entrar em contato com:

Janyluce Rezende Gama

Tel.: 27. 9.9791.2667.

Grata pela sua colaboração!

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA PESQUISA DE CAMPO: OUVIDORIA-GERAL

Questionário de pesquisa para doutorado

Transparência e Acesso à Informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas Universidades Federais Brasileiras

Este questionário faz parte da pesquisa de doutorado em Ciência da Informação do Programa de Pós-graduação em Ciência da Informação da Universidade de Brasília (UnB), intitulada “**Transparência e Acesso à Informação: um estudo da demanda por informações contábeis nas Universidades Federais Brasileiras**”, que possui como pesquisadora responsável a Sra. Janyluce Rezende Gama. A pesquisa tem como objetivo obter informações sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) e a nova demanda por informações contábeis na Universidade Federal do Espírito Santo e os dados coletados serão utilizados unicamente para fins científicos e acadêmicos. O questionário está organizado em duas partes, sendo uma com questões estruturadas e outra com questões abertas.

BLOCO I – PERFIL DO RESPONDENTE

Tempo no setor:

- () Até 5 anos
 () 5 a 10 anos
 () 10 a 15 anos
 () Mais de 15 anos

Escolaridade:

- () Técnico
 () Graduação
 () Especialização
 () Mestrado/Doutorado

Área de formação: _____

BLOCO II – GESTÃO DA INFORMAÇÃO E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

Como você classifica as práticas de gestão da informação e os sistemas de informação da UFES em relação à implementação da LAI, de um grau de 1 a 4, sendo 1 <u>Discordo Totalmente</u> e 4 <u>Concordo Totalmente</u> .	1	2	3	4
A) Desenvolvimento de um plano de ação para implementação da LAI				
A1) Foram identificadas necessidades e estabelecidas metas.	1	2	3	4
A2) Foram identificados os desafios e obstáculos para implementação da LAI.	1	2	3	4
A3) Foram identificados os tipos de informações que poderiam ser mais frequentemente solicitadas.	1	2	3	4
A4) Foi verificado se há informação em formatos de difícil acesso.	1	2	3	4
A5) Foi verificado que informações a universidade pode divulgar proativamente (além do rol mínimo exigido pela lei)	1	2	3	4
A6) Sei como são geradas as novas informações e onde elas são armazenadas.	1	2	3	4

A7) Considero que a gestão das informações é padronizada e coordenada entre os setores e departamentos.	1	2	3	4
A8) Realizei os treinamentos necessários sobre a LAI para iniciar meu trabalho com eficiência.	1	2	3	4
A9) Considero ter todos os instrumentos de suporte tecnológico para realizar minhas atividades na universidade.	1	2	3	4
A10) Considero ter todos os instrumentos de suporte de recursos humanos para realizar minhas atividades na universidade.	1	2	3	4
B) Avaliação do processo atual de gestão da informação				
B1) Sei que esta universidade possui um setor de gestão da informação.	1	2	3	4
B2) Recebi informações sobre as atribuições do setor de gestão da informação da universidade.	1	2	3	4
B3) Conheço as práticas de gestão da informação da universidade.	1	2	3	4
B4) Sei como e a quem devo solicitar informações na universidade para atender a LAI.	1	2	3	4
C) Uso dos Sistemas de Informação				
C1) Conheço os Sistemas de Informação utilizados pela universidade;	1	2	3	4
C2) Considero os Sistemas de Informação da universidade eficientes para o atendimento da LAI;	1	2	3	4
C3) Recebi treinamento do Governo Federal para utilizar o e-SIC da CGU;	1	2	3	4
C4) Considero este treinamento suficiente para realizar minhas atividades;	1	2	3	4
C5) Considero o e-SIC uma ferramenta de gestão;	1	2	3	4
C6) Não tive problemas em utilizar o VCGE (Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico) para classificar as demandas de informações no e-SIC;	1	2	3	4
C7) Considero o VCGE uma ferramenta de gestão.	1	2	3	4

BLOCO III - DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LAI

	1	2	3	4
Como você classifica suas <u>perspectivas</u> em relação à implementação da LAI, no grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com certeza irá ocorrer.				
1. Mais transparência sobre as atividades da Administração Pública	1	2	3	4
2. Mais transparência nas contas públicas (contratos, balanços, relatórios de auditoria etc.)	1	2	3	4
3. Uso da Informação pelo gestor público, em tempo real, para tomada de decisão	1	2	3	4
4. Melhoria no uso dos recursos públicos por parte dos gestores	1	2	3	4
5. Redução, combate e prevenção da corrupção	1	2	3	4
6. Aumento do controle social	1	2	3	4
7. Conscientização do servidor público quanto ao seu papel	1	2	3	4
8. Maior respeito aos direitos humanos	1	2	3	4
9. Fortalecimento da credibilidade e melhoria da imagem da Administração Pública frente aos organismos internacionais	1	2	3	4
10. Aumento da confiança do cidadão na Administração Pública	1	2	3	4
11. Aproximação entre o cidadão e a Administração Pública	1	2	3	4
12. Aumento da sua satisfação no trabalho.	1	2	3	4
Como você classifica os <u>desafios</u> em relação à implementação da LAI, no grau de 1 a 4, sendo 1 um fato impossível de ocorrer e 4 um fato que com	1	2	3	4

certeza irá ocorrer.				
<i>1. Aumento da carga de trabalho do servidor público</i>	1	2	3	4
<i>2. Falta de infraestrutura dos sistemas de informação e demais tecnologias</i>	1	2	3	4
<i>3. Falta de recursos humanos para execução do trabalho</i>	1	2	3	4
<i>4. Falta de treinamentos para a execução do trabalho</i>	1	2	3	4
<i>5. Má utilização das informações obtidas</i>	1	2	3	4
<i>6. Uso indevido dessas informações pela imprensa</i>	1	2	3	4
<i>7. Uso político das informações obtidas</i>	1	2	3	4
<i>8. Solicitações excessivas e descabidas</i>	1	2	3	4
<i>9. Maior burocratização (“emperramento da máquina”) da Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>10. Mais conflitos entre o cidadão e a Administração Pública</i>	1	2	3	4
<i>11. Vantagens desproporcionais e indevidas para grupos de interesses bem situados para obter essas informações e usá-las para seus fins privados</i>	1	2	3	4
<i>12. Alienação e desmotivação do servidor público</i>	1	2	3	4

PERGUNTAS ABERTAS PARA A OUVIDORIA GERAL

1. Sempre que há procura por um documento (ou registro da informação) este é encontrado facilmente?
2. Sempre que há solicitação de informação ao gestor esta é atendida prontamente sem problemas?
3. Existe *feedback* da atividade realizada no seu setor, aspecto necessário para o desenvolvimento do seu trabalho? Com qual periodicidade?
4. Considera que aumentou consideravelmente seu volume de trabalho depois da implementação da LAI? Em que proporção?
5. Qual o principal ponto positivo e negativo da implementação da LAI:
 - a) **Positivo:**
 - b) **Negativo:**
5. Está satisfeito com a atividade realizada na universidade?
6. Demais comentários:

Qualquer dúvida, favor entrar em contato com:

Janyluce Rezende Gama

Tel.: 27. 9.9791.2667.

Grata pela sua colaboração!

APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO E ANÁLISE DE DADOS DO PRÉ-TESTE APLICADO NA UFES

RESPONDENTES: SERVIDORES DO DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE E FINANÇAS
– DCF (Divisão de Contabilidade)

PERÍODO DE COLETA DE DADOS: 18 a 29 de março de 2013.

BLOCO I. Perfil:

Tempo do Servidor no Setor

Até 5 anos	90%
5 a 10 anos	10%
Total	100%

Formação

Graduação	55%
Especialização	45%
Total	100%

BLOCO II - Sistema de Informação Contábil		SIM	NÃO	NÃO SEI
1	Sei que a contabilidade aplicada ao setor público está passando por transformações para atender ao processo de convergência com as normas internacionais.	100%	0%	0%
2	O sistema computadorizado com o qual trabalho tem passado por constantes transformações para atender a nova legislação contábil.	56%	33%	11%
3	São oferecidos treinamentos no novo sistema sempre que há alterações relevantes.	22%	78%	0%
4	O sistema com o qual trabalho atende a todas as minhas necessidades.	33%	67%	0%
5	A informação relevante no meu setor é devidamente identificada, documentada, armazenada e comunicada tempestivamente às pessoas adequadas.	44%	44%	11%
6	O sistema informatizado usado pelo setor de contabilidade é integrado ao sistema do setor de Patrimônio.	11%	44%	44%
7	O sistema informatizado usado pelo setor de contabilidade é integrado ao sistema do setor de Recursos Humanos.	22%	44%	33%
8	O sistema informatizado usado pelo setor de contabilidade é integrado ao sistema do setor de Almoxarifado.	11%	44%	44%
9	O sistema informatizado usado pelo setor de contabilidade é integrado ao sistema do setor Jurídico.	0%	33%	67%
10	O sistema informatizado do meu setor pode ser consultado por servidores de outros setores da UFES.	56%	22%	22%
11	Tenho acesso para consultar informações no sistema de informação de outros setores da UFES.	11%	67%	11%
12	Considero necessário para o bom desenvolvimento do meu trabalho ter acesso para consulta nos sistema de informação de outros setores da UFES.	78%	22%	0%
13	Quando necessito de informações de outros setores não tenho dificuldades para conseguir.	0%	67%	33%
14	A Administração Pública Federal busca informações constantes, no sistema de informação contábil, para a tomada de decisões.	33%	0%	67%
15	O setor de contabilidade está registrando mensalmente a depreciação de bens públicos no sistema de informação.	33%	0%	67%
16	O setor de contabilidade registrou o ajuste de adoção inicial realizado nos bens públicos da UFES.	11%	0%	89%
17	O setor de contabilidade está registrando mensalmente provisão de férias e 13º salário dos servidores.	0%	22%	78%
18	O setor de contabilidade está registrando ajuste para perdas no almoxarifado.	0%	0%	100%
19	O setor de contabilidade está registrando mensalmente provisões de contingências no jurídico.	0%	0%	100%
BLOCO III – LAI		SIM	NÃO	NÃO SEI
20	Sei que com a edição da Lei de Acesso a Informações (LAI) poderão ser solicitadas informações contábeis, com prazo de 20 dias para atendê-las.	33%	11%	56%
21	Meu setor tem condições de atender as solicitações no prazo determinado na lei (LAI) sem dificuldades.	33%	22%	44%
22	Com a Lei de Acesso a Informação já foi solicitada informações do sistema de informação do meu setor que foram atendidas no prazo correto.	22%	0%	78%
23	Sei que a UFES possui gestão de documentos para auxiliar no atendimento eficiente da Lei de Acesso a Informação.	11%	0%	89%
24	Considero que a UFES não tem condições de atender os prazos da Lei de Acesso a Informação.	11%	11%	78%

Foi verificado ainda em entrevista ao diretor do DCF:

1. As demandas por informações contábeis no setor são recorrentes e algumas vezes chegam a atrapalhar a realização das atividades dos servidores.
2. A necessidade de uma página para este setor no portal da UFES. Segundo ele, é uma reivindicação antiga do setor junto ao NPD (Núcleo de Processamento de Dados) da Instituição.

