

TRANSPARÊNCIA ATIVA, DADOS ABERTOS E DESEMPENHO: ANÁLISE DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS BRASILEIRAS

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro

Marco Antônio Carvalho Teixeira

Resumo

Este estudo dedica-se ao tema das relações causais entre transparência e desempenho nas universidades federais brasileiras. Buscamos identificar se compromisso institucional com políticas de transparência, medidos pela disponibilidade ativa de informações e da existência de planos de dados abertos (PDA), possuem efeito no desempenho acadêmico dessas instituições. Partimos da hipótese de que as universidades federais brasileiras com maior compromisso com transparência, possuem maior desempenho, medidos por indicadores de resultados acadêmicos, como o índice geral de cursos (IGC) e a taxa de sucesso na graduação (TSG). De natureza quantitativa, os métodos de pesquisa utilizados foram a análise exploratória de dados (AED), teste t para amostras independentes e regressão linear múltipla. Os resultados demonstram que o desempenho institucional em transparência tem pouca relação com o desempenho das universidades públicas federais. Foi possível perceber que as instituições que possuem PDA's, elaborados e publicados, possuem maior taxa de transparência ativa. E, que, outros fatores, como a capacidade da burocracia institucional, medidas pela produtividade e qualificação de servidores docentes, e fatores relacionados à pós-graduação, como o número e a qualificação dos programas de pós-graduação e o grau de envolvimento discente na pós, afetam positivamente o desempenho dessas instituições. O que não desmerece a necessidade das Universidades em fortalecer seus mecanismos institucionais de Transparência.

Palavras-chave: transparência, dados abertos, desempenho acadêmico, qualidade acadêmica.

Abstract

This study is dedicated to the topic of causal relationships between transparency and performance in Brazilian federal universities. We seek to identify whether institutional commitment to transparency policies, measured by the active availability of information and the existence of open data plans (ODP), have an effect on the academic performance of these institutions. We hypothesize that Brazilian federal universities with greater commitment to transparency have higher performance, measured by academic outcome indicators such as the general course index (IGC) and the undergraduate success rate (TSG). Quantitative in nature, the research methods used were exploratory data analysis (EDA), t-test for independent samples and multiple linear regression. The results show that institutional performance in transparency has little relationship with the performance of federal public universities. It was possible to realize that institutions that have PDA's, elaborated and published, have a higher rate of active transparency. Other factors, such as the capacity of the institutional bureaucracy, measured by the productivity and qualification of teaching staff, and factors related to postgraduate studies, such as the number and qualification of postgraduate programs and the degree of student involvement in postgraduate studies, positively affect the performance of these institutions.

key words: transparency, open data, academic performance, academic quality.

1. INTRODUÇÃO

Este estudo se enquadra na agenda de pesquisa de relações causais entre transparência e desempenho governamental (Batista, Rocha & Santos, 2020), partindo da análise do compromisso institucional com transparência e desempenho em gestão das universidades federais brasileiras.

A legislação brasileira trouxe implicações organizacionais para a adoção de mecanismos de transparência e disponibilidade de abertura de dados a partir dos anos 2000, mais precisamente pela imposição de dispositivos legais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº101/2000), Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009), Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e da Política de Dados Abertos para o executivo federal (Decreto nº 8.777/2016). Estes mecanismos foram importantes esforços em regulamentar instrumentos legais e normativos que visam aumentar a transparência e fixar limites aos políticos e administradores na ação pública, bem como reforçar o direito dos cidadãos de receber dos órgãos públicos informações de interesse pessoal e coletivo.

Ao passo da exigência transparência e ética, crescem também os esforços e busca pelo bom desempenho de qualquer órgão no âmbito da administração pública fomentada, principalmente, no contexto da reforma gerencial (Pacheco, 2009), a partir da incorporação de instrumentos para a melhoria dos processos e aperfeiçoamento da gestão, buscando qualificar os serviços públicos entregues à sociedade. Nesse sentido, avançam também, indicadores para avaliar e monitorar as políticas públicas e os seus resultados (Costa & Castanhar, 2003).

Pesquisadores de diversos campos do conhecimento tem destacado a importância da transparência e do seu potencial poder explicativo sobre desempenho institucional e para uma melhor governança (Berliner, 2014; Bauhr & Grimes, 2017; Zuccolotto & Teixeira, 2019).

Neste estudo, buscamos identificar se compromisso institucional de universidades federais com políticas de transparência, medidos pela disponibilidade ativa de informações e da existência de planos de dados abertos, possuem efeito no desempenho dessas instituições. Partimos da hipótese de que as universidades federais brasileiras com maior compromisso com transparência, possuem maior desempenho, medidas por indicadores de resultados acadêmicos.

O compromisso institucional com a transparência foi medido pela taxa de transparência ativa (TA) e a existência de plano de dados abertos (PDA). A TA é um indicador monitorado pela Controladoria Geral da União (CGU) para acompanhar a disponibilidade ativa de informações dessas instituições, e a existência de PDA, demonstra a institucionalização da política de dados abertos do executivo federal pelas universidades, a partir da existência

de bases abertas e a disponibilidades dessas bases. Como *proxies* de desempenho utilizamos indicadores de resultados determinados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Ministério da Educação (MEC), para o acompanhamento das universidades, sendo eles o de qualidade acadêmica intitulado Índice Geral de Cursos (IGC) e a Taxa de Sucesso na Graduação (TSG), assim como foram incluídas variáveis de gestão universitária e variáveis relacionadas ao perfil burocrático e acadêmico dessas instituições acompanhadas pelo TCU e pelo MEC.

A pesquisa possibilitou identificar as taxas de cumprimento de transparência ativa geral e por setores das universidades, bem como àquelas que institucionalizaram a política de dados abertos a partir da existência de plano de dados abertos, assim como permitiu analisar fatores relacionados ao desempenho acadêmico dessas instituições.

Este artigo está estruturado a partir desta introdução, buscando elencar os objetivos e contexto do problema de pesquisa. Na segunda seção, apresenta-se os aspectos teóricos relacionados ao tema da transparência e dados abertos. Na terceira seção, são apresentados os procedimentos metodológicos, destacando as variáveis de análise e os métodos estatísticos utilizados. Na quarta, os resultados e a partir da análise das relações causais entre a transparência e desempenho. E, por fim, as considerações finais destacando as contribuições do estudo, que se dá, fundamentalmente, na análise da temática de transparência aliada ao desempenho, tema importante na literatura, ao passo da investigação em universidades públicas, pouco explorada nessa literatura comparada.

2. TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS

Diversos estudos e autores retratam a importância dos instrumentos de transparência no setor público para potencializar a disponibilização de informações, a comunicação e a participação dos cidadãos, o acompanhamento e o monitoramento de serviços públicos e dos próprios órgãos de governo (Fernandes & Teixeira, 2020; Cucciniello, Porumbescu & Grimmelikhuisen, 2017).

Estudiosos do tema da transparência como Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) destacam que a maior parte das análises da transparência no Brasil, focam na transparência orçamentária, do processo de compras, institucional, social e de contratos. E que “apesar da importância atribuída à transparência nos últimos anos, tanto seu conceito como seu sentido ainda permanecem fluidos” (Zuccolotto & Teixeira, 2019, p.8).

Sabe-se que os estudos permeiam a discussão da transparência, destacam sua importância como base para a *accountability*, instrumento importante para o combate a má gestão e a corrupção, geração de confiança pública e acesso aos cidadãos de informações

dos governos (Speck, 2022; Zuccolotto & Teixeira, 2019). Transparência como condição essencial para a aproximação da sociedade, como preceito democrático (Hanberger (2009); Raupp & Pinho, 2013; Rocha, Zuccolotto, & Teixeira, 2020), e importante instrumento na defesa e aprimoramento da democracia (Fernandes, Fernandes, & Teixeira, 2018). Assim, como a transparência para a redução da assimetria de informações entre Estado e a sociedade (Buta, Teixeira, & Schurgelies, 2018). Além de corrigir baixa performance. (O'Neill, 2006).

Importante marcos no Brasil para a promoção da transparência foram a Lei de Acesso à Informação brasileira e a Política de Dados Abertos.

A Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira é resultado do avanço paulatino em normas de transparência ao consolidar um marco regulatório a respeito do acesso à informação pública e do reconhecimento do direito à informação como direito fundamental a um regime democrático (Saraceno & Monteiro, 2021). Ela atinge todas as esferas federativas e poderes, não deixando margem para que algumas instituições entendam pela sua não submissão à norma, regulamentando de forma sistemática o direito a informações públicas previsto na CF/88 (Saraceno & Monteiro, 2022).

Além da transparência passiva, a LAI está inserida num paradigma de transparência ativa em que o Estado deve operar mediante a publicação proativa de informações, mediante processos simples e, idealmente, automatizados (Saraceno & Monteiro, 2021). Tal postura decorre do princípio da máxima divulgação (a publicidade é regra; o sigilo, exceção). Neste estudo, entendemos a transparência ativa como divulgação de informação de forma espontânea pelo poder público (CGU, 2020; Buta, Teixeira, & Schurgelies, 2017), independentemente de qualquer solicitação (Fernandes, Fernandes, & Teixeira, 2018, p.138).

No Brasil, seguindo a tendência mundial de acesso a dados abertos, em 2012 foi criado o portal brasileiro de Dados Abertos do Governo Federal. Este buscou implementar os princípios internacionais de Dados Abertos, de maneira que para a gestão pública pudesse ser considerada mais transparente, deveria fornecer aos cidadãos informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados (Cruz, Ferreira, Silva & Macedo, 2012; Silva, Monteiro & Reis, 2020).

Mais recentemente destaca-se a Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016) que definiu regras para disponibilização de dados abertos governamentais no âmbito do poder executivo federal, tendo como um dos objetivos a promoção da publicação de dados contidos em bases de dados de órgãos e entidades da administração pública federal autárquica e fundacional sob a forma de dados abertos. Zuccolotto & Teixeira (2019) destacam que os

dados abertos permitem sua reorganização para outros fins, pois referem-se às informações mais próximas da fonte, atraindo o interesse de um número maior de pessoas.

O instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, é o Plano de Dados Abertos (PDA). O seu papel é o de planejar as ações de abertura de dados abertos nas organizações públicas. Cada órgão/entidade possui a obrigação de elaborar um PDA com vigência de dois anos, a contar da publicação do documento (CGU, 2023).

Neste estudo, para a análise do compromisso institucional com a transparência em universidades federais, utilizaremos como referência a taxa de transparência ativa e a existência de plano de dados abertos (PDAs). Em seguida analisaremos a relação da transparência, a partir dessas variáveis, com o desempenho acadêmico dessas instituições.

A transparência pública e o desempenho estão intimamente relacionados, pois a transparência é um dos principais mecanismos para garantir que o desempenho do governo esteja alinhado com as expectativas da população e que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e eficaz.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como descritiva de natureza quantitativa. Sobre variáveis de compromisso institucional com a transparência, foram analisados itens de transparência ativa (TA) geral e por setores, a partir das principais exigências da Lei de Acesso à Informação e da disponibilização ativa de informações monitorados pela CGU, bem como a adesão à política de dados abertos, a partir da existência de plano de dados abertos (PDA) e das bases de dados disponibilizadas pelas universidades. Estes dados encontram-se disponíveis no painel da LAI e no painel de monitoramento de dados abertos do governo federal. Painéis de dados e informações administrados pela CGU e disponibilizados nos seguintes sítios eletrônicos: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> e <http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>.

Como *proxies* de desempenho, utilizou-se variáveis de apreciadas pelo TCU e pelo MEC, que mensuram a qualidade acadêmica a partir do Índice Geral de Cursos (IGC) e da Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) dessas instituições. O IGC é baseado na média ponderada das notas dos cursos de graduação e pós-graduação de cada instituição e busca sintetizar a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado da mesma instituição de ensino (MEC, 2022). Já a TSG representa o número de alunos da graduação que concluem o curso no tempo de duração prevista. Para Santos *et al.* (2017), este indicador além de refletir a qualidade acadêmica, possui relação aos investimentos realizados em

assistência, bolsas, moradia e outros por parte da instituição na graduação. Desta maneira, foi considerada para o estudo, uma variável de desempenho que considera a qualidade na perspectiva da graduação e da pós-graduação, e outra somente da graduação. Sendo uma escolha balizada para possibilitar uma análise mais homogênea entre as universidades, considerando o diverso perfil, inclusive possibilitando a inclusão das universidades criadas nas últimas décadas no Brasil, a partir das políticas de expansão, e que ainda estão em processo de crescimento e amadurecimento da pós-graduação.

Foram incluídas variáveis explicativas relacionadas à gestão universitária e ao perfil burocrático e acadêmico, utilizadas pelo TCU e pelo MEC, para o acompanhamento dessas instituições. As variáveis consideradas no estudo estão dispostas no quadro 1.

Quadro 1 – Dimensões e variáveis utilizadas no estudo

Dimensão	Variáveis	Ano de referência	Fonte de dados
Transparência Ativa (TA)	Itens avaliados	2022	CGU
	Itens cumpridos		
	Taxa de transparência ativa (%)		
Transparência Ativa (TA) por setores	Institucional	2022	CGU
	Ações e programas		
	Participação social		
	Auditorias		
	Convênios e Transferências		
	Receitas e despesas		
	Licitações e Contratos		
	Servidores		
	Informações classificadas		
	Serviço de Informação ao Cidadão – SIC		
	Perguntas Frequentes		
	Dados abertos		
	Ferramentas e aspectos tecnológicos dos sites dos órgãos		
Outros			
Plano de Dados Abertos (PDA)	Existência de PDA 0 - Não 1 – Sim	2022	CGU
Indicadores de desempenho acadêmico	TSG - Taxa de Sucesso na Graduação	2021	TCU
	IGC - Índice Geral de Cursos	2019	MEC
Indicadores de gestão	CCAE - Custo Corrente/Aluno Equivalente (sem Hospitais Universitários)		TCU
	ATIPE - Aluno Tempo Integral / Professor Eqv.40h		
	ATIFE - Aluno Tempo Integral / Funcionário Eqv.40h (sem Hospitais Universitários)		

	FEPE - Funcionário Eqv.40h (sem Hospitais) / Professor Eqv.40h	2021	
	GPE - Grau de Participação Estudantil		
	GEPG - Grau de Envolvimento Discente com Pós-Graduação		
	CCAPES - Média Aritmética dos Conceitos Capes dos Programas de Pós-Graduação – CCAPES		
	IQCD - Índice de Qualificação do Corpo Docente		
Perfil universitário	Região	2022	MEC
	Servidores docentes	2021	
	Servidores técnicos administrativos	2021	
	Matrículas na graduação	2019	
	Cursos de graduação	2019	
	Programas de pós-graduação	2019	
	Matrículas pós-graduação	2019	
	Tempo de existência	2022	
Despesas empenhadas	2021		

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Por se tratar de uma pesquisa quantitativa, os métodos de pesquisa compreenderam a análise Exploratória de Dados (AED), teste t para amostras independentes e regressão linear múltipla.

A análise Exploratória de Dados (AED) foi composta pela análise de frequência, média, desvio-padrão e amplitude, visando identificar a distribuição e concentração das variáveis analisadas (HAIR *et. al* 2005; TRIOLA, 2005), sendo elas, as variáveis de transparência, de desempenho e de perfil e gestão universitária.

Com a intenção de comparar médias de transparência ativa (TA) entre universidades com e sem plano de dados abertos (PDAs), foi realizado o teste t-Student para amostras independentes, que permite analisar se duas médias coletadas de amostras independentes diferem de forma significativa (Field, 2009).

Embora o Brasil possua 68 universidades públicas federais, o estudo contemplou 61 universidades considerando a ausência de informações relacionadas aos objetivos da pesquisa para 7 delas. Algumas não possuíam dados relacionados as variáveis de desempenho, ora variáveis institucionais e de transparência (UFFS, UFCAT, UFSJ). E outras foram criadas recentemente, fruto do desmembrando de outras instituições mais antigas, impossibilitando a análise já que havia dados ausentes, assim como alguns dados relacionados às universidades de origem (UFAPE, UFDPAR, UFJ e UFR).

Os dados foram operacionalizados utilizando o Stata 14.0 e o período de coleta de dados contemplou os meses de agosto a dezembro de 2022.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. ANÁLISE DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS DE TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS UTILIZADAS NO ESTUDO

De posse dos dados (Tabela 1), observa-se que a média de itens avaliados pela CGU nas universidades foi de 48,23, bem próximo do total de itens avaliados que contemplam 49. A média de itens de avaliação da transparência ativa cumpridas pelas universidades é de 36,2 e taxa média de transparência ativa é de 75,33%. Destaca-se, por essa média, que as instituições ainda carecem de disponibilização total de informações de interesse coletivo de forma espontânea, independente de solicitações, visto os graus distintos de transparência. Isto é reforçado pela alto desvio-padrão (31,17%), demonstrando variações entre as universidades na proatividade da divulgação das informações, corroborando os estudos de Coelho et al. (2018), de que a transparência é incompleta e desigual entre governos, e os de Batista et. al. (2020) sobre a heterogeneidade dos resultados das políticas de transparência ao redor do mundo, reforçadas neste estudo, para as instituições universitárias federais brasileiras.

Tabela 1 – Taxa de transparência ativa das universidades federais

Transparência ativa	Obs	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Itens avaliados	61	48,23	2,87	30	49
Itens cumpridos	61	36,20	15,07	0	49
Taxa de transparência ativa (%)	61	75,33	31,17	0.00	100

Fonte: resultados da pesquisa.

Dentre as universidades com as maiores taxas de transparência ativa, destaca-se 16 com 100% de disponibilização, sendo elas: UFRN, UFS, UFCSPA, UNIPAMPA, UNB, UNIFEI, UFLA, UFMT, UFMS, UFRR, UNIFESP, UFAM, UNIRIO, UFPA, UFTM, UFRA. Dentre as com menores taxa de transparência ativa, destacam-se as que estão com taxas abaixo de 10%: UFGD (0%), UNIFAP (2,04%), UFOP (4,08%), UFT (8,16%) e UNIR (8,16%).

Ao analisar por universidades pertencentes às grandes regiões do Brasil, as maiores taxas de transparência estão situadas nas instituições pertencentes as da região sudeste (86,78%) e sul (79,38%). Assim como o maior desvio-padrão e menores médias nas universidades das regiões norte e centro-oeste, demonstrando variação e baixa transparências dessas instituições. O que reforça as desigualdades presentes nessas regiões, reforçadas também em aspectos de gestão das universidades do Nordeste trazidas pelos estudos de Santos & Monteiro (2023). Além de Batista et al. (2020), que demonstrou

desigualdades entre as regiões do Brasil em relação à implementação da LAI e desempenho em gestão na esfera municipal.

Tabela 2 – Taxa de transparência ativa das universidades federais por região

Região	Universidades	Média de transparência ativa (%)	Desvio-padrão	Mín.	Máx.
Nordeste	18	69,73	26,79	18,75	100
Norte	9	64,17	40,89	2,04	100
Centro oeste	6	67,68	49,34	0,00	100
Sudeste	18	86,78	22,97	4,08	100
Sul	10	79,38	27,87	18,36	100

Fonte: resultados da pesquisa.

Em análise da transparência ativa por setores (Tabela 3), itens definidos pela CGU, são considerados aspectos necessários em dar visibilidade e serem verificáveis, informações sobre recursos financeiros, registros de despesas, informações institucionais sobre competências, estrutura organizacional, procedimentos licitatórios, contratos, dados de programas, ações e projetos, perguntas frequentes e outros, ancorados no Art. 8º da LAI e os seus respectivos parágrafos, e como indicado no guia de transparência ativa para órgãos e entidades do poder executivo federal. A CGU determina que essas informações sejam contidas em uma “seção específica denominada “Acesso à Informação” e disponibilizada, necessariamente, no menu principal das páginas” (CGU 2022, p. 9).

A menor média observada foi para o item Dados abertos (61,02%), o que demonstra um longo percurso para que as universidades federais atendam a política de dados abertos do executivo federal e disponibilizem de forma automática e planejada as bases de dados, ainda mais considerando o alto desvio-padrão deste item e, de outros, apresentados pelas instituições, demonstrando alta variação em atender esses quesitos. Adiciona-se o fato de terem instituições com 0 em todos os quesitos de transparência ativa por setores, ou seja, indisponibilidade de informações e dados em diversos aspectos.

Tabela 3 – Taxa de transparência ativa por setores as universidades federais

Transparência ativa por setores	Obs	Média	Desvio-padrão	Mín.	Máx.
Institucional	61	74,59	31,45	0	100
Ações e programas	61	78,48	35,29	0	100
Participação social	60	73,33	44,59	0	100
Auditorias	61	83,61	33,19	0	100
Convênios e transferências	59	77,97	41,80	0	100
Receitas e despesas	59	79,24	38,32	0	100

Licitações e contratos	60	75,00	42,69	0	100
Servidores	61	77,32	34,97	0	100
Informações classificadas	61	71,24	42,66	0	100
Serviço de Informação ao Cidadão – SIC	60	82,08	35,08	0	100
Perguntas frequentes	60	81,67	39,02	0	100
Dados abertos	59	61,02	42,62	0	100
Ferramentas e aspectos tecnológicos dos sites dos órgãos	60	96,67	18,10	0	100
Outros	59	88,14	32,61	0	100

Fonte: resultados da pesquisa.

Nota-se que o único item a estar acima da casa dos 90% é o de ferramentas e aspectos tecnológicos dos sites dos órgãos. Esse item diz respeito as ferramentas e as funcionalidades de pesquisa disponibilizadas na página inicial do órgão. Acredita-se que essa alta taxa, deve-se muito, em função da padronização *ex ante* da infraestrutura tecnológica e dos itens de navegação dos sites desses órgãos, enquanto para os outros itens, são necessários a alimentação contínua de conteúdo, a partir da gestão de informações, bem como da capacidade burocrática em atender às conformidades normativas e implementação de boas práticas de atualização da informação.

Mesmo informações que deveriam ser atualizadas disponibilizadas com celeridade, a partir das exigências da LRF e da Lei de Transparência, como as informações de despesas e receitas, por exemplo, carecem ainda de disponibilização de acesso. O que demonstra para a necessidade do aperfeiçoamento das universidades no atendimento às políticas de transparência. Reforçando o argumento de Batista et al. (2020, p.1398) de que é “preciso garantir a efetiva implementação da lei e dos mecanismos de acesso à informação, para que possamos, de fato, visualizar seus efeitos na sociedade” e reduzir a opacidade (Zucoloto & Teixeira, 2019).

Em se tratando da política nacional de dados abertos, em torno de 32% das universidades (19 delas) possuem Planos de Dados Abertos (PDA). Essa baixa disponibilidade reforça a baixa para o item de transparência ativa relacionada a “Dados abertos”, discutido anteriormente. Este item diz respeito a divulgação das “ações relacionadas à Política de Dados Abertos no âmbito do órgão, inclusive o Plano de Dados Abertos (PDA)” (CGU, 2022 p. 36), e suas bases e relatórios.

Este achado se reflete na análise do teste de média entre a taxa de transparência ativa e a existência de PDA das universidades (Tabela 4), em que foi possível perceber que as universidades que possuem PDA elaborados e publicados, possuem maiores taxas de

transparência. Embora possa parecer óbvia essa constatação, considerando a literatura, e a existência de um item com este foco dentre os 14 setores analisados em TA, esse achado reforça que as instituições com maior comprometimento institucional com a transparência ativa (a partir dos itens exigidos) se esforçam também na disponibilização de bases a partir de um conjunto de dados disponibilizadas de forma ativa e institucionalizadas pela existência de PDAs. O teste se mostrou significativo ao nível de significância de 5%, com médias de TA para universidades com PDA de 85,80% e sem PDA de 69,78%.

Tabela 4 – Teste t para universidades com PDAs e taxas de transparência ativa (TA)

Teste de médias por grupo					
Universidades com Plano de Dados Abertos (PDA)	N	Média de Transparência Ativa (TA)	DP (TA)	Test t	Sig.
Não	40	69,78	32,34	-2,036	0,033*
Sim	19	85,80	28,63		

Notas: * $p < 0,05$

Fonte: resultados da pesquisa.

Na tabela seguinte, são apresentados dois modelos de regressão estimados para a identificação da relação entre transparência e desempenho nas universidades. As estatísticas descritivas das variáveis utilizadas, ou seja, dos indicadores de gestão e de desempenho utilizados para as universidades públicas federais, bem como as variáveis de perfil, estão dispostos no apêndice desse artigo.

O primeiro modelo diz respeito a variável de desempenho IGC, que captura a qualidade acadêmica dos cursos de graduação e pós-graduação das universidades. A partir da análise das duas variáveis de transparência (TA e PDA), os resultados demonstram que a existência de PDA é a única que apresenta associação positiva e estatisticamente significativa. Isso demonstra que universidades com melhores desempenho no IGC, possuíam PDAs. Há, na literatura, tanto estudos que apontam relação causal entre transparência e bom desempenho, como outros sem relação direta (Batista et. al. 2020). Neste estudo, a variável PDA, apontou possuir relação com a variável de desempenho IGC, por outro lado, nenhuma variável de transparência apresentou relação significativa com a taxa de sucesso na graduação (modelo 2). Reforçando que há difusão de iniciativas em relação à transparência e, a característica, predominante, é de que a adesão institucional às políticas de transparência, ainda estão atreladas às respostas legais e institucionais, sem ainda se vincular diretamente aos aspectos de gestão e desempenho acadêmico das universidades públicas federais.

Tabela 5 – Variáveis relacionadas ao desempenho – IGC e TSG

Variáveis explicativas	Variáveis dependentes			
	IGC (1)		TSG (2)	
	Coefficiente	Sig.	Coefficiente	Sig.
TA	.0011418	0.102	.0817016	0.136
PDA – existência	.0785595	0.053*	.5564839	0.865
CCAE	-.0000018	0.718	-.0002735	0.472
ATIPE	-.0194702	0.324	3.034702	0.046**
ATIFE	.0156365	0.321	-.5881557	0.635
FEPE	.2047698	0.184	-13.0916	0.281
GPE	-.1591152	0.089*	23.9667	0.001**
GEPG	1.197669	0.025**	-75.47978	0.075*
CCAPES	.2484354	0.000***	.7406877	0.892
IQCD	.5420559	0.000***	17.07644	0.079*
TSG	-.0013434	0.512	.0031039	0.553
Variáveis controle				
Docentes	.0000311	0.641	.0022345	0.261
Técnicos administrativos	.0000374	0.138	-.000034	0.931
Matrículas graduação	.0000062	0.215	-.0183503	0.810
Cursos de graduação	-.0029641	0.001**	-.1236709	0.660
Programas de pós-graduação	.0063799	0.069*	.0034486	0.112
Matrículas pós-graduação	.0000282	0.314	-8.24737	0.512
Tempo de existência das Universidades	-.0023859	0.130	-.1040636	0.404
Despesas empenhadas	-.0000000004	0.081*	.000000002	0.288
Constante	-.1486633	0.751	-28.44334	0.437
N	59		59	
R ²	0.9327		0.6862	
R ² ajustado	0.9000		0.5333	
F teste	28.46	0.000	4.49	0.000

Notas: ***p<0,01, **p<0,05, * p<0,1

Fonte: Resultados da pesquisa

Em relação às variáveis com relação estatisticamente significativas ao desempenho das universidades foram: ATIPE, GPE, GEPG, CCAPES, IQCD, cursos de graduação, programas de pós-graduação e despesas empenhadas.

As variáveis de ATIPE (modelo 2) e IQCD (modelos 1 e 2) possuem relação positiva com o desempenho. Essas variáveis referem à relação entre alunos e docentes e a qualificação do corpo docente, demonstrando que o número de alunos assistidos e a qualificação docente, afetam positivamente o desempenho, o que revela a importância do grau de formação do corpo docente e da produtividade do mesmo, para a qualidade acadêmica - taxas de sucesso na graduação - reforçando o estudo de Barbosa, Freire e

Crisóstomo (2011), sobre a importância do corpo docente na qualidade do ensino superior e na formação dos alunos, de Batista et al. (2020) sobre a qualidade da burocracia no aumento da entrega de benefícios e serviços à população, e o de Cardoso e Marengo (2020) que destacam a quantidade e a capacitação de servidores no desempenho institucional.

O grau de participação estudantil (GPE) possui efeito positivo com sucesso na graduação (TSG), mas negativo com o IGC. Este indicador é obtido pela relação entre o número de alunos em tempo integral e no total de alunos na graduação (TCU, 2009). Nesse sentido, Santos et al. (2017) aponta, que quanto mais alunos de graduação em tempo integral, melhor será sua formação e seu desempenho futuro, o que reforça a relação positiva com o TSG. Por outro lado, a relação negativa com o IGC, revela que a participação estudantil na graduação não possui relação positiva com a qualidade acadêmica, medida pelo IGC, que considera o desempenho da graduação e o da pós, o que pode apontar que outras variáveis que compõem este indicador, relacionados à pós-graduação, explicam melhor o seu desempenho e, por isso, buscar relacionar o GPE com o IGC, se torna limitado, já que o GPE não considera a participação de discentes da pós. Aspectos estes que demonstram para a necessidade de mais estudos em relação ao este indicador e aspectos da pós-graduação.

Variáveis de pós-graduação (GEPG, CCAPES e programas de pós-graduação) se mostraram relevantes para o desempenho das universidades. A relação positiva de CCAPES, GEPG e programas com o desempenho reforça os estudos de Santos et al. (2017) de que a participação e a qualidade na pós-graduação influenciam na qualidade do ensino e na aplicação orçamentária das universidades.

Por outro lado, variáveis como cursos de graduação e despesas empenhadas, e a relação inversa com desempenho, apontam que o número de cursos de graduação e despesas empenhas por essas instituições, não refletem, necessariamente, no melhor desempenho das universidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo dedica-se aos temas da transparência e do desempenho, especificamente, em relação à dimensão da transparência ativa e do cumprimento da política de dados abertos pelas universidades federais brasileiras, e a relação com desempenho, medidos pela qualidade acadêmica dessas instituições.

A média de transparência ativa encontrada foi de 75,33%, apontando que essas instituições ainda carecem de disponibilização de informações de interesse coletivo de forma espontânea. Isto é reforçado pela alto desvio-padrão (31,17%), demonstrando variações entre as universidades na proatividade da divulgação das informações, corroborando os estudos

que sinalizam que a transparência é incompleta e desigual entre governos. Ao analisar as universidades por regiões do Brasil, as maiores taxas de transparência estão situadas na região sudeste (86,78%) e sul do Brasil (79,38%). Em se tratando da política nacional de dados abertos, 19 universidades (em torno de 32%) possuem Planos de Dados Abertos (PDA). Essa baixa disponibilidade, reforça o baixo valor para o item de transparência ativa relacionada a “Dados abertos” na taxa de transparência ativa por setores.

Foi estimado dois modelos de regressão para a identificação de relações causais entre transparência e desempenho nas universidades. O primeiro modelo diz respeito a variável de desempenho IGC, que captura a qualidade acadêmica dos cursos das universidades (MEC) e, o segundo, com a variável de desempenho taxa de sucesso na graduação (TSG). A partir da análise das duas variáveis de transparência (TA e PDA) e sua relação com o IGC, os resultados demonstram que a existência de PDA é a única que apresenta associação positiva e estatisticamente significativa, demonstrando que universidades com melhores desempenho no IGC, possuíam PDAs. Por outro lado, nenhuma das duas variáveis de transparência apresentaram relação significativa com a taxa de sucesso na graduação (modelo 2), reforçando que há difusão de respostas às iniciativas relacionadas à transparência e, a característica, predominante, é de que a adesão institucional às políticas de transparência, ainda estão atreladas às respostas legais e institucionais, sem se vincular ao desempenho institucional das universidades públicas federais.

Por outro lado, fatores como capacidade da burocracia institucional, medidas pelo ATIPE (Aluno Tempo Integral/Professor Eqv.40h) e IQCD (Índice de Qualificação do Corpo Docente), ou seja, a produtividade e a qualificação de servidores docentes, afetam o desempenho das universidades. Outro fator, como pós-graduação fortalecida, a partir do número de programas de pós-graduação, a qualificação destes, e o grau de envolvimento discente na pós, também afetam positivamente o desempenho dessas instituições. Foi possível também perceber que as universidades que mais se comprometeram com o mecanismo de transparência, a partir da adesão à política de dados abertos, possuíram maior capacidade em disponibilizar ativamente as informações, ou seja, de serem mais transparentes, o que pode parecer óbvio teoricamente, mas ao nosso ver reforça o compromisso institucional dessas universidades com a transparência pública, considerando que são políticas distintas, embora imbricadas em seu funcionamento a partir da disposição institucional.

Sabe-se que as universidades são organizações dinâmicas, o que implica que uma universidade que tenha obtido um resultado ruim nesta pesquisa, de corte transversal, pode em pouco tempo, a partir de mudanças institucionais, por exemplo, aprimorar seus

mecanismos de transparência e desempenho por meio de aprimoramento de processos de gestão e atualização de políticas organizacionais. Nesse sentido, a relevância da proposta se deu na medida que apontamentos advindos da análise de importantes instituições universitárias da administração pública brasileira, promova reflexões teóricas e empíricas, sobre a aproximação das ações do governo com sociedade e a verificação de instrumento de transparência e desempenho na gestão dos serviços públicos, ao passo que fortalece a agenda de pesquisa sobre relações causais entre transparência e desempenho governamental.

REFERÊNCIAS

- Barbosa, G. de C., Freire, F. de S., & Crisóstomo, VL. (2011). Análise dos indicadores de gestão das IFES e desempenho discente no ENADE. Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior (campinas), 16 (2), 317–344. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772011000200005>
- Batista, M., Rocha, V., & Santos, J. L. A. dos. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista De Administração Pública*, 54(5), 1382–1401. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82216>
- Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *Journal of Politics*, 76(2), 479-491. <https://doi.org/10.1017/s0022381613001412>
- BRASIL. Ministério da Educação (2022). Plataforma Universidade 360: observatório da educação superior. Observatório da Educação Superior. Recuperado de: <https://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/observatorio-da-educacao>
- Buta, B. O., Teixeira, M. A. C., & Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da Administração Pública Federal. *Revista Pretexto*, 19 (4), 46-62 <https://doi.org/10.21714/pretexto.v19i4.5715>
- Cardoso, A. L. R., & Marengo, A. (2020). Nomeações políticas nos governos municipais e performance burocrática: avaliando o desempenho. *Revista De Administração Pública*, 54(3), 360–380. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/81257>
- CGU. Controladoria-Geral da União (2011). Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em < http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/cartilha_cessoainformacao.pdf
- Coelho, T. R., Silva, T. A. B. da, Cunha, M. A., & Teixeira, M. A. C. (2018). Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 23(75). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>
- Costa, F. L. da, & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista De Administração Pública*, 37(5), 969 a 992. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. de S., Silva, L. M. da, & Macedo, M. Álvaro da S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista De Administração Pública*, 46(1), 153 a 176. Recuperado de <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7080>

Cucciniello, M., Porumbescu, G.A. and Grimmelikhuijsen, S. (2017), 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Admin Rev*, 77: 32-44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>

Decreto n. 8.777, de 11 de maio de 2016. (2016). Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm

Fernandes, G. A. A. L., Fernandes, I. F. L. A., & Teixeira, M. C. (2018). Estrutura de funcionamento e mecanismos de interação social nos tribunais de contas estaduais. *Revista Do Serviço Público*, 69, 123 - 150. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0.3585>

FERNANDES, G. A. A. & TEIXEIRA, M. A. C. (2020). Accountability ou Prestação de Contas, CGU ou Tribunais de Contas: o exame de diferentes visões sobre a atuação dos órgãos de controle nos municípios brasileiros. *BASE – Revista de Administração e Contabilidade da Unisinos* 17(3). Porto Alegre. Recuperado de https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/qu_337264550005.pdf

FIELD, A. (2009). *Descobrimo a estatística usando SPSS*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed.

Hait, J. F., Babin, B., A. M.; Samouel, A. (2005) *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.

Hanberger, A. (2009). Democratic Accountability in Decentralised Governance. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 1-22.

Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

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

Lei n. 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de <https://bit.ly/1eKDwfY>

Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *Cadernos Gestão Pública E Cidadania*, 14(55). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v14n55.44208>

Raup, FM, & Pinho, JAG de. (2013). Accountability in câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista De Administração (São Paulo)*, 48 (4), 770–782. <https://doi.org/10.5700/rausp1120>

Rocha, D.G., Zuccolotto, R., & Teixeira, M.A.C. (2020). Insulados e não democráticos: a (im)possibilidade do exercício da responsabilidade social nos Tribunais de Contas brasileiros. *Revista De Administração Pública* , 54 (2), 201–219. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190294>

Santana, J. S., Monteiro, D. A. A. Alocação de recursos nas Universidades Públicas Federais do Nordeste no contexto da Emenda Constitucional nº 95/2016. X Encontro de Administração Pública, EBAP, 2023. Recuperado de <https://sbapeventos.com.br/gerarcapa/444>

Santos, A. R., Sampaio Barbosa, F. L., Victor Martins, D. F., & de Moura, H. J. (2017). Orçamento, Indicadores e Gestão de Desempenho das Universidades Federais Brasileiras. *Administração Pública E Gestão Social*, 9(4), 276–285. <https://doi.org/10.21118/apgs.v9i4.5116>

Saraceno, R. D. F. & Monteiro, D. A. A. (2021). Lei de Acesso à Informação: estudo da transparência passiva e transparência ativa na Universidade Federal Da Bahia. *RP3 - Revista Gestão & Planejamento*, 22, 118-138. <https://doi.10.53706/gep.v.21.6216>

Saraceno, R. D. F. & Monteiro, D. A. A. (2022). Percepção dos servidores sobre a Lei de Acesso à Informação em uma organização universitária pública. *RP3 - Revista De Pesquisa Em Políticas Públicas*, 1(2). Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/37228>

Silva, A. de A. P., Monteiro, D. A. A., & Reis, A. de O. (2020). Qualidade da Informação dos Dados Governamentais Abertos: Análise Do Portal De Dados Abertos Brasileiro. *Revista Gestão Em Análise*, 9(1), 31–47. <https://doi.org/10.12662/2359-618xregea.v9i1>

TRIOLA, M. F. (2005). Introdução à estatística. Rio de Janeiro: Editora LTC.

Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública. Recuperado de <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4161>

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>

APÊNDICES

Tabela - Estatística descritiva dos indicadores de gestão e desempenho definidos pelo TCU para as universidades federais

Indicadores de gestão	Obs	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
CCAE	61	22.890,87	6.025,03	9.705,44	40.634,51
ATIPE	61	11,50	2,73	6,73	18,13
ATIFE	61	10,03	4,49	4,86	31,72
FEPE	61	1,24	0,31	0,43	2,24
GPE	61	0,71	0,38	0,32	3,29
GEPG	61	0,14	0,08	0,03	0,41
CAAPES	61	3,88	0,55	2,43	5,30
IQCD	61	4,57	0,25	3,79	5,00
TSG	61	38,25	15,39	0,23	89,00

Fonte: resultados da pesquisa.

Tabela – Estatística descritiva dos dados de perfil das universidades federais brasileiras

Variáveis	Obs	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Professores	61	2.316,3	1.807,5	325	7.983
Técnicos administrativos	61	2.948,9	2.921,8	248	16.234
Matrículas graduação	61	17.954,3	11.434,5	2.600	46.282
Cursos ofertados	61	87,9	49,3	16	243
Programas de pós-graduação	61	44,5	30,3	4	132
Matrículas pós-graduação	61	3.428,8	3.331,8	142	14.275
IGC Contínuo	61	3,52	0,41	2,62	4,30
Tempo de existência - anos	61	43,4	23,9	10,0	103,0
Despesas empenhadas	61	827.588.614,19	677.367.717,69	113.624.592,91	3.343.965.041,98

Fonte: resultados da pesquisa.