

Transparência Ativa na Assistência Estudantil: diagnóstico comparativo em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia

Márcio Barcelos - Universidade Federal de Pelotas – UFPel - marcio.barcelos@ufpel.edu.br
Viviane Koschier Buss Mendes - Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP - vivikbmendes@gmail.com

Resumo

Objetivos do estudo: O estudo tem por objetivo analisar a transparência ativa enquanto questão de política pública (*policy issue*) relevante nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), quanto ao Programa de Assistência Estudantil (PAE).

Metodologia/abordagem: Adota-se uma abordagem oriunda da análise de políticas públicas, compreendendo a transparência como uma questão de política pública (*policy issue*) cuja implementação decorre da atenção dispensada na agenda de tomada de decisão em cada contexto organizacional. A metodologia utilizada parte de uma abordagem qualitativa e descritiva quanto aos fins, tendo como meios de investigação a observação direta e a pesquisa documental nos *sites* institucionais dos IFs, mediante o estudo de caso, como método de investigação.

Principais resultados: Os resultados identificam navegação não padronizada e fragilidades na transparência ativa, de acordo com as categorias analisadas, tanto no Instituto Federal do Acre (IFAC) como no Instituto Federal da Paraíba (IFPB), consistentes na insuficiência da divulgação de informações sobre a execução do PAE, não havendo painel com elementos interativos e dados consolidados, nem quantitativo de beneficiários por período de competência. Também ressalta-se a heterogeneidade na implementação das políticas de transparência ativa, evidenciando dinâmicas de atenção e prioridades que variam de caso a caso.

Contribuições acadêmicas: Os apontamentos quanto à transparência ativa, advindos da análise dos IFs, contribuem na discussão teórica e complementam a bibliografia sobre o tema.

Contribuições práticas: A pesquisa identifica os itens para os gestores públicos providenciarem alteração do cenário identificado quanto ao PAE nos IFs.

Palavras-Chave: Política Pública; Programa de Assistência Estudantil; Transparência; Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia.

Active Transparency in Student Assistance: A Comparative Assessment of Federal Institutes of Education, Science and Technology

Abstract

Study objectives: This study aims to analyze active transparency as a relevant public policy issue within Federal Institutes of Education, Science and Technology (IFs), specifically regarding the Student Assistance Program (PAE).

Methodology/approach: A public policy analysis approach is adopted, viewing transparency as a policy issue whose implementation depends on the attention it receives within the decision-making agenda of

each organizational context. The methodology employs a qualitative and descriptive approach regarding its objectives, utilizing direct observation and document research on the IFs' institutional websites, conducted via a case study method, as the means of investigation.

Main results: The results reveal non-standardized navigation and weaknesses in active transparency, based on the analyzed categories, both in the Federal Institute of Acre (IFAC) and in the Federal Institute of Paraíba (IFPB). These weaknesses include insufficient disclosure of information regarding PAE implementation; there is no dashboard featuring interactive elements or consolidated data, nor is there information on the number of beneficiaries per reporting period. The study also highlights heterogeneity in the implementation of active transparency policies, demonstrating that attention dynamics and priorities vary from case to case.

Academic contributions: The findings regarding active transparency, derived from the analysis of the IFs, contribute to theoretical discussions and complement the existing literature on the subject.

Practical contributions: The research identifies specific areas that public managers should address to improve the current situation regarding the PAE within the IFs.

Keywords: Public policy; Student assistance program; Transparency; Federal Institute of Education Science and Technology.

1 Introdução

Este artigo apresenta uma análise sobre implementação de políticas de acesso à informação em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs). O direito de acesso à informação, no contexto brasileiro, está previsto constitucionalmente, conforme inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal de 1988, entretanto, a aplicação desse direito em contextos organizacionais complexos, como é o caso dos IFs, pode ser vista como um processo de política pública (*policy process*).

O acesso à informação é entendido neste trabalho enquanto uma questão de política pública (*policy issue*) que ganha relevância no Brasil a partir do período da redemocratização (Rodrigues, 2013). Ao longo das décadas de 1990 e 2000 o acesso à informação se coloca como questão relevante na agenda governamental brasileira, culminando na promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), em 2011. Importantes diretrizes foram previstas nesta lei como, por exemplo: a) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; b) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; c) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; d) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e e) desenvolvimento do controle social da administração pública (Brasil, 2011).

Com a instituição do Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023, este processo se consolida, com a instituição da Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, a qual é aplicável à Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Uma vez que se busca analisar a questão da transparência enquanto estatuto jurídico, mas também como questão de política pública, considera-se a atenção que é dada a esta questão. Em outras palavras, a implementação da transparência ocorrerá, em grande medida, a partir da atenção que recebe enquanto tema relevante em determinada agenda de tomada de decisão (Capella, 2018; Brasil; Bichir, 2022).

Para analisar a atenção que a transparência recebe enquanto questão de política pública o ponto de partida são estudos (Rodrigues, 2013; Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015; Lima; Abdalla; Oliveira, 2020) sobre implementação de políticas de transparência em universidades federais. É comum a esses autores, bem como à literatura mobilizada por eles, a conclusão de que “[...]a noção de transparência está incorporada – embora não inteiramente praticada, pelos governos e instituições – como uma premissa para o bom funcionamento da administração pública.” (Rodrigues, 2013, p. 424).

O ponto que se ressalta é a seguinte observação de Rodrigues: a transparência ainda não é

inteiramente praticada por governos e instituições. O estudo da autora, datado do ano de 2013, apontava para uma realidade que ainda se faz presente atualmente. Em estudo sobre transparência em universidades federais, Lima, Abdalla e Oliveira (2020, p. 232) destacam que: “Na aferição da transparência ativa, ficou óbvia a existência de descumprimento em relação às orientações utilizadas como parâmetro[...]”. O objeto do presente estudo, portanto, não são as universidades federais, que já contam com pesquisas relevantes (Rodrigues, 2013; Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015; Lima; Abdalla; Oliveira, 2020; Pereira *et al.*, 2021), então, o trabalho se volta à análise da transparência ativa em IFs, uma vez que há um cenário com baixa divulgação de informações nos portais dos Institutos Federais (Silva *et al.*, 2020).

Os IFs integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica criada pela Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que prevê a natureza jurídica de autarquia e a equiparação às universidades federais. Nesse sentido, a pergunta de pesquisa que orienta o trabalho é a seguinte: como a transparência ativa, compreendida na Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal é efetivada em IFs?

Tomando como base o *ranking* do Painel da Lei de Acesso à Informação da Controladoria Geral da União (Painel LAI/CGU) foram selecionados três IFs, com base em metodologia qualitativa de estudo de caso. Foram selecionados três IFs, um em cada nível: superior, intermediário e inferior da lista de classificação do Painel LAI/CGU, respectivamente: o Instituto Federal de Brasília (IFB), o Instituto Federal do Acre (IFAC) e o Instituto Federal da Paraíba (IFPB).

A pesquisa tem por objetivo analisar a transparência ativa enquanto *policy issue* relevante nos IFs. Trata-se de uma pesquisa com abordagem qualitativa combinando análise de documentos e observação direta nos portais institucionais dos referidos IFs. Buscou-se avaliar as práticas de transparência ativa nos portais das instituições pesquisadas tomando como base categorias estabelecidas a partir do Acórdão n. 2281/2024, produzido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) e voltado à análise do Programa de Assistência Estudantil (PAE).

O artigo se divide, além desta introdução e das considerações finais, em três seções. Na seção a seguir é apresentada a abordagem conceitual, que busca conectar a discussão sobre acesso à informação e transparência ativa, às perspectivas de políticas públicas que dão ênfase à análise sobre *policy issue* e seu espaço nas agendas de decisão. A seção seguinte aborda o enfoque metodológico do estudo, com seu recurso à metodologia de estudo de caso, baseado em análise de documentos e pesquisa nos *sites* institucionais dos IFs selecionados. Finalmente, a quarta seção apresenta os resultados e a discussão sobre transparência ativa enquanto *policy issue* de acordo com a maneira como é apresentada nos portais dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

2 Acesso à informação, transparência e políticas públicas

O direito de acesso à informação pública é atualmente consagrado como um direito fundamental, mas ao longo da história imperou, no Brasil, a concepção do segredo diante da administração pública, tendo sido esse direito afastado do povo e marcado pela rígida presença de entraves por parte do Estado (Matozo; Baptistella, 2024). No entanto, essa política de segredo das informações públicas tem sido alterada.

O acesso à informação, estando previsto constitucionalmente, passou necessariamente por processos de formulação e entrada na agenda, para depois ser implementado, em cada órgão ou entidade da Administração Pública Brasileira. E, enquanto *policy issue*, pode ter entrado e se consolidado na agenda mais ampla da Administração Pública a partir da sua efetiva inscrição nos regramentos jurídicos, mas é preciso reconhecer que a formalização, em que pese ser um passo decisivo, dependerá de dinâmicas organizacionais complexas para sua implementação.

É preciso, portanto, que dentro da organização, na sua complexidade de atores, alianças, coalizões e grupos, determinada *policy issue* ganhe força e atenção, do contrário poderá esboçar-se apenas como algo figurativo (Schneid; Barcelos, 2025). Aquilo que se coloca como absolutamente prioritário em uma determinada instituição poderá receber atenção secundária em outra. Aparece, nesse sentido, uma intrincada relação entre a dimensão jurídica, normativa, com seus regramentos e a dimensão organizacional e política, com suas dinâmicas internas, seus atores envolvidos, suas visões de mundo, prioridades e interesses.

2.1 O acesso à informação

No contexto brasileiro, o acesso à informação e a publicidade dos atos administrativos, estão previstos constitucionalmente. Além disso, a inclusão no art. 5º da Constituição Federal, do inciso XXXIII, o qual determina que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (Brasil, 1988) foi, de acordo com Rodrigues (2020), o passo basilar do acesso a informações públicas no Brasil. O que preponderou durante muitos anos, no Brasil, principalmente no período da Ditadura Militar, foi a concepção do segredo na administração pública. O “direito de acesso à informação possui ampla relevância na vida pública, sendo um dos pilares dos governos republicanos e democráticos, entretanto, em governos ditatoriais torna-se extremamente ameaçado, a exemplo do Regime Militar instituído no Brasil” (Matozo; Baptistella, 2024, p. 5).

Rodrigues (2020) aponta que, somente em 1997, com o Decreto n. 2.134 (Decreto de Acesso), surge a primeira legislação que determinava de modo mais claro mecanismos para que o cidadão pedisse informações ao governo. Em 2011, com a Lei n. 12.527, conhecida como a LAI, houve a regulamentação do acesso à 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 de 1988. “Apesar de estar em evidência nos dias atuais, o termo transparência tem sua origem no século XIX, mas, somente no século XX, é que seu uso tomou o significado que conhecemos hoje, ou seja, está relacionado à política.” (Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015, p. 139).

Historicamente, portanto, o direito de acesso à informação percorreu um caminho complexo até que fosse consolidado como política pública, já que “[...]não basta declarar direitos sem disponibilizar os meios necessários para satisfazê-los” (Bucci; Souza, 2022, p. 5). Assim, o acesso à informação, estando previsto constitucionalmente, passou necessariamente por processos de formulação e entrada na agenda, para depois ser implementado, em cada órgão ou entidade da Administração Pública Brasileira.

2.2 A transparência enquanto *policy issue* na agenda da Administração Pública Brasileira

Com o advento da LAI, a transparência se coloca como questão na agenda dos poderes públicos, “[...]sua inovação reside em prever, ao longo de seus 47 artigos, duas iniciativas de transparência: ativa e passiva.” (Lima; Abdalla; Oliveira, 2020, p. 235). Registra-se, nesse ponto, que é justamente a transparência ativa que tem abordagem nesse estudo, a qual ocorre na divulgação de informações de interesse público, independente de solicitações, conforme art. 3º, inciso II da LAI (Brasil, 2011).

Em 2021, a Lei n. 14.129, de 29 de março, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital, elencou a transparência na execução dos serviços públicos e o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública como princípios e diretrizes do Governo Digital. Também, no intuito de auxiliar no correto cumprimento das obrigações previstas na LAI, a CGU elaborou o Guia de Transparência Ativa (GTA), o qual apresenta orientações relacionadas à transparência ativa para todas as entidades da administração direta e indireta da União. O GTA está em sua 7ª versão, atualizada em dezembro de 2022.

A trajetória descrita até aqui, quanto ao acesso à informação, consolidou-se com a instituição do Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023. Surge assim a Política de Transparência e Acesso à Informação

da Administração Pública Federal, a qual apresenta como um dos seus princípios: observar as diretrizes do Governo Digital (Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021), o qual por sua vez compreende a transparência na execução dos serviços públicos.

O acesso à informação, operacionalizado na forma da transparência – ativa e passiva – ascende enquanto *policy issue* na agenda mais ampla da Administração Pública Brasileira. Entretanto, o fato de estar na agenda mais ampla não significa o mesmo que ser uma prioridade nos órgãos da administração pública. A falta de transparência na gestão pública é um importante fator que conduz os cidadãos a não acreditarem no governo e ainda entender que a corrupção ocupa amplos lugares da esfera pública. (Matozo; Baptistella, 2024). A transparência ativa, por sua vez, colabora significativamente com a possibilidade do controle social, o qual é entendido, conforme preceitua a CGU, como: “[...]a participação do cidadão na gestão pública, sendo um mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.” (Brasil, 2010, p. 9).

O estudo de Lima, Abdalla e Oliveira (2020, p. 258) traz, como uma de suas conclusões, a heterogeneidade entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal, expressando uma realidade ambígua, que “[...]evidencia a existência de uma transparência formal, amparada por lei, decretos e manuais, que, na prática, não é necessariamente real”. Na visão dos autores, coexistem duas formas de transparência: uma formal, expressa em leis, decretos e manuais e outra opaca ou nominal, que é aquela existente na realidade concreta das organizações.

Sell e Lavarda (2024) buscando compreender como as lógicas institucionais híbridas burocrática, profissional e gerencial impulsionam os *outputs* do sistema de controle gerencial - SCG, considera que o setor público brasileiro possui a presença de uma lógica institucional híbrida, denominada Lógica Gerencial de Governo. Esta, por sua vez, direciona os *outputs* do SCG para a transparência, para a disponibilidade informacional e para a prestação de contas. Os autores Sell e Lavarda (2024) sugerem, na conclusão da pesquisa - e esse ponto destaca-se em relação ao presente artigo - que há indícios de que unidades organizacionais diferentes tratam elementos do sistema de controle gerencial de forma diferente e apontam como exemplo, a transparência e disponibilidade informacional. A partir da sinalização dos autores pode-se fazer uma analogia com as dinâmicas de atenção, no sentido de Baumgartner e Jones (2009), as quais ajudam a explicar porque certas políticas são implementadas com maior força e energia em determinados contextos e fracassam em outros.

Lima, Abdalla e Oliveira (2020) reforçam o entendimento de que a “[...]transparência ainda não é um compromisso institucionalizado” e essa heterogeneidade expressa justamente o fato de que a transparência pode estar com mais força na agenda decisória de determinado órgão ou entidade e com menos força em outro. No caso específico dos IFs, objeto deste estudo, buscou-se analisar portanto a transparência ativa como um parâmetro da relevância e atenção dada ao acesso à informação na agenda decisória dessas entidades. Para o conceito de “agenda” adotamos neste estudo a definição conceitual dada por Kingdon (2011, p. 3): “[...] the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”. Ou seja, trata-se em última análise da atenção seriamente focada em determinado tema ou problema por parte dos atores envolvidos nos processos decisórios e isso pode variar – e varia – de organização para organização.

3 Procedimentos Metodológicos

O presente estudo contempla três unidades de análise: Instituto Federal da Paraíba (IFPB), Instituto Federal de Brasília (IFB) e o Instituto Federal do Acre (IFAC). Os Institutos Federais integram a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criada pela Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a qual prevê a natureza jurídica de autarquia e a equiparação às universidades federais.

A abordagem escolhida foi o estudo de caso e cada um dos IFs representa um caso, de acordo com a definição de George e Bennett (2005), os quais definem um caso como uma instância de uma classe de eventos e entendem classe de eventos como um determinado fenômeno de interesse científico. Nesse sentido, a classe de eventos à qual cada caso aqui selecionado representa diz respeito à atenção e prioridade dada à transparência ativa enquanto tema relevante na agenda de decisão dentro de uma organização. Ou seja, cada IF representa aquilo que os autores definem como “instância” de um fenômeno maior, que diz respeito às dinâmicas de atenção a temas e questões em organizações complexas.

O aspecto fundamental, portanto, refere-se à observação de que independente de como um caso seja definido, ele deve abranger os fenômenos que um argumento tenta descrever ou explicar (Gerring, 2019). Para abranger os fenômenos que se busca descrever, volta-se o olhar para a forma como a transparência ativa é implementada nos portais institucionais dos três casos selecionados, IFB, IFAC e IFPB. Esta seleção ocorreu com base na classificação do Painel LAI/CGU. Este painel apresenta “faixas de cumprimento dos órgãos e entidades”, quanto à transparência ativa, em ordem crescente de itens cumpridos, da esquerda para a direita.

Quanto às instituições pesquisadas, selecionou-se primeiramente no Painel LAI/CGU, à esquerda: “Transparência Ativa”, após isso: a categoria “Instituições de ensino”. Dentre todas as instituições que cumpriram todos os itens de transparência ativa avaliados pela CGU, selecionou-se, primeiramente, o IF que aparece em primeiro lugar da lista: IFB; a seguir, o que figura na lista do nível intermediário: IFAC e, por fim, o IFPB em última posição na lista dos IFs.

O IFB apresenta-se na lista em primeiro lugar de classificação no *ranking* dos órgãos e entidades federais quanto ao cumprimento da transparência ativa, juntamente com outros institutos e universidades, com 49 itens avaliados e 49 cumpridos, estando na faixa de 45 a 49 itens cumpridos. Já o IFAC, figura na lista do nível intermediário, entre 30 a 34 requisitos cumpridos, classificando-se ao centro do painel, com 31 itens. Por fim, o IFPB, dentre os IFs, está compreendido na menor classificação (entre 20 a 24 requisitos cumpridos), com 23 itens. Assim, o objeto de análise empírica, foi uma instituição de cada extremo das faixas (uma na posição máxima e outra na menor posição) e uma na faixa intermediária.

A lista no Painel LAI/CGU com as instituições federais de ensino compreende institutos e universidades federais e continua em ordem decrescente quanto ao cumprimento dos itens sobre transparência ativa. Registra-se que essa lista pode sofrer alterações e atualizações de classificação de acordo com o período de avaliação pela CGU e que as imagens foram extraídas dos portais no mês de junho de 2026. As organizações são dinâmicas e “podem, em pouco tempo, a partir de mudanças institucionais, por exemplo, aprimorar seus mecanismos de transparência” (Monteiro e Teixeira, 2025, p. 16). Mesmo assim, a lista do Painel LAI/CGU expressa a existência de instituições em diversas posições no *ranking* dos órgãos e o sentido da explicação sobre as faixas e seus níveis mínimo, intermediário e máximo não é alterado.

Delimitou-se também uma política pública implementada tanto em universidades como institutos federais, a saber: o PAE, executado de acordo com a Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024, a qual instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil, que vinha sendo implementada desde 2010 mediante decreto. Optou-se, assim, por analisar a transparência ativa referente ao PAE nos IFs, já que as universidades passaram por avaliação do TCU, conforme relatado a seguir.

Em 2024, o TCU, através de auditoria operacional, avaliou o PAE nas universidades federais, resultando no Acórdão n. 2281/2024 – TCU – Plenário, o qual apontou insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do PAE e falta de transparência sobre os resultados do programa. Desta forma, alguns apontamentos do referido Acórdão n. 2281/2024 foram utilizados como referência para avaliar as práticas de transparência ativa nos IFs.

Assim, elencou-se três categorias para análise referentes à transparência, de acordo com alguns achados do Acórdão n. 2281/2024, a saber: a) informações sobre normativos e orientações sobre o PAE; b) painel de informações (painéis de *business intelligence*, os quais utilizam gráficos, tabelas e outros elementos interativos, com resultados de forma visual e fácil de entender) para apresentar uma visão geral consolidada dos dados e c) quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência.

Na Figura 1, a seguir, apresentam-se as categorias e critérios de análise dos dados, com base no Acórdão n. 2281/2024 - TCU Plenário.

Figura 1 – Categorias e critérios de análise dos dados com base no Acórdão n. 2281/2024 - TCU Plenário

Categoria	Critério
Normativos e orientações sobre o PAE	Divulgação de regulamentos e políticas institucionais no <i>site</i> institucional quanto ao PAE
Painel de informações (painéis de <i>business intelligence</i>)	Painel com elementos interativos e dados consolidados sobre o PAE
Quantitativo de alunos beneficiados	Dados por tipo de benefício do PAE e período de competência.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

A revisão bibliográfica e documental abordou questões sobre acesso à informação, transparência, políticas públicas e PAE, através dos portais das instituições pesquisadas, bem como da literatura e artigos científicos.

De acordo com a Portaria n. 2664/2026 do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, registra-se que houve o apoio da ferramenta de Inteligência Artificial NotebookLM para a organização das referências deste artigo.

4 Análise dos Dados e Resultados

Considerando-se “[...]a efervescência dos Estados Democráticos de Direito, principalmente no contexto atual, a efetivação do direito de acesso às informações públicas transcende o âmbito jurídico para a esfera social” (Matozo; Baptistella, 2024, p. 23). Nesse sentido, “[...]a política pública não tem uma existência deslocada de um contexto histórico e social, mas pelo contrário, é fruto de uma forma específica de organização do Estado e da sociedade” (Bucci; Souza, 2022, p.15). Nessa linha, pode-se afirmar que a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal foi concebida tendo por base o Estado Democrático de Direito Brasileiro, que tem dentre seus princípios a participação social, a qual permeia a Constituição de 1988.

Na democracia representativa, a transparência é pilar central (Moreira; Zuccolotto; Rocha, 2023), além de ser importante instrumento para o controle social, sendo que o fortalecimento da transparência “[...]é crucial para promover a *accountability*[...]” (Monteiro; Teixeira, 2025, p.1). O direito de acesso à informação teve sua materialização ao longo da trajetória mencionada nesse trabalho, resultando em uma *policy*, ou seja, o conteúdo concreto da política no sentido de Frey (2000). A Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal representa assim a *policy* resultante. Esta política pública foi a ponte, conforme ressaltam Bucci e Souza (2022), que deslocou o direito (de acesso à informação) do seu espaço abstrato para a materialidade. Identifica-se então que um direito previsto numa norma necessita de materialização, a qual pode ocorrer por meio de uma política pública.

A Política de Transparência compreende, conforme art. 10, a transparência passiva (para garantir a prestação de informações em atendimento a pedidos apresentados à Administração Pública Federal) e a transparência ativa, para garantir a divulgação de dados e informações nos sítios eletrônicos oficiais dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal, conforme art. 12 do Decreto n. 11.529

(Brasil, 2023). O presente estudo detém-se à análise da transparência ativa, conforme já mencionado anteriormente, passando-se a seguir aos resultados da pesquisa.

Quanto ao objetivo de avaliar a transparência ativa enquanto *policy issue* relevante nos IFs, mediante análise nos *sites* das instituições pesquisadas, verificou-se a existência sobre as categorias elencadas a seguir e seus resultados, com base nos achados do Acórdão n. 2281/2024 – TCU – Plenário:

a) Quanto à existência de normativos e orientações sobre o PAE: tanto o IFB como o IFPB já informam o estabelecimento da nova Política Nacional de Assistência Estudantil, instituída pela Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024. Verifica-se também que não há padronização da forma de apresentação das informações quanto à Assistência Estudantil.

b) Quanto ao painel de informações (painéis de *business intelligence*): os dados no IFB estão concentrados na plataforma “IFB em números”, o que ajuda na identificação das informações. Essa plataforma foi destacada como boas práticas pelo TCU, no Acórdão n. 2890/2021 – Plenário.

Em 2021, o TCU realizou auditoria sobre acompanhamento relativo à rede federal de educação profissional, científica e tecnológica tendo como objeto o tema “transparência” (biênio 2019/2020), tendo como objetivo incentivar que as instituições procedam de forma permanente à melhoria da sua transparência, dando origem ao Acórdão n. 2890/2021, o qual determina dar ciência às 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica que as deliberações e boas práticas listadas no trabalho podem servir como *benchmarking* de ações a serem desenvolvidas nas instituições (Brasil, 2021).

No voto do relator, no Processo TC 025.684/2020-5, que deu origem ao Acórdão n. 2890/2021– Plenário, é destacado como boas práticas, a plataforma denominada “IFB em Números”, cujo objetivo é a publicação de informações sobre ensino, pesquisa, extensão e gestão. O Acórdão menciona ainda que, em 2016, a plataforma venceu o 4º Concurso de Boas Práticas da CGU, e que, em 2020, foi lançada a versão atualizada da plataforma (Brasil, 2021). Abaixo, na Figura 2, expõe-se uma imagem ilustrativa da referida plataforma.

Figura 2 – Plataforma “IFB em números”



Fonte: Página do Instituto Federal de Brasília – <https://ifbemnumeros.ifb.edu.br/>

Já no IFAC e IFPB não há informações em painéis sobre o PAE e não foram encontrados documentos (arquivos e relatórios) sobre a execução do programa.

c) Quanto ao quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência: tanto no IFAC como no IFPB não foram encontradas informações sobre quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência, nem relatórios ou divulgação de informações sobre a execução do PAE. Já no IFB, todos os dados estão consolidados na plataforma denominada “IFB em Números”, reconhecida pelo TCU, como já explanado, anteriormente. É possível verificar, por exemplo, quantitativo de alunos beneficiados, por câmpus, por ano, quantitativo de parcelas pagas por tipo de programa e período de competência, quantidade de benefícios concedidos, alunos beneficiados pela Assistência Estudantil, ingressantes no IFB com cotas ou sem cotas, cada página com opções para selecionar, como o curso e o ano.

Apresenta-se abaixo, na Figura 3, um exemplo ilustrativo da referida plataforma, em que é possível visualizar a quantidade de parcelas pagas por programa da assistência estudantil e por mês, de acordo com a seleção feita (ano e unidade institucional) no gráfico de linhas.

Figura 3 – Apresentação das opções quanto ao PAE na Plataforma “IFB em números”



Fonte: Página do Instituto Federal de Brasília – <https://ifbemnumeros.ifb.edu.br/>

Constata-se que, tanto no IFAC como no IFPB, há insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do PAE, não há painel com elementos interativos e dados consolidados, nem quantitativo de beneficiários por período de competência, diferenciando-se das boas práticas identificadas no IFB.

Os resultados vão ao encontro dos estudos referenciados por Lima, Abdalla e Oliveira (2020, p. 259), os quais reforçam o entendimento de que a "transparência ainda não é um compromisso institucionalizado e conduzido de forma alinhada por um único setor, como o são outras questões institucionais, revelando uma heterogeneidade interna no tratamento e na divulgação de informações". No mesmo sentido, Pereira *et al.* (2021) destaca a ocorrência de um número significativo de portais que deixam de apresentar alguns dos critérios quanto à transparência, conforme sua pesquisa nos portais de transparência de universidades públicas federais da Região Nordeste.

O estudo de Passos (2020) também reafirma resultados anteriores que apontam o déficit de transparência ativa nas instituições federais de ensino e faz o alerta para a necessidade da adoção da cultura da avaliação e da transparência de ações da gestão, no atendimento às políticas públicas desenhadas em participação com a sociedade.

Apresenta-se um resumo da análise dos dados e resultados dos Institutos IFB (nível superior), IFAC (nível intermediário) e IFPB (nível inferior) na Figura 4, conforme abaixo:

Figura 4 – Resultados dos Institutos IFB, IFAC e IFPB

Instituto Federal de Brasília (IFB)	
Categoria	Resultado
Normativos e orientações sobre o PAE	Sim e dispõe um <i>link</i> para a nova Política Nacional de Assistência Estudantil, instituída pela Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024
Painel de informações (painéis de <i>business intelligence</i>)	Plataforma “IFB em números”
Quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência.	Sim
Instituto Federal do Acre (IFAC)	
Categoria	Resultado
Normativos e orientações sobre o PAE	Não há menção à nova Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024)
Painel de informações (painéis de <i>business intelligence</i>)	Não há
Quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência.	Insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do PAE, como quantitativo de beneficiários por período de competência.
Instituto Federal da Paraíba (IFPB)	
Categoria	Resultado
Normativos e orientações sobre o PAE	Sim e dispõe um <i>link</i> para a nova Política Nacional de Assistência Estudantil, instituída pela Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024.
Painel de informações (painéis de <i>business intelligence</i>)	Não há
Quantitativo de alunos beneficiados, tipo de benefício e período de competência.	Insuficiência na divulgação de informações sobre a execução do PAE, como quantitativo de beneficiários por período de competência.

Fonte: Elaborado pelos autores (2026)

Mesmo que a transparência ativa esteja colocada de forma central na agenda da Administração Pública Federal, evidencia-se a heterogeneidade na implementação das políticas de transparência ativa, com dinâmicas de atenção e prioridades que variam em cada instituição. Rodrigues (2013, p. 432), em sua análise dos portais de universidades públicas federais, destaca que essas instituições “têm uma função social específica, dentre elas formar, produzir e disseminar conhecimento, logo, no escopo de suas atribuições, estaria a obrigação de prestar contas à sociedade”. O mesmo aplica-se analogamente aos IFs, já que, por se tratar de instituições de ensino, as quais tem como missão a formação integral do cidadão, poderia ser mais explorado o conteúdo referente às ações e aos programas desenvolvidos nas instituições como forma de divulgação para a sociedade e também como transparência proativa, principalmente quanto às suas atividades finalísticas.

Considerações Finais

Este artigo buscou analisar um fenômeno ou, na definição de George e Bennett (2005) uma “classe de eventos” que diz respeito à atenção e prioridade reservada à transparência ativa enquanto *policy issue* na agenda de decisão de determinada organização e para isso foram analisadas três “instâncias” dessa classe de eventos. O estudo desses três casos demonstrou que a transparência ativa, nas últimas décadas, mesmo que esteja colocada de forma central na agenda da Administração Pública Brasileira, consolida-se de maneira heterogênea em cada IF. Cada uma dessas organizações terá suas dinâmicas próprias de definição de agenda e escolha de prioridades. Sendo assim, o olhar para a transparência a partir da lente

das políticas públicas pode contribuir para agregar conhecimentos que a tornem efetivamente relevante em cada contexto organizacional.

A transparência quanto aos atos públicos foi ganhando destaque ao longo dos anos, muito em função de uma sociedade com nova mentalidade sobre os serviços públicos, que passou a exigir mais participação e fiscalização nas diversas fases das políticas públicas, em uma sociedade cada vez mais conectada, com o uso frequente das tecnologias de informação (Paes; Lima; Santos, 2023). Além de ser um passo importante para a ampliação dos mecanismos de participação social e do aperfeiçoamento da gestão pública, a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal configura-se, como apontam Bucci e Souza (2022), o meio necessário para satisfazer um direito.

Destaca-se também o potencial analítico da combinação de abordagens da área de políticas públicas para o estudo da implementação de direitos. A referida Política, conforme art. 11 do Decreto n. 11.529/2023, consolida princípios e objetivos já previstos na LAI e construídos na trajetória do direito de acesso à informação, tais como: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - amplo acesso da sociedade às informações e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela Administração Pública Federal; III - primariedade, integralidade, autenticidade e atualidade das informações disponibilizadas; entre outros. E no caminho até a consolidação desta *policy*, as legislações vigentes ampliaram a transparência ativa nos órgãos públicos, contudo, Queiroz e Teixeira (2017) relatam que os desafios no que tange à transparência pública são grandes, especialmente quanto à ativa, pois expor o maior número de informações nos meios digitais ainda é uma dificuldade, seja pela falta de cultura, mão-de-obra ou por não priorização do tema. Lima, Abdalla e Oliveira (2020, p. 256) já apontavam, quanto à transparência ativa, “um longo caminho a ser percorrido”. Contudo, “Manter os cidadãos informados configura-se como uma prática democrática que subentende um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o estado” (Rodrigues, 2013, p. 424).

A investigação realizada nos portais eletrônicos do IFB, IFAC e IFPB, embora expresse o avanço no uso da internet para assegurar a transparência ativa, ainda demonstra significativas oportunidades de melhoria. Apesar das instituições pesquisadas possuírem nos seus sítios eletrônicos um “espaço do estudante” para a disponibilização das informações quanto ao PAE, identifica-se: a) navegação não padronizada nos portais, dificultando o controle social; b) fragilidades na transparência ativa referente ao PAE, de acordo com as categorias analisadas, tanto no IFAC como no IFPB, consistentes na insuficiência da divulgação de informações sobre a execução do PAE, não havendo painel com elementos interativos e dados consolidados, nem quantitativo de beneficiários por período de competência e c) boas práticas demonstradas no IFB, já reconhecidas pelo TCU, como a plataforma denominada “IFB em Números”, a qual contempla os critérios das categorias analisadas nesta pesquisa.

As boas práticas observadas no IFB, demonstram a possibilidade de aprimoramento da transparência ativa e podem colaborar com as instituições classificadas no nível intermediário e mínimo, de acordo com o Painel LAI/CGU, apontando quais itens podem ser qualificados. Além disso, “[...]a efetivação do direito de acesso à informação pública é benéfica para o Estado e para os cidadãos uma vez que estes passam a confiar mais na administração pública e na lisura de seus atos” (Matozo; Baptistella, 2024, pp. 21-22). Assim, a implementação das políticas de transparência ativa implica aperfeiçoamento da gestão, bem como alinhamento com as diretrizes do Governo Digital, quais sejam: a transparência na execução dos serviços públicos e o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública.

Desta forma, os apontamentos advindos da análise dos IFs promovem reflexões teóricas e empíricas, com implicação para os gestores públicos providenciarem ações em prol de transformação do estágio de implementação das políticas de transparência ativa, ampliando os mecanismos de participação e controle social. Aos gestores responsáveis, cabe a percepção dos achados neste estudo, possibilitando o mapeamento de pontos de melhoria.

Na perspectiva de pesquisas futuras, as investigações sobre transparência ativa, nas instituições públicas, sinalizam a necessidade de serem contínuas e periódicas para fornecerem diagnósticos quanto à evolução da transparência ativa, compreendida na Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e indispensável para a boa governança pública.

Referências

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American politics**. 2. ed. [S.l.]: University of Chicago Press, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2026.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: CGU, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2026.

BRASIL. **Decreto n. 11.529, de 16 de maio de 2023**. Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11529.htm. Acesso em: 11 jun. 2026.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024**. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm. Acesso em: 13 maio 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2281/2024 – Plenário**. Auditoria com o objetivo de avaliar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Relator: Jhonatan de Jesus. Brasília, 23 de outubro de 2024. Disponível em: <https://edoc.ufam.edu.br/bitstream/123456789/9451/1/acordao-2281-2024-tcu-plenario.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão n. 2890/2021 – Plenário**. Processo TC 025.684/2020-5. AUDITORIA. ACOMPANHAMENTO RELATIVO À REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA TENDO COMO OBJETO O TEMA "TRANSPARÊNCIA" (BIÊNIO 2019/2020). Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, 01 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->

completo/AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%25202890%252F2021/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 jun. 2026.

BRASIL, F. G.; BICHIR, R. M. Policy dynamics and government attention over welfare policies: An analysis of the Brazilian case. **Brazilian Political Science Review**, [S.l.], v. 16, p. 1–43, 2022.

BUCCI, M. P. D.; SOUZA, M. S. de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 90, p. 1–28, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e85500>. Acesso em: 10 maio 2026.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: ENAP, 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211–259, 2000. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>. Acesso em: 10 jun. 2026.

GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the social sciences**. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2005.

GERRING, J. **Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas**. Tradução de Caesar Souza. Petrópolis: Vozes, 2019.

INSTITUTO FEDERAL DO ACRE. **Página inicial**. 2026. Disponível em: <https://www.ifac.edu.br/>. Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA. **Página inicial**. 2026. Disponível em: <https://www.ifb.edu.br/>. Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO FEDERAL DE BRASÍLIA. **Plataforma IFB em números**. 2026. Disponível em: <https://ifbemnumeros.ifb.edu.br/>. Acesso em: 20 jun. 2026.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA. **Página inicial**. 2026. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/>. Acesso em: 20 jun. 2026.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. [S.l.]: Longman, 2011.

LIMA, M. P.; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 71, n. esp. 3, p. 232–263, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71ic.4662>. Acesso em: 25 abr. 2026.

MATOZO, H. C. F.; BAPTISTELLA, R. O direito de acesso à informação pública: uma análise histórica nacional e comparativa frente a outros Estados. **Revista Foco**, v. 17, n. 8, e5765, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.54751/revistafoco.v17n8-086>. Acesso em: 11 jun. 2026.

- MONTEIRO, D. A. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência ativa, dados abertos e desempenho: análise das universidades federais Brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 30, e90831, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.90831>. Acesso em: 3 maio 2026.
- MOREIRA, R. B.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. Transparência, accountability e controles sociais no Conselho Nacional do Ministério Público: uma análise vis a vis. **Gestão Contemporânea**, v. 13, n. 1, p. 174–199, 2023. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea/article/view/1693>. Acesso em: 11 jun. 2026.
- PAES, J. H. C.; LIMA, M. de P.; SANTOS, M. H. P. dos. Transparência pública: Os portais da transparência como ferramenta para o exercício do controle social da administração pública. **ID on Line: Revista de Psicologia**, [S.l.], v. 17, n. 69, p. 407–426, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/online.v17i69.3926>. Acesso em: 3 maio 2026.
- PASSOS, J. **O que os olhos não veem a sociedade não sente: a política de assistência estudantil no IFPE e o princípio da transparência ativa**. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/38714>. Acesso em: 11 maio 2026.
- PEREIRA, J. R.; BARROS, J. F. A.; FREIRE, R. S.; FRANÇA, V. V. A qualidade da usabilidade dos portais de transparência das universidades federais do Nordeste do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 72, n. 4, p. 803–823, out./dez. 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4795>. Acesso em: 11 maio 2026.
- QUEIROZ, G. G.; TEIXEIRA, M. L. F. O acesso à informação no IF Sudeste MG: Evoluções e constatações. **Revista Ágora: Políticas Públicas, Comunicação e Governo da Informação**, [S.l.], v. 1, n. esp., p. 66–78, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistaagora/article/view/2625>. Acesso em: 7 maio 2026.
- RODRIGUES, G. M. Indicadores de transparência ativa em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais. **Liinc em Revista**, v. 9, n. 2, p. 423–438, 2013. DOI: <https://doi.org/10.18617/liinc.v9i2.616>. Acesso em: 8 abr. 2026.
- RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, p. 237–253, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>. Acesso em: 10 abr. 2026.
- SCHNEID, B. da C.; BARCELOS, M. A construção de políticas de acessibilidade e inclusão em universidades federais: o caso da Universidade Federal do Rio Grande (RS). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 76, n. 4, p. 570–591, dez. 2025. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v76i4.11359>. Acesso em: 8 jun. 2026.
- SELL, F. F.; LAVARDA, C. E. F. Lógica institucional híbrida e os outputs do sistema de controle gerencial impulsionados para transparência, disponibilidade informacional e prestação de contas. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 134–162, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.21529/RECADM.2024006>. Acesso em: 8 abr. 2026.

SILVA, M. D. de O. P. da; COSTA, J. M. da; ALMEIDA, K. K. N. de A.; TORRES, F. J. V. A transparência ativa dos portais eletrônicos de institutos federais do Nordeste. **Comunicação & Informação**, [S.l.], v. 23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/ci.v23.62743>. Acesso em: 10 abr. 2026.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137–158, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>. Acesso em: 11 jun. 2026.