26º ENANCIB
Encontro Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciência da Informação
A Amazônia na sociedade global em rede: assimetrias e potencialidades informacionais, tecnológicas e ambientais
Belém, Pará, 09 a 13 de novembro de 2026
Universidade Federal do Pará

XXVI ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO - XXVI ENANCIB

ISSN 2177-3688

GT 5 – Política e Economia da Informação

GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO E OPACIDADE INFORMACIONAL NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: EVIDÊNCIAS A PARTIR DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NA UFRN

INFORMATION GOVERNANCE AND INFORMATIONAL OPACITY IN PUBLIC TRANSPARENCY: EVIDENCE FROM ACCESS TO INFORMATION REQUESTS AT UFRN

Pedro Alves Barbosa Neto – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

Resumo: A transparência pública consolidou-se como dimensão essencial do direito de acesso à informação, da participação cidadã e da *accountability* democrática. Contudo, a existência de normas de publicidade, como a Lei de Acesso à Informação, não garante, por si só, que a informação pública seja efetivamente localizada, compreendida e utilizada pela sociedade. Partindo desse pressuposto, este trabalho analisa pedidos de acesso à informação dirigidos à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entre 01/01/2024 e 10/06/2026, que ensejaram recurso administrativo após a resposta inicial. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratório-descritiva e documental, tendo como fonte a ferramenta Busca LAI. Foram examinados integralmente pedidos, respostas, recursos e decisões, com apoio de análise temática. Os resultados evidenciam que a opacidade informacional não se manifesta apenas em negativas formais de acesso, mas também em situações nas quais a informação é declarada pública ou formalmente concedida, embora permaneçam obstáculos à sua localização, extração, consolidação, interpretação ou reutilização. Conclui-se que a efetividade da transparência depende de condições institucionais de governança da informação, capazes de assegurar que os registros públicos sejam produzidos, organizados, preservados e disponibilizados de modo acessível, compreensível e socialmente apropriável.

Palavras-chave: Transparência pública; Acesso à informação; governança da informação; opacidade informacional; Lei de Acesso à Informação.

Abstract: Public transparency has become an essential dimension of the right of access to information, citizen participation, and democratic accountability. However, the existence of publicity rules, such as the Brazilian Access to Information Law, does not, by itself, ensure that public information can be effectively located, understood, and used by society. Based on this premise, this article analyzes access to information requests submitted to the Federal University of Rio Grande do Norte (UFRN) between January 1, 2024, and June 10, 2026, which led to administrative appeals after the initial response. The research is qualitative, exploratory-descriptive, and documentary in nature, using the Busca LAI platform as its data source. Requests, responses, appeals, and decisions were examined in full, supported by thematic analysis. The results show that informational opacity is not limited to formal denials

of access, but also occurs in situations where information is declared public or formally granted, while obstacles remain to its location, extraction, consolidation, interpretation, or reuse. The study concludes that the effectiveness of transparency depends on institutional conditions of information governance capable of ensuring that public records are produced, organized, preserved, and made available in an accessible, understandable, and socially appropriable manner.

Keywords: Public transparency; access to information; information governance; informational opacity; access to Information Law.

1 INTRODUÇÃO

A consolidação das políticas de transparência pública nas últimas décadas reposicionou o acesso à informação como dimensão central da vida democrática. No Brasil, esse processo ganhou densidade institucional com a promulgação da Lei nº 12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação (LAI), que estabeleceu a publicidade como regra e o sigilo como exceção, ampliando as possibilidades de controle social, de participação cidadã e de responsabilização da administração pública.

Entretanto, a existência de um regime jurídico de transparência não elimina, por si só, as barreiras que atravessam o acesso à informação pública. Mesmo em instituições formalmente submetidas à LAI, a informação pode permanecer de difícil acesso quando sua organização, recuperação e disponibilização não favorecem o atendimento efetivo às demandas dos cidadãos ou quando condicionantes administrativas e legais restringem seu fornecimento. Nesse sentido, tais barreiras evidenciam que a opacidade estatal não se manifesta apenas pelo sigilo expressamente declarado, podendo também decorrer das próprias condições institucionais que orientam a organização, a mediação e a circulação da informação pública.

Nesse contexto, universidades públicas federais constituem espaços particularmente relevantes para a análise da transparência e da opacidade informacional. Trata-se de instituições complexas, compostas por múltiplas unidades acadêmicas e administrativas, sistemas corporativos, colegiados, arquivos, bases de dados e fluxos documentais. A pluralidade de registros produzidos por essas instituições torna o acesso à informação dependente não unicamente da previsão legal, mas de condições efetivas de governança da informação, capazes de assegurar a produção, organização, preservação, recuperação e disponibilização dos dados e documentos públicos.

Diante desse cenário, este trabalho toma como objeto os pedidos de acesso à informação dirigidos à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), no período de 2024 a 2026, que ensejaram recurso administrativo após a resposta inicial. A escolha desse *corpus* parte do pressuposto de que a interposição de recurso sinaliza fricções entre a demanda cidadã e a resposta institucional, mesmo nos casos formalmente classificados como "acesso concedido".

A pergunta que orienta a pesquisa é: de que modo as negativas, concessões parciais e respostas contestadas em pedidos de acesso à informação dirigidos à UFRN revelam padrões de opacidade informacional associados à governança da informação? Como objetivo geral, busca-se analisar os pedidos de acesso à informação que ensejaram recurso administrativo na UFRN, identificando padrões predominantes de opacidade informacional e suas relações com fragilidades de governança da informação.

Para tanto, o trabalho estrutura-se em quatro seções, além desta introdução. Inicialmente, apresenta-se o referencial teórico, articulando governança da informação, direito de acesso, transparência pública, opacidade estatal e burocracia informacional. Em seguida, são descritos os procedimentos metodológicos adotados na coleta e análise dos dados. Posteriormente, discutem-se os resultados obtidos a partir dos padrões identificados no *corpus*. Por fim, são apresentadas as considerações finais, retomando as contribuições do estudo para a compreensão da opacidade informacional no contexto das instituições públicas de ensino superior.

2 GOVERNANÇA DA INFORMAÇÃO E DIREITO DE ACESSO: CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A consolidação do direito de acesso à informação pública constitui uma das transformações mais relevantes das democracias contemporâneas, na medida em que desloca a informação governamental da esfera do segredo administrativo para o domínio da publicidade, da prestação de contas e do controle social. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 reconheceu o direito à informação como uma garantia fundamental, vinculando-o ao exercício da cidadania, à participação política e ao controle democrático das ações estatais. Como observa Jardim (2012), o direito à informação pública está no cerne das relações entre Estado e sociedade, uma vez que sua efetivação depende de regimes jurídicos,

administrativos e informacionais capazes de definir agências, agentes, políticas, estruturas e discursos associados à produção e circulação da informação pública.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n. º 12.527/2011) representa, nesse sentido, um marco normativo fundamental na institucionalização da transparência pública no Brasil. Todavia, sua existência formal não é suficiente para assegurar, por si só, o acesso efetivo às informações demandadas pela sociedade. Nesse sentido, a implementação da LAI envolve zonas de tensão, práticas institucionais, arranjos burocráticos, capacidades técnicas e políticas de gestão da informação que condicionam a possibilidade concreta de localizar, compreender, recuperar e disponibilizar informações públicas. Por isso, Jardim (2012) afirma a necessidade de associar a implementação da LAI a políticas públicas e práticas de gestão da informação que deem suporte à transparência ativa e passiva e assegurem condições adequadas para a organização, a proteção e a disponibilização da informação pública.

Esse deslocamento é relevante porque permite compreender que a transparência não se reduz à mera divulgação formal de conteúdos, mas depende de uma infraestrutura institucional de informação. A transparência ativa, caracterizada pela disponibilização proativa de informações pelo poder público, e a transparência passiva, acionada por meio de solicitações dos cidadãos, pressupõem que os órgãos públicos possuam condições organizacionais para produzir registros confiáveis, classificá-los, preservá-los, localizá-los e oferecê-los em linguagem, formato e tempo adequados. Desse modo, a efetividade da LAI não depende unicamente de uma cultura jurídica de publicidade, mas de uma governança da informação capaz de sustentar o ciclo de vida dos documentos, dados e registros produzidos pela administração pública.

Conforme Mota Filho (2022), a governança da informação pode ser compreendida como o conjunto de normas, diretrizes, responsabilidades, controles e práticas voltadas a assegurar o valor, a qualidade, a segurança, o *compliance* e a circulação adequada das informações. O autor ressalta que a expansão do universo digital e o crescimento do volume e da complexidade dos dados obrigam governos e organizações públicas a reavaliar suas estratégias de guarda, tratamento, uso e eliminação da informação. Nessa perspectiva, a governança da informação não se limita a uma função técnica, mas constitui um componente estratégico da governança pública, pois organiza as condições pelas quais a informação pode produzir confiança, legitimidade, segurança jurídica, transparência e *accountability*.

A noção de *accountability* é central para esse debate. Em sentido amplo, ela não se restringe ao cumprimento formal de normas, mas envolve o dever público de explicar e justificar decisões, ações e omissões. Segundo Mota Filho (2022), sua dimensão democrática depende de uma interação qualificada entre Estado e sociedade, na qual a transparência se articula à responsabilidade institucional e à capacidade de resposta do poder público. Nesse contexto, a informação pública constitui mediação essencial para o controle social, pois, sem informação confiável, íntegra e acessível, a prestação de contas tende a se reduzir a uma formalidade sem efetividade democrática.

É nesse ponto que a governança da informação se articula diretamente ao direito de acesso. Se a LAI estabelece o direito de obter informações públicas, a governança da informação reúne as condições institucionais necessárias para que esse direito possa ser efetivamente exercido. Nessa perspectiva, a informação deve ser compreendida como ativo público e como componente estruturante da própria ação estatal, na medida em que subsidia decisões, orienta políticas, favorece o controle social e amplia as possibilidades de participação e de responsabilização pública. Seu valor, portanto, não se restringe à existência dos registros, mas depende das condições pelas quais esses registros são organizados, preservados, recuperados e colocados em circulação social.

A literatura sobre governança de dados reforça a dimensão estrutural da transparência. Cerrillo-Martínez e Casadesús-de-Mingo (2021) argumentam que a transparência pública se tornou mais complexa diante da ampliação, dispersão e multiplicidade de usos dos dados governamentais. Para os autores, sua efetividade depende da capacidade institucional de organizar dados distribuídos em diferentes documentos, bases e sistemas, assegurando sua identificação, preservação e recuperação. Nesse sentido, a governança de dados ultrapassa a gestão operacional de tecnologia da informação, pois envolve a definição de princípios, responsabilidades e mecanismos de articulação entre os atores que produzem, gerenciam, acessam e reutilizam dados públicos.

Nessa mesma direção, a qualidade informacional aparece como condição para que a governança da informação se traduza em transparência efetiva. Ao analisarem portais de transparência ativa de universidades federais brasileiras, Lima, Presser e Pacios Lozano (2025) demonstram que a simples disponibilização de informações não assegura sua apropriação social. Para que a transparência produza efeitos concretos, é necessário que as informações estejam atualizadas, acessíveis, reutilizáveis, em formatos adequados e vinculadas a

responsáveis identificáveis. As fragilidades observadas pelos autores, como desatualização, baixa acessibilidade e limitações à reutilização, evidenciam que a transparência pode ser formalmente cumprida e, ainda assim, permanecer socialmente pouco efetiva.

A governança digital e os dados abertos deslocam a transparência para um novo patamar analítico, no qual o problema central já não é apenas abrir dados, mas produzir condições para que eles gerem valor público. Franco (2024) observa que governo digital, regulação, tecnologias da informação e abertura de dados podem ampliar a participação, a fiscalização social e a *accountability* estatal, desde que articulados por estratégias institucionais consistentes. Sob essa perspectiva, a LAI não se realiza apenas quando o Estado disponibiliza informações, mas quando consegue transformar registros dispersos em evidências públicas compreensíveis, confiáveis e socialmente utilizáveis. Assim, a negativa de acesso pode não revelar somente uma exceção jurídica, mas uma falha anterior e mais profunda, indicando para uma incapacidade administrativa de converter informação acumulada em transparência efetiva.

3 OPACIDADE ESTATAL E BUROCRACIA INFORMACIONAL: REGIMES DE INFORMAÇÃO, PODER E BARREIRAS DE ACESSO

A opacidade estatal emerge quando a informação pública, embora existente ou formalmente disponível, permanece sujeita a condições que dificultam sua localização, compreensão, interpretação ou uso. Em democracias estruturadas por leis de acesso à informação, portais de transparência e políticas de dados abertos, o segredo formal perde parte de sua centralidade como mecanismo explícito de restrição. Isso não significa, contudo, o desaparecimento da opacidade, mas sua reconfiguração em formas menos visíveis, expressas na dispersão documental, no excesso de tecnicismo, em respostas evasivas, na fragmentação administrativa e na baixa qualidade informacional.

Essa abordagem é especialmente relevante para a Ciência da Informação, pois permite compreender o acesso à informação como prática social mediada por estruturas, políticas, agentes, documentos, tecnologias e discursos. Nessa perspectiva, a opacidade informacional não se limita à negativa explícita de acesso, mas emerge dos próprios modos pelos quais o Estado organiza, controla, dispersa ou torna inteligível a informação pública (Jardim, 2012).

Neste estudo, a opacidade informacional é compreendida a partir de Jardim (1995), para quem ela expressa uma situação em que o Estado não dispõe de mecanismos adequados

de controle sobre seus estoques informacionais, produzindo um hiato entre Estado e sociedade. Nessa perspectiva, transparência e opacidade não constituem condições necessariamente excludentes, mas podem coexistir em diferentes graus, o que permite reconhecer situações em que o acesso é formalmente concedido, embora persistam barreiras à localização, compreensão e utilização da informação.

Em complementariedade, a abordagem dos regimes de informação contribui para essa leitura ao compreender a informação não como objeto isolado, mas como resultado de condições sociais, institucionais e técnicas que regulam sua produção, circulação e apropriação. Conforme González de Gómez (2012), os regimes informacionais articulam sujeitos, instituições, normas, artefatos e práticas que definem, em determinado contexto histórico, como a informação é produzida, validada e disponibilizada. Essa perspectiva permite compreender, com Jardim (2012), que a LAI não atua apenas como instrumento jurídico de acesso, mas como parte das disputas em torno dos fluxos informacionais do Estado. Assim, o acesso à informação é atravessado pelos modos como a burocracia organiza documentos, estrutura sistemas, distribui responsabilidades e define aquilo que pode ser tornado visível, solicitado e socialmente apropriado.

A crítica contemporânea à transparência ajuda a aprofundar essa discussão. Fenster (2006) argumenta que a teoria da transparência se apoia frequentemente em um modelo comunicacional simplificado, segundo o qual a informação, uma vez liberada pelo Estado, produziria automaticamente um público informado, capaz de responsabilizar os agentes governamentais. Para o autor, essa concepção ignora a complexidade do Estado, da informação governamental e do próprio público. O Estado não é uma unidade coerente que controla plenamente suas informações; a informação governamental nem sempre existe de forma organizada e significativa; e o público não recebe, interpreta ou utiliza informações de maneira homogênea. A transparência, portanto, carrega sua própria opacidade quando pressupõe uma linearidade comunicacional que raramente se verifica na prática.

Em texto posterior, Fenster (2015) reforça que a transparência funciona como uma teoria da comunicação que tende a simplificar excessivamente as relações entre Estado, informação e sociedade. A promessa de que tornar o Estado visível produziria automaticamente mais democracia e legitimidade esbarra na complexidade das instituições públicas contemporâneas. Nesse sentido, a informação disponibilizada pode ser incompleta, descontextualizada, excessivamente técnica, volumosa, fragmentada ou incapaz de produzir

compreensão pública. Assim, o problema não está apenas na ausência de informação, mas também na forma como ela é produzida, mediada, organizada e recebida.

Roberts (2001), ao discutir o pluralismo estrutural e o direito de saber, mostra que as transformações na organização do setor público, com a fragmentação de funções entre agências, entidades híbridas, organizações contratadas e estruturas descentralizadas, podem enfraquecer a efetividade das leis de acesso à informação. Embora seu foco esteja na reestruturação do setor público e nas fronteiras entre instituições públicas e privadas, sua contribuição é relevante para pensar a fragmentação como produtora de opacidade. À medida que responsabilidades, documentos e dados se dispersam entre diferentes unidades ou entidades, torna-se mais difícil identificar quem detém a informação, quem responde por ela e quais obrigações de transparência se aplicam.

Villeneuve, Heide e Mugellini (2025) oferecem outra chave analítica relevante ao discutirem as falhas da transparência. Os autores observam que a transparência passou a ser frequentemente apresentada como solução para problemas como baixa confiança, corrupção, mau desempenho e abuso de poder. Contudo, estudos críticos vêm demonstrando que políticas de transparência podem falhar em sua implementação ou em sua teoria de mudança. A falha de implementação ocorre quando a transparência não alcança seus objetivos imediatos, como visibilidade, publicidade, abertura e recepção da informação. Já a falha teórica ocorre quando a disponibilização da informação não produz os efeitos esperados em termos de democracia, confiança, conhecimento ou controle social.

Neste trabalho, para fins analíticos, a governança da informação é tomada como o conjunto de condições institucionais que organiza a produção, o registro, a preservação, a recuperação e o acesso à informação, enquanto a opacidade corresponde às fricções que dificultam sua apropriação pelo cidadão. A perspectiva dos regimes de informação permite situar essas fricções nas relações entre normas, atores, sistemas, documentos e práticas institucionais que estruturam a circulação da informação.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, exploratório-descritiva e documental, orientada à análise de pedidos de acesso à informação dirigidos à Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e das respectivas decisões administrativas e recursais. O estudo parte do entendimento de que as respostas institucionais produzidas no âmbito das garantias

previstas pela Lei de Acesso à Informação constituem documentos administrativos capazes de revelar práticas, limites e tensões relacionadas à governança da informação, especialmente quando a resposta inicial não satisfaz integralmente o requerente e enseja a interposição de recurso.

O levantamento empírico foi realizado na ferramenta Busca LAI – Pesquisa de Pedidos de Acesso à Informação e Decisões Recursais, mantida no âmbito da infraestrutura pública de consulta aos pedidos de acesso à informação. A coleta ocorreu por meio da busca pela instituição "UFRN", abrangendo os pedidos de informação registrados no período de 01/01/2024 a 10/06/2026. Foram inicialmente identificados 31 pedidos classificados na plataforma segundo as seguintes categorias decisórias: Acesso Concedido, Acesso Parcialmente Concedido, Acesso Negado, Informação Inexistente e Órgão não tem competência para responder sobre o assunto. Após a recuperação dos registros, todos os pedidos, respostas iniciais, decisões e recursos a eles vinculados foram lidos na íntegra, de modo a permitir uma compreensão substantiva das justificativas institucionais apresentadas e das razões de inconformismo manifestadas pelos requerentes.

Como critério de inclusão, foram selecionados os pedidos que ensejaram recurso administrativo por parte dos requerentes, ainda que formalmente classificados como Acesso Concedido, por se considerar que a interposição de recurso indica alguma fricção informacional entre a demanda apresentada e a resposta institucional recebida. Como critério de exclusão, foram retirados os pedidos classificados como Acesso Concedido que não resultaram em recurso, entendendo-se que a ausência de contestação posterior sinaliza a satisfação do requerente. Com esse procedimento, delimitou-se um *corpus* analítico composto por 20 pedidos, todos marcados por algum tipo de controvérsia, insuficiência percebida ou disputa interpretativa quanto ao acesso à informação solicitada. Trata-se, portanto, de um *corpus* analítico intencionalmente composto por situações de contestação, não representativo do conjunto da transparência passiva da UFRN, mas adequado à identificação de fricções informacionais manifestadas em situações recursais.

A análise dos dados foi conduzida com base na análise temática, compreendida como estratégia metodológica voltada à identificação, organização e interpretação de padrões de sentido recorrentes em um conjunto de dados qualitativos (Braun; Clarke, 2006). O procedimento compreendeu três movimentos: (1) leitura integral e familiarização com o *corpus*; (2) codificação das justificativas institucionais apresentadas nas respostas e das razões

de inconformidade manifestadas nos recursos; e (3) agrupamento dos códigos recorrentes em padrões de opacidade informacional, posteriormente interpretados à luz da governança da informação e dos regimes de informação. Esse processo permitiu condensar os pedidos em eixos analíticos mais amplos, preservando as justificativas objetivas presentes nas respostas iniciais e recursais.

Desse processo resultaram cinco padrões predominantes, sendo eles: acesso formalmente concedido, mas dependente de navegação em sistemas ou páginas institucionais; exigência de trabalho adicional de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados; informação inexistente ou ausência de deliberação/documentação formal; acesso parcial por dados pessoais, sigilo ou competência institucional limitada; e fricção procedimental ou tecnológica no canal de acesso. A definição desses padrões teve como finalidade favorecer uma apresentação sintética dos resultados e, ao mesmo tempo, evidenciar como as negativas e os recursos analisados expressam dimensões concretas da governança da informação e da opacidade informacional no contexto institucional da UFRN.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos pedidos de acesso à informação dirigidos à UFRN evidencia que a opacidade informacional na instituição não se manifesta apenas nos casos formalmente classificados como “acesso negado”. Parte expressiva das solicitações foi registrada como “acesso concedido”, sobretudo quando a resposta institucional indicou sistemas, páginas eletrônicas ou caminhos de consulta pública. Entretanto, a interposição de recurso pelos requerentes revela que a concessão formal nem sempre corresponde ao acesso material à informação. Desse modo, os dados sugerem a existência de uma zona intermediária entre deferimento e negativa, marcada por fricções informacionais que dificultam a localização, a compreensão, a extração ou a reutilização da informação pública. O Quadro 1 sintetiza os padrões predominantes identificados no *corpus*, relacionando-os às ocorrências observadas e aos indícios objetivos de opacidade presentes nas justificativas institucionais.

Quadro 1- Padrões predominantes de opacidade informacional nos pedidos de acesso à informação que ensejaram recurso na UFRN, 2024-2026

Padrão analítico predominante	Ocorrência no corpus	Indícios de opacidade objetivos presentes nas justificativas
Acesso formalmente concedido, mas dependente de navegação em sistemas ou páginas institucionais	5 pedidos	Orientação para consulta em sistemas institucionais; necessidade de uso de filtros; dificuldade de localização da informação; dependência de conhecimento prévio sobre o funcionamento do sistema; informação dispersa em páginas públicas.
Exigência de trabalho adicional de análise, interpretação, consolidação ou tratamento de dados	6 pedidos	Aplicação do art. 13, III, do Decreto nº 7.724/2012; necessidade de consolidação de dados; necessidade de análise ou interpretação; inexistência de relatório pronto; sobrecarga administrativa; ausência de sistematização prévia.
Informação inexistente ou ausência de deliberação/documentação formal	2 pedidos	Ausência de documento formal; inexistência de deliberação institucional; inexistência de decisão administrativa; ausência de registros produzidos.
Acesso parcial por dados pessoais, sigilo ou competência institucional limitada	5 pedidos	Presença de dados pessoais; informações sensíveis; restrição de acesso a terceiros; competência atribuída a outra entidade; informações sob responsabilidade de fundação de apoio; impossibilidade de fornecimento integral.
Fricção procedimental ou tecnológica no canal de acesso	2 pedidos	Link suprimido ou incompleto; instabilidade de página; exigência de cadastro em sistema paralelo; limitação de envio de anexos no Fala.BR; dificuldade de validação documental; necessidade de reenvio por link externo.

Fonte: Dados extraídos dos pedidos de acesso à informação destinados à UFRN e acessados via plataforma Busca LAI.

No *corpus* analisado, essas fricções aparecem de modo recorrente em pedidos nos quais a instituição remete o cidadão a sistemas de informação, portais públicos ou páginas institucionais, sem necessariamente disponibilizar a informação em formato diretamente apropriável. Esse achado dialoga com Cerrillo-Martínez e Casadesús-de-Mingo (2021), para quem a transparência pública não depende apenas da existência de dados mantidos por

órgãos governamentais, mas das condições que permitem identificá-los, categorizá-los, preservá-los, recuperá-los e reutilizá-los. Assim, quando a resposta institucional se limita a indicar caminhos de consulta, filtros ou ambientes digitais dispersos, o problema desloca-se da existência formal da informação para sua efetiva recuperação.

Nesses casos, a publicidade do dado não elimina a opacidade, pois o acesso permanece condicionado ao domínio prévio de sistemas, vocabulários administrativos e percursos de navegação que nem sempre são inteligíveis ao requerente. Como também observam Lima, Presser e Pacios Lozano (2025), a transparência não se esgota na presença da informação em portais institucionais, exigindo qualidade informacional, acessibilidade e condições concretas de uso.

Esse padrão demonstra uma forma específica de opacidade, uma vez que não se trata de ocultação expressa, mas de uma barreira produzida pela própria arquitetura informacional da instituição. Quando a Universidade informa que determinado dado pode ser consultado no SIPAC, no SIGAA, em páginas de cursos ou em portais específicos, transfere ao requerente parte relevante do trabalho de busca, seleção, interpretação e consolidação. Em termos formais, a resposta pode ser classificada como acesso concedido; em termos substantivos, contudo, o cidadão continua diante de uma informação dispersa, dependente de mediações técnicas e nem sempre organizada conforme a pergunta formulada.

Outro achado relevante diz respeito ao uso do fundamento de trabalho adicional de análise, interpretação ou consolidação de dados. Esse argumento aparece em pedidos que demandavam a reunião de informações distribuídas em diferentes unidades, sistemas ou documentos institucionais. Nesses casos, a negativa não decorre necessariamente da inexistência da informação, mas da ausência de uma estrutura previamente organizada capaz de transformá-la em informação pública consolidada. A invocação do art. 13, inciso III, do Decreto nº 7.724/2012[1], nesse contexto, opera como marcador de uma tensão entre o direito de acesso e os limites operacionais da administração pública. Assim, a informação pode estar presente na instituição, mas não estar governada como dado recuperável, interoperável e pronto para uso social.

[1] Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação: III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade.

Essa constatação é particularmente expressiva nos pedidos de natureza acadêmica e administrativa que buscavam informações transversais, como dados sobre contratos, processos seletivos, disciplinas, projetos pedagógicos, manifestações de ouvidoria ou documentos relativos à governança institucional. A UFRN, enquanto universidade pública federal, apresenta uma estrutura complexa, composta por múltiplas unidades acadêmicas, setores administrativos, sistemas corporativos e fluxos documentais. A complexidade organizacional, por si só, não constitui irregularidade; contudo, quando não acompanhada de mecanismos eficientes de governança da informação, pode produzir barreiras ao acesso. Nesses casos, a opacidade emerge como um efeito da fragmentação institucional.

Também foram identificados casos em que a informação foi classificada como inexistente ou parcialmente inexistente. Esse tipo de resposta merece atenção porque pode indicar situações distintas. Em alguns pedidos, a inexistência decorre da não produção formal de documentos, deliberações ou normativos sobre determinado tema. Em outros, pode revelar baixa formalização de práticas institucionais, ausência de registros estruturados ou inexistência de mecanismos de busca capazes de localizar informações com determinados atributos. À luz de Jardim (2012), esse dado é relevante porque a efetividade da LAI depende de políticas e práticas de gestão da informação e documental associadas à produção, organização e circulação da informação pública. Na mesma direção, Cerrillo-Martínez e Casadesús-de-Mingo (2021) lembram que a transparência exige condições institucionais para identificar, categorizar, preservar e recuperar dados mantidos pela administração. Assim, a categoria “informação inexistente” não deve ser interpretada unicamente como ausência empírica do dado, mas como indício da forma como a instituição documenta, formaliza e torna rastreáveis suas próprias ações.

Os pedidos parcialmente concedidos, por sua vez, evidenciam a tensão entre transparência e proteção de informações pessoais, sigilosas ou sensíveis. Nesses casos, a questão central não é apenas decidir entre divulgar ou negar, mas avaliar em que medida o acesso pode ser preservado por meio de fornecimento parcial, tarjamento, anonimização ou pseudonimização. Essa tensão já aparece no debate sobre a implementação da LAI, especialmente quando Mota Filho (2022) observa que a governança pública da informação não envolve apenas transparência, mas inclui segurança jurídica, responsabilidade e conformidade no tratamento dos dados. Assim, a opacidade informacional pode se ampliar

quando a proteção de dados pessoais é mobilizada de forma global, sem demonstração clara de que a restrição integral é indispensável.

O conjunto dos dados sugere, portanto, que as negativas e os recursos analisados não expressam apenas conflitos pontuais entre solicitantes e administração. Eles revelam padrões mais amplos de governança da informação. A recorrência de respostas baseadas em orientação para sistemas, trabalho adicional, informação inexistente, competência de outras unidades, dados pessoais ou impossibilidade de consolidação indica que a efetividade do acesso depende de condições anteriores à própria resposta ao pedido. Produzir, registrar, classificar, preservar, integrar, descrever e disponibilizar informações são operações institucionais que antecedem o exercício da transparência passiva.

Dessa forma, a análise dos pedidos presentes no *corpus* permite sustentar que a opacidade informacional na UFRN não se apresenta predominantemente como sigilo formal, mas como resultado de fricções entre a demanda social por informação e a capacidade institucional de organizar seus registros para acesso público. A existência de sistemas digitais, portais de dados e canais de atendimento não elimina, por si só, a opacidade. Ao contrário, quando esses instrumentos não são acompanhados de padronização, interoperabilidade, qualidade informacional e mediação adequada, podem deslocar a barreira do campo jurídico para o campo técnico-burocrático. A transparência, nesses casos, existe como promessa normativa, mas sua efetividade depende da maturidade da governança informacional.

Desta forma, em conjunto, os cinco padrões indicam que a opacidade observada não decorre de uma única deficiência, mas de fragilidades distribuídas por diferentes dimensões da governança informacional: organização e recuperação da informação, integração de sistemas e unidades, formalização documental, definição de responsabilidades e desenho dos canais de acesso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve como objetivo analisar os pedidos de acesso à informação dirigidos à UFRN que ensejaram recurso administrativo, buscando identificar padrões predominantes de opacidade informacional e suas relações com fragilidades de governança da informação. A análise permitiu observar que a opacidade não se manifesta unicamente nos casos formalmente classificados como “acesso negado”, mas também em situações nas quais a

informação é declarada pública ou o acesso é formalmente concedido, embora permaneçam obstáculos à sua localização, compreensão, extração, consolidação ou reutilização.

Os resultados indicam que as fricções informacionais identificadas no corpus decorrem, sobretudo, do modo como a informação é organizada, recuperada e disponibilizada institucionalmente. Em diferentes situações, o acesso permaneceu condicionado à navegação por sistemas, à produção de tratamentos adicionais sobre os dados, à própria existência de registros formalizados e aos limites jurídicos, administrativos ou tecnológicos que incidem sobre seu fornecimento.

Esses padrões demonstram que a efetividade da LAI não depende exclusivamente da disposição normativa de tornar pública a informação, mas de condições institucionais capazes de assegurar sua produção, organização, preservação, recuperação e disponibilização em formatos socialmente utilizáveis.

Nesse sentido, o estudo reforça a compreensão de que a opacidade informacional pode emergir da própria arquitetura burocrática e informacional da instituição. No caso analisado, a existência de sistemas digitais, portais públicos e canais formais de atendimento não foi suficiente para eliminar barreiras ao acesso. Ao contrário, em determinados pedidos, tais instrumentos deslocaram para o requerente parte substantiva do trabalho de busca, interpretação e consolidação, revelando a distância entre transparência formal e acesso material à informação.

Como limitação do estudo, destaca-se que a pesquisa se baseou exclusivamente nos registros disponíveis na plataforma Busca LAI, não contemplando entrevistas com gestores, servidores responsáveis pelas respostas ou requerentes. Também não foram analisados os fluxos internos de tramitação dos pedidos, o que impede afirmar, com maior precisão, as causas organizacionais de cada negativa ou insuficiência. Além disso, o *corpus* restringe-se a pedidos de acesso à informação destinados à UFRN, o que limita generalizações para outras universidades federais.

Como encaminhamento para pesquisas futuras, sugere-se ampliar a análise para outras instituições federais de ensino superior, comparar padrões decisórios entre universidades e investigar, por meio de entrevistas ou observação, como os pedidos são processados internamente.

Conclui-se que a transparência pública não se realiza unicamente quando o Estado responde, mas quando suas respostas permitem ao cidadão efetivamente acessar,

compreender e utilizar a informação. Onde a informação existe, mas não se encontra; onde é pública, mas não se compreende; onde está disponível, mas não se torna apropriável, a opacidade persiste. E é precisamente nesses interstícios entre norma, burocracia e informação que a governança da informação se revela condição indispensável para a efetivação do direito de acesso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jun. 2026.

CERRILLO-MARTÍNEZ, Agustí; CASADESÚS-DE-MINGO, Anahí**.** Data governance for public transparency. **Profesional de la información**, *[s.l.]*, v. 30, n. 4, 2021. Disponível em: https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/86362. Acesso em 15 jun. 2026.

FENSTER, Mark. The opacity of transparency. **Iowa Law Review**, Iowa City, v. 91, n. 3, p. 885-949, 2006. Disponível em: https://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/46/. Acesso em 15 jun. 2026.

FENSTER, Mark. Transparency in search of a theory. **European Journal of Social Theory**, [*s.l.*], v. 18, n. 2, p. 150-167, 2015. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2662472. Acesso em 15 jun. 2026.

FRANCO, Fernanda Sathler Rocha. Brazilian federal public administration, open data, technologies and the right to information: the main strategies for the creation of broader public values. **Brazilian Journal of Law, Technology and Innovation**, Minas Gerais, v. 2, n. 1, p. 140-192, 2024. Disponível em: https://bjlti.com/revista/article/view/28. Acesso em 15 jun. 2026.

GONZÁLES DE GÓMEZ, Maria Nélida. Regime de informação: construção de um conceito. **Informação & Sociedade:** Estudos, São Paulo, v. 22, n. 3, 2012. Disponível em: https://revistas.usp.br/pbcib/pt_BR/article/view/256018 Acesso em: 15 jun. 2026.

JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público,** Brasília, v. 46, n. 1, p. 137-152, jan./abr. 1995. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/items/b0829c77-4bfa-4cfc-942c-c675a311ad1a Acesso em: 15 jun. 2026.

JARDIM, José Maria. A lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, [*s. l.*], v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: https://revistas.ancib.org/tpbci/article/view/266. Acesso em: 15 jun. 2026.

LIMA, Paulo Ricardo Silva; PRESSER, Nadi Helena; PACIOS LOZANO, Ana Reyes**.** Transparência e qualidade informacional: um estudo dos portais das universidades federais brasileiras. **Encontros Bibli**, Santa Catarina, v. 30, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/eb/a/tbH7cSSF5RRjzNWRBgYtNpN/?lang=pt. Acesso em 15 jun. 2026.

MOTA FILHO, Humberto Eustáquio César. A governança pública da informação: transparência e segurança jurídica. **Cadernos Jurídicos**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 28-40, 2022. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22445. Acesso em 15 jun. 2026.

ROBERTS, Alasdair. Structural pluralism and the right to know. **University of Toronto Law Journal,** Toronto (CN), v. 51, n. 3, 2001. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1305423 Acesso em 15 jun. 2026.

VILLENEUVE, Jean-Patrick; HEIDE, Marlen; MUGELLINI, Giulia. Understanding transparency failures: when sunshine causes sunburns. **SAGE Open**, [*s.l.*], v. 15, n. 3, p. 1-11, 2025. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/21582440251352638. Acesso em: 15 jun. 2026.