



Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública

Programa de Pós-Graduação em Administração

Curso de Mestrado Profissional em Administração

**A Gramática de Motivos para Aceitação de Pedidos de Acesso à  
Informação na Capes: Uma Análise Quantitativa dos textos no  
período 2015 a 2023**

GISELE NOVAIS COSTA RAMOS

Brasília, DF

2024

Gisele Novais Costa Ramos

A GRAMÁTICA DE MOTIVOS PARA ACEITAÇÃO DE PEDIDOS DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NA CAPES: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DOS TEXTOS NO  
PERÍODO 2015 A 2023

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Luciano Rossoni

Brasília, DF

2024

Gisele Novais Costa Ramos

**A GRAMÁTICA DE MOTIVOS PARA ACEITAÇÃO DE PEDIDOS DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NA CAPES: UMA ANÁLISE QUANTITATIVA DOS TEXTOS NO  
PERÍODO 2015 A 2023**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 04 /12 /2024

Comissão Examinadora:

Professor Doutor Luciano Rossoni – Orientador

MPA/UnB

Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto – Examinador Interno

MPA/UnB

Professor Doutor Charles Kirschbaum – Examinador Externo

Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper

Professor Doutor Edson Ronaldo Guarido Filho – Suplente

PPGA/UnB

## **Agradecimentos**

Primeiramente, sou grata a Deus por ter me concedido vida, saúde e força, elementos tão necessários ao desenvolvimento deste trabalho. A Ele toda honra e toda glória!

Agradeço ao meu marido, meu maior incentivador, por amorosamente me apoiar e tão prontamente prover mais que o necessário para a tranquilidade dos meus períodos de aula e estudo; por ter se mostrado mais uma vez um PAI presente e interessado na vida de nossas filhas; por acreditar em mim, antes de mim.

Às minhas filhas, tão pequenas e tão compreensivas, por me motivarem a crescer e ser melhor a cada dia; por me apoiarem mesmo sem saber o que é um mestrado; por me visitarem no escritório só para dizer boa noite e me abraçar. Amo vocês!

Aos meus pais por acreditarem e orarem pelas minhas empreitadas.

A minha chefe Daniella, entusiasta e impulsionadora da Gisele-Mestre, por me fazer acreditar ser possível. À toda a equipe da Ouvidoria da CAPES, Ana Carolina, Ana Rosa, Joquebede, Gabriely e Nayara, pelo suporte nos momentos de desespero.

A todos os amigos da turma MPA – MEC. Vocês são parte essencial desta conquista!

## Resumo

O Estado Brasileiro recebeu de mais de 1,3 milhão de pedidos de acesso à informação, desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Contudo, para além da expressividade dos números, pouco se sabe como o tratamento é realizado no cotidiano dos órgãos e que fatores influenciam a concessão ou negativa de acesso. Buscando preencher essa lacuna, este estudo analisou os pedidos de acesso à informação como uma manifestação cultural. Contrastamos a gramática de motivos dados para negar ou aceitar pedidos com os aspectos materiais que envolvem o acesso à informação. Como tal processo remete a uma dualidade entre as dimensões simbólicas e materiais dos pedidos, foram combinadas ferramentas de mineração de textos com ferramentas estatísticas. Selecionamos, como material de análise, pedidos direcionados à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), de 2015 a 2023, os quais foram analisados por meio de ferramentas automatizadas de análise de textos, porém categorizados tendo o pesquisador no controle da interpretação. Para tanto, observou-se a influência de fatores relacionados à estrutura do texto, ao objeto do pedido e à circunstância institucional (equipe responsável pela gestão da Lei) na concessão ou negativa de acesso, no tempo de resposta, na existência de recurso e na prorrogação. Dos resultados obtidos, conclui-se que cortesia, clareza, dado público ou disponível e pedidos respondidos pela Diretoria de Educação a Distância (DED) aumentam a chance de aceite do pedido pelo órgão. Por outro lado, a dificuldade de processamento, a presença de dado pessoal ou sigiloso, solicitações de dados da pós-graduação e pedidos tratados na gestão do Gabinete têm menos chances de serem aceitos. Sobre o tempo de resposta, os fatores clareza, tamanho e os pedidos respondidos pelas diretorias DPB, DEB, DRI, DED, DGES e DTI aumentaram o número de dias para resposta. De forma oposta, o acesso, dado público ou disponível, pedidos respondidos pela DAV, tratados na gestão do Gabinete, solicitações sobre projetos e pesquisas, dados pós-graduação, documentos e cursos recomendados tiveram tempos de resposta menores. A prorrogação se mostrou diretamente influenciada pela clareza, tamanho do pedido, Gabinete, DPB, DRI, DED, DGES, DTI. Os fatores acesso, dado público ou disponível, atualidade e os assuntos projetos e pesquisas, dados pós-graduação, documentos, bolsa e cursos recomendados diminuíram a chance de prorrogação. No tocante a recurso, a clareza, o tamanho e os pedidos respondidos pela Presidência tiveram maior chance de alcançarem instância recursal. Já o acesso, pedidos tratados na gestão do Gabinete, pela DPB e DGES diminuíram as chances de recursos.

**Palavras-chave:** lei de acesso à informação; gramática de motivos; mineração de textos; análise de redes de palavras.

## Abstract

The Brazilian State has received more than 1.3 million requests for access to information since freedom of information act (Law No. 12,527/2011) came into effect. However, beyond the expressive numbers, little is known about how these requests are processed in the daily routine of the agencies and what factors influence the granting or denial of access. Seeking to fill this gap, this study analyzed requests for access to information as a cultural manifestation. We contrasted the grammar of motives given for denying or accepting requests with the material aspects involving access to information. Since this process refers to a duality between the symbolic and material dimensions of the requests, text mining tools were combined with statistical tools. As analysis material, we selected requests addressed to the Federal Agency for Support and Evaluation of Graduate Education (Capes) from 2015 to 2023, which were analyzed using automated text analysis tools, but categorized with the researcher in control of the interpretation. To this end, the influence of factors related to the structure of the text, the object of the request and the institutional circumstance (team responsible for managing the Law) was observed in the granting or denial of access, the response time, the specification of the decision, the existence of appeal and extension. From the results obtained, it is concluded that courtesy, clarity, public or available data and requests responded to by the Distance Education Directorate (DED) increase the chance of the request being accepted by the agency. On the other hand, the difficulty of processing, the presence of personal or confidential data, requests for postgraduate data and requests handled by the Office's management are less likely to be accepted. Regarding response time, the factors clarity, size and requests responded to by the DPB, DEB, DRI, DED, DGES and DTI directorates increased the number of days for response. Conversely, access, public or available data, requests responded to by the DAV, handled by the Office's management, requests for projects and research, postgraduate data, documents and recommended courses had shorter response times. The extension was directly influenced by the clarity, size of the request, Cabinet, DPB, DRI, DED, DGES, DTI. The factors access, public or available data, current affairs and subjects, projects and research, postgraduate data, documents, scholarships and recommended courses reduced the chance of extension. Regarding appeals, the clarity, size and requests responded to by the Presidency had a greater chance of reaching an appeal. As for access, requests handled by the Cabinet, by DPB and DGES reduced the chances of appeal.

**Keywords:** freedom of information act; FOIA; grammar of motives; text mining; word network analysis.

## **Lista de Figuras**

Figura 1 - Análise Cultural.....	23
Figura 2 - Análise cultural dos pedidos de acesso à informação.....	29
Figura 3 - Elementos de um pedido de acesso à informação.....	30

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Distribuição anual de pedidos de acesso à informação .....	32
Tabela 2 - Variáveis do estudo.....	40
Tabela 3 – Decisão dos pedidos de acesso à informação por ano.....	42
Tabela 4 – Frequência de aceite do pedido por equipe.....	43
Tabela 5 - Medidas descritivas do tempo de resposta por equipe.....	44
Tabela 6 - Medidas descritivas para as variáveis tamanho do pedido e tempo de resposta.....	44
Tabela 7 - Especificação da decisão por equipe .....	45
Tabela 8 – Frequência de assunto nos pedidos de acesso à informação.....	47
Tabela 9 – Frequência de pedidos por diretoria.....	47
Tabela 10 - Modelos de regressão para a variável aceite do pedido.....	48
Tabela 11 - Modelos de regressão para a variável prorrogação.....	50
Tabela 12 - Modelos de regressão para a variável existência de recurso.....	52
Tabela 13 - Modelos de regressão para a variável tempo de resposta.....	54
Tabela 14 - Síntese das variáveis dependentes e independentes.....	55

## Sumário

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
1.1	Formulação do problema de pesquisa .....	13
1.2	Objetivos da pesquisa .....	13
1.3	Justificativas teóricas e práticas .....	14
<b>2.</b>	<b>QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA .....</b>	<b>15</b>
2.1	Para uma análise cultural dos pedidos de acesso à informação .....	15
2.2	A cultura sendo medida .....	17
2.3	Medindo objetos.....	18
2.4	O uso de ferramentas computacionais.....	20
2.5	A gramática dos motivos de acesso à informação.....	24
2.5.1	Fatores relacionados ao objeto do pedido .....	26
2.5.2	Fatores relacionados à estrutura do texto .....	27
2.5.3	Fator relacionado à circunstância institucional.....	28
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>30</b>
3.1	Dados, coleta e amostra.....	30
3.2	Processamento do texto dos pedidos e das respostas.....	32
3.3	Entrevistas.....	33
3.4	Variáveis .....	33
3.4.1	Variáveis dependentes .....	33
3.4.2	Variáveis independentes .....	34
3.5	Método .....	40
<b>4.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>42</b>
4.1	Estatísticas descritivas.....	42
4.2	Preditores do aceite do pedido de acesso à informação .....	46
4.3	Preditores da prorrogação .....	48
4.4	Preditores de recurso.....	50
4.5	Preditores do tempo de resposta .....	52
<b>5.</b>	<b>DISCUSSÃO E CONCLUSÃO .....</b>	<b>56</b>
5.1	Dos resultados por equipe.....	56
5.2	A gramática de motivos para aceitação dos pedidos de acesso à informação na Capes .....	58
5.3	Limitações e sugestões para estudos futuros.....	60

<b>5.4</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>61</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>63</b>
	<b>APÊNDICE .....</b>	<b>69</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro recebeu de mais de 1,3 milhão de pedidos<sup>1</sup> de acesso à informação, desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), alcançando uma taxa de 99,5% dos pedidos atendidos. Contudo, para além da expressividade dos números, a ausência de conhecimento acerca do processo de tratamento dos pedidos de acesso à informação dentro dos órgãos, de acordo com Wilson (2015), o assemelha a uma “caixa preta”.

Wilson (2015) explica que, ao encaminhar um pedido, o usuário está ciente de quando e onde o pedido foi submetido, mas não dispõe de dados acerca de quem o recebeu ou o está tratando, impedindo-o de entender as decisões e ações tomadas no âmbito do processamento do pedido.

No que se refere aos estudos relacionados à Lei de Acesso à Informação no Brasil, de acordo com Lui et al (2023), as investigações restringem-se a discutir e a verificar a conformidade das informações disponibilizadas nos portais, com os itens previstos na Lei (Araújo & Marques, 2019; Lunkes et al., 2015; Alves, Miranda, Teixeira, & Souza, 2021; Bernardes, Santos, & Rover, 2015; Viana, 2020) – a chamada transparência ativa. Por outro lado, foram encontradas poucas evidências científicas e empíricas no que se refere a estudos abrangentes relacionados ao tratamento dos pedidos recebidos pelos órgãos - a transparência passiva (Michener et al., 2018; Raupp & Pinho, 2016), revelando uma lacuna de pesquisa na área, tendo em vista os números de publicações em eventos e periódicos nacionais.

Nessa esteira, a aprovação da referida Lei, assim como em outros campos políticos, não parece suficiente para garantir o acesso real à informação pública, tendo em vista os diferentes níveis de conformidade, isto é, de respostas satisfatórias aos pedidos solicitados (Rodríguez & Rossel, 2018). Em estudo acerca do tema, Choi (2018) procurou identificar fatores que influenciam a decisão de burocratas coreanos sobre a concessão do acesso à informação. Cuillier (2010) analisou como a linguagem e o tom dos textos de uma solicitação afetam a decisão pelo aceite. Wasike (2016) comparou o desempenho da Lei em diferentes governos; e a influência da identificação do solicitante foi abordada por Velasco (2016) e Lagunes e Pocasangre (2019).

---

<sup>1</sup> Dado do Painel Lei de Acesso à Informação (<https://centralpaineis.cgu.gov.br/visualizar/lai>)

Corroborando com esses estudos internacionais, esta pesquisa também teve como foco a Lei de Acesso à informação e os fatores que influenciam o seu aceite, avançando nesse campo ao comparar a performance da Lei dentro de um órgão, em dois períodos, e com diferentes equipes à frente da gestão da Lei.

Nesse sentido, a pesquisa em tela tem como escopo a dimensão da transparência passiva na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). A escolha do órgão pautou-se na facilidade de acesso aos agentes públicos, bem como no conhecimento acerca das rotinas de trabalho ali desenvolvidas. Diante disso, foram analisados formalmente os textos dos pedidos de acesso à informação, bem como as respostas concedidas pelo órgão, tendo como base a perspectiva da Análise Cultural. A partir dessa lente teórica, os pedidos de acesso à informação foram tomados como objetos culturais, simultaneamente constituídos por uma dimensão material e por uma simbólica.

Adentrando a esfera simbólica da questão, composta por narrativas, práticas, valores e esquemas, que ensejam e tornam natural determinada forma de pensar, por meio da pesquisa em tela analisou-se como fatores relacionados à estrutura do texto; ao objeto do pedido; e à circunstância institucional vigente influenciam a decisão do órgão pelo concessão ou não da informação solicitada, o tempo de resposta, o recurso e a prorrogação.

Nesse sentido, tendo em vista que a ideia da “gramática de motivos”, cunhada por Kenneth Burke (1969), referere-se às justificativas para a tomada de decisão em uma situação social, entende-se plausível a sua utilização na elucidação de problemas de natureza prática como a tomada de decisão no que se refere aos pedidos de acesso à informação.

A estrutura do texto refere-se a aspectos presentes no texto do pedido, como palavras e seu tamanho (cortesia, tamanho/quantidade de caracteres, apresentação de justificativa, tom rude, clareza); o objeto do pedido diz respeito à matéria ali tratada (assunto, diretoria responsável, dificuldade de processamento, atualidade da informação, dado pessoal ou sigiloso, dado público ou disponível) e a circunstância institucional vigente refere-se à equipe responsável pela gestão da Lei de acesso à informação na Capes (equipe responsável).

No tocante à circunstância institucional, cabe esclarecer que as análises foram realizadas em períodos distintos. No primeiro, com a gestão da Lei a cargo da Assessoria de Comunicação Social (ACS), que desenvolveu as atividades relacionadas à Lei de Acesso à Informação paralelamente às suas competências principais; e o segundo período, no qual equipe destacada do Gabinete da Presidência exerceu unicamente as atividades relacionadas ao atendimento ao

cidadão. Essa análise longitudinal teve o objetivo de comparar o desempenho da Lei de Acesso à informação em circunstâncias diversas no órgão.

Entre os aspectos que trazem relevância a esse estudo, está, sobretudo, a identificação de fatores que influenciam a decisão do órgão pela concessão ou pela negativa de acesso, ensejando assim a maior ou menor transparência do órgão no que se refere à Lei de Acesso à Informação. Essas informações contribuíram para um diagnóstico institucional acerca da gestão da Lei, servindo como subsídio ao planejamento de ações no que se refere ao tratamento da referida norma.

### **1.1 Formulação do problema de pesquisa**

Diante do exposto, e visando suprir, ao menos parcialmente, essa demanda por estudos com foco na transparência passiva, este trabalho se propôs a responder a seguinte pergunta: em que medida fatores presentes nos pedidos de acesso à informação recebidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior (Capes) influenciam a decisão de aceite do pedido pelo órgão, o tempo de resposta, a existência de recurso e a prorrogação?

Como pano de fundo para essa análise, foi levado em conta os pedidos de informação recebidos em dois períodos distintos, quando por questões de cunho institucional a gestão da Lei de Acesso à Informação foi gerida por diferentes equipes.

### **1.2 Objetivos da pesquisa**

O objetivo geral desta pesquisa é descrever em que medida fatores relacionados à estrutura do texto, ao objeto do pedido e à circunstância institucional influenciam a decisão da Capes em aceitar ou não o pedido de acesso à informação, bem como o tempo de resposta ao pedido, a existência de recurso e a prorrogação. Em outras palavras, foi verificado como a natureza dos pedidos de acesso à informação, suas características, ademais do setor responsável pela gestão da Lei, estão relacionados a sua aceitação pelo órgão, ao tempo de resposta, à possibilidade de recurso e prorrogação, tendo obtido, assim, um panorama de como o pedido de informação é tratado no órgão.

Para a consecução do objetivo geral, são apresentados abaixo os objetivos específicos da pesquisa:

- i. Identificar categorias de análise relacionadas à estrutura do texto para os pedidos de acesso à informação e suas respostas;
- ii. Identificar categorias de análise relacionadas ao objeto do pedido para os pedidos de acesso à informação e suas respostas;
- iii. Identificar categoria de análise relacionada à circunstância institucional para os pedidos de acesso à informação e suas respostas;
- iv. Comparar o desempenho da Lei de Acesso à Informação, em dois períodos distintos no órgão, nos quais diferentes equipes estiveram responsáveis pela gestão da Lei.

### **1.3 Justificativas teóricas e práticas**

No âmbito das contribuições práticas, o presente estudo acerca da Lei de Acesso à Informação apresenta relevância, uma vez que se propõe a apresentar um diagnóstico situacional da transparência passiva na Capes, com destaque para o caráter comparativo e longitudinal da pesquisa. Para além do diagnóstico, a pesquisa em tela proporcionará um levantamento de insumos que poderá auxiliar a melhora da capacidade administrativa do órgão no que se refere à gestão da Lei de Acesso à Informação.

Do ponto de vista das contribuições teóricas, as categorias de análise utilizadas no trabalho poderão ser replicadas em outros estudos e aprimoradas para análise da transparência passiva em outros órgãos.

Por fim, cabe ressaltar a importância social do estudo, tendo em vista o papel da transparência em uma democracia. A Lei de Acesso à Informação tem um impacto não somente na corrupção, mas também na detecção de eventuais atividades de corrupção (Cordis & Warren, 2014), reforçando a confiança no governo, ajudando a combater atividades ilícitas e melhorando a conformidade dos cidadãos com as políticas governamentais (Wasike, 2016); subsidiando a atuação midiática e a pesquisa acadêmica, jogando luz sobre questões governamentais e decisões políticas (Johnson, 2021).

Neste capítulo, foram apresentados o problema de pesquisa, sua pergunta e objetivos, bem como a justificativa para o estudo do tema em destaque. Na próxima seção, será abordado o quadro teórico de referência.

## **2. QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA**

Neste capítulo, apresentam-se as principais definições relacionadas à cultura, objetos culturais e formas de medições, uma vez que para fins de realização deste projeto, foram avaliados os pedidos de acesso à informação recebidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) a partir de uma lógica de análise cultural.

### **2.1 Para uma análise cultural dos pedidos de acesso à informação**

O conceito de cultura vem passando por transformações, devido às diferentes concepções de fenômenos culturais adotadas por estudiosos ao longo do tempo, ademais de sua complexa definição (Salih, 2018). O termo já foi caracterizado como se referindo ao cuidado com a colheita e animais e, por extensão, ao cuidado e ao crescimento das faculdades humanas; como forma de classificação de artes, religião, instituições e práticas de significados e valores, além de um processo social que delineia modos de vida (Mohr & Rowlings, 2015).

Para Dadze-Arthur (2017), a cultura a partir dos estudos difundidos por Clifford Geertz, é uma coleção organizada de símbolos e sinais com significados específicos que, por tal especificidade, deve ser estudada de maneira particular. Por essa razão, Clifford sugere que seja analisado como as pessoas se expressam por meio desses símbolos, sinais e rituais, a partir de uma perspectiva cujo foco esteja nessas pessoas. “Em outras palavras, a cultura deve ser interpretada do ponto de vista da pessoa, cuja cultura está sendo estudada” (Dadze-Arthur, 2017, p.11).

O termo é explicado ainda por Kramsch (1995), tendo como referência duas abordagens de definição de uma comunidade social. A primeira, originária das humanidades, tem como escopo a maneira pela qual um grupo social se representa e representa o outro, por meio de seus produtos culturais como arte, literatura e instituições sociais, levando em conta a reprodução e preservação destes produtos ao longo do tempo.

Por outro lado, a segunda abordagem tem origem nas ciências sociais, abarcando atitudes, crenças, modos de pensar e comportamentos compartilhados por uma comunidade social. Em consonância com esta última abordagem, Brislin (1990) apresenta a cultura como um compartilhamento de ideais, valores, suposições sobre a vida, uso de categorias, atividades com objetivos que se tornam inconscientemente ou subconscientemente aceitos como “certos” ou ‘corretos”, por aqueles que se identificam como membros de uma sociedade.

Para além dos estudos com foco nos processos que dão origem a produtos culturais como música e artes, por exemplo, Mohr et al (2020) ressaltam que a questão central do campo é a pesquisa acerca do significado e o seu estudo de maneira científica. “A chave para esta agenda é o desenvolvimento de teorias e métodos que expliquem como as pessoas atribuem significado a eventos, objetos, indivíduos ou grupos, bem como as próprias pessoas interpretam e vivem esses significados (Mohr et al., 2020, p. 7).

Não obstante a existência dessa dupla abordagem nos estudos de cultura, cabe ressaltar que ambas fornecem significado para os fenômenos situando-os histórica e socialmente e apresentando leis ou regras apropriadas ao seu tempo e espaço (Kramsch, 1995). “Leis, regras e regularidades não são somente invenções de cientistas. Elas são constantemente produzidas pelas pessoas em suas atividades diárias. São elas que distinguem significado cultural de uma comum aleatoriedade” (Kramsch, 1995, p. 84).

É neste sentido que Mohr et al (2020) ampliam o escopo de cultura para além do ambiente que dá significado à vida social, abarcando também narrativas, roteiros, práticas incorporadas e esquemas. Esses fatores, segundo Kramsch (1995), tendem a tornar natural determinados modos de pensar, agir e se comportar, ao mesmo tempo que imprimem um caráter incomum a posicionamentos desviantes.

A cultura é apresentada ainda por Mohr et al (2020) como portadora de um caráter duplo composto por uma realidade subjetiva incorporada nas pessoas e uma realidade objetivada no mundo. Essa dualidade estrutural consiste no fato de que o estado de um é simultaneamente dependente do estado do outro, isto é, há uma conexão entre construções simbólicas e práticas materiais, sendo constituídas mutuamente (Mohr & Duquenne, 1997).

Nesse cenário, Mohr e Duquenne (1997) citam diversos autores que se debruçaram em estudos com o intuito de compreender a conexão entre construções simbólicas e outros níveis de vida social. Durkheim interessou-se pela relação entre a estrutura das crenças e a forma de organização social; Marx se propôs a explicar a ideologia e o modo de produção; e Weber abordou a ligação entre formas culturais (tipos de legitimação, sistemas de crenças religiosas) e padrões de comportamento social (relações de poder e modos de organização econômica).

Todavia, nem sempre houve um consenso acerca dessa coexistência e constituição simultânea. Segundo Mohr e Duquenne (1997), a história da teoria social foi organizada em torno de debates entre “materialistas” e “idealistas”, o que ensejou a produção de trabalhos

teóricos com o objetivo de superar esse tipo de dualismo oposicional, cedendo lugar a teorias com foco na formação mútua material e cultural.

O principal argumento apresentado pelos teóricos da prática é que nem o mundo material (o mundo da ação) nem o mundo cultural (mundo dos símbolos) podem existir (ou ser coerentemente estruturado) independentemente. Em vez disso, cada um é constituído por meio de sua associação imediata com o outro (Mohr & Duquenne, 1997, p. 309).

De acordo com Mohr e Duquenne (1997), a perspectiva aventada é reforçada por Clifford Geertz, ao negar a validade de análises de sistemas culturais de forma desvinculada da ação prática. Dessa forma, Geertz não somente enxergava a cultura tendo como base a prática, como também entendia a ação prática como organizada pela prática da cultura, ratificando seu entendimento a respeito da presença de significado em todo tipo de ação.

## **2.2 A cultura sendo medida**

O estudo formal da cultura é definido por Edelman e Mohr (2018) como pesquisas que empreguem métodos formais de análise, isto é, métodos com base matemática e/ou computacional, para investigar dados empíricos de elementos ou fenômenos culturais. Dessa forma, informações culturais (dados) são coletadas e analisadas, por meio de ferramentas que possibilitam a identificação de padrões e, conseqüentemente, a produção de novos conhecimentos sobre o fenômeno em estudo.

Mohr e Rowlings (2015) explicam que, para fins de análise, os métodos de estudo da cultura se dividem em duas vertentes: os não hermenêuticos e os hermenêuticos ou interpretativos. As formas não hermenêuticas dedicam-se a medir aspectos de formas culturais, extraíndo indicadores que possam explicar outros fenômenos sociais. Já os métodos hermenêuticos têm como objetivo o avanço da capacidade de conhecer ou compreender um significado compartilhado ou uma forma de compreensão coletiva, tendo como foco a análise da fala e de textos, a fim de dar sentido a discursos e outras formas de expressão cultural.

Diante disso, e tendo em vista a forma de pensar os fenômenos culturais como significativos ou portadores de significado, Edelman e Mohr (2018) apontam o estilo hermenêutico de pesquisa cultural como o mais apropriado, associando-o a análises qualitativas, bem como quantitativas.

Nessa seara, os métodos de análise de conteúdo são exemplos de estilo de pesquisa cultural que se aproximam da vertente hermenêutica. Após a segunda guerra, Harold Lasswell liderou estudos que contribuíram para a criação da análise de conteúdo, partindo da inovação na análise de frequência de palavras e chegando a explorar a ligação entre o significado das palavras e a frequência cardíaca e outras respostas fisiológicas desencadeadas pelos leitores (Mohr et al., 2020). De forma semelhante, e impulsionados pela melhoria nas ferramentas de análise de conteúdo, estão ainda Philip Stone, com o desenvolvimento de um programa de análise a partir de dicionários específicos para variadas pesquisas; além de Roberto Franzoi, com o uso de gramáticas como forma de codificar os textos (Mohr & Rawlings, 2015).

Embora se intitulem “interpretativistas”, Mohr et al. (2020) afirmam que a interpretação é padronizável, e que tais padrões podem ser traduzidos de maneira mensurável, sendo a interpretação “o processo pelo qual os sociólogos reconstróem aquilo que é conhecido ou compreendido entre as pessoas” (Mohr et al, 2020, p.1). Não havendo, portanto, medição da cultura sem interpretação, estando interligadas no projeto da sociologia cultural.

De forma geral, os autores (2020) abarcam diversas estratégias de medição, como leituras textuais minuciosas, etnografia, grupos focais, entrevistas, análise de pesquisa, mapeamento de redes e mineração automatizada de textos, cabendo a escolha da estratégia que mais se adequa às questões de investigação propostas.

### **2.3 Medindo objetos**

Mohr et al (2020) apresentam a definição de objeto cultural da socióloga Wendy Griswold, a qual afirma que os objetos têm “um significado compartilhado na forma” (Mohr et al, 2020, p.66). O compartilhamento do significado reforça seu caráter não-pessoal e, conseqüentemente, o torna cultural. Assim, o objeto existe na mente das pessoas, bem como na ação comunicativa, na qual a partilha do significado é associada às coisas do mundo.

Essa presença no mundo refere-se a uma externalização material que no conceito apresentado por Griswold está representado na palavra “forma”. Assim, objetos culturais mais abstratos como uma peça de teatro ou uma apresentação de balé são “perceptíveis”, isto é, têm qualidades materiais, o que contribui para a sua difusão e interpretação (Mohr et al., 2020). Em consonância com o exposto, os autores (2020) ressaltam que para ser medido, o objeto deve ser durável, levando-se em conta os diferentes graus de durabilidade existentes.

Dessa forma, o estudo do objeto é baseado na percepção “avaliando a presença e ausência de objetos e, secundariamente, das suas outras qualidades” (p.67). Todavia, tendo em vista a percepção ser mediada por sentidos e estes, suscetíveis a experiência subjetiva e a capacidades corporais, Mohr et al (2020) ressaltam a necessidade de os analistas considerarem se estão percebendo o mesmo objeto que o grupo que procuram entender.

Outro ponto a ser considerado na medição de um objeto, segundo Mohr et al (2020), é a sua análise *in situ*. Nesse sentido, a antropóloga Mary Douglas explica que sapatos não podem ser considerados sujos unicamente por serem sapatos, mas sim por se encontrarem em lugares aos quais não pertencem, como uma mesa de jantar. Surge, portanto, a necessidade de medição de objetos, dentro de um contexto, no qual seja conhecido como a população em questão define seu sistema de regras. “Medir objetos envolve, portanto, necessariamente, medir iterativamente o sistema de significados simbólicos dentro do qual eles são literalmente objetivados” (Mohr et al., 2020, p.68)

No que se refere às qualidades materiais do objeto, os autores (2020) sustentam que boa parte dos sociólogos tratam medidas de qualidades como medidas de significado. De forma que, ao qualificar um livro como pesado, pode-se deduzir que o conteúdo vá exigir mais de seu leitor; ou que páginas com orelhas e encadernação danificada possam significar alta apreciação pelo livro. Nesse sentido, a análise de conteúdo de textos é apontada, então, como estratégia no domínio dessa mensuração dos objetos e suas qualidades. “Focar desta forma na materialidade dos objetos significa muitas vezes que, ao medir objetos culturais, medimos de forma mais central qualidades, incluindo magnitude, localização ou posição, e qualidades sensuais, como cheiro ou textura” (Mohr et al., 2020, p.69)

De posse dessas qualidades materiais dos objetos, Mohr et al (2020) explicam que o objetivo central dos sociólogos culturais passa a ser a compreensão dos processos de classificação e categorização, relacionando a atividade de classificação às respectivas consequências para identidades, hierarquia e poder. Por exemplo, o estudo de Marshal Sahlins que examina como os animais são classificados nas categorias “comestíveis” e “não comestíveis”; e o estudo de Nobeit Elias sobre manuais de etiqueta do século XVI, analisando a presença ou ausência do garfo na mesa e o conteúdo dos próprios manuais. Em suma, o processo de classificação dos objetos como aceitáveis ou inaceitáveis corrobora com o entendimento e/ou a revelação de princípios organizadores de uma sociedade.

Nesse cenário, a referida análise tem como foco entender como os seres humanos interpretam os objetos, bem como a forma pela qual esses significados são difundidos pelos

sistemas sociais. Para tal, são utilizadas técnicas de medição de qualidade observáveis, permitindo distingui-los e diferenciá-los e, em seguida, identificá-los e categorizá-los. É considerado também o aspecto temporal, uma vez que os objetos passam por um ciclo de vida, no mínimo, com etapas de produção e consumo, nas quais produtor e consumidor se utilizam de interpretações significativas.

No âmbito dessa temporalidade dos objetos, Mohr et al (2020) os caracteriza como “repositórios de cultura”, “restos congelados de ação coletiva”, transportando conteúdo simbólico por meio do tempo, permitindo assim sua análise e medição. “A lição aqui é que podemos medir um ‘mesmo’ objeto de forma diferente ao longo do tempo e do contexto, e estar atento às diferenças entre as comunidades que produzem objetos e aqueles que os consomem” (p. 78). E, por fim, considerando os objetos como portadores de propriedades que os tornam agentes ativos capazes de moldar o comportamento humano (Mohr et al., 2020)

Para Mohr et al (2020), os objetos são a externalização e materialização da cultura, uma vez que concentram a ação humana, com a propriedade de carregar e transmitir cultura. Por outro lado, apesar de serem mais facilmente observáveis que as pessoas ou instituições produtoras, os autores (2020) alertam quanto ao perigo de considerar os significados dos objetos como estáveis, quando, na verdade, não carregam significados, mas sim significados potenciais. De maneira oposta, “o significado emerge na produção e no consumo de objetos – quando os objetos são colocados em uso” (Mohr et al., 2020, p. 65).

## **2.4 O uso de ferramentas computacionais**

A análise de conteúdo é descrita por Mohr et al. (2015) como procedimentos de análise que transformam textos escritos e destinados a serem lidos em dados numéricos lidos por computadores e interpretados por métodos formais. Ao longo do primeiro século de utilização dessa análise, essas técnicas foram utilizadas com o intuito de diminuir a complexidade de grandes blocos informacionais, por meio de sua redução “a unidades informacionais centrais que pudessem ser medidas e mapeadas de forma confiável” (p.2)

Dessa forma, eram extraídas as ideias principais dos textos, sendo então submetidas a métodos formais para extração do respectivo significado, sem atentar-se, contudo, a sutilezas, vieses ou matizes de significado. Em contraste, no método de análise hermenêutica, o leitor atento preza pela consideração de características textuais encontradas para além de sua

superfície como “nuances de peculiaridades de estilo, complexa estratificação, fluidez, inícios e paradas, expansões e contrações, acelerações desacelerações” (p.2)

Para o desenvolvimento de uma leitura sólida e que abarque essas especificidades, Mohr et al. (2015) apontam a necessidade de uma prática hermenêutica eficaz, ocasião em que é apresentada a teoria de Kenneth Burke. Segundo o teórico literário, a interpretação pode ser semântica ou poética, tendo a primeira o foco no significado claro e inequívoco; e a segunda, “na multiplicidade complexa de significados em camadas que nos leva a leitura poética de um texto” (p.3).

O contexto da ascensão da internet e da disponibilização em grande escala de dados e informações, as chamadas iniciativas de “Big Data”, contribuíram com a mudança na forma como são realizados os estudos no campo das ciências sociais e culturais (Mohr, Wagner-Pacifici, Breiger, & Bogdanov, 2013), sobretudo, na forma como os textos são analisados (Mohr et al., 2015).

A investigação nestes campos pode mudar fundamentalmente devido aos seguintes desenvolvimentos: ser capaz de capturar sistematicamente uma ampla variedade de informações sociais, arquivos inteiros de dados textuais, disponíveis na sua totalidade para análise qualitativa ou quantitativa instantânea ou sistemas interacionais sociais em grande escala, transmitidos em tempo real, na vida real, diretamente de um feed da Internet, em qualquer escala ou filtro que se queira aplicar. Especificamente, a ascensão do *Big Data* oferece a possibilidade de disponibilizar novos tipos de dados (quantitativos e qualitativos) que sejam abundantes, acessíveis, matizados, de alta qualidade e reunidos em níveis que excedem a nossa capacidade de analisá-los ou compreendê-los (Mohr, Wagner-Pacifici, Breiger, & Bogdanov, 2013, p. 676)

Para além do trabalho qualitativo que os sociólogos estão imersos por meio de históricos comparativos, etnografia e investigação de entrevistas, novas possibilidades de medição da cultura surgem nesse cenário. De acordo com Mohr et al (2020), cada vez mais, os sociólogos procuram ferramentas computacionais sofisticadas, com vistas a responder antigas questões e descobrir novas, expandindo assim o espectro de possibilidades de medição de formas de automatizar a análise da linguagem e das imagens.

Para Jacob Foster (2018) o uso da computação em estudos de cultura fornece mais que um novo método de estudo, podendo, de fato, mudar a forma como a cultura é pensada, a partir da compreensão da computação. É nesse sentido que o autor (2018) apresenta o conceito de pensamento computacional de David Krakauer como uma “postura teórica que incentiva a

análise detalhada dos procedimentos para chegar em decisões adaptativas baseadas em informações aproximadas e ruidosas” (Foster, 2018, p.145)

De acordo com Foster (2018), o pensamento computacional sobre a cultura se apresenta urgente e necessário. Primeiro, tendo em vista que explicações sociológicas fazem suposições implícitas e afirmações acerca de problemas computacionais subjacentes enfrentados por atores sociais. Segundo, porque a fundamentação de modelos formais no pensamento computacional induz a uma relação interdisciplinar e promove uma ligação entre os métodos computacionais e as teorias utilizadas no campo. E, por último, por conduzir à formalização, com suas vantagens (clareza) e desvantagens (perda de nuances).

Sob essa ótica, Mohr et al. (2015) discutem acerca da hermenêutica computacional, a qual apregoa que “todas as ferramentas de análise de textos disponíveis podem e devem ser utilizadas, conforme necessário, a fim de prosseguir uma teoria particular de leitura” (p.3). Ademais, nesse sentido, ressaltam a relevância do *Big Data*, sobretudo, na expansão de novos e variados tipos de ferramentas algorítmicas e computacionais para a leitura de textos, extraindo a maior quantidade de informação possível.

Em vez de nos restringirmos a coletar as melhores pequenas informações que possam substituir o todo textual, da maneira que o projeto de Lasswell ilustra, as tecnologias contemporâneas nos dão a capacidade de considerar um corpus textual em toda a sua complexidade hermenêutica e nuance (Mohr et al., 2015, p. 3).

De forma complementar ao uso dessas ferramentas, Breiger, Wagner-Pacifici, & Mohr (2018) apresentam o estilo de análise de texto *Reader in Control of Hermeneutics* (RiCH), por meio do qual é declarada a utilização das vantagens decorrentes das modernas práticas de análise automatizada de texto, preservando, contudo, a interpretação do leitor humano.

Essa via de análise caracteriza-se por dois aspectos principais. Primeiro, pelo uso de baixa tecnologia, o que viabiliza aos leitores maior responsabilidade no que se refere ao processo de interpretação, se comparado a outras circunstâncias de modelagem computacional.

Insistimos que o leitor deve estar no controle em cada fase do processo: no início, como um leitor habilidoso de textos, conhecedor dos textos e seus modos; no meio, como treinador de leitura de textos pelo computador; e no final como um leitor ativamente engajado nas leituras do computador (Breiger et al., 2018, p.105).

E segundo, pela atuação dos computadores na descoberta de ambiguidades ou contradições nos textos, ajudando a identificar essas características e compreender as funções que ali desempenham. Nesse sentido, os autores (2018) ressaltam a atuação restrita das

máquinas a essas funções, não abrangendo, portanto, a resolução dessas ambiguidades ou contradições.

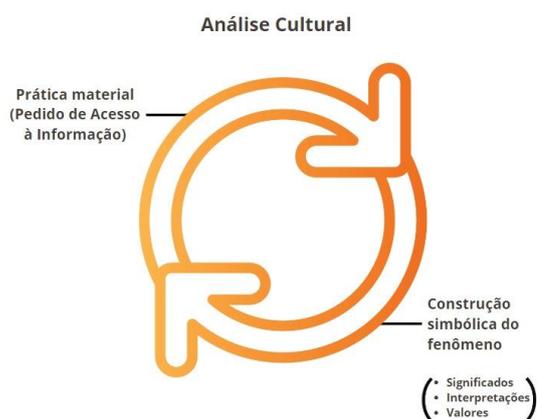
De acordo com os autores (2018), essa abordagem de leitura tem ainda como preceito o entendimento de que a interpretação textual consiste em um ato contínuo de idas e vindas ao texto.

Um leitor simplesmente não pode conhecer e compreender o todo sem conhecer as partes e vice-versa. A leitura RiCH envolve ativamente este movimento de vai e vem entre as partes (pontuação, palavras, frases, parágrafos, seções) e o todo de um texto, à medida que o leitor constantemente recalibra e reinterpreta os significados do texto a cada novo encontro (Breiger et al., 2018, p.107)

Diante do exposto, esta pesquisa tem por escopo a análise do tratamento do pedido de acesso à informação na Capes, a partir da perspectiva da análise cultural, na qual a lei de acesso à informação, materializada nos pedidos de acesso à informação, é tomada como prática material; e os significados, interpretações e valores que permeiam a decisão do órgão pelo aceite ou não do pedido constituem a construção simbólica do fenômeno. Essa dualidade estrutural na qual o estado de um é simultaneamente dependente do estado do outro, gerando conexão entre construções simbólicas e práticas materiais (Mohr & Duquenne, 1997) é ilustrada a seguir na figura 1:

### **Figura 1**

#### *Análise Cultural*



Dado o seu caráter normativo e, conseqüentemente, impositivo, a simples existência da lei de acesso à informação, em tese, ensejaria a sua observância (Worthy et al., 2016). Sendo

assim, hipoteticamente, a expectativa seria que todos os pedidos de acesso à informação fossem atendidos ou aceitos, uma vez que existe a disposição legal de que os cidadãos podem fazer solicitações e os órgãos, por sua vez, devam atender aos pedidos, com exceção de situações específicas previstas em lei.

De fato, pouco se sabe acerca de como esses pedidos são tratados no âmbito das instituições receptoras e que aspectos são avaliados ou levados em conta, quando da decisão pela concessão ou negativa do pedido, para além dessas previsões legais de restrição de acesso à informação.

Complementarmente, outro aspecto a ser pontuado, relaciona-se a quem são os responsáveis pelas respostas e como estão ligados à instituição. Nesta pesquisa, o tratamento dos pedidos foi analisado, tendo como pano de fundo dois arranjos institucionais distintos em uma mesma instituição: a gestão dos pedidos por setor com outras competências regimentais principais e, em um segundo momento, por equipe com a atribuição exclusiva de tratamento dos pedidos de acesso à informação.

## **2.5 A gramática dos motivos de acesso à informação**

A ideia da gramática dos motivos é cunhada no livro de Kenneth Burke (1969) que leva este mesmo título. Na obra, o autor apresenta a metáfora da vida como uma dramaturgia, na qual cada cena na vida tem seus objetos, funções, atores e papéis. “Cada cenário envolve elementos e modos de compreender suas relações e suas possibilidades, uma forma de regular as intersubjetividades, em suma, uma gramática da ação” (Huertas, 2018, p. 13).

A gramática dos motivos é caracterizada por Mohr et al (2013) como uma teoria elaborada e sofisticada com o objetivo de identificar como os significados textuais operam, bem como, para identificar a “gramática de motivos” que as pessoas utilizam para atribuir significado a situações sociais. De acordo com a introdução do *The Grammar of Motives*, “o livro preocupa-se com as formas básicas de pensamento que, de acordo com a natureza do mundo tal como todos os homens necessariamente o experimentam, são exemplificadas na atribuição de motivos” (Mohr et al., 2013).

Com base nessa percepção sociológica, a atribuição de motivos no tratamento dos pedidos de acesso à informação e, por conseguinte, em sua decisão pela concessão ou pela negativa de acesso foram abordados não como algo inerente a estados privados dos indivíduos, mas sim com uma função social de coordenação de ações (Mills, 1940). Em outras palavras, os

motivos - conceituados por Mills como justificativas aceitas em resposta ao porquê de certa atitude ou ato – apresentam-se intrinsecamente sociais e historicamente situados, podendo ser moldados por atores e passíveis de mudança no decurso do tempo (Lohmeyer & Jackson, 2024).

Oportunamente, cabe apontar que o termo “gramática” citado, inclusive no título desta pesquisa, é tomado de forma geral, no sentido de articular formas de linguagem e comunicação, segundo Huertas (2018), como formas de se referir, sendo possível no âmbito da lógica. Não há, portanto, no âmbito do conceito aqui utilizado, conformidade com o significado puramente linguístico do termo, o qual apregoa um conjunto de regras e prescrições, que estabelecem princípios para a organização estrutural da língua.

Nesse sentido, os motivos são conceituados pelo autor (1940) como “termos com os quais a interpretação da conduta pelos autores sociais procede”; como palavras, que não estão presentes em indivíduos, mas que “representam consequências situacionais antecipadas da conduta questionada”, ou ainda, “nomes para situações consequenciais e substitutos para ações que levam a elas” (Mills, 1940, p.94). Já para Max Weber, o motivo é um “complexo de significados que parecer ser, para o próprio autor ou para o observador, uma base adequada para sua conduta” (Mills, 1940, p.95).

Mills (1940) argumenta que, nessa seara, a pergunta aparece como algo que abre espaço para a “declaração e a imputação de motivos”, e que essa mesma estrutura motivacional está relacionada à estrutura social e histórica em que está inserida, podendo variar de acordo com as classes sociais ou as ocupações.

O que é necessário é pegar todas essas terminologias de motivação e localizá-las como vocabulários de motivos em épocas históricas e situações específicas. Razões não têm valor fora das situações sociais delimitadas para as quais são os vocabulários apropriados. Eles devem estar situados. Na melhor das hipóteses, socialmente terminologias de motivos não localizadas representam tentativas inacabadas de bloquear áreas sociais de imputação e confissão de motivos. Os motivos variam em conteúdo e caráter com épocas históricas e estruturas sociais (Mills, 1940, p. 93).

Nesse sentido, a pesquisa em tela, considerou os pedidos de acesso à informação recebidos pelo órgão como objetos culturais, bem como a forma como são interpretados, no intuito de identificar a gramática de motivos do fenômeno de concessão ou não do acesso à informação. Para isso, foram analisados fatores que pudessem influenciar a decisão do órgão em aceitar ou negar o acesso à informação, o tempo de resposta, a existência de recurso e a prorrogação.

### **2.5.1 Fatores relacionados ao objeto do pedido**

Ao analisar a relação entre a Diretoria responsável pela resposta na Capes e o aceite ou não do pedido de acesso à informação, verificou-se, no âmbito do órgão se, a depender de quem trata o pedido, há maior ou menor probabilidade de que ele seja aceito. No que se refere ao tipo de trabalho, Choi (2018) esperava haver maior índice de negativa de acesso à informação por parte de setores que atuavam com planejamento, que com aqueles que desempenhavam trabalhos executivos. Isso, porque a tarefa de planejamento baseia-se no desenvolvimento de políticas, planos e projetos, não dispondo de um formato consolidado. Contudo, os resultados não demonstraram influência significativa na decisão de divulgação.

Em relação à variável dificuldade de processamento, foi averiguado se a existência de informações e/ou dados previamente disponibilizados no portal da instituição e/ou sistemas do órgão aumentaria a probabilidade de aceite do pedido de acesso à informação. Hipoteticamente, dados ainda não disponíveis de forma on-line, acarretariam um esforço maior para sua extração. Entre os fatores ambientais analisados por Choi (2018), a disponibilidade de um sistema de divulgação de informações on-line foi o único a ter influência na decisão de concessão da informação. Segundo Choi (2018), o uso do sistema on-line reduziu a discricionariedade dos burocratas quanto ao processo de divulgação das informações, diminuindo a probabilidade de não divulgação.

No que se refere à atualidade da informação solicitada, apurou-se se pedidos de acesso à informação, nos quais fossem requeridos dados com períodos de referência antigos estariam mais suscetíveis a negativas de acesso, tendo em vista a dificuldade de acesso aos dados ou mesmo a sua indisponibilidade. Em relação à recuperabilidade da informação, Johnson (2021) e Wagner (2019) apontam que o sucesso de implementação das Leis de Acesso à Informação depende da abrangência do arquivo das instituições, bem como da adequação da busca pelos registros. Ainda segundo Johnson (2021), “os efeitos de práticas problemáticas de preservação de registros são cumulativos afetando as respostas a solicitações de acesso à informação subsequentes em períodos futuros” (Johnson, 2021, p.9).

Outra variável de análise trabalhada nesta pesquisa foi o assunto abordado nos pedidos de acesso à informação. Nesse caso, a intenção foi investigar se, a depender do conteúdo, existiria maior ou menor probabilidade de que a informação fosse concedida ao usuário, assim como seu impacto no tempo de resposta, na existência de recurso ou prorrogação. Em estudo acerca da análise de fatores que influenciam as decisões de divulgação de informações realizada

por Choi (2018), constatou-se que a taxa de não divulgação para a categoria de informação desfavorável ao órgão foi quase o dobro daquela para a categoria de informação favorável ao órgão.

A presença de dados pessoais ou sigilosos nos pedidos de acesso à informação foi apontada por agentes públicos da Capes, em entrevista, como fator de atenção quando no tratamento da solicitação. Sendo assim, a análise dessa variável possibilitou a avaliação acerca de seu impacto na concessão do acesso, no tempo de resposta, na existência de recurso e na prorrogação.

De forma semelhante, os requerimentos de dados já disponíveis nas plataformas do órgão, sites do governo federal e mesmo nas Diretorias foi indicado como facilitador para a concessão do acesso. Nesse sentido, foi analisado a influência do dado público ou disponível no aceite do pedido, bem como no tempo de resposta, na existência de recurso e na prorrogação.

## **2.5.2 Fatores relacionados à estrutura do texto**

Para Almeida e Santos (2019), a cortesia é um artefato de convencimento, por meio do qual se procura obter um benefício interacional, além de prezar pela manutenção das relações, evitando a ocorrência prejuízos. Ainda, tem como objetivo a manutenção do equilíbrio social, englobando o controle social interno (interação), bem como relações competitivas entre grupos (sociedade).

Nesse sentido, objetivou-se verificar se a elaboração de uma solicitação de acesso à informação com palavras que denotassem cortesia, cordialidade e educação influenciaria no aceite do pedido de acesso à informação, no tempo de resposta, na existência de recurso e na prorrogação. Cuillier (2010) realizou experimento no qual concluiu que a utilização de um tom amigável e respeitoso em solicitações de documentos públicos contribuiu para uma taxa de liberação da informação maior que ao usar uma linguagem exigente ou ameaçadora.

Sob outra perspectiva, foi analisado também o impacto de eventual tom rude do pedido na concessão do acesso, tempo de resposta, recurso e prorrogação.

A análise relativa ao tamanho/quantidade de caracteres dos pedidos de acesso à informação, por sua vez, foi realizada com o intuito de apurar se a estrutura do pedido no tocante ao seu tamanho teria influência na aceitabilidade da solicitação pelo órgão, em seu tempo de resposta, interposição de recurso e prorrogação. De maneira similar, Nóbrega (2018), em estudo que associou o perfil do solicitante de informações à Caixa Econômica Federal (CEF) e as

características do pedido realizado, verificou que pedidos com menor número de perguntas em seu texto tendiam a ter o acesso concedido, assim como os níveis de prorrogação do período de resposta aumentavam a depender do número de perguntas.

Em relação ao fator apresentação de justificativa ou razão para a solicitação da informação, o intuito da apreciação foi verificar se a apresentação de motivos teria influência na decisão pela concessão ou pela negativa do acesso à informação, no tempo de resposta, na interposição de recurso e na prorrogação. É relevante ressaltar que a Lei de Acesso à Informação veda qualquer exigência relacionada a motivação para apresentação de pedido de acesso à informação.

A clareza da solicitação foi apontada, por agentes públicos do órgão em entrevista, como um dos aspectos que contribuem para a concessão do acesso à informação nos pedidos recebidos pela Capes. Diante disso, foi analisada a influência dessa variável na concessão do acesso, no tempo de resposta, recursos e prorrogação.

### **2.5.3 Fator relacionado à circunstância institucional**

No que se refere à gestão da Lei de Acesso à Informação por diferentes equipes, a depender do período de análise, objetivou-se verificar se a diferença no arranjo institucional influenciou o aceite dos pedidos de acesso à informação, como também o tempo de resposta, a existência de recursos e a prorrogação.

Tal mudança, ocorrida no âmbito da Capes, detidamente, no setor responsável pela gestão da Lei de Acesso à Informação no órgão, assemelha-se ao que Mintzberg (2017) discute acerca dos estágios do desenvolvimento institucional. Sob essa ótica, o autor (2017) ressalta que importantes mudanças estruturais são mais prováveis de ocorrerem em pequenos espaços de tempo, de maneira irregular, assemelhando-se a revoluções e seguidas de períodos de estabilidade em relação aos parâmetros de design. Sendo assim, relembra a visão apresentada por William Starbuck, o qual caracteriza o crescimento como um processo marcado por “mudanças abruptas e discretas” (Mintzberg, 2017, p.144), na condição e na estrutura, trazendo novas formas de divisão do trabalho da organização e de coordenação.

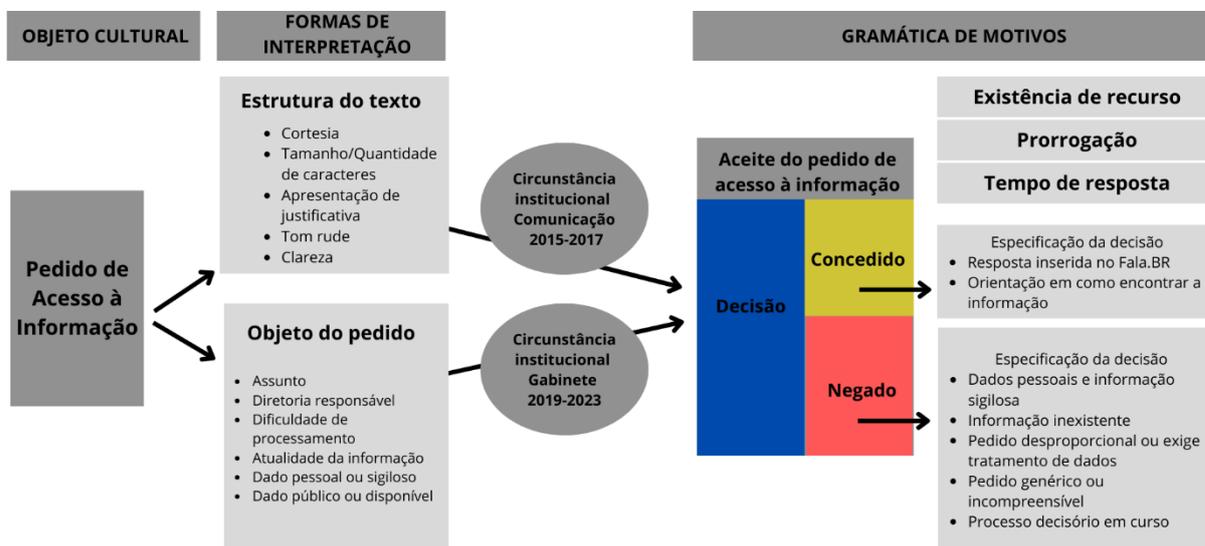
Assim como a crisálida que se desprende do casulo emergindo como borboleta, também assim ocorre com a estrutura orgânica, que se desprende de seus relacionamentos informais para emergir como burocracia (não tão encantadoramente como uma metamorfose). Geralmente, esses modelos referem-se aos dos estágios de crescimento ou desenvolvimento (Mintzberg, 2017, p.144).

Wood e Lewis (2017) em estudo acerca da relação entre o controle político e o desempenho burocrático em agências governamentais, com foco na capacidade de resposta a pedidos de informação, mencionam que a localização do setor responsável pela Lei de Acesso à Informação pode influenciar a responsividade à lei. De acordo com os resultados obtidos, os escritórios responsáveis pela Lei, localizados em estrutura de Gabinete de chefes de agências politicamente nomeados, são mais rápidos na confirmação dos pedidos e mais lentos em respondê-los, em comparação com os escritórios fora dessa estrutura de gabinete. De forma, geral, conclui-se no artigo que a politização das agências pode afetar a transparência e a responsabilidade governamental.

A seguir, a figura 2 sintetiza o esquema analítico utilizado nesta pesquisa. Os pedidos de acesso à informação recebidos pela Capes são tomados como objetos culturais e interpretados a partir de fatores relacionados à estrutura do texto, ao objeto do pedido e à circunstância institucional. A influência desses fatores na concessão ou negativa de acesso à informação, bem como no tempo de resposta, recurso e prorrogação, constituem a gramática de motivos de acesso à informação no órgão.

**Figura 2**

*Análise cultural dos pedidos de acesso à informação*



### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Dados, coleta e amostra

A presente pesquisa tem abordagem quantitativa e foi realizada por meio da análise documental de pedidos de acesso à informação recebidos pela Capes, por intermédio da Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR, da Controladoria Geral da União (CGU).

Nesse sentido, a referida análise documental baseou-se no conceito de análise de conteúdo apresentado por Mohr, Wagner-Pacifici, Breiger e Bogdanov (2013), no qual os textos passam por procedimentos, a partir dos quais são transformados em dados numéricos, passíveis de serem lidos por computadores e interpretados por métodos formais. De acordo com os autores (Mohr et al., 2013), essa análise visa captar os principais significados de um texto e mapeá-los em um corpus textual.

No que se refere aos pedidos de acesso à informação, cada um deles é identificado por um número de protocolo, o que permite a consulta e o acompanhamento do andamento da solicitação. Ao entrar com um pedido, o usuário preenche, obrigatoriamente, os campos de sua identificação, o órgão de destino da solicitação, o assunto sobre o qual quer falar, o resumo e o “Fale aqui”, espaço para a especificação da informação desejada, podendo ser incluídos ainda anexos, conforme a figura 3, abaixo:

#### Figura 3

##### *Elementos de um pedido de acesso à informação*

**Contrato de Locação e Renovação - Edifício Capes - Pedido 23546018100202325**  
09/03/2023 - Acesso Concedido

**Dados do Pedido**  
Órgão Destinatário: CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
Especificação da decisão: Resposta solicitada inserida no Fala.Br  
Assunto do pedido: Acesso à informação  
Subassunto do pedido:

**Pergunta** Pergunta 09/03/2023  
Caros. Gostaria de solicitar informações sobre os contratos de locação e renovação da CAPES, no edifício Capes - Ministério da Educação. Datado de aproximadamente de 02/2009. Valor de locação. Carência e tempo de contrato. Obrigado!

**Resposta** Resposta 28/03/2023  
Prezada senhora Isaura, boa tarde. Cumprimentando-a cordialmente, e em resposta ao seu pedido, encaminhamos anexos os documentos com as informações solicitadas. Atenciosamente. Diretoria de Gestão Caso seja necessário, em até 10 dias é possível entrar com recurso de 1ª instância para análise do Diretor de Gestão Aproveitamos para convidá-la(a) a participar de nosso Conselho de Usuários - <https://www.gov.br/capes/pt-br/assuntos/noticias/capes-integra-conselho-de-usuarios-dos-servicos-publicos>

**Anexo** 1x0 Resposta

- 2 Termo Aditivo de Contrato - Radial.pdf
- 31 Contrato CNC.pdf

Extraído e adaptado da ferramenta de Busca de Pedidos e Respostas (<https://buscalai.cgu.gov.br/>), da Controladoria-Geral da União (CGU).

O acesso aos pedidos foi realizado por meio da ferramenta de Busca de Pedidos e Respostas (<https://buscalai.cgu.gov.br/>), da Controladoria-Geral da União (CGU), que permite a qualquer pessoa a extração das solicitações, e seus respectivos dados, feitas com base na Lei de Acesso à Informação (LAI), direcionadas aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal, com exceção daqueles com informações restritas (pessoais ou sigilosas). Dessa forma, a extração da base de dados de pedidos e respostas foi realizada tendo como filtros o ano de referência e o formato do arquivo. Em relação a esse último, selecionou-se o formato CSV, utilizado em programas de planilha.

Para tanto, foram selecionados todos os pedidos recebidos a partir de 1º de julho 2015 a 31 de dezembro de 2023, sendo o período inicial o começo da disponibilização pela ferramenta de Busca de Pedidos e Respostas, desde a implementação da Lei de Acesso à Informação. Esse período, no entanto, foi delimitado em dois intervalos menores – 2015 a 2017 e 2019 a 2023 - levando em consideração o distinto arranjo institucional para a gestão dos pedidos recebidos pelo órgão nas duas situações.

Durante o primeiro período (2015-2017), a gestão da Lei de Acesso à Informação (LAI) era realizada pela então Assessoria de Comunicação (ACS) do órgão, paralelamente as suas competências usuais. Sendo assim, os pedidos recebidos por meio da Lei de Acesso à Informação eram tratados por este setor cumulativamente às suas atribuições regimentais. No segundo período (2019-2023), de forma diversa, a competência de tratamento dos pedidos de acesso à informação já havia sido transferida para uma equipe destacada do Gabinete da Presidência, cuja atribuição única era o atendimento ao cidadão, composta pelos pedidos de acesso à informação e pelas manifestações de ouvidoria na Capes. O ano de 2018 foi intencionalmente retirado do escopo do trabalho, por ser um período atípico e de transição, no qual a gestão da Lei no órgão foi realizada pelas duas equipes, a depender do período do ano.

Cabe apontar que o número de pedidos de acesso à informação recebidos pelo órgão é diferente do número de pedidos disponibilizados publicamente pela CGU em sua ferramenta de busca de pedidos e respostas. Isso acontece, pois, ao responder o pedido, o órgão assinala um campo informando sobre a existência de informações restritas (pessoais ou sigilosas), o que em caso positivo impede a sua publicação.

Para efeito desta pesquisa, também foram eliminados do rol de pedidos a serem analisados aqueles nos quais o campo “Decisão” foi assinalado com uma das alternativas a

seguir: Órgão não tem competência para responder sobre o assunto, Pergunta Duplicada/Repetida e Não se trata de solicitação de informação.

Assim, foram analisados 2.613 pedidos, conforme a distribuição anual apresentada na Tabela 1 abaixo:

**Tabela 1**

*Distribuição anual de pedidos de acesso à informação*

Ano	Número de pedidos recebidos	Número de pedidos disponibilizados publicamente	Número de pedidos analisados na pesquisa
2015	599	423	352
2016	446	319	301
2017	518	443	417
2019	574	419	399
2020	563	272	258
2021	424	193	187
2022	419	297	285
2023	540	434	414
Total	4.083	2.800	2.613

### 3.2 Processamento do texto dos pedidos e das respostas

Os pedidos e suas respectivas respostas foram processados por meio do *Kh Coder*, *software* gratuito para análise quantitativa de conteúdo ou mineração de textos, técnica que permite a descoberta de informações no texto, bem como padrões, por meio de análise computacional (Zhong, Li & Wu, 2012). A ferramenta disponibiliza variadas técnicas de pesquisa e análise estatística como lista de frequência de palavras, concordância de palavras-chaves em contexto, associação de palavras, rede de coocorrência de palavras, análise de cluster, mapa de auto-organização e classificador Naive Bayes (Silva, 2022).

Para o pré-processamento da planilha no *Kh Coder*, cada pedido foi considerado como uma unidade textual e, em determinado momento, foram removidas as *stopwords* - palavras que não alteram o valor da informação e podem ser eliminadas para destacar as essenciais.

A planilha excel fonte utilizada para o processamento dos textos, em parte foi extraída da página Busca de pedidos e respostas, da CGU, já tabulada com informações como texto dos pedidos e das respostas, decisão do órgão quanto ao aceite ou a negativa de acesso, data de recebimento e resposta e existência de recurso, entre outros dados. Os demais foram sendo adicionados à medida de seu processamento.

O programa já foi utilizado em pesquisa acerca da manifestação da corrupção por meio da análise textual das delações lava-jato (Silva & Rossoni, 2022); em investigação sobre as práticas de *emotional branding* e a sua relação com o engajamento dos usuários nas redes sociais, no contexto da pandemia de Covid-19 (Barreto, Freitas, & Paula, 2023) e com temática similar à pesquisa em tela, em estudo acerca da qualidade informacional em Portal de Atendimento Institucional (Silva, 2022). Como também em variados trabalhos internacionais (Sarachuk, 2024; Kiminami, Furuzawa, & Kiminami, 2024; Quevedo & Kohsaka, 2024).

### **3.3 Entrevistas**

Com o objetivo de identificar outros fatores de análise dos pedidos, tendo como base a vivência dos servidores e colaboradores responsáveis pela concessão das respostas nas Diretorias, foram realizadas entrevistas remotas com seis respondentes, separadamente.

As entrevistas aconteceram entre 29 de agosto de 2024 e 4 de setembro de 2024, por meio da plataforma *Google Meet*, tendo sido gravadas e, posteriormente, gravadas com o auxílio de software próprio para a ação. Todos os entrevistados foram comunicados acerca do sigilo de suas identidades, ademais de concordarem com a gravação da conversa.

Para tanto, foram elaboradas vinte (20) perguntas (ver Apêndice A – Roteiro de Entrevista), no formato aberto, com o objetivo de obter o maior número possível de informações acerca do tratamento do pedido no órgão e a consequente decisão acerca da concessão ou não do acesso à informação.

A partir das informações coletadas, três novas variáveis foram inseridas nesta pesquisa: clareza, dado pessoal ou sigiloso e dado público ou disponível.

### **3.4 Variáveis**

#### **3.4.1 Variáveis dependentes**

***Aceite do pedido de acesso à informação.*** O aceite do pedido de informação indica se o acesso à informação foi concedido ou negado pelo órgão, tendo sido verificado no campo abaixo do protocolo do pedido (ver figura 3). Diante disso, a decisão de concessão de acesso à informação é uma variável dependente binária, para os quais foram atribuídas as palavras “concedido” e “não concedido”. Para além do acesso concedido ou negado, a Plataforma Fala.BR disponibiliza ainda as opções de decisão “informação inexistente” e “acesso

parcialmente concedido”. No desenvolvimento desta pesquisa, contudo, ambos foram agregados no rol de pedidos classificados como acesso negado para efeito das análises estatísticas. No caso do parcialmente concedido, especificamente, sua inclusão no rol dos não concedidos justifica-se, uma vez que parte da informação foi negada. Cuillier (2010), Choi (2018) e Johnson (2021), em seus estudos acerca da Lei de Acesso, à Informação utilizaram a referida variável como parte de suas análises.

**Tempo de resposta.** O tempo de resposta a um pedido de acesso à informação é a quantidade de dias decorridos de seu recebimento até o dia do envio da resposta. Essa informação foi coletada identificando-se a data de recebimento e a data de resposta ao pedido. De posse desses dados, foi realizada a contagem dos dias entre o recebimento do pedido de informação e o envio da resposta (Michener et al., 2014; Wasike, 2016; Cuillier, 2010).

**Existência de Recurso.** O recurso é previsto legalmente na Lei de Acesso à Informação para o caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa de acesso. Para fins de medição dessa variável, em caso de existência de recurso, o pedido recebeu a classificação 1 e na ausência de recurso 0. O primeiro, em estudo comparativo acerca da performance da Lei nas gestões Obama e Bush e o segundo, em avaliação acerca da aplicação da Lei de Acesso à Informação no Brasil.

**Prorrogação.** A prorrogação consiste na extensão, em 10 (dez) dias, do prazo de resposta ao pedido de acesso à informação, mediante justificativa expressa, da qual o requerente é cientificado. Para essa classificação, a referida informação foi extraída da página Busca de pedidos e respostas, da Controladoria-Geral da União (CGU), tendo sido atribuído a palavra “sim” aos pedidos prorrogados, e “não”, quando da ausência de prorrogação.

### 3.4.2 Variáveis independentes

Para efeito de análise e compreensão, as variáveis independentes foram alocadas em três grupos: fator relacionado às circunstâncias institucionais vigentes, fatores relacionados à estrutura do texto e fatores relacionados ao objeto do pedido.

O fator relacionado à circunstância institucional foi categorizado da seguinte forma:

**Equipe responsável.** Este fator indicou a equipe responsável pela gestão da Lei de acesso à informação na Capes, a depender da data de seu recebimento. Se recebido no período de 2015 a 2017, a Assessoria de Comunicação Social (ACS), representada de agora em diante pela palavra Comunicação. Se recebido no período de 2019 a 2023, a equipe destacada do

Gabinete da Presidência, a partir de agora nomeada Gabinete. Aos pedidos recebidos e tratados pela Comunicação, foi atribuída a palavra Comunicação; aos recebidos pela equipe do Gabinete, Gabinete. Esse fator foi identificado na base de dados extraída, por meio da data de cadastro do pedido.

Os fatores relacionados à estrutura do texto foram categorizados da seguinte forma:

**Cortesia.** A identificação desse fator nos textos analisados foi realizada a partir da compilação de termos que remetessem à variável no *Kh Coder*. Nesse software há um procedimento de codificação que varre todos os textos identificando a presença (1) ou ausência (0) da categoria em cada um dos pedidos. Para a variável cortesia, a codificação foi realizada com as seguintes palavras: prezado(a), senhor(a) cumprimentos, cordialmente, atenciosamente, respeitosamente, agradeço, agradecemos, gentileza, gentilmente, obrigado(a), favor, por favor, por gentileza, muito obrigado(a), bom dia, boa tarde, boa noite.

Tal procedimento é conhecido como método dicionário, o qual de acordo com Stoltz et al. (2024), possui ampla utilização nas ciências sociais devido a sua transparência, reprodutibilidade e eficiência computacional. O método consiste em um dicionário formado por uma estrutura de dados que associa palavras a valores, permitindo a identificação e categorização de termos em um texto (2024), constituindo assim uma lista de palavras-chaves, bem como seus sinônimos, transmitindo significados de uma categoria ou construção teórica (Sauder, Shi, & Lynn, 2024).

Um exemplo de aplicação do método dicionário é na análise de sentimento. De acordo com Mehta & Pandya (2020), a análise de sentimento consiste na identificação, reconhecimento ou categorização de emoções ou opiniões de usuários em quaisquer serviços classificando-os como positivo, negativo ou neutro. Este estudo da emoção em formato de texto, portanto, pode ser analisado a partir da perspectiva do escritor – a maneira que são escolhidas as palavras na expressão das emoções; e ainda na dimensão do leitor – como ele interpreta o conteúdo escrito (Mehta & Pandya, 2020).

A referida técnica é bastante utilizada na identificação da análise de sentimentos em redes sociais como em postagens do *twitter* acerca da educação em enfermagem durante a pandemia do Coronavírus (Korkmaz, 2023) e análise de documentos de avaliação de hotéis (Kusumaningrum, Nisa, Jayanto, Nawangsari, & Wibowo, 2023).

Dessa forma, foi levado em consideração o texto integral do pedido, no intuito de identificar se a presença do quesito cortesia tem influência no aceite ou não do pedido de acesso à informação.

**Tom rude.** Em oposição à cortesia, efetuou-se ainda a leitura e análise de cada um dos pedidos e suas respectivas respostas, no intuito de identificar o tom da mensagem. Cabe ressaltar que para a codificação dessa variável não foi utilizado o programa *Kh Coder*, uma vez que o tom de um texto é apreendido antes pelas palavras utilizadas de forma conjunta que pela sua presença individualmente.

Assim, após a leitura atenta dos pedidos e das respostas, atribui-se 0 (zero) quando da ausência do tom rude e 1 (um) quando identificado o referido tom.

**Tamanho/Quantidade de caracteres.** Este fator refere-se ao tamanho do texto do pedido de acesso à informação, o qual foi medido pela quantidade de caracteres. Por meio dessa variável, foi possível analisar se a extensão do pedido tem alguma influência na decisão do órgão em conceder ou negar o acesso à informação ou no tempo de resposta à solicitação.

**Apresentação de justificativa.** Embora a Lei de Acesso à Informação vede, expressamente, a apresentação de quaisquer exigências relacionadas à motivação da solicitação de acesso à informação de interesse público (*Lei 12.527, 2011*), a medição desta variável teve o objetivo de verificar se a apresentação de justificativas nos textos dos pedidos influencia a decisão do órgão na concessão ou não da informação.

A codificação foi realizada no *Kh Coder* por meio da identificação de palavras que denotam justificativa ou apresentação de motivos: intuito, objetivo, fins, justificativa, motivo, pesquisa, estudo, para fins de, dados-dissertação, dados-tese, dados-mestrado, dados-doutorado, dados-pesquisa, dados-estudo, sou pesquisador.

**Clareza.** A clareza da solicitação também foi apontada, nas respostas dos entrevistados, como fator relevante para a concessão de acesso a um pedido. Nesse sentido, a medição dessa variável foi realizada de duas formas. Primeiro, a partir de procedimento de codificação no *Kh Coder* aplicado nas respostas com as seguintes palavras: outro pedido; novo pedido; genérico; incompreensível; nova solicitação. Os termos utilizados tiveram o objetivo de identificar nas respostas o posicionamento do órgão quanto à clareza do pedido. Os termos outro pedido e novo pedido foram inseridos no rol de palavras para codificação, por se tratar de prática do órgão a recomendação de envio de novo pedido, quando a solicitação apresenta imprecisão ou incompreensibilidade. Aos pedidos nos quais foram identificados os termos em suas respostas, foi atribuído 0 (zero); no caso de ausência, 1 (um).

Em um segundo momento, com o objetivo de realizar uma dupla checagem, também foi verificada a classificação assinalada pelo órgão na Plataforma Fala.BR, tendo em vista a possibilidade de as palavras do código não estarem presente em determinadas respostas e, ainda

assim, o pedido ter sido classificado pelo órgão como genérico e incompreensível. Assim, aos pedidos categorizados na plataforma Fala.BR como genéricos, incompreensíveis e parte genéricos e incompreensíveis, também foi atribuído 0 (zero), uma vez que a classificação do órgão demonstrou a dificuldade de compreensão da solicitação.

Os fatores relacionados ao objeto do pedido foram categorizados da seguinte forma:

**Assunto.** O assunto do pedido de acesso à informação é a matéria acerca da qual o pedido trata. Para a identificação dessa variável, foram analisados os textos dos pedidos, recorrendo à técnica de *Topic Modeling*, que auxilia na organização de grande quantidade de documentos em grupos com diferentes assuntos, bem como na descoberta de temas ocultos nos documentos de análise (Lyu & Luli, 2021).

Bastani, Namavari e Shaffer (2019) utilizaram o *Topic Modeling* com o objetivo de identificar assuntos latentes nas narrativas de reclamações de consumidores. Outros estudos (Ghazizadeh et al., 2014; Lehto et al., 2007; Yee Liao & Pei Tan, 2014), de maneira similar, fizeram uso de técnicas parecidas no intuito de identificar tópicos coerentes em seus campos de atuação.

Preliminarmente, por meio do *Kh Coder*, foi extraída a frequência de palavras dos pedidos, ignorando as classes AO (algarismo ordinal), AP (pronome possessivo), I (interjeição), R (advérbio – contém adjetivos), TAG (não identificado), HTML (link) e V (verbo). Restaram, então, as classes AQ (adjetivos) e N (substantivo), das quais foram eliminadas ainda as *stopwords* – palavras que não alteram o valor da informação e podem ser eliminadas para destacar as essenciais - com frequência maior ou igual a 20.

A partir desse conjunto de palavras, foi realizada a análise hierárquica de *clusters*, por meio da qual foram identificados 6 (seis) *clusters*, posteriormente salvos como variáveis, tendo sido disponibilizado pelo *Kh Coder* o peso de cada um dos tópicos em relação a cada pedido de acesso à informação. O *Topic Modeling* foi rodado, então, com a especificação de 6 tópicos, e com palavras com frequência maior que 40. Contudo, o sexto tópico “Editais e seleção” foi removido dos modelos de regressão logística e linear em razão de colinearidade.

Os cinco tópicos remanescentes foram nomeados com os assuntos “Projetos e pesquisas”, “Dados pós-graduação”, “Documentos”, “Bolsa” e “Cursos Recomendados”, baseado na análise do contexto das palavras mais frequentes nos respectivos *clusters*.

**Dado pessoal ou sigiloso.** A variável em tela foi obtida por meio das entrevistas realizadas com servidores e colaboradores responsáveis pelas respostas aos pedidos de acesso à informação na Capes. Dos seis entrevistados, 3 (três) apontaram a presença de informações

peçoais e/ou sigilosas entre os dados requeridos como fator indicativo para a negativa de acesso à informação, conforme previsto na Lei de Acesso à Informação.

Nesse cenário, ao consolidar a planilha a ser analisada, convencionou-se o uso do 0 (zero) como indicativo de ausência de dados peçoais e/ou sigilosos entre as informações solicitadas e 1 (um) para a presença de desses dados no pedido.

Preliminarmente, a todos os pedidos de acesso à informação classificados pelo órgão no sistema Fala.BR com as especificações da decisão relacionadas a dados peçoais e sigilosos (Dados peçoais; Informação sigilosa classificada conforme a Lei n. 12.527; informação sigilosa de acordo com legislação específica; Parte da informação contém dados peçoais; Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei n. 12.527/2011; Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica) atribuiu-se o 1 (um).

Contudo, visando mitigar eventuais marcações erradas ou ausência de marcações, foi realizada, adicionalmente, a codificação das respostas concedidas com os códigos a seguir: informação peçoal; proteção da informação peçoal; informação sensível; dados sensíveis; dado peçoal sensível; informação sigilosa; legislação específica; dados peçoais; dado sigiloso.

**Dado público ou disponível.** De forma semelhante, outra variável advinda das entrevistas é o dado já estar consolidado e publicizado pelas diretorias, seja no sítio eletrônico e plataformas da Capes, como em portais do governo federal, a exemplo do Dados Abertos e do Portal da Transparência.

Como forma de identificar, nas respostas concedidas, os pedidos de acesso à informação para os quais os dados solicitados já se encontravam consolidados e publicizados, utilizou-se o seguintes códigos: link; endereço eletrônico; dados abertos; transparência Capes; plataforma sucupira; ciência sem fronteiras; geoCapes; plataforma freire; plataforma Capes da educação básica; parecer sucupira; sítio eletrônico; site da Capes; catálogo de teses e dissertações; endereço; página; informe rendimentos; portal da Capes; sisuab; plataforma carolina bori.

Sendo assim, quando identificado na resposta a um pedido algum dos portais e páginas citados, atribui-se 1 (um) e quando ausente, 0 (zero).

**Diretoria responsável.** Por meio da variável diretoria responsável foi identificada a diretoria dentro do órgão que concedeu a resposta ao pedido de acesso à informação, sendo um indicador objetivo do assunto presente no pedido. Essa informação consta ao fim do texto de cada resposta, e foi identificada por meio de dupla checagem. Primeiro, com a codificação, no software Kh Coder, a partir das seguintes palavras e siglas: Diretoria de Avaliação, DAV, Diretoria de Programas e Bolsas no País, DPB, Diretoria de Relações Internacionais, DRI,

Diretoria de Educação a Distância, DED, Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica, DEB, Diretoria de Gestão, DGES, Diretoria de Tecnologia da Informação, DTI, Presidência e SIC. E segundo, por checagem manual pelo excel. A sigla de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) foi inserida na codificação, dada a existência de pedidos assinados dessa forma.

Cada diretoria foi analisada como *dummy*, pois a resposta poderia conter mais de uma diretoria ao mesmo tempo, tendo em vista a existência de pedidos respondidos de forma compartilhada entre diretorias.

***Dificuldade de processamento.*** O grau de esforço para a consecução da informação solicitada foi medido pela dificuldade de processamento da informação identificada na resposta concedida ao usuário. Para tanto, foi elaborada a seguinte codificação no *Kh Coder* para a verificação dessa dificuldade no âmbito das respostas concedidas: trabalho adicional, consulta manual, tarefas rotineiras, processos de trabalho, compilação complexa, horas de trabalho, andamento do setor, trabalhos adicionais, desproporcional, esforço desproporcional, complexidade, impossibilita divulgação. Outrossim, os pedidos que receberam a classificação “Pedido exige tratamento adicional de dados” diretamente na Plataforma, também foram analisados um a um e receberam a referida classificação quando cabível.

***Atualidade da informação solicitada.*** A atualidade da informação relaciona-se ao período de referência do dado solicitado. Sendo assim, por meio dessa variável, verificou-se se o grau de atualidade ou antiguidade da informação requerida estaria relacionado ao aceite do pedido pelo órgão. Para tal medição, foi elaborado o seguinte código para a verificação de dados com a classificação “antigo”: 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, “desde o primeiro registro”, “primeiro registro”. Já para a classificação “atual”, utilizou-se o código a seguir: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, “atualizada”, “atual”, “dias atuais”. O referido corte temporal justifica-se pelo fato de que a Capes iniciou seu procedimento de digitalização de documentos no período de 1997 a 1999.

As variáveis do estudo estão sintetizadas na Tabela 2 a seguir:

**Tabela 2***Variáveis do estudo*

Variável	Fontes
Variáveis dependentes	
Aceite do Pedido de Acesso à Informação	Cuillier (2010); Choi (2018); Johnson (2021)
Tempo de resposta	Michener et al. (2014); Wasike (2016); Cuillier (2010)
Existência de recurso	Wasike (2016); Michener et al. (2015)
Prorrogação	
Variáveis independentes	
Fator relacionado à circunstância institucional	
Equipe responsável	Choi (2018)
Fatores relacionados à estrutura do texto	
Cortesia	Cuillier (2010)
Tamanho/quantidade de caracteres	Nóbrega (2018)
Apresentação de justificativa	
Tom rude	
Clareza	Entrevistados
Fatores relacionados ao objeto do pedido	
Assunto	Choi (2018)
Diretoria Responsável	Choi (2018)
Dificuldade de processamento	Choi (2018)
Atualidade da informação solicitada	
Dado pessoal ou sigiloso	Entrevistados
Dado público ou disponível	Entrevistados

### 3.5 Método

Para compreender a influência de cada fator na decisão de concessão da informação por parte do órgão, bem como na prorrogação do pedido e na existência de recurso, foi utilizada a análise de regressão logística, a qual tem como pressupostos a variável dependente binária e uma ou mais variáveis independentes podendo ser contínuas ou categóricas (Gosss-Sampson, Mark A., 2020). De maneira semelhante, para Field (2011), essa é uma técnica estatística com uma variável dependente nominal binária e variáveis independentes contínuas e nominais,

possibilitando “prever a qual de duas categorias é provável que uma pessoa pertença dado certas informações” (Field, 2011, p. 221).

Para a variável dependente tempo de reposta, foi utilizada a regressão linear, por se tratarem de dados contínuos (Field, 2011). Todas as análises foram realizadas por meio ferramenta de análise estatística Stata, cujos dados e códigos serão disponibilizados futuramente na plataforma Mendeley Data.

## 4. RESULTADOS

Nessa seção são apresentados os resultados encontrados, divididos em cinco segmentos: estatísticas descritivas, preditores do aceite, preditores da prorrogação, preditores do pedido de recurso e preditores do tempo de resposta.

### 4.1 Estatísticas descritivas

No rol dos 2.613 pedidos de acesso à informação recebidos pela Capes no período de referência desta pesquisa - 2015 a 2023, com exceção de 2018 – constatou-se, de forma geral, uma expressiva maioria de acessos concedidos em todos os anos, conforme a tabela 3. Do total de solicitações recebidas nesse período, 86,11% foram atendidas (ver tabela 3), com destaque para os anos de 2015 com o maior percentual de atendimento (90,34%) e o menor, em 2023, com 81,64%.

**Tabela 3**

*Decisão dos pedidos de acesso à informação por ano*

Contagem de Pedido	Decisão								
	Acesso Concedido		Acesso Negado		Acesso Parcialmente Concedido		Informação inexistente		Total de pedidos
Ano	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto	Percentual	Valor absoluto
2015	318	90,34%	20	5,68%	9	2,56%	5	1,42%	352
2016	270	89,70%	11	3,65%	10	3,32%	10	3,32%	301
2017	369	88,49%	20	4,80%	16	3,84%	12	2,88%	417
2019	330	82,71%	27	6,77%	25	6,27%	17	4,26%	399
2020	231	89,53%	15	5,81%	6	2,33%	6	2,33%	258
2021	156	83,42%	14	7,49%	8	4,28%	9	4,81%	187
2022	238	83,51%	14	4,91%	16	5,61%	17	5,96%	285
2023	338	81,64%	35	8,45%	30	7,25%	11	2,66%	414
Total geral	2250	86,11%	156	5,97%	120	4,59%	87	3,33%	2613

No que se refere à negativa de acesso por parte do órgão, em valores absolutos, nas respostas a 156 pedidos, o órgão informou não ser possível a disponibilização dos dados requeridos pelo solicitante. A concessão de acesso parcial, por sua vez, ocorreu em 120 pedidos de acesso à informação, tendo acontecido em maior escala em 7,25% dos pedidos recebidos em

2023. Por outro lado, a alegação de informação inexistente aconteceu em resposta a 87 pedidos de acesso à informação, alcançando o índice máximo de 5,96% dos pedidos, em 2022, e o mínimo de 1,42%, em 2015.

No que se refere ao aceite do pedido por equipe responsável pela Lei de acesso à informação na Capes, a Comunicação apresentou maior percentual de concessão de acesso (89,43%) em comparação à equipe do Gabinete (83,79%), de acordo com a tabela 4.

**Tabela 4**

*Frequência de aceite do pedido por equipe responsável*

Equipe	Aceite do pedido	Frequência	Percentual	Percentual Válido	Percentual acumulado
Comunicação	Não Concedido	113	10.561	10.561	10.561
	Concedido	957	89.439	89.439	100.000
	Total	1070	100.000		
Gabinete	Não Concedido	250	16.202	16.202	16.202
	Concedido	1293	83.798	83.798	100.000
	Total	1543	100.000		

Por outro lado, no tocante ao tempo de resposta aos pedidos, de acordo com a tabela 5, o Gabinete finalizou suas solicitações em uma média de 14,45 dias, enquanto a Comunicação alcançou o índice médio de 17,66 dias. A média geral do período ficou em 15,77 dias (ver tabela 6).

**Tabela 5**

*Medidas descritivas do tempo de resposta por equipe*

	Tempo de resposta	
	Comunicação	Gabinete
Valido	1070	1543
Mediana	18.000	13.000
Média	17.668	14.456
Desvio padrão	12.625	10.717

Mínimo	0.000	0.000
Máximo	201.000	79.000

**Tabela 6**

*Medidas descritivas para as variáveis tamanho do pedido e tempo de resposta*

	Tamanho do pedido	Tempo de resposta
Válido	2613	2613
Mediana	366.000	15.000
Média	520.550	15.772
Desvio padrão	510.110	11.642
Mínimo	5.000	0.000
Máximo	7977.000	201.000

A Tabela 7 apresenta a especificação da decisão - campo assinalado pelo agente público quando da inserção da resposta -, por equipe responsável pela Lei de Acesso à Informação na Capes. Para o período total da pesquisa (2015 a 2023), a opção com maior frequência foi “resposta inserida no Fala.BR” com 2185 ocorrências, seguida de “orientação como encontrar a informação solicitada” assinalada 182 vezes na plataforma. De forma geral, ambas são utilizadas na descrição do pedido quando da concessão da informação pelo órgão, razão da alta frequência de utilização.

**Tabela 7**

*Especificação da decisão por equipe*

Equipe	Especificação da Decisão							Total
	Dados pessoais e informação sigilosa	Informação inexistente	Orientação em como encontrar a informação	Pedido desproporcional ou exige tratamento de dados	Pedido genérico ou incompreensível	Processo decisório em curso	Resposta inserida Fala.BR	
Comunicação (2015-2017)	9	27	11	9	27	8	979	1070

Gabinete (2019-2023)	23	60	171	24	39	20	1206	1543
Total	32	87	182	33	66	28	2185	2613

A título de comparação e em termos percentuais, Comunicação e Gabinete classificaram suas decisões majoritariamente como “resposta inserida no Fala.BR”, 91,49% e 78,15% dos pedidos, respectivamente. Contudo, a opção “orientação em como encontrar a informação” passou de 1,02% dos pedidos na gestão da Comunicação para 11,08% na do Gabinete. A especificação “orientação em como encontrar a informação” também é utilizada em situações de acesso concedido, todavia não há o envio do dado pronto, mas sim a indicação de onde encontrá-lo.

A possibilidade de indicar o local de acesso à informação, em vez de encaminhar o dado propriamente ao usuário por meio de planilhas e documentos, é uma possibilidade aventada pela Lei de Acesso à Informação em circunstâncias nas quais as informações requeridas já se encontrem disponibilizadas em sites, portais ou plataformas. Esse aumento considerável, por parte do Gabinete, representa uma mudança na rotina de tratamento dos pedidos de acesso à informação, possivelmente, com o intuito de agilizar prazos e trazer maior dinamicidade ao trabalho com a Lei de Acesso à Informação ou ainda se apropriar de um procedimento que entenda ser benéfico ao processo.

No que se refere às justificativas para negativa de acesso, a indicação da presença de dados pessoais e informação sigilosa, apesar de próximas, foi mais utilizada pelo Gabinete (1,49%) que pela Comunicação (0,84%). Com exceção do pedido genérico ou incompreensível, para o qual a percentagem permaneceu a mesma (2,25%), as demais especificações foram maiores para o Gabinete, como informação inexistente com 2,52% para Comunicação e 3,88% para o Gabinete; pedido desproporcional ou exige tratamento de dados, 0,84% e 1,55%; e processo decisório em curso, 0,74% e 1,29%.

Acerca da frequência da variável dependente prorrogação, a Comunicação prorrogou 20,28% de seus pedidos e o Gabinete 31,75%. Já no que se refere à variável recurso, 11,40% dos pedidos alcançaram a instância recursal na gestão da Comunicação e 6,93% na do Gabinete.

De acordo com a tabela 8, o assunto recebido com maior frequência entre o rol de pedidos analisados foi dados da pós-graduação, seguido de documentações e cursos recomendados.

### **Tabela 8**

### *Frequência dos assuntos dos pedidos de acesso à informação*

Assuntos	Frequência	Percentual	Percentual válido	Percentual cumulativo
Projetos e pesquisas	99	3.789	3.809	3.809
Dados pós-graduação	636	24.340	24.471	28.280
Documentos	294	11.251	11.312	39.592
Bolsa	68	2.602	2.616	42.209
Cursos recomendados	267	10.218	10.273	52.482
Editais e seleção	1235	47.264	47.518	100.000
Ausente	14	0.536		
Total	2613	100.000		

Já em relação à frequência de pedidos por diretoria responsável, de acordo com a tabela 9, a DAV foi a diretoria mais demanda no período analisado na pesquisa, seguida pela DRI e pela DPB. A indicação SIC, por sua vez, representa um rol de pedidos que foram assinados com Serviço de informação ao Cidadão (SIC), como também pedidos tratados de forma compartilhada entre duas ou mais diretorias.

### **Tabela 9**

#### *Frequência de pedidos por diretoria*

Diretoria	Frequência	Percentual
DAV	456	17.45
DPB	351	13.43
DEB	127	4.86
DRI	429	16.41
DED	179	6.85
DGES	122	4.66
DTI	69	2.64
PRESIDÊNCIA	92	3.52
SIC	1432	54.80

## **4.2 Preditores do aceite do pedido de acesso à informação**

No âmbito da variável dependente aceite do pedido de acesso à informação, os resultados apontaram que o modelo foi significativo em prever a possibilidade de concessão ou não da informação solicitada, conforme a tabela 10 a seguir:

### **Tabela 10**

*Modelos de regressão para a variável aceite do pedido de acesso à informação*

Variável independente	Variável dependente: aceite			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Cortesia	.352** (.145)	.404** (.163)	.395** (.164)	.413** (.166)
Clareza	4.163*** (.343)	4.321*** (.351)	4.339*** (.356)	4.318*** (.373)
Justificativa	-.656*** (.134)	-.324** (.16)	-.289* (.162)	-.233 (.171)
Tom Rude	-.633 (.736)	-.858 (.738)	-1.095 (.763)	-1.113 (.81)
Tamanho Pedido		0* (0)	0* (0)	0 (0)
Dificuldade Processamento		-2.66*** (.284)	-2.696*** (.289)	-2.749*** (.295)
Dado Público		.471*** (.148)	.544*** (.155)	.579*** (.159)
Dado Pessoal Sigiloso		-3.497*** (.277)	-3.485*** (.284)	-3.418*** (.287)
Atualidade		-.091 (.143)	-.097 (.146)	-.071 (.148)
Gabinete			-.545*** (.169)	-.499*** (.17)
DAV			.004 (.2)	.138 (.207)
DPB			.006 (.21)	.02 (.217)
DEB			.514 (.373)	.478 (.377)
DRI			-.145 (.185)	-.092 (.191)
DED			.909** (.367)	.756** (.374)
DGES			.347 (.335)	.42 (.349)
DTI			.102 (.405)	.256 (.415)
Presidência			-.283 (.335)	-.194 (.34)
Projetos e pesquisas				-2.569 (2.424)
Dados pós-graduação				-6.87*** (2.213)
Documentos				-2.465 (2.258)
Bolsa				-1.005 (2.458)
Cursos recomendados				2.009 (2.566)
Constante	-2.001*** (.34)	-1.888*** (.353)	-1.637*** (.365)	.079 (1.56)

Observações	2613	2613	2613	2587
Pseudo R <sup>2</sup>	.145	.287	.298	.302

*Standard errors are in parentheses.*

\*\*\*  $p < .01$ , \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .1$

Nota. Extraída e adaptada do *software* Stata.

No tocante aos fatores relacionados à estrutura do texto, as variáveis cortesia ( $b = 0,413$ ,  $p < 0,05$ ) e clareza ( $b=4,318$ ,  $p < 0,01$ ) foram significativas em explicar o aceite do pedido de acesso à informação. Os coeficientes de ambas indicaram ainda uma relação positiva, na qual pedidos corteses e claros aumentam a probabilidade de aceite do pedido.

Entre os fatores relacionados ao objeto do pedido, o assunto “Dados pós-graduação” ( $b=-6,87$ ,  $p<0,01$ ) a diretoria responsável DED ( $b=0,756$ ,  $p<0,05$ ), a dificuldade de processamento ( $b= -2,749$ ,  $p<0,01$ ), dado pessoal ou sigiloso ( $b=-3,418$ ,  $p<0,01$ ) e dado público ou disponível ( $b=0,579$ ,  $p<0,01$ ) se mostraram significativos.

As variáveis “Dados da pós-graduação”, dificuldade de processamento e dado pessoal ou sigiloso apresentaram relação negativa com a variável aceite do pedido de acesso à informação. Sendo assim, pedidos que ensejaram dificuldade de processamento, que solicitaram dados pessoais ou sigilosos e referentes a dados da pós-graduação estão relacionados a menor chance de atendimento por parte do órgão. Por outro lado, pedidos tratados pela diretoria DED e com escopo em dados já publicizados estão relacionados a uma maior probabilidade de concessão do acesso à informação.

Em relação ao fator circunstância institucional, os pedidos recebidos durante a gestão do Gabinete ( $b=-0,499$ ,  $p<0,01$ ) à frente da Lei de acesso à informação na Capes apresentaram diminuição da probabilidade de concessão do acesso à informação.

### 4.3 Preditores da prorrogação

De forma semelhante, foi analisado o resultado da regressão logística binária para a variável dependente prorrogação, conforme apresentado na tabela 11 a seguir:

**Tabela 11**

*Modelos de regressão para a variável prorrogação*

Variável independente	Variável dependente: Prorrogação			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Acesso	-.477*** (.132)	-.342** (.15)	-.348** (.153)	-.425*** (.157)
Cortesia	.113	.066	.004	.042

Variável independente	Variável dependente: Prorrogação			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	(.097)	(.098)	(.102)	(.104)
Clareza	.726**	.746***	.735**	.678**
	(.283)	(.289)	(.3)	(.304)
Justificativa	.383***	.247**	.18	.156
	(.101)	(.106)	(.111)	(.116)
Tom Rude	-.718	-.869	-.604	-.636
	(.777)	(.787)	(.791)	(.812)
Tamanho Pedido		0***	0***	0***
		(0)	(0)	(0)
Dificuldade Processa.		.639**	.441*	.354
		(.254)	(.267)	(.274)
Dado Público		-.432***	-.374***	-.315***
		(.093)	(.1)	(.102)
Dado Pessoal Sigiloso		.058	.06	.05
		(.25)	(.258)	(.261)
Atualidade		-.122	-.275***	-.233**
		(.091)	(.096)	(.097)
Gabinete			.299***	.345***
			(.109)	(.112)
DAV			.043	.155
			(.135)	(.14)
DPB			.726***	.7***
			(.133)	(.138)
DEB			-.027	-.025
			(.225)	(.229)
DRI			.446***	.384***
			(.123)	(.128)
DED			1.079***	1.115***
			(.167)	(.172)
DGES			.863***	1.139***
			(.207)	(.223)
DTI			.786***	.947***
			(.266)	(.272)
Presidência			.232	.368
			(.248)	(.252)
Projetos e pesquisas				-4.904***
				(1.584)
Dados pós-graduação				-7.42***
				(1.57)
Documentos				-9.758***
				(1.547)
Bolsa				-3.135**
				(1.582)
Cursos recomendados				-4.935***
				(1.456)
Constante	-1.415***	-1.485***	-1.908***	3.115***
	(.263)	(.274)	(.296)	(.987)
Observações	2613	2613	2613	2587
Pseudo R <sup>2</sup>	.011	.027	.072	.089

*Standard errors are in parentheses*

\*\*\*  $p < .01$ , \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .1$

Nota. Extraída e adaptada do *software* Stata.

Sobre os fatores relacionados à estrutura do texto, os resultados encontrados foram significativos em explicar a prorrogação no tocante ao aceite do pedido de acesso à informação (b=-0,425, p<0,01), à clareza (b=0,678, p<0,05) e ao tamanho/quantidade de caracteres (b=0,001, p<0,01) do pedido. Nesse sentido, constatou-se que a concessão da acesso, diminui a probabilidade de prorrogação da solicitação. Pedidos claros e com maior quantidade de caracteres, por sua vez, têm maior probabilidade de serem prorrogados.

Relativamente aos fatores do objeto do pedido, as variáveis dado público ou disponível (b=-0,315, p<0,01), atualidade da informação solicitada (b=-0,233, p<0,05), diretorias DPB (b=0,7, p<0,01), DRI (b=0,384, p<0,01), DED (b=1,115, p<0,01), DGES (b=1,139, p<0,01) e DTI (b=0,947, p<0,01), bem como os assuntos projetos e pesquisas (b=-4,904, p<0,01), dados pós-graduação (b=-7,42, p<0,01), documentos (b=-9,758, p<0,01), bolsa (b=-3,135, p<0,05) e cursos recomendados (b=-4,935, p<0,01) se apresentaram significativos.

Assim, as variáveis dado público ou disponível, atualidade da informação e todos os assuntos apresentaram uma relação negativa com a variável dependente, ou seja, na presença de qualquer desses fatores as chances de prorrogação diminuíram. Já os pedidos tratados pela DPB, DRI, DED, DGES e DTI têm maior probabilidade de serem prorrogados.

O fator relacionado à circunstância institucional também se mostrou significativo na análise. A probabilidade de prorrogação de pedidos foi maior na gestão do Gabinete (b=0,345, p<0,01) em comparação à gestão da Comunicação.

#### 4.4 Preditores de recurso

Ainda no âmbito da regressão logística binária, foi realizada rodagem com a variável dependente existência de recurso, tendo sido obtidos os resultados apresentados na tabela 12 a seguir:

**Tabela 12**

*Modelos de regressão para a variável existência de recurso*

Variável independente	Variável dependente: recurso			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Acesso	-.85*** (.178)	-.791*** (.201)	-.828*** (.206)	-.762*** (.208)
Cortesia	-.029 (.155)	-.08 (.157)	-.069 (.158)	-.084 (.159)
Clareza	.873**	.771*	.828*	.757*

Variável independente	Variável dependente: recurso			
	(1)	(2)	(3)	(4)
	(.425)	(.429)	(.433)	(.438)
Justificativa	.311**	.156	.183	.114
	(.154)	(.163)	(.166)	(.173)
Tom Rude	1.086	1.043	.817	1.097
	(.677)	(.691)	(.713)	(.726)
Tamanho pedido		0***	0***	.001***
		(0)	(0)	(0)
Dificuldade Processamento		-.164	.069	.089
		(.384)	(.393)	(.398)
Dado Público		.114	.107	.083
		(.142)	(.148)	(.151)
Dado Pessoal Sigiloso		.195	.177	.213
		(.318)	(.327)	(.329)
Atualidade		.003	.091	.093
		(.143)	(.145)	(.147)
Gabinete			-.461***	-.494***
			(.164)	(.164)
DAV			-.231	-.3
			(.21)	(.215)
DPB			-.581**	-.595**
			(.271)	(.277)
DEB			-.639	-.63
			(.441)	(.443)
DRI			.046	.051
			(.198)	(.202)
DED			-.528	-.469
			(.363)	(.365)
DGES			-1.449**	-1.327**
			(.618)	(.619)
DTI			-.2	-.247
			(.452)	(.457)
Presidência			.683**	.725**
			(.313)	(.317)
Projetos e pesquisas				2.581
				(2.144)
Dados pós-graduação				3.06
				(2.085)
Documentos				-.646
				(2.077)
Bolsa				.521
				(2.366)
Cursos recomendados				.698
				(2.034)
Constante	-2.566***	-2.745***	-2.463***	-3.466**
	(.403)	(.415)	(.421)	(1.39)
Observations	2613	2613	2613	2587
Pseudo R <sup>2</sup>	.019	.027	.055	.058

*Standard errors are in parentheses.*

\*\*\*  $p < .01$ , \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .1$

Nota. Extraída e adaptada do *software* Stata

No que concerne aos fatores relacionados à estrutura do texto, os resultados obtidos mostram que o aceite do pedido de acesso à informação ( $b=-0,762$ ,  $p<0,01$ ), o tamanho/quantidade de caracteres ( $b=0,001$ ,  $p<0,01$ ) e a clareza ( $b=0,757$ ,  $p<0,1$ ) foram significativos em explicar a ocorrência de recurso. Dessa forma, um maior nível de acesso à informação está relacionado a menor chance de ocorrência de recurso, enquanto clareza e o tamanho do pedido aumentam as chances de recursos interpostos ao órgão.

Sobre os fatores relacionados ao objeto do pedido, as diretorias DPB ( $b= -0,595$ ,  $p<1,01$ ), DGES ( $b=-1,327$ ,  $p<0,05$ ) e a Presidência ( $b= 0,725$ ,  $p< 0,05$ ) foram significantes para explicar a ocorrência de recurso. Nesse sentido, enquanto pedidos tratados pela DPB e pela DGES têm menor chance de alcançarem a instância recursal, aqueles direcionados à Presidência aumentam as chances de recursos interpostos ao órgão.

Relativamente ao fator circunstância institucional, os pedidos recebidos durante a gestão do Gabinete à frente da Lei de Acesso à Informação tiveram menor chance de alcançarem a instância recursal.

#### 4.5 Preditores do tempo de resposta

De forma diversa das variáveis anteriormente apresentadas e dado seu caráter escalar, foi realizada análise de regressão linear múltipla considerando o tempo de resposta como variável dependente e as demais como variáveis independentes. Na tabela 13, a seguir, são apresentados os resultados alcançados:

**Tabela 13**

*Modelos de regressão para a variável tempo de resposta*

Variável independente	Variável dependente: Tempo de Resposta			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Acesso	-4.09*** (.717)	-2.925*** (.767)	-3.707*** (.733)	-3.85*** (.737)
Cortesia	.739 (.496)	.328 (.482)	.181 (.462)	.34 (.463)
Clareza	7.849*** (1.348)	7.777*** (1.315)	7.658*** (1.255)	7.482*** (1.282)
Justificativa	2.447*** (.535)	1.25** (.538)	.988* (.516)	.819 (.533)
Tom Rude	-.495 (3.206)	-2.024 (3.103)	-3.184 (2.959)	-3.676 (3.205)
Caracteres		.003*** (0)	.003*** (0)	.003*** (0)
Dificuldade Processamento		3.284**	1.814	1.381

Variável independente	Variável dependente: Tempo de Resposta			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Dado Público		(1.355) -5.072*** (.443)	(1.301) -3.546*** (.44)	(1.303) -3.269*** (.447)
Dado Pessoal Sigiloso		.744 (1.27)	1.074 (1.218)	.844 (1.221)
Atualidade		.602 (.442)	.073 (.425)	.208 (.429)
Gabinete			-5.002*** (.477)	-4.889*** (.48)
DAV			-2.295*** (.594)	-1.947*** (.606)
DPB			5.945*** (.647)	5.437*** (.662)
DEB			2.898*** (.982)	2.464** (.999)
DRI			2.493*** (.577)	2.003*** (.592)
DED			5.917*** (.835)	6.236*** (.847)
DGES			5.439*** (1.023)	5.39*** (1.061)
DTI			4.489*** (1.316)	4.757*** (1.319)
Presidência			.741 (1.14)	.804 (1.152)
Projetos e pesquisas				-13.858* (7.336)
Dados pós graduação				-22.937*** (7.058)
Documentos				-21.932*** (6.909)
Bolsa				-4.156 (7.567)
Cursos recomendados				-28.062*** (6.623)
_cons	10.934*** (1.226)	10.546*** (1.225)	12.463*** (1.197)	27.896*** (4.603)
Observations	2613	2613	2613	2587
R-squared	.028	.094	.182	.19

*Standard errors are in parentheses*

\*\*\*  $p < .01$ , \*\*  $p < .05$ , \*  $p < .1$

Nota. Extraída e adaptada do *software* Stata

A partir dos resultados obtidos, constatou-se que no âmbito dos fatores relacionados à estrutura do texto, as variáveis acesso ( $b = -3,85$ ,  $p < 0,01$ ), clareza ( $b = 7,482$ ,  $p < 0,01$ ) e tamanho do pedido ( $b = 0,003$ ,  $p < 0,01$ ) foram significativas, ou seja, ajudaram a prever o tempo de resposta. Nesse sentido, pedidos claros e com maior tamanho, apresentaram a tendência de

maior tempo de resposta. De outro modo, a partir da correlação negativa entre a variável acesso à informação e tempo de resposta, constatou-se que pedidos nos quais o acesso é concedido, tendem a ser respondidos em menor tempo.

Dos fatores relacionados ao objeto do pedido, os resultados encontrados foram significativos para as variáveis dado público ou disponível ( $b=-3,269$ ,  $p<0,01$ ), para as diretorias DAV ( $b= -1,947$ ,  $p< 0,01$ ), DPB ( $b=5,437$ ,  $p<0,01$ ), DEB ( $b= 2,464$ ,  $p<0,05$ ), DRI ( $b= 2,003$ ,  $p< 0,01$ ), DED ( $b= 6,236$ ,  $p<0,01$ ), DGES ( $b= 5,39$ ,  $p<0,01$ ) e DTI ( $b=4,757$ ,  $p<0,01$ ), para os assuntos projetos e pesquisas ( $b=-13,858$ ,  $p<0,1$ ) dados pós-graduação ( $b=-22,937$ ,  $p<0,01$ ), Documentos ( $b=-21,932$ ,  $p<0,01$ ), cursos recomendados ( $b=-28,062$ ,  $p<0,01$ ).

Os pedidos com escopo em dados públicos ou disponíveis, relacionados aos assuntos projetos e pesquisas, dados pós-graduação, documentos e cursos recomendados apresentaram uma tendência de diminuição no tempo de resposta. Entre as diretorias, somente os pedidos tratados pela DAV seguiram essa disposição.

No que se refere ao fator circunstância institucional, a significância da variável Gabinete ( $b=-4,889$ ,  $p<0,01$ ), bem como o seu coeficiente negativo, evidenciaram uma diminuição no tempo de resposta aos pedidos em relação à Comunicação.

É relevante registrar que a variável apresentação de justificativa apresentou significância em todos os modelos preliminares analisados, quando compostos de até 4 (quatro) variáveis, circunstância não encontrada ao serem inseridas outras variáveis. Essa alteração aconteceu pelo fato de as variáveis adicionadas terem sido responsáveis por explicar seu efeito, conceito estatístico denominado dependência condicional.

A tabela 14, na página a seguir, apresenta a síntese das variáveis utilizadas no trabalho, bem como a indicação S (significativa) e NS (não significativa) em relação à variável dependente.

**Tabela 14***Síntese das variáveis dependentes e independentes*

Variável independente	Variável dependente			
	Aceite	Tempo	Prorrogação	Recurso
Cortesia	S	NS	NS	NS
Tamanho/quantidade de caracteres	NS	S	S	S
Apresentação de justificativa	NS	NS	NS	NS
Tom rude	NS	NS	NS	NS
Clareza	S	S	S	S
Gabinete	S	S	S	S
DAV	S	S	NS	NS
DPB	S	S	S	S
DEB	S	S	NS	NS
DRI	S	S	S	NS
DED	S	S	S	NS
DGES	S	S	S	S
DTI	S	S	S	NS
Presidência	NS	NS	NS	S
Dificuldade de processamento	NS	NS	NS	NS
Atualidade da informação	NS	NS	S	NS
Dado pessoal ou sigiloso	NS	NS	NS	NS
Dado público ou disponível	S	S	S	NS
Projetos e pesquisas	S	S	S	NS
Dados pós-graduação	S	S	S	NS
Documentos	S	S	S	NS
Bolsa	NS	NS	S	NS
Cursos recomendados	S	S	S	NS

## **5. DISCUSSÃO E CONCLUSÃO**

### **5.1 Dos resultados por equipe**

Esta pesquisa teve o objetivo de identificar fatores presentes nos pedidos de acesso à informação recebidos pela Capes e descrever a sua influência na decisão do órgão em conceder ou não o acesso à informação, bem como no tempo de resposta, na existência de recurso e na prorrogação. Essa análise foi realizada tendo como pano de fundo o distinto arranjo institucional, no qual Comunicação e Gabinete, em diferentes períodos, estiveram à frente da gestão da Lei de acesso à informação na Capes.

Na Capes, durante os anos de 2015 a 2017, as atividades referentes à Lei de acesso à informação foram desempenhadas pela Assessoria de Comunicação do órgão. Nesse contexto, os pedidos de acesso à informação eram tratados de forma paralela às competências principais do setor, sem a designação de equipe específica para este fim. Já no intervalo que abrangeu os anos de 2019 a 2023, a gestão da Lei foi realizada por equipe destacada do Gabinete da Presidência do órgão, com a função exclusiva de tratar os pedidos direcionados ao órgão.

Ao comparar a atuação das duas equipes no tocante à concessão do acesso à informação, os resultados obtidos mostraram que a Assessoria de Comunicação concedeu mais acessos (89,43%) que a equipe do Gabinete (83,79%). Consequentemente, o percentual de negativas de acesso à informação por parte da Comunicação foi menor (4,77%) que o da Equipe do Gabinete (6,80%).

Os números em destaque, a despeito de não apresentarem larga de diferença entre si, indicam uma maior tendência por parte da Comunicação em conceder as informações solicitadas pelos usuários.

De posse desses dados, uma possível análise para o cenário apresentado é o fato de as atividades quando geridas pela Comunicação terem sido desenvolvidas de maneira periférica às competências principais do setor. Sendo assim, o tratamento e acompanhamento dos pedidos era realizado por servidores e colaboradores com outras atribuições, de maneira difusa e sem dedicação exclusiva para esta função.

A alta cúpula do órgão, todavia, ao designar, em 2019, agentes públicos pertencentes ao Gabinete para a execução exclusiva dessa atribuição, criou uma circunstância facilitadora para que processos e fluxos específicos fossem desenvolvidos, pressupondo assim um novo crivo de análise e ensejando um diferente grau de interação com as tarefas.

Outrossim, é necessário pontuar o nível de maturidade no conhecimento da Lei e de seus dispositivos como fator relevante nessa apreciação, uma vez que a compreensão dos normativos e entendimentos da Controladoria Geral da União (CGU) são a medida para a tomada de decisão no tratamento do pedido. A Comunicação, especificamente, desenvolveu suas atividades no âmbito da Lei em um período de implementação do normativo, no qual pouco se sabia acerca de acesso à informação e como ele se daria no país e no âmbito do órgão.

Por outro lado, a atuação da equipe do Gabinete (a partir de 2019) se deu em uma conjuntura, na qual a Lei de Acesso à Informação já gozava de ampla divulgação e aceitação por parte da sociedade. Ademais, a própria Controladoria Geral da União (CGU), em um esforço de capacitação dos agentes públicos, aumentou significativamente a disponibilidade de cursos on-lines, *lives*, encontros e reuniões, tendo ocorrido 28 iniciativas de capacitação, de 2019 a 2023, em comparação aos 4 treinamentos realizados de 2015 a 2017 - dados obtidos em resposta a pedido de acesso à informação interposto à CGU. Um maior conhecimento da Lei pode ter contribuído para uma cautela maior na liberação das informações.

Ainda no que concerne a este último lapso temporal, cabe ressaltar que, por meio do Decreto nº 11.238 (2022), foi aprovado estatuto da Capes, no qual foi criada oficialmente na estrutura do órgão a Ouvidoria. Esta passou então a ser o setor responsável pela Lei de Acesso à Informação, tendo sua primeira Ouvidora sido nomeada em março de 2023, por meio da Portaria Capes nº 526.

Outra circunstância a ser levada em consideração, no que se refere a menor concessão de acesso por parte da equipe do Gabinete, é a entrada em vigor da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). O normativo, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade, teve o início de sua vigência coincidente ao período de transição entre a saída da Comunicação e a entrada do Gabinete como responsável pela Lei de Acesso à informação no órgão.

Sendo assim, para além dos dispositivos presentes na Lei de Acesso à Informação, o Gabinete teve que pautar sua atuação também no novo normativo, o qual dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, dados pessoais sensíveis, segurança, sigilo dos dados entre outros aspectos.

Essas observações ajudam a explicar, de igual maneira, a elevação do índice de prorrogação (extensão do prazo de resposta em mais 10 dias) dos pedidos pelo Gabinete em comparação com a Comunicação. Os resultados obtidos apontaram que as chances de um

pedido ser prorrogado pelo Gabinete são 41,1% maiores que pela Comunicação. Mais uma vez, a familiaridade com a Lei e a incidência de novos parâmetros de análise como a LGPD, citados anteriormente, podem ter contribuído para um olhar mais atento aos pedidos e aos critérios de análise para a concessão de acesso.

No tocante aos recursos e ao tempo de resposta aos pedidos, no entanto, foi verificada a redução de ambos no período de atuação do Gabinete. De fato, o tratamento de pedidos pelo Gabinete está associado a uma redução de 39% nas chances de ocorrência de recurso, instrumento disponível ao solicitante quando da negativa de acesso pelo órgão ou devido à insatisfação com a resposta.

De forma geral, em comparação com a Comunicação, a equipe do Gabinete negou mais informações, prorrogou mais pedidos, recebeu menos recursos e finalizou as demandas em menor quantidade de dias.

## **5.2 A gramática de motivos para aceitação dos pedidos de acesso à informação na Capes**

A partir dos resultados encontrados, verifica-se que ao serem solicitados dados públicos ou disponíveis, a chance (1) de o acesso ser concedido é maior (2) de o pedido ser prorrogado diminui (3) e o tempo de resposta é menor. Esse quesito aponta para a relevância da publicação pelo órgão de informações de interesse público, de forma espontânea e sem a necessidade de solicitação dos cidadãos, a chamada transparência ativa.

Nesse sentido, um esforço direcionado ao aumento da disponibilização de dados e informações no portal do órgão, plataformas e sítios do governo federal como Dados Abertos e Transparência elevaria os níveis de acesso do órgão, bem como seu desempenho no que se refere ao tempo de resposta ao cidadão.

A clareza na elaboração do pedido de acesso à informação também se mostrou (1) influente na decisão do órgão em conceder o acesso à informação, aumentando, no entanto, as (2) chances de prorrogação, (3) recurso e (4) tempo de resposta. Uma boa prática, portanto, seria a elaboração de um manual instrutivo com orientações objetivas acerca de como redigir um pedido no sentido de potencializar as chances de acesso às informações por parte do cidadão.

A dificuldade de processamento somente se mostrou significativa no que diz respeito à concessão do acesso à informação, uma vez que uma maior dificuldade, implica menor taxa de concessão de acesso. Em vista disso, a iniciativa do órgão em proceder com o processamento

dos dados com maior recorrência de solicitações seria uma ação preventiva para que eventuais novos pedidos tivessem seu acesso concedido.

A presença de dados pessoais ou sigilosos demonstrou (1) alta influência na concessão do acesso, de modo que a presença desses dados eleva a chance de negativa do acesso à informação. Contudo, é relevante pontuar que a simples presença dos dados, segundo entendimento exarado pela CGU, não é fator impeditivo para a negativa de acesso. Dentro das possibilidades do órgão, esses dados devem ser tarjados e o restante do documento ou dado disponibilizado.

Nessa seara, cabe apontar o conceito atualmente disseminado pela CGU de Transparência por Desenho, a partir do qual os órgãos devem realizar ajustes em seus procedimentos e fluxos, de modo que a produção de documentos seja realizada tendo em vista a eventual necessidade de sua divulgação futura. Sendo assim, na presença de dados restritos, deve ser elaborado um segundo documento no qual estes termos sejam tarjados e o documento esteja pronto para uma possível disponibilização. A cortesia, de forma semelhante, apresentou influência somente na (1) concessão de acesso.

A atualidade da informação, por sua vez, se apresentou significativa em relação à prorrogação. Desse modo, quanto mais atuais os dados e informações solicitadas, menores as chances de prorrogação. As solicitações de dados antigos, no entanto, são mais prováveis de serem prorrogadas. Tal situação pode advir do fato de que documentações e processos até o ano de 1997 ainda encontram-se em arquivos físicos, cujo acesso demanda tempo e disponibilidade por parte dos poucos servidores e agentes públicos que ali atuam.

O tamanho/quantidade de caracteres se mostrou altamente influente na prorrogação, no recurso e no tempo de resposta.

Por fim, no que se refere aos assuntos identificados no rol de pedidos, o assunto dados da pós-graduação apresentou (1) significância com relação negativa no que se refere ao aceite do pedido de acesso à informação. De maneira semelhante, todos os cinco assuntos se apresentaram significantes com relação negativa no tocante à prorrogação, ou seja, na presença desses assuntos, as chances de prorrogação diminuem. Os tópicos projetos e pesquisas, dados pós-graduação, documentos e cursos recomendados também tiveram influência negativa no tempo de resposta. Dessa forma, na presença desses tópicos, o tempo de resposta é menor.

No que se refere à concessão do acesso por parte das diretorias, somente a Diretoria de Educação a Distância (DED) apresentou uma relação de significância com a variável. Sendo

assim, as chances de um pedido ter o seu acesso concedido são aproximadamente 112,9% maiores se tratado pela DED, em relação a outras diretorias.

Sobre prorrogação, verifica-se que pedidos tratados pelas diretorias DPB, DRI, DED, DGES e DTI têm mais chances de serem prorrogados. A DAV, por sua vez, se destaca como a única a apresentar uma diminuição no tempo de resposta com o aumento dos pedidos tratados e pelos baixos índices de prorrogação.

Dos resultados encontrados para a DPB, DGES e a presidência no tocante ao comportamento da variável recurso, constatou-se a diminuição da incidência de recurso para DPB e DGES. A variável presidência, por outro lado, se comportou de maneira oposta, tendo sido identificadas maiores chances de ocorrência de recursos nos pedidos por ela tratados.

Essa maior incidência de recursos na presidência pode ser explicada pela natureza estratégica ou com forte repercussão midiática e/ou social das solicitações a ela direcionadas. Ao contrário dos pedidos encaminhados às diretorias, os quais têm como escopo dados e informações objetivas, a presidência concede respostas sobre assuntos abrangentes e de grande alcance, os quais por si só podem ser mais propensos à insatisfação por parte dos usuários.

Entre as implicações práticas dos resultados encontrados, está a materialização de um diagnóstico situacional da Lei de acesso à informação na Capes, especificamente no que concerne à transparência passiva no órgão. Cada um dos fatores pesquisados e seu comportamento no que se refere ao aceite, tempo de resposta, recurso e prorrogação poderão servir de subsídio à implementação de iniciativas de sensibilização interna – servidores, agentes públicos e tomadores de decisão – visando à melhora dos índices e do trato com os pedidos. Externamente ao órgão, essa sensibilização pode adquirir um caráter educativo e instrucional direcionado aos cidadãos e público alvo da Capes, munindo-os de informações que contribuam para aceitação do pedido, de maneira célere e direta.

A relação dos fatores presentes na pesquisa pode contribuir teoricamente com outras investigações sobre o tema, como um ponto de partida para a análise do aceite de pedidos de acesso à informação em outro(s) órgão(s) ou ainda de maneira comparativa entre eles.

### **5.3 Limitações e sugestões para estudos futuros**

O presente estudo têm diversas limitações, as quais possibilitam a elaboração de pesquisas futuras com diferentes objetos. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que a análise teve como foco majoritário os pedidos de acesso à informação recebidos pela Capes, figurando em

segundo plano, de forma tímida, as respostas concedidas. Um trabalho com foco nas respostas, unicamente, abriria outro leque de possibilidades.

Segundo, o rol de pedidos observados nessa investigação se restringe àqueles disponibilizados publicamente para consulta, ou seja, não se trata da totalidade de pedidos recebidos no período, mas sim daqueles classificados pelo órgão como desprovidos de informações restritas (pessoais ou sigilosas).

Terceiro, as classificações inseridas no sistema Fala.BR, que dão origem aos dados e estatísticas apresentados neste trabalho, são de responsabilidade dos servidores e colaboradores do órgão com acesso ao sistema. Assim, existe a possibilidade de que ainda que um pedido tenha seu acesso negado, ele seja assinalado como “acesso concedido”; ou que uma informação disponível no órgão seja classificada como “informação inexistente”.

Por fim, apesar da possibilidade de verificação da Diretoria responsável pela resposta concedida, a atual logística de tratamento dos pedidos no órgão não permite a identificação do servidor/colaborador que concedeu a resposta ou a rastreabilidade do pedido do seu recebimento até a resposta final da área.

#### **5.4 Conclusão**

A pesquisa em tela apresentou um diagnóstico situacional do trato da Lei de acesso à informação na Capes, a partir de fatores que compõem uma Gramática de motivos para a concessão ou não do acesso, em circunstâncias institucionais diversas. Por meio da análise documental de pedidos de acesso à informação recebidos pelo órgão, mediante o uso de software de processamento de texto, bem como de regressão logística, constatou-se a influência de cada fator na concessão de acesso, tempo de resposta, recurso e prorrogação.

Elementos como cortesia, clareza, dado já publicizado, bem como solicitações envolvendo dado pessoal ou sigiloso, entre outros, se mostraram significantes para a concessão do acesso; o tempo de resposta ao pedido recebeu influência do tamanho do pedido, da disponibilidade prévia da informação, das diretorias responsáveis pelas respostas, assim como dos assuntos projetos e pesquisas, dados pós-graduação, documentos e cursos recomendados, dentre outros.

Sobre a variável recurso, pedidos respondidos pela Presidência, com maior quantidade de caracteres e claramente delimitados apresentaram maiores chances de alcançar instâncias recursais, ao passo que aqueles com acesso concedido e respondidos pela DPB e DGES tiveram

sua probabilidade diminuída. No que se refere à prorrogação, solicitações de dados anteriores ao ano de 2000, de dados não disponíveis publicamente, entre outros fatores, aumentaram a probabilidade de extensão do prazo de resposta.

No que se refere à atuação da comunicação e do Gabinete à frente da Lei de acesso à informação no órgão, comparativamente, o Gabinete concedeu menos acessos à informação, com menor quantidade de recursos e tempo de resposta, contudo com maior índice de prorrogação.

Por fim, mediante a análise de achados como esses o(s) órgão(s) tem a possibilidade de implementar boas práticas que contribuam para o aumento da concessão do acesso à informação, a exemplo da elaboração de manuais instrutivos sobre como redigir pedidos de maneira clara; do esforço em disponibilizar ativamente o maior número de informações, elevando os níveis de acesso e diminuindo o tempo de resposta; bem como, do mapeamento de dados antigos de maneira a proporcionar o acesso, com baixos índice de prorrogação, entre outras iniciativas.

## REFERÊNCIAS

- Albuquerque, L. M. F. (2022). Lei de Acesso à Informação. Análise da qualidade da resposta do executivo estadual do Rio Grande do Norte. *Cadernos Técnicos da CGU*, 1. [https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU/article/view/508](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/508)
- Alves, J. F., Miranda, A. R. A., Teixeira, M. A. C., & Souza, P. R. R. D. E. (2021). Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE BR*, 19(3), 564–581. doi:10.1590/1679-395120200135
- Almeida, L. O. de, & Santos, M. (2019). Os estudos de cortesia linguística sob um olhar historiográfico. *Verbum. Cadernos de Pós-graduação. ISSN 2316-3267*, 8(1), 111–131. doi:10.23925/2316-3267.2019v8i1p111-131
- Araújo, L. P. M. de, & Marques, R. M. (2019). Uma análise da transparência ativa nos sites ministeriais do Poder Executivo Federal brasileiro. *Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação*, 12(2), 419–439. doi:10.26512/rici.v12.n2.2019.9236
- Arouck, O., & do Amaral, S. A. (2013). Atributos de qualidade da informação e a lei de acesso à informação. *Anais do 28º Congresso Brasileiro de Biblioteconomia, Documentação e Ciência da Informação - FEBAB*, 25, 4690–4703. <https://www.portal.febab.org.br/cbbd2019/article/view/1610>
- Barreto, L. S., Freitas, V., & Paula, V. A. F. de. (2023). Emotional branding e engajamento do consumidor em tempos de pandemia em redes sociais. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 22(1), 112–130. doi:10.21529/recadm.2023005
- Bastani, K., Namavari, H., & Shaffer, J. (2019). Latent Dirichlet allocation (LDA) for topic modeling of the CFPB consumer complaints. *Expert Systems with Applications*, 127, 256–271. doi:10.1016/j.eswa.2019.03.001
- Bernardes, M. B., Santos, P. M., & Rover, A. J. (2015). Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista de administração pública*, 49(3), 761–792. doi:10.1590/0034-7612119279
- Brasil. (2012). *Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012*. Regulamenta a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso à informação previsto no inciso XXIII do caput do art. 5º, no inciso II, do § 3º do art.37 da Constituição. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm). > Acesso em 12/07/2023.
- Brasil. (2022). *Decreto Nº 11.238, de 18 de outubro de 2022*. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.238-de-18-de-outubro-de-2022-468896768> >

Acesso em 05/99/2024.

- Breiger, R. L., Wagner-Pacifici, R., & Mohr, J. W. (2018). Capturing distinctions while mining text data: Toward low-tech formalization for text analysis. *Poetics (Hague, Netherlands)*, 68, 104–119. doi:10.1016/j.poetic.2018.02.005
- Brislin, R. W. (1990). *Applied cross-cultural psychology*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Choi, J. M. (2018). Factors influencing public officials' responses to requests for information disclosure. *Government Information Quarterly*, 35(1), 30–42. doi:10.1016/j.giq.2017.11.007
- Cordis, A. S., & Warren, P. L. (2014). Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption. *Journal of Public Economics*, 115, 18–36. doi:10.1016/j.jpubeco.2014.03.010
- Cuillier, D. (2010). Honey v. Vinegar: Testing compliance-gaining theories in the context of freedom of information laws. *Communication Law and Policy*, 15(3), 203–229. doi:10.1080/10811680.2010.489842
- Dadze-Arthur, A. (2017). *The Interpretation of cultures*. Boca Raton, FL: CRC Press
- Edelmann, A., & Mohr, J. W. (2018). Formal studies of culture: Issues, challenges, and current trends. *Poetics (Hague, Netherlands)*, 68, 1–9. doi:10.1016/j.poetic.2018.05.003
- Foster, J. G. (2018). Culture and computation: Steps to a Probably Approximately Correct theory of culture. *Poetics (Hague, Netherlands)*, 68, 144–154. doi:10.1016/j.poetic.2018.04.007
- Ghazizadeh, M., McDonald, A. D., & Lee, J. D. (2014). Text mining to decipher free-response consumer complaints: Insights from the NHTSA vehicle owner's complaint database. *Human Factors*, 56(6), 1189–1203.
- Goss-Sampson, Mark A. (2020). *Análise Estatística no JASP: Um guia para estudantes*. JASP
- Huertas, J. A. (2018). *Cultura del profesor y modos de motivar: a la búsqueda de una gramática de los motivos*. Retrieved from [https://www.academia.edu/37523030/CULTURA\\_DEL\\_PROFESOR\\_Y\\_MODOS\\_DE\\_MOTIVAR\\_a\\_la\\_b%C3%BAsqueda\\_de\\_una\\_gram%C3%A1tica\\_de\\_los\\_motivos](https://www.academia.edu/37523030/CULTURA_DEL_PROFESOR_Y_MODOS_DE_MOTIVAR_a_la_b%C3%BAsqueda_de_una_gram%C3%A1tica_de_los_motivos)
- Johnson, G. E. (2021). *the law: Government transparency and public access*. *Presidential Studies Quarterly*, 51(3), 705–724. doi:10.1111/psq.12731
- Kiminami, L., Furuzawa, S., & Kiminami, A. (2024). Empirical study on the rice flour business in japan: Introducing structural equation modeling (SEM) and cognitive mapping. *Japanese Journal of Agricultural Economics*, 26(0), 1–22. doi:10.18480/jjae.26.0\_1

- Korkmaz, A. Ç. (2023). Public's perception on nursing education during the COVID-19 pandemic: SENTIMENT analysis of Twitter data. *International Journal of Disaster Risk Reduction: IJDRR*, (104127), 104127. doi:10.1016/j.ijdr.2023.104127
- Kramsch, C. (1995). The cultural component of language teaching. *Language Culture and Curriculum*, 8(2), 83–92. doi:10.1080/07908319509525192
- Kusumaningrum, R., Nisa, I. Z., Jayanto, R., Nawangsari, R. P., & Wibowo, A. (2023). Deep learning-based application for multilevel sentiment analysis of Indonesian hotel reviews. *Heliyon*, 9(6), e17147. doi:10.1016/j.heliyon.2023.e17147
- Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2019). Dynamic transparency: An audit of Mexico's Freedom of Information Act. *Public Administration*, 97(1), 162–176. doi:10.1111/padm.12553
- Lehto, X., Park, J. K., Park, O., & Lehto, M. R. (2007). Text analysis of consumer reviews: The case of virtual travel firms. In *Human Interface and the Management of Information. Methods, Techniques and Tools in Information Design* (pp. 490–499). Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg.
- Lei nº 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.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)
- Lohmeyer, N., & Jackson, G. (2024). Vocabularies of motive for corporate social responsibility: The emergence of the business case in Germany, 1970–2014. *Business Ethics Quarterly: The Journal of the Society for Business Ethics*, 34(2), 231–270. doi:10.1017/beq.2022.45
- Lui, L. et al. Os efeitos da Lei de acesso à Informação: uma revisão de literatura a partir da sua implementação no contexto da Administração Pública Brasileira. *Liinc em revista*, v. 19, n. 1, p. e6309, 2023.
- Lunkes, Rogério et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da Controladoria-Geral da União*, v. 7, n. 10, p. 88-108, jul. 2015.
- Lyu, J. C., & Luli, G. K. (2021). Understanding the public discussion about the Centers for Disease Control and prevention during the COVID-19 pandemic using Twitter data: Text mining analysis study. *Journal of Medical Internet Research*, 23(2), e25108. doi:10.2196/25108
- Matos, P.A. (2018). *O uso da LAI por Servidores Públicos Federais como Instrumento de Informação Trabalhista: Formas de se Pensar a Transparência do Estado* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório Institucional da UnB. <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/31925>

- Mehta, P., & Pandya, S. (2020). A review on Sentiment Analysis methodologies, practices and applications. *International Journal of Scientific & Technology Research*. Retrieved from <https://www.semanticscholar.org/paper/bbd48ed7502ece18eecf62153b23d0d7c3e08cd2>
- Michener, G., Moncau, L. F., & Velasco, R. B. (2015). *Estado brasileiro e transparência avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação*. <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>
- Michener, G., Contreras, E., & Niskier, I. (2018). From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*, 52(4), 610–629. doi:10.1590/0034-761220170289
- Mills, C. W. (1940). Situated actions and vocabularies of motive. *American Sociological Review*, 5(6), 904. doi:10.2307/2084524
- Mintzberg, H. (2017). *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações* (2a ed.). Atlas.
- Mohr, J. W., & Duquenne, V. (1997). The duality of culture and practice: Poverty relief in New York city, 1888-1917. *Theory and Society*, 26(2/3), 305–356. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/657930>
- Mohr, J. W., Wagner-Pacifici, R., Breiger, R. L., & Bogdanov, P. (2013). Graphing the grammar of motives in National Security Strategies: Cultural interpretation, automated text analysis and the drama of global politics. *Poetics (Hague, Netherlands)*, 41(6), 670–700. doi:10.1016/j.poetic.2013.08.003
- Mohr, J. W., & Rawlings, C. (2015). Formal methods of cultural analysis. In J. D. Wright (Ed.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 357–367). Elsevier.
- Mohr, J. W., Wagner-Pacifici, R., & Breiger, R. L. (2015). Toward a computational hermeneutics. *Big Data & Society*, 2(2), 205395171561380. doi:10.1177/2053951715613809
- Mohr, John W., Bail, Christopher A., Frye, Margaret, Lena, Jennifer C., Lizardo, Omar, McDonnell, Terence E., Mische, Ann, Tavory, Iddo, & Wherry, Frederick F. (2020). *Measuring Culture*. New York, NY: Columbia University Press.
- Nóbrega, A. P. (2018). Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação para a Caixa Econômica Federal : análise do perfil do solicitante. (Dissertação de mestrado) Recuperado de <https://bdm.unb.br/handle/10483/22641>
- Portaria n° 526, de 22 de março de 2023.
- Quevedo, J. M. D., & Kohsaka, R. (2024). A systematic review of cultural ecosystem services of blue carbon ecosystems: Trends, gaps, and challenges in Asia and beyond. *Marine Policy*, 159(105898), 105898. doi:10.1016/j.marpol.2023.105898

- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *RAUSP Management Journal*, 51(3), 288-296.
- Rodríguez, R. P., & Rossel, C. (2018). A field experiment on bureaucratic discretionary bias under FOI laws. *Government Information Quarterly*, 35(3), 418–427. doi:10.1016/j.giq.2018.06.001
- Salih, S. (2018). *Literature as a tool for teaching cultural awareness in the EFL classroom. A literature review*. Retrieved from <https://gupea.ub.gu.se/handle/2077/56302>
- Sarachuk, K. (2024). Scientific text-mining with KH coder: Troubleshooting and solutions. *2024 5th International Conference on Computer Science, Engineering, and Education (CSEE)*, 13–17. Los Alamitos, CA, USA: IEEE.
- Sauder, M., Shi, Y., & Lynn, F. (2024). Multiple meritocracies: A text-based analysis of personal narratives revealing distinct frames of success. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences: RSF*, 10(5), 86–117. doi:10.7758/rsf.2024.10.5.04
- Silva, W. A. de O. e., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de administração pública*, 53(2), 415–431. doi:10.1590/0034-761220170383
- Silva, S. K. da. (2022). *Uso de mineração de textos como ferramenta de avaliação da qualidade informacional em Portal de Atendimento Institucional*. [Dissertação de Mestrado]. UniversidadE Federal de Santa Catarina. Retrieved from <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/234873>
- Silva, T. M. R. ; Rossoni, Luciano (2022). A Corrupção como Lógica Institucional: Uma Análise Relacional entre Os Elementos Materiais e Simbólicos das Delações na Operação Lava-Jato. *EnANPAD*, Maringá. Anais... Maringá: ANPAD
- Stoltz, D. S., Taylor, M. A., & Dudley, J. S. K. (2024). A tool kit for relation induction in text analysis. *Sociological Methods & Research*. <https://doi.org/10.1177/00491241241233242>
- Velasco, R. A. B. (2016). *Who wants to know?': a field experiment to assess discrimination in freedom of information regimes*. (Dissertação de Mestrado). Fundação Getúlio Vargas Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18220>
- Viana, M. K. E. (2020). *A avaliação da transparência ativa do processo regulatório de medicamentos na ANVISA* (Dissertação de mestrado). Fundação Getúlio Vargas Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29885>
- Wagner, A. Jay (2019) ""Longstanding, Systemic Weaknesses": Hillary Clinton's Emails, FOIA's Defects and Affirmative Disclosure," *University of Florida Journal of Law & Public Policy*: Vol. 29: Iss. 3, Article 7. Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/jlpp/vol29/iss3/7>

- Wasike, B. (2016). FoIA in the age of “Open. Gov”: An analysis of the performance of the Freedom of Information Act under the Obama and Bush administrations. *Government Information Quarterly*, 33(3), 417–426. doi:10.1016/j.giq.2016.05.001
- Wilson, C. (2015). *In the beginning was the request: A street-level perspective on the FOIA process* (Dissertação de Doutorado). Emporia State University Recuperado de <https://esirc.emporia.edu/bitstream/handle/123456789/3320/CWilsonDissertationfinal.pdf?sequence=1>
- Wood, A. K., & Lewis, D. E. (2017). Agency performance challenges and agency politicization. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 27(4), 581–595. doi:10.1093/jopart/mux014
- Worthy, B., John, P., & Vannoni, M. (2016). Transparency at the parish pump: A field experiment to measure the effectiveness of freedom of information requests in England. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 27(3), muw063. doi:10.1093/jopart/muw063
- Yee Liau, B., & Pei Tan, P. (2014). Gaining customer knowledge in low cost airlines through text mining. *Industrial Management + Data Systems*, 114(9), 1344–1359. doi:10.1108/imds-07-2014-0225
- Zhong, N. Li, Y. & Wu, S.-T. (2012). Effective pattern discovery for text mining. *IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering*, 24(1), 30-44. doi:10.1109/tkde.2010.211

## APÊNDICE

### APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Como você vê o trabalho de atender aos pedidos de acesso à informação?
2. Recebeu alguma capacitação sobre a Lei de Acesso à Informação, antes de começar a trabalhar com a Lei?
3. Foi orientado sobre como responder a um pedido de acesso à informação por sua Diretoria?
4. Ao receber um pedido, que aspectos são verificados no primeiro momento?
5. Existe um fluxo padrão para o tratamento do pedido em sua Diretoria?
6. Em sua Diretoria, o atendimento aos pedidos tem a mesma relevância que as outras tarefas?
7. Como os seus pares veem a Lei de Acesso à Informação?
8. O prazo de resposta interfere no início do tratamento do pedido em sua Diretoria?
9. Quais as características de um pedido de acesso à informação simples?
10. Quais as características de um pedido de acesso à informação complexo?
11. O passo a passo para o atendimento a um pedido complexo é diferente do de um pedido simples?
12. Que fatores contribuem para que um pedido seja negado?
13. Que fatores contribuem para que um pedido seja concedido?
14. É possível inferir a identidade/perfil do solicitante a partir do pedido?
15. Se sim, há diferença no tratamento do pedido a depender do solicitante?
16. Qual o procedimento ao serem solicitadas informações pessoais ou sigilosas?
17. Qual o seu cargo?
18. Se servidor, tem cargo de chefia?
19. Qual a sua idade?
20. Trabalha exclusivamente com os pedidos de acesso à informação?

## **APÊNDICE B – DESCRIÇÃO DOS CAMPOS DO ARQUIVO**

**Protocolo Pedido:** número por meio do qual o pedido é identificado na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR).

**Data Registro:** data de entrada do pedido na Plataforma

**Resumo:** resumo do pedido inserido pelo usuário

**Detalhamento:** íntegra do pedido inserida pelo usuário

**Prazo de atendimento:** prazo máximo para a inserção da resposta na Plataforma, de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2024).

**Foi prorrogado:** conforme previsão legal, o pedido foi respondido após extensão do prazo.

**Foi reencaminhado:** o pedido foi inicialmente registrado para outro órgão que, por sua vez, encaminhou para apreciação de outro órgão

**Data da resposta:** data que a resposta ao pedido foi inserida na Plataforma.

**Resposta:** concessão da informação

**Decisão:** tipo de resposta que o órgão seleciona ao inserir a resposta ao usuário

- Acesso concedido: todas as informações solicitadas foram concedidas ao solicitante.
- Acesso negado: o acesso à informação é negado, devido a algum motivo previsto em lei.
- Acesso parcialmente concedido: foi disponibilizada parte da informação.
- Informação inexistente: o órgão alega que a informação solicitada não existe.

### **Especificação Decisão:**

Comunicada necessidade de pagamento de custo de postagem e/ou reprodução

Dados pessoais

Informação sigilosa classificada conforme a Lei 12.527/2011

Parte da informação contém dados pessoais

Parte da informação demandará mais tempo para produção

Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade

Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei 12.527/20211

Informações enviadas por e-mail

Informações enviadas pelo correio

Pedido exige tratamento adicional de dados

Pedido genérico

Pedido incompreensível

Processo decisório em curso

**Ano:** ano de registro do pedido