



Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337
Blumenau, v. 16, n. 3, p. 140-159, jul./set., 2020

doi:10.4270/ruc2020319

Disponível em www.furb.br/universocontabil



TRANSPARÊNCIA PASSIVA DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO: O MESMO ACESSO PARA TODOS?

PASSIVE TRANSPARENCY OF THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT: THE SAME ACCESS FOR EVERYONE?

TRANSPARENCIA PASIVA DEL GOBIERNO FEDERAL BRASILEÑO: ¿EL MISMO ACCESO PARA TODOS?

Recebido em: 11-11-2019
Avaliado em: 05-08-2020
Reformulado em: 04-09-2020
Aceito para publicação em: 22-04-2021
Publicado em: 15-04-2021
Editor Responsável: Moacir Monoel Rodrigues Jr.

Luciano Nurnberg Peres¹

Maiara Sasso²

Marcelino José de Paula³

Patrícia Siqueira Varela⁴

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro, no período de 2012 a 2017. Com base na literatura sobre determinantes da transparência, foram elaboradas as hipóteses de pesquisa para testar se as características dos solicitantes de informações estavam associadas com os tipos de resposta fornecida pelo governo federal. Os dados foram analisados por meio de estatísticas descritivas e da técnica de Análise de Correspondência Múltipla (ACM). Dentre os principais resultados, destaca-se que as respostas do governo federal aos pedidos de acesso à informação não possuem forte associação com as características dos solicitantes. Portanto, há outros fatores que poderiam explicar o tipo de resposta, como o conteúdo da informação solicitada e/ou a complexidade do pedido.

Palavras-chave: Solicitante de Informação Pública. Transparência Passiva. Lei de Acesso à Informação. *Accountability*.

¹ Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Doutorando em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); E-mail: lucianonp@usp.br

² Mestre em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Doutoranda em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Professora da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras (FIPECAFI); E-mail: maiara_sasso@usp.br

³ Graduando em Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); E-mail: marcelino.depaula@usp.br

⁴ Pós-doutora em Contabilidade Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP); Professora do Departamento de Contabilidade e Atuária da Universidade de São Paulo (USP); E-mail: psvarela@usp.br

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the association between the response types and the characteristics of the requesters of Brazilian federal government information from 2012 to 2017. Based on the literature on determinants of transparency, research hypotheses were developed to test whether the characteristics of information requesters are associated with the response types provided by the federal government. The data were analyzed using descriptive statistics and the Multiple Correspondence Analysis (MCA) technique. Among the main results, it is highlighted that the federal government responses have no strong association with the requesters' characteristics. Therefore, other factors could explain the response type, such as the content of the requested information, and/or the complexity of the request.

Keywords: Public Information Requester. Passive Transparency. Access to Information Act. Accountability.

RESUMEN

El propósito de este documento es analizarla asociación entre los tipos de respuesta y las características de los solicitantes de informaciones del gobierno federal brasileño entre el período de 2012 a 2017. Con base en la literatura sobre determinantes de la transparencia, se desarrollaron hipótesis de investigación para probar si las características de los solicitantes de información están asociadas con los tipos de respuesta proporcionadas por el gobierno federal. Los datos se analizaron mediante estadística descriptiva y la técnica de Análisis de Correspondencia Múltiple (ACM). Entre los principales resultados, se destaca que las respuestas del gobierno federal a las solicitudes de acceso a la información no tienen una fuerte asociación con las características de los solicitantes y, por lo tanto, existen otros factores que podrían explicar el tipo de respuesta, como el contenido de la información solicitada y/o la complejidad de la solicitud.

Palabras-clave: Solicitante de información pública. Transparencia pasiva. Ley de Acceso a la Información. Accountability.

1 INTRODUÇÃO

O direito de acesso à informação pode estar relacionado com a qualidade de uma democracia, pois promove meios para se realizar o controle social sobre os governantes. Um importante passo para garantir esse direito é a regulamentação legal. Como um direito fundamental, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) dispõe, no inciso XXXIII do artigo 5º, que todos têm o direito de acesso à informação sobre os órgãos públicos. Tal direito é regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que é um "[...] importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país" (Sá & Malin, 2012, p. 2).

A LAI dispõe sobre o direito de um indivíduo ou organização, chamado de principal, de demandar informações de terceiro, chamado de agente, que, de acordo com a LAI e outros regramentos, possui o dever de prestar contas. Essas informações podem ser disponibilizadas sem a necessidade de solicitação pelo principal; seja por obrigatoriedade de divulgação pelo agente, por iniciativa voluntária do agente ou por outro motivo. A informação prontamente disponível está dentro do escopo da transparência ativa, em que estudos verificaram, por exemplo, se o grau de escolaridade (Birskyte, 2019; Chen, Kang, & Luna-Reyes, 2019; Lowatcharin & Menifield, 2015) e a região geográfica de um ente público (Baldissera, Dall'Asta, Casagrande, & Oliveira, 2020) possuem relação com o seu nível de transparência. Por outro lado, há situações em que a informação não está prontamente disponível, mas, como a lei garante o direito de acesso à informação para o principal, o

agente deve fornecê-la, com exceção daquelas classificadas como sigilosas. Este tipo de transparência é conhecida como passiva e é o tipo de transparência abordada no presente estudo.

Ao realizar um pedido de acesso à informação, apesar do direito garantido por meio da LAI, a informação nem sempre é concedida. Nas solicitações de informação no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) da Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, o tipo de resposta compreende oito classificações: acesso concedido, acesso negado, acesso parcialmente concedido, encaminhado para o Sistema de Ouvidoria (e-Ouv), informação inexistente, não se trata de solicitação de informação, pergunta repetida/duplicada e órgão não tem competência para responder.

Para a realização do pedido de acesso à informação em determinados portais de transparência é preciso preencher um cadastro com características do usuário. É possível que essas características influenciem o tipo de resposta fornecida ao pedido por questões de discriminação (Rodrigues & Michener, 2018), ou por afetar a capacidade do indivíduo em formular o pedido (Birskyte, 2019). Sendo assim, este trabalho tem o objetivo de analisar a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro, no período de 2012 a 2017.

Para a análise utilizou-se a literatura de determinantes da transparência, que se baseia em grande parte de estudos em nível de municípios, estados e países. Ou seja, estudos anteriores verificaram se características municipais, por exemplo, se relacionavam com o nível de transparência do mesmo ente. Apesar desta particularidade, não há motivos para acreditar que expressiva parte dos resultados em nível de municípios, estados e países não sejam válidos no nível de indivíduos, que é o caso do presente estudo, uma vez que os municípios, estados e países representam a agregação de indivíduos. Todavia, não foi possível localizar estudos que realizaram as análises utilizando-se de características dos indivíduos.

A análise se justifica pela necessidade de se explorar os motivos de respostas recebidas pelo principal, ou solicitante, que frustram o seu direito de acesso à informação. Nessa linha, o presente estudo explora se tal frustração é explicada pelas próprias características do solicitante, tais como o sexo, a escolaridade, a região geográfica de residência, a idade e a sua profissão.

A busca na literatura revelou que há mais trabalhos relacionados à transparência ativa do que à transparência passiva. Entre os que investigaram a transparência passiva estão Raupp (2016), Raupp e Pinho (2016), Sasso, Peres, Souza, Brito e Vitta (2017) e Silva e Bruni (2019). Os dois primeiros focaram em analisar se os poderes executivo e legislativo, respectivamente, estavam fornecendo respostas satisfatórias aos solicitantes. Sasso et al. (2017) verificaram que algumas categorias de pedidos de informação possuíam maior chance de serem negadas do que outras. Por fim, Silva e Bruni (2019) apresentaram variáveis socioeconômicas que são determinantes para a transparência passiva nos municípios brasileiros.

Conforme Cucciniello, Porumbescu e Grimmelhuijsen (2017), há uma consistente associação entre transparência e corrupção. Tais autores verificaram, na literatura sobre transparência pública referente ao período de 1990 a 2015, a existência de estudos que sugerem que uma maior transparência resulta em uma redução dos níveis de corrupção no setor público. Verificaram, também, que havia uma relação positiva entre transparência e o aumento da qualidade da administração financeira dos governos. Com isso, percebe-se como uma LAI, ao estabelecer meios para a população ter acesso à informação pública, pode aumentar o bem-estar social de um país, por promover um governo mais transparente, mitigar a corrupção e aumentar a qualidade da administração financeira, pois viabiliza o monitoramento e a avaliação do desempenho dos burocratas. Nesta perspectiva, para que os efeitos da transparência discriminados por Cucciniello et al. (2017) sejam alcançados, a LAI deve ser atendida. Assim, é relevante compreender os fatores que promovem e que frustram a concessão da informação.

Ademais, os resultados deste estudo podem contribuir para avaliar a capacidade do governo federal em promover a transparência passiva de forma equitativa, bem como servir de apoio para o governo rever suas ações e políticas de transparência.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Accountability e Transparência Passiva

Um governo que é transparente em suas ações e se submete ao controle social promove a *accountability*. Para defini-la, Lindberg (2013) apresenta cinco elementos:

1. Um indivíduo ou uma instituição que deve prestar contas (A para agente);
2. Uma área, responsabilidade ou domínio sujeito à *accountability* (D para domínio);
3. Um indivíduo ou uma instituição a quem A deve prestar contas (P para principal);
4. O direito de P de exigir que A informe e explique/justifique as decisões relacionadas a D;
5. O direito de P de sancionar A se A falhar em informar e/ou explicar/justificar as decisões relacionadas a D. (p. 209)

Esses elementos são gerais para qualquer forma de *accountability*, inclusive para a *accountability* social, que é objeto deste estudo. Segundo Lindberg (2013), esta consiste nas ações da sociedade civil e mídia para forçar políticos, burocratas, empresários e legisladores a fornecerem justificativas de seus atos, consistindo em um controle externo com baixo grau de força. Para que a *accountability* propicie o controle social de forma eficaz, é importante uma legislação robusta, que oriente a disponibilização de informações para promover a transparência. Considerando os cinco elementos discriminados por Lindberg (2013), em uma jurisdição que se baseia por uma visão legalista (*code law*), o item 4 deve estar disposto em lei. Este é o caso brasileiro, sendo que a lei que dispõe sobre o direito de acesso à informação pelo principal, cidadão ou solicitante (item 3), frente ao agente, gestor ou servidor público (item 1), é a LAI.

Para Ferreira (2012), a LAI dispõe que a Administração Pública deverá possibilitar o controle social e desenvolver a cultura da transparência. Jardim (1999) define transparência das informações como um território construído por práticas de gestão e uso social da informação governamental. Segundo Angélico (2012), "pode-se dizer que a expressão 'acesso à informação pública' trata da materialização do conceito de transparência" (p. 26). Portanto, o direito fundamental de acesso à informação, assegurado pela LAI, relaciona-se intimamente com a transparência pública e – conforme seu artigo 3, incisos IV e V – fomenta a cultura de transparência e o desenvolvimento do controle social.

A transparência pode ser ativa ou passiva. A primeira diz respeito à divulgação de informações de forma espontânea, para pronto acesso pelos cidadãos; esta última se refere à divulgação de informações sob requerimento. A LAI prevê e regulamenta a prática de ambas as transparências, contudo, conforme Michener e Bersch (2013), o governo não é transparente apenas por ter uma lei de acesso à informação.

Como expresso anteriormente, a LAI regulamenta tanto a transparência ativa quanto a passiva. No seu artigo 8º há uma listagem mínima de informações que devem ser disponibilizadas pelos entes e entidades públicas independentemente de solicitações, ou seja, trata da transparência ativa. Já nos seus artigos 10º a 14º, a lei regulamenta a transparência passiva, isto é, o procedimento para realizar solicitações de informações. Especificamente no artigo 10º, a LAI (2011) regulamenta que qualquer interessado pode realizar o pedido de acesso à informação e que este deve conter a identificação do requerente. No parágrafo um desse mesmo artigo, é indicado que a identificação não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação de informação.

Dados de sexo, escolaridade, profissão, idade e região geográfica de residência não são considerados como itens de identificação que inviabilizam a solicitação de informação para o governo federal, uma vez que este nível de governo solicita o preenchimento desses dados no cadastro

necessário para realizar os pedidos. Contudo, é possível que essas características, mesmo que consideradas básicas, se associem com o tipo de resposta à solicitação. Entre os motivos, Rodrigues e Michener (2018) afirmam que os funcionários públicos podem restringir a capacidade de obter informações públicas. Destacam, ainda, que experimentos mostram que há distinção na resposta dada ao pedido de informação a depender das características dos solicitantes. Birskyte (2019) afirma que a educação pode influenciar a capacidade do indivíduo em formular o pedido.

A transparência passiva é um complemento indispensável à transparência ativa, principalmente porque não é possível que toda informação pública esteja prontamente disponível. Embora a transparência passiva seja importante, há uma lacuna na literatura de transparência em relação a esta dimensão, segundo Raupp e Pinho (2016). Esses autores realizaram uma busca pelo termo “*transparency*” na base de dados da Scientific Electronic Library Periodicals (SPELL) e nos artigos de eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) em fevereiro de 2015. Foram encontrados 44 artigos na SPELL e 35 na ANPAD, contudo, nenhum deles abordava a transparência passiva.

Para atualizar esta informação, realizou-se, em agosto de 2020, a busca pelos termos exatos “transparência passiva” ou “*passive transparency*” no portal de Periódicos da Capes, com o filtro de artigos, obtendo-se 28 resultados. Para se ter uma dimensão deste resultado, realizou-se no mesmo dia a busca pelos termos exatos “transparência ativa” ou “*active transparency*”, com o mesmo filtro, em que foram obtidos 80 resultados. Em que pese algumas pesquisas envolverem a transparência ativa e passiva no mesmo trabalho, estas buscas indicam que a transparência ativa continua como alvo da maior quantidade de investigações.

Destacam-se, na sequência, os estudos que abordaram a transparência passiva e que são de interesse da presente pesquisa. Raupp e Pinho (2016) investigaram o atendimento das exigências de transparência passiva pelas câmaras municipais das 79 maiores cidades brasileiras em população (acima de 300.000 habitantes). Dentre os resultados, as câmaras foram classificadas em três grupos: o primeiro, em que não foi possível encaminhar o requerimento de acesso à informação; o segundo, cujo requerimento foi encaminhado, mas não houve resposta ou esta foi insuficiente; e o terceiro, em que houve retorno satisfatório. Os pesquisadores constataram que apenas 15,19% das câmaras municipais responderam de forma satisfatória a solicitação enviada, levando à conclusão de que falta transparência passiva na esfera municipal, em claro descumprimento da lei.

O estudo de Raupp (2016) abordou a realidade da transparência passiva nos maiores municípios brasileiros (população acima de 100.000 habitantes). O autor analisou se era possível enviar solicitações de informações aos portais das prefeituras e se o retorno às solicitações era satisfatório. Os resultados indicaram que apenas 22,26% dos 283 municípios analisados foram considerados transparentes, ou seja, quando a solicitação da informação ocorreu e houve retorno satisfatório.

No trabalho de Sasso et al. (2017), o objetivo foi analisar a relação entre a categoria (educação, defesa e segurança, comércio, serviços e turismo, etc.) da informação solicitada ao Portal Acesso à Informação do Governo Federal e os tipos de resposta (concedida, negada, parcialmente negada, etc.). O período analisado foi entre maio de 2012 e dezembro de 2015. Como resultados, os autores apontaram que os temas que possuíam maior chance de o pedido de acesso à informação ser negado eram os que se enquadravam nas categorias “Economia e Finanças”, “Defesa e Segurança” e “Trabalho”.

O estudo que mais se aproxima desta pesquisa é o de Silva e Bruni (2019), em que os autores investigaram as variáveis socioeconômicas determinantes da transparência passiva. De acordo com os resultados, as variáveis escolaridade, receita *per capita* e idade foram significativas para explicar a transparência passiva. Há que se destacar que esse estudo foi elaborado em nível de municípios, utilizando a Escala Brasil Transparente como variável representativa da transparência passiva. Neste aspecto, o presente trabalho se diferencia dos anteriores. Ao invés de considerar uma análise macro

da transparência passiva, envolvendo municípios, por exemplo, utiliza-se de uma análise micro, focando no relacionamento entre as características de indivíduos e a transparência passiva.

2.2 Características do Solicitante

O estudo de Freire e Batista (2016), apesar de envolver a transparência ativa, fornece um panorama das características dos usuários que acessam as informações públicas. Esses autores abordaram o usuário de informação do Portal da Transparência do Governo Federal, por meio de um *websurvey*, para verificar a avaliação que os usuários faziam do portal. Como resultado do perfil dos usuários, a maioria possuía ensino superior completo e renda elevada, era servidor público e homem e tinham 38 anos, em média. Ainda como resultado, a informação mais procurada foi sobre o quanto e em que o governo gasta (56% dos respondentes afirmaram ter interesse neste tipo de informação). A conclusão dos autores foi que o portal necessitava de aperfeiçoamentos para ser mais efetivo e tornar-se um instrumento para a transparência pública, para o controle social e para a *accountability* da gestão pública.

A seguir são consideradas as variáveis que podem influenciar o tipo de resposta às solicitações de informações ao nível de indivíduos. Apresentam-se ainda as hipóteses de pesquisa, de acordo com os resultados empíricos da literatura e com os respectivos argumentos que suportam a lógica de como é a influência das características dos solicitantes sobre o tipo de resposta.

2.2.1 Sexo

Em relação ao sexo, a literatura se preocupa em verificar se há algum tipo de discriminação em relação às mulheres, quando estas são as que fazem o pedido de acesso à informação (Rodríguez & Rossel, 2014; Velasco, 2016). Em estudo sobre o Uruguai, Rodríguez e Rossel (2014) realizaram um experimento que consistiu em um mesmo pedido de informações para diferentes instituições públicas, atribuindo-se diferentes perfis de solicitantes. Entre os resultados, verificaram que os homens que fazem uso da lei de acesso à informação uruguaia tiveram maior proporção de respostas do que as mulheres na mesma situação.

No Brasil, Velasco (2016) conduziu um estudo semelhante, no qual foram realizados pedidos de acesso à informação para entidades públicas, contudo, segregando a investigação em nível federal e municipal. Os resultados sugerem que não havia diferença estatisticamente significativa entre as respostas obtidas quando se comparava homens e mulheres, tanto para o nível federal quanto para o municipal.

Dessa forma, a expectativa é de que não há associação entre o sexo do solicitante do pedido de acesso à informação e o tipo de resposta recebido, em linha com os resultados da pesquisa de Velasco (2016). Assim, a primeira hipótese de pesquisa é:

H1: Não há associação entre o sexo do solicitante e o tipo de resposta.

2.2.2 Escolaridade

A variável escolaridade está presente em uma expressiva parte da literatura de determinantes da transparência (Birskyte, 2019; Chen et al., 2019; Lowatcharin & Menifield, 2015). A lógica da utilização da variável é de que cidadãos com maior nível de educação tem maior habilidade e competência para exigir mais informações e de melhor qualidade (Birskyte, 2019).

Estudos testaram se há relação positiva entre a transparência e o grau de escolaridade e os resultados são variados e, portanto, inconclusivos, uma vez que parte deles confirmam a hipótese de existência dessa relação (Chen et al., 2019; Lowatcharin & Menifield, 2015; Tekeng & Sharaf, 2015) e parte não suportam tal hipótese (Birskyte, 2019; Silva & Bruni, 2019; Sun & Andrews, 2020). Como os pedidos de informações exigem do solicitante a habilidade de escrever de forma compreensível,

espera-se que a escolaridade esteja associada com o tipo de resposta. Consequentemente, a segunda hipótese de pesquisa é:

H2: Há associação entre a escolaridade do solicitante e o tipo de resposta.

2.2.3 Região Geográfica de Residência

A região é uma variável pouco abordada pela literatura. Todavia, Baldissera et al. (2020) afirmam que ela pode ser uma variável determinante da transparência. Esses autores testaram se havia influência positiva da região sobre a transparência municipal. Os resultados foram confirmados para as regiões do Brasil, tanto para a transparência ativa quanto para a passiva, sendo que foi escolhida a região nordeste como comparação às demais. Os autores argumentam que as regiões brasileiras agregam diferentes características socioeconômicas e, por isso, influenciam a transparência. Dessa forma, a terceira hipótese de pesquisa é:

H3: Há associação entre a região geográfica de residência do solicitante e o tipo de resposta.

2.2.4 Faixa Etária

Existem diferentes visões na literatura de determinantes de transparência sobre o relacionamento da variável idade com a transparência. Há estudos que encontraram relações positivas (Albalade del Sol, 2013; Birskyte, 2019; Silva & Bruni, 2019) e negativas (Cruz & Tavares, 2017). Já em outras pesquisas a idade não apresentou significância estatística (Sousa, Wright, Paulo, & Monte, 2015).

Conforme argumento utilizado por Birskyte (2019), a lógica da relação negativa é que a população mais velha possui baixo conhecimento de informática, o que dificulta o acesso à informação. A lógica da relação positiva é que os idosos são mais politicamente ativos e, portanto, exigem mais transparência e responsabilidade dos governos.

No contexto da presente pesquisa, em que os cidadãos precisam realizar os pedidos de acesso à informação por meio eletrônico, a hipótese de pesquisa é que as pessoas com mais idade terão mais dificuldades no processo e no entendimento de como os pedidos devem ser redigidos. Portanto, presume-se a existência de uma associação entre os tipos de resposta e a faixa etária. Assim, a quarta hipótese de pesquisa é:

H4: Há associação entre a faixa etária do solicitante e o tipo de resposta.

2.2.5 Profissão

Os estudos encontrados na literatura de determinantes da transparência que utilizaram a variável profissão (Sun & Andrews, 2020; Zuccolotto & Teixeira, 2014) utilizaram a mesma de forma binária, ou seja, na proporção de empregados e desempregados da região, o que caracteriza a variável emprego.

Ao utilizar a variável emprego de forma agregada com educação e saúde, representando a variável Fator Socioeconômico, Zuccolotto e Teixeira (2014) observaram que essa variável influenciava de forma significativa o nível de transparência fiscal. O argumento dos autores é que níveis elevados de saúde, educação, empregabilidade e renda contribuem para que a população pressione os governos a manter bons níveis dos serviços.

Essa mesma variável binária foi utilizada por Sun e Andrews (2020) em um estudo sobre os determinantes da transparência fiscal das cidades chinesas. O trabalho previa uma correlação negativa entre o desemprego e a transparência fiscal, contudo, o resultado não apresentou significância estatística. Os autores alegam que o fato de a maioria das cidades selecionadas no estudo ter uma taxa

de desemprego abaixo de 4,6% pode ter influenciado os resultados a não alcançarem significância estatística (Sun & Andrews, 2020).

Fora da literatura de determinantes existem outros trabalhos que avaliaram se a profissão impacta o tipo de resposta. Silver (2016) investigou os motivos de jornalistas não estarem solicitando grande volume de informações. Encontrou que a demora no fornecimento das respostas e o fornecimento de respostas diferentes das expectativas são motivos frequentemente citados pelos jornalistas para não realizarem pedidos. Neste último caso, sobre respostas diferentes das esperadas, o autor argumenta que a causa deriva de problemas na forma de realizar os pedidos.

Em estudo conduzido nos Estados Unidos, Kwoka (2016) verificou que empresas utilizavam da lei de acesso à informação para obter lucro. A lei de acesso à informação consiste em uma forma barata de obter informação que é posteriormente vendida a um valor maior no mercado. Tal uso distorce a finalidade principal da lei, que é informar os cidadãos sobre as atividades do governo, mas não é vista pela autora como algo impróprio ou indesejável. A solução seria deixar essas informações mais requisitadas pelas empresas de forma prontamente disponível, economizando recursos públicos (Kwoka, 2016).

Os trabalhos analisados fornecem evidências de que as profissões possuem particularidades sobre o que buscam, que enfrentam problemas com as respostas e que a variável emprego pode influenciar a transparência. Esses fatores justificam que a profissão pode estar associada com o tipo de resposta. Assim, a quinta hipótese de pesquisa formulada é:

H5: Há associação entre a profissão do solicitante e o tipo de resposta.

3 METODOLOGIA

Para o alcance do objetivo desta pesquisa, analisaram-se os dados fornecidos pelos solicitantes quando da efetivação do cadastro necessário para a solicitação de informação no e-SIC da CGU, bem como os tipos de resposta aos pedidos. Tal análise foi realizada por meio de estatísticas descritivas e da técnica de Análise de Correspondência Múltipla (ACM).

A base de dados analisada foi construída a partir dos dados do e-SIC e, de maneira específica, nos relatórios de pedidos de acesso à informação e solicitantes (doravante referido como relatórios), referentes aos anos de 2012 a 2017. Tais relatórios são constantemente atualizados em decorrência da situação do pedido. Dessa forma, as análises se limitaram aos dados disponibilizados até 23 de outubro de 2018, data do *download* das bases de dados.

A população, objeto deste estudo, corresponde aos pedidos de acesso à informação realizados a partir de 15 de maio de 2012, data do início da vigência da LAI, até 31/12/2017. Os dados utilizados são os referentes às características dos solicitantes dos pedidos e os tipos de resposta fornecida.

Referente aos tipos de resposta, os relatórios apresentam oito classificações. No entanto, o presente estudo foi operacionalizado com quatro categorias: (i) acesso concedido, (ii) acesso negado, (iii) acesso parcialmente concedido e (iv) problemas no pedido. As três primeiras categorias são as mesmas dos relatórios, enquanto a categoria problemas no pedido corresponde ao agrupamento de cinco tipos de resposta: (i) encaminhado para a e-Ouv (para pedidos realizados a partir de 2016), (ii) informação inexistente, (iii) não se trata de solicitação de informação, (iv) pergunta repetida/duplicada e (v) órgão não tem competência para responder.

A Tabela 1 apresenta a quantidade (Quant.) e percentuais (%) de pedidos realizados por ano no período de 2012 a 2017, bem como o total de pedidos nesse mesmo período, discriminados por tipos de resposta ou em tramitação.

Para a definição da amostra deste estudo foram utilizados três critérios de inclusão: (i) pedidos de solicitantes que declararam residir no Brasil; (ii) pedidos de solicitantes que são pessoa física; e (iii) pedidos tramitados. Assim, da população de 567.668 pedidos, permaneceram na amostra

526.438, isto é, foram excluídas 41.230 (7,26%) observações em decorrência dos três critérios utilizados.

Tabela 1

População

Situação do Pedido		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Acesso Concedido	Quant.	45.425	62.107	62.354	72.980	75.377	84.227	402.470
	%	82,27	71,67	69,15	71,25	67,50	69,30	70,90
Acesso Negado	Quant.	4.857	9.629	9.943	7.697	8.111	8.555	48.792
	%	8,80	11,11	11,03	7,51	7,26	7,04	8,60
Acesso Parcialmente Concedido	Quant.	726	3.426	3.436	5.190	7.084	5.640	25.502
	%	1,31	3,95	3,81	5,07	6,34	4,64	4,49
Problemas no Pedido	Quant.	4.204	11.497	14.405	16.550	21.063	22.980	90.699
	%	7,61	13,27	15,98	16,16	18,86	18,91	15,98
Em Tramitação	Quant.	0	2	29	6	34	134	205
	%	0,00	0,00	0,03	0,01	0,03	0,11	0,04
Total	Quant.	55.212	86.661	90.167	102.423	111.669	121.536	567.668
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Pela análise de dados faltantes, observou-se que algumas informações não foram fornecidas pelos solicitantes quando do cadastro no e-SIC. Assim, foram eliminadas as observações que apresentaram dados faltantes. Este procedimento resultou na exclusão de 96.679 (18,36%) observações da amostra.

Por fim, a partir da idade dos solicitantes, foram identificados *outliers* que indicavam erros nos dados informados. Foram considerados *outliers* as faixas de 0 a 15 anos e as que indicavam idade igual ou superior a 80 anos, totalizando 55.135 (10,47%) observações (dentre as quais, 51.656 observações foram da categoria 100 anos ou mais). No entanto, foram eliminadas somente 10.934 (2,08%) observações decorrentes de *outliers*, uma vez que parte deles foram eliminados anteriormente quando da exclusão dos dados faltantes. A exclusão se deve a observações pouco razoáveis de solicitantes muito jovens e outros com idade muito avançada. Ainda, o limite mínimo de 16 anos foi escolhido por ser a idade em que são outorgados os plenos direitos para o exercício da cidadania política por meio do voto.

Considerando as exclusões (por critérios de inclusão, dados faltantes e *outliers*), a amostra do presente estudo é equivalente a 418.825. A Tabela 2 apresenta a discriminação da amostra por tipos de resposta, em quantidade e valores percentuais, por ano e no período de 2012 e 2017.

Tabela 2

Amostra

Tipos de Resposta		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Acesso Concedido	Quant.	29.626	44.133	46.296	53.952	56.141	63.318	293.466
	%	80,07	70,74	68,55	71,03	66,86	68,85	70,07
Acesso Negado	Quant.	3.673	7.140	7.966	5.624	6.153	6.444	37.000
	%	9,93	11,44	11,80	7,40	7,33	7,01	8,83
Acesso Parcialmente Concedido	Quant.	568	2.540	2.655	3.930	5.515	4.321	19.529
	%	1,54	4,07	3,93	5,17	6,57	4,70	4,66
Problemas no Pedido	Quant.	3.135	8.576	10.615	12.453	16.163	17.888	68.830
	%	8,47	13,75	15,72	16,39	19,25	19,45	16,43
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

As características dos solicitantes foram analisadas por meio de estatísticas descritivas das seguintes variáveis: (i) sexo, (ii) faixa etária, (iii) região geográfica de residência, (iv) escolaridade e

(v) profissão. As categorias da variável região geográfica de residência foram agrupadas de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018a) nas regiões: (i) sul, (ii) sudeste, (iii) centro-oeste, (iv) nordeste e (v) norte. As categorias da variável profissão foram aglomeradas em seis grupos: (i) academia: estudante, pesquisador e professor; (ii) setor privado: empregado do setor privado, empresário/empreendedor e profissional liberal/autônomo; (iii) setor público: servidor público federal, servidor público estadual e servidor público municipal; (iv) setor público não estatal: membro de Organização Não Governamental (ONG) nacional, membro de ONG internacional, membro de partido político e representante de sindicato; (v) jornalista: jornalista; e (vi) outros: outra.

Previamente a aplicação da ACM, deve-se realizar o teste qui-quadrado para a verificação de independência ou associação entre as categorias das variáveis. A Análise de Correspondência pode ser aplicada quando a hipótese nula (H_0), de que as variáveis categóricas se associam de forma aleatória, não é aceita. Segundo Martins (2002), o teste qui-quadrado é um teste não paramétrico que é útil para decisões sobre dados oriundos de pesquisas da área de ciências humanas. Tal teste consiste em comparar as frequências observadas e as frequências esperadas de um evento, com o intuito de verificar se há adequação de ajustamento entre elas, ou seja, se as discrepâncias são devidas ao acaso ou se de fato existe diferença significativa entre as frequências.

Uma das limitações do uso do teste qui-quadrado é que tende a não aceitação da H_0 quando o número de observações é elevado, o que é aplicável a este estudo. Assim, foi obtido o tamanho da amostra aleatória para estimar a proporção de uma população finita para a aplicação do teste qui-quadrado, calculado por meio da seguinte fórmula:

$$n = (Z^2 \cdot \hat{p} \cdot \hat{q} \cdot N) / (d^2(N - 1) + Z^2 \cdot \hat{p} \cdot \hat{q})$$

onde:

n: tamanho da amostra aleatória simples a ser selecionada da população;

N: tamanho da população (valor utilizado = 418.825);

Z: abcissa da normal padrão (valor utilizado = 2);

d: erro amostral (valor utilizado = 0,2);

\hat{p} : estimativa da proporção (valor utilizado = 0,5);

\hat{q} : $1 - p$ (valor utilizado = 0,5).

Considerando os dados deste estudo e as indicações de Martins (2002), a amostra aleatória calculada foi 2.486 observações. Foram realizados dez testes qui-quadrado para cada uma das características dos solicitantes. Obteve-se a não aceitação de H_0 em todos os dez testes para as variáveis faixa etária e escolaridade; oito não aceitações para a variável profissão; quatro para a variável sexo; e três para a variável região geográfica de residência. Assim, não é possível afirmar que as associações não são espúrias para as variáveis sexo e região geográfica de residência, ao nível de significância de 5%. Consequentemente, não rejeita-se a H_1 (não há associação entre o sexo do solicitante e o tipo de resposta) e rejeita-se a H_3 (há associação entre a região geográfica de residência do solicitante e o tipo de resposta). Devido aos resultados do teste qui-quadrado, a ACM foi realizada somente com as categorias das variáveis tipo de resposta e as seguintes características dos solicitantes: (i) faixa etária, (ii) escolaridade e (iii) profissão.

Para a ACM, as observações do período de 2012 a 2017 foram tomadas conjuntamente, ou seja, foi realizada a análise para o período como um todo. Tanto para as estatísticas descritivas quanto para a ACM foi utilizado o *software* Stata 15.0.

4 RESULTADOS

Inicialmente foram explorados os dados das características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação, assim como os tipos de resposta fornecida aos pedidos. Nessa linha, a Tabela 3 apresenta a quantidade de pedidos, bem como os respectivos percentuais, de acordo com o sexo informado pelos solicitantes. Verifica-se que apesar da superioridade de pedidos realizados por

solicitantes do sexo masculino, condizente com o achado por Freire e Batista (2016), há um aumento no número de pedidos realizados por solicitantes do sexo feminino, uma vez que o percentual em 2012 foi 31,40%, enquanto em 2017 foi 38,44%.

Tabela 3*Sexo dos solicitantes*

Sexo		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Masculino	Quant.	25.383	40.554	41.868	47.957	51.963	56.617	264.342
	%	68,60	65,00	62,00	63,14	61,88	61,56	63,12
Feminino	Quant.	11.619	21.835	25.664	28.002	32.009	35.354	154.483
	%	31,40	35,00	38,00	36,86	38,12	38,44	36,88
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

Sobre a variável escolaridade (Tabela 4), o ensino superior foi a categoria predominante em todos os anos, o que corrobora o achado de Freire e Batista (2016). O ensino superior apresentou, aproximadamente, o dobro do número de pedidos em relação à segunda categoria com mais pedidos, que variou entre ensino médio e pós-graduação. Nos últimos três anos do período analisado, observa-se uma leve tendência de aumento percentual no número de pedidos por solicitantes com pós-graduação (20,45%, 23,24%, 23,34%, respectivamente).

Tabela 4*Escolaridade dos solicitantes*

Escolaridade		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Sem Instrução Formal	Quant.	198	397	313	264	361	421	1.954
	%	0,54	0,64	0,46	0,35	0,43	0,46	0,47
Ensino Fundamental	Quant.	1.106	2.384	2.231	2.060	2.115	2.532	12.428
	%	2,99	3,82	3,30	2,71	2,52	2,75	2,97
Ensino Médio	Quant.	7.225	14.148	15.189	15.429	15.643	16.978	84.612
	%	19,53	22,68	22,49	20,31	18,63	18,46	20,20
Ensino Superior	Quant.	15.943	26.361	27.230	31.867	33.719	36.734	171.854
	%	43,09	42,25	40,32	41,95	40,16	39,94	41,03
Pós-Graduação	Quant.	8.040	12.371	14.782	15.535	19.517	21.469	91.714
	%	21,73	19,83	21,89	20,45	23,24	23,34	21,90
Mestrado/Doutorado	Quant.	4.490	6.728	7.787	10.804	12.617	13.837	56.263
	%	12,13	10,78	11,53	14,22	15,03	15,04	13,43
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

Já os pedidos da categoria mestrado/doutorado apresentam tendência de aumento desde 2013 até 2017 (10,78%, 11,53%, 14,22%, 15,03%, 15,04%, respectivamente), após queda de 2012 a 2013. De 2013 a 2017, houve queda percentual no número de pedidos por solicitantes com ensino médio (22,68%, 22,49%, 20,31%, 18,63%, 18,46%, respectivamente), após aumento de 2012 a 2013. A categoria ensino superior, apesar de ser a categoria predominante, tem apresentado redução percentual entre 2015 e 2017 (41,95%, 40,16%, 39,94%, respectivamente).

No que se refere à região geográfica de residência dos solicitantes, a região sudeste foi a que apresentou o maior número de solicitantes no período de 2012 a 2017, 47,06% (Tabela 5). Percentual relativamente próximo, se comparado com dados da estimativa da população em 1º de julho de 2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018b), em que as regiões sudeste, centro-oeste, nordeste, sul e norte representam, respectivamente, 42,07%, 7,72%, 27,22%, 14,27% e 8,72% da população residente no Brasil.

Tabela 5*Região geográfica de residência dos solicitantes*

Região		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Sudeste	Quant.	17.662	29.288	31.570	36.338	39.276	42.958	197.092
	%	47,73	46,94	46,75	47,84	46,77	46,71	47,06
Centro-oeste	Quant.	6.923	12.685	12.084	13.260	14.458	13.971	73.381
	%	18,71	20,33	17,89	17,46	17,22	15,19	17,52
Nordeste	Quant.	5.772	9.892	10.943	12.425	15.587	17.543	72.162
	%	15,60	15,86	16,20	16,36	18,56	19,07	17,23
Sul	Quant.	4.607	7.444	9.127	9.462	9.644	11.452	51.736
	%	12,45	11,93	13,52	12,46	11,48	12,45	12,35
Norte	Quant.	2.038	3.080	3.808	4.474	5.007	6.047	24.454
	%	5,51	4,94	5,64	5,89	5,96	6,57	5,84
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 6*Faixa etária dos solicitantes*

Faixa Etária (em anos)		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
16 a 29	Quant.	11.049	19.788	21.610	24.326	27.120	30.004	133.897
	%	29,86	31,72	32,00	32,03	32,30	32,62	31,97
30 a 39	Quant.	11.037	18.223	20.684	23.405	27.826	29.996	131.171
	%	29,83	29,21	30,63	30,81	33,14	32,61	31,32
40 a 49	Quant.	8.362	12.660	13.026	13.425	14.182	15.247	76.902
	%	22,60	20,29	19,29	17,67	16,89	16,58	18,36
50 a 59	Quant.	4.528	7.848	8.232	9.530	9.324	9.903	49.365
	%	12,24	12,58	12,19	12,55	11,10	10,77	11,79
60 a 69	Quant.	1.679	3.121	3.180	4.278	4.369	5.567	22.194
	%	4,54	5,00	4,71	5,63	5,20	6,05	5,30
70 a 79	Quant.	347	749	800	995	1.151	1.254	5.296
	%	0,94	1,20	1,18	1,31	1,37	1,36	1,26
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à faixa etária (Tabela 6), as categorias 16 a 29 anos e 30 a 39 anos foram as mais incidentes, com percentuais de 31,97% e 31,32%, respectivamente, no período de 2012 a 2017. No que se refere às demais categorias, o percentual de pedidos decresce à medida que a idade aumenta, com percentuais no período de 18,36%, 11,79% e 5,30% e 1,26%, respectivamente. Nota-se, assim, que os achados quanto às faixas etárias dos solicitantes não são comparáveis com os apontados por Freire e Batista (2016), uma vez que estes indicaram que os usuários da transparência ativa apresentavam, em média, 38 anos.

Entre as profissões (Tabela 7), a categoria setor privado foi a mais incidente, com 28,21%. Porém, nos últimos dois anos, setor público corresponde a categoria que apresentou os maiores percentuais de pedidos e resultou na segunda categoria com maior incidência no período. É importante destacar que Freire e Batista (2016) apontaram que a maioria dos usuários trabalhavam no setor público. A categoria academia também apresentou percentuais próximos às duas categorias mais incidentes, chegando a ser a segunda maior nos anos de 2015 e 2017. Ressalta-se que vários solicitantes informaram que atuam em outras profissões que não as categorizadas no cadastro do e-SIC, o que parece pouco razoável, dada a diversidade de setores e profissões que as categorias do e-SIC abrangem. Assim, há indícios de que parte significativa dos solicitantes tenham utilizado essa categoria com o intuito de não informar a profissão.

Tabela 7
Profissão dos solicitantes

Profissão		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Setor Privado	Quant.	10.853	17.642	21.505	21.934	22.809	23.416	118.159
	%	29,33	28,28	31,84	28,88	27,16	25,46	28,21
Setor Público	Quant.	10.301	15.945	15.761	18.658	23.065	23.872	107.602
	%	27,84	25,56	23,34	24,56	27,47	25,96	25,69
Academia	Quant.	7.545	12.752	15.475	19.337	21.353	23.519	99.981
	%	20,39	20,44	22,92	25,46	25,43	25,57	23,87
Jornalista	Quant.	1.667	4.053	1.892	2.257	2.467	3.123	15.459
	%	4,51	6,50	2,80	2,97	2,94	3,40	3,69
Setor Público não-estatal	Quant.	703	1.076	766	704	573	541	4.363
	%	1,90	1,72	1,13	0,93	0,68	0,59	1,04
Outros	Quant.	5.933	10.921	12.133	13.069	13.705	17.500	73.261
	%	16,03	17,50	17,97	17,21	16,32	19,03	17,49
Total	Quant.	37.002	62.389	67.532	75.959	83.972	91.971	418.825
	%	100,00						

Fonte: Elaboração própria.

A partir das análises exploratórias dos dados, constatou-se que um mesmo solicitante pode ter realizado mais de um pedido de acesso à informação, portanto, as categorias das variáveis sobre as características dos solicitantes podem ter sido contadas mais de uma vez. A partir dessa constatação, analisou-se a quantidade de pedidos por solicitante.

Tabela 8
Solicitantes e pedidos, por quantidade ou faixa de pedidos

		Quantidade ou faixa de pedidos						
		1	2	3	4 a 9	10 a 49	50 a 199	200 a 699
Solicitantes	Quant.	174.342	19.977	6.660	8.831	3.444	498	59
	%	81,54	9,34	3,11	4,13	1,61	0,23	0,03
Pedidos	Quant.	174.342	39.954	19.980	48.324	65.468	43.062	19.887
	%	41,63	9,54	4,77	11,54	15,63	10,28	4,75
		Quantidade ou faixa de pedidos						
		703	1.035	1.285	1.389	1.553	1.843	Total
Solicitantes	Quant.	1	1	1	1	1	1	213.817
	%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00
Pedidos	Quant.	703	1.035	1.285	1.389	1.553	1.843	418.825
	%	0,17	0,25	0,31	0,33	0,37	0,44	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Na Tabela 8 é possível constatar que os 418.825 pedidos de acesso à informação foram realizados por 213.817 solicitantes, 41,63% foram efetuados por solicitantes que realizaram um único pedido, 15,63% entre dez e 49 pedidos, 11,54% entre quatro e nove e 10,28% efetuaram entre 50 e 199 pedidos de acesso à informação. Cabe destacar que cinco solicitantes realizaram mais de 1.000 pedidos cada um (1.035, 1.285, 1.389, 1.553 e 1.843 pedidos).

No que se refere ao tipo de resposta, observa-se, por meio da Tabela 9, que não é possível afirmar que a concessão da informação é superior aos solicitantes que realizam maior quantidade de pedidos, uma vez que aqueles que realizaram 1.389 e 1.843 pedidos obtiveram como resposta acesso negado de 81,71% e 66,63%, respectivamente.

Por outro lado, o percentual de acesso concedido foi superior em todas as demais quantidades ou faixas de pedidos, seguido pelas categorias problemas no pedido, acesso negado e acesso parcialmente concedido, nesta ordem, com exceção para as quantidades 703, 1.035, 1.285 e 1.553 pedidos. Verifica-se, assim, que há indícios de que o tipo de resposta não depende exclusivamente das características do solicitante, mas poderia depender do pedido realizado.

Tabela 9*Tipo de resposta por quantidade de pedidos*

Tipo de Resposta		Quantidade ou faixa de pedidos							703
		1	2	3	4 a 9	10 a 49	50 a 199	200 a 699	
Acesso Concedido	Quant.	112.147	27.145	14.377	36.034	51.122	33.733	14.707	528
	%	64,33	67,93	71,95	74,56	78,09	78,34	73,85	75,11
Problemas no Pedido	Quant.	36.495	7.480	3.144	6.503	7.282	4.492	2.749	70
	%	20,93	18,72	15,74	13,46	11,12	10,43	13,82	9,96
Acesso Negado	Quant.	17.429	3.446	1.417	3.226	3.925	3.305	1.589	72
	%	10,00	8,61	7,09	6,68	6,00	7,67	7,99	10,24
Acesso Parcialmente Concedido	Quant.	8.271	1.883	1.042	2.561	3.139	1.532	842	33
	%	4,74	4,74	5,22	5,30	4,79	3,56	4,23	4,69
Total	Quant.	174.342	39.954	19.980	48.324	65.468	43.062	19.887	703
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tipo de Resposta		Quantidade ou faixa de pedidos					Total	Média
		1.035	1.285	1.389	1.553	1.843		
Acesso Concedido	Quant.	767	1.059	220	1.294	333	293.466	70,07
	%	74,11	82,41	15,85	83,32	18,07		
Problemas no Pedido	Quant.	121	41	17	180	256	68.830	16,43
	%	11,69	3,19	1,22	11,59	13,89		
Acesso Negado	Quant.	73	117	1.135	38	1.228	37.000	8,83
	%	7,05	9,11	81,71	2,45	66,63		
Acesso Parcialmente Concedido	Quant.	74	68	17	41	26	19.529	4,66
	%	7,15	5,29	1,22	2,64	1,41		
Total	Quant.	1.035	1.285	1.389	1.553	1.843	418.825	
	%	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Quanto às características dos solicitantes por quantidade ou faixa de pedidos, constatou-se a predominância do sexo masculino, o que está de acordo com os dados apresentados na Tabela 3, com exceção do solicitante que realizou 1.035 pedidos, que pertence ao sexo feminino (dados não tabulados).

No que se refere à escolaridade, a superioridade percentual da categoria ensino superior foi observada para os solicitantes que efetuaram até 699 pedidos. Por outro lado, as menores médias de pedidos dos solicitantes que realizaram até 699 pedidos pertencem às categorias ensino fundamental. Para as demais quantidades, o solicitante que efetuou 703 pedidos declarou pertencer à categoria mestrado/doutorado, enquanto os cinco solicitantes que realizaram mais de 1.000 pedidos classificaram-se na categoria pós-graduação (dados não tabulados).

Segregação similar é observada para a faixa etária, uma vez que se verificou dois agrupamentos. O primeiro refere-se aos solicitantes que efetuaram até 699 pedidos, com maiores percentuais nas categorias 16 a 29 anos e 30 a 39 anos. Já o segundo grupo contempla os solicitantes que realizaram mais de 703 pedidos, com maior percentual na categoria 40 a 49 anos. A exceção é o solicitante que efetuou 1.035 pedidos, da categoria de 16 a 29 anos (dados não tabulados).

Tabela 10*Distribuição das inércias em cada dimensão*

Dimensão	Inércia Principal	Proporção (Em %)	Percentual Acumulado
1	0,0305224	43,39	43,39
2	0,0187786	26,69	70,08
3	0,0041906	5,96	76,04
4	0,0015298	2,17	78,21
5	0,0005709	0,81	79,03
6	0,0000856	0,12	79,14
7	0,0000125	0,02	79,16
Total	0,0703476	100,00	

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à região geográfica de residência por quantidade ou faixas de pedidos, os valores percentuais dos residentes na região sudeste são superiores às demais categorias, com exceção dos solicitantes que realizaram 1.035 e 1.389 pedidos, que declararam residir na região sul, e do que efetuou 1.553 pedidos, que informou residir no centro-oeste (dados não tabulados).

Partindo-se para a ACM, a proporção da inércia, apresentada na Tabela 10, indica a quantidade de informação restituída em cada dimensão. É importante considerar que a ACM foi realizada utilizando-se o método de Burt, sendo que os resultados indicaram que as duas primeiras dimensões explicam 70,08% da variância total dos dados.

A Tabela 11 apresenta as contribuições de cada variável na composição das duas primeiras dimensões. Observa-se que a dimensão 1 é formada prioritariamente pelas categorias problemas no pedido (Painel A), ensino fundamental (Painel B), 60 a 69 anos (Painel C) e a categoria outros da variável profissão (Painel D). A dimensão 2, por sua vez, é formada apenas por categorias que representam características dos solicitantes, a saber: pós-graduação (Painel B), 16 a 29 anos (Painel C) e setor público (Painel D).

Na Figura 1 é apresentada a representação gráfica das categorias das variáveis em duas dimensões, gerada pela ACM, denominada mapa perceptual. Neste mapa, interessa plotar as coordenadas das dimensões que apresentarem valores da inércia principal parcial superiores à média da inércia principal total por dimensão. Portanto, apenas as dimensões 1 e 2 interessam.

Tabela 11

Distribuição da contribuição para as duas primeiras dimensões

Variável	Contribuição	
	Dimensão 1	Dimensão 2
PAINEL A – Tipo de Resposta		
Acesso Concedido	0,025	0,001
Acesso Negado	0,019	0,001
Acesso Parcialmente Concedido	0,001	0,001
Problemas no Pedido	0,045	0,006
PAINEL B – Escolaridade		
Ensino Superior	0,021	0,055
Ensino Fundamental	0,148	0,004
Ensino Médio	0,037	0,046
Mestrado/Doutorado	0,056	0,022
Sem Instrução Formal	0,043	0,003
Pós-Graduação	0,001	0,197
PAINEL C – Faixa Etária		
16 a 29 anos	0,062	0,193
30 a 39 anos	0,014	0,078
40 a 49 anos	0,011	0,068
50 a 59 anos	0,041	0,001
60 a 69 anos	0,089	0,009
70 a 79 anos	0,048	0,008
PAINEL D – Profissão		
Academia	0,120	0,095
Setor Privado	0,009	0,001
Setor Público	0,005	0,165
Setor Público não estatal	0,001	0,016
Jornalista	0,021	0,004
Outros	0,184	0,027

Nota: os valores destacados correspondem às categorias com maior contribuição para cada dimensão.

Fonte: Elaboração própria.

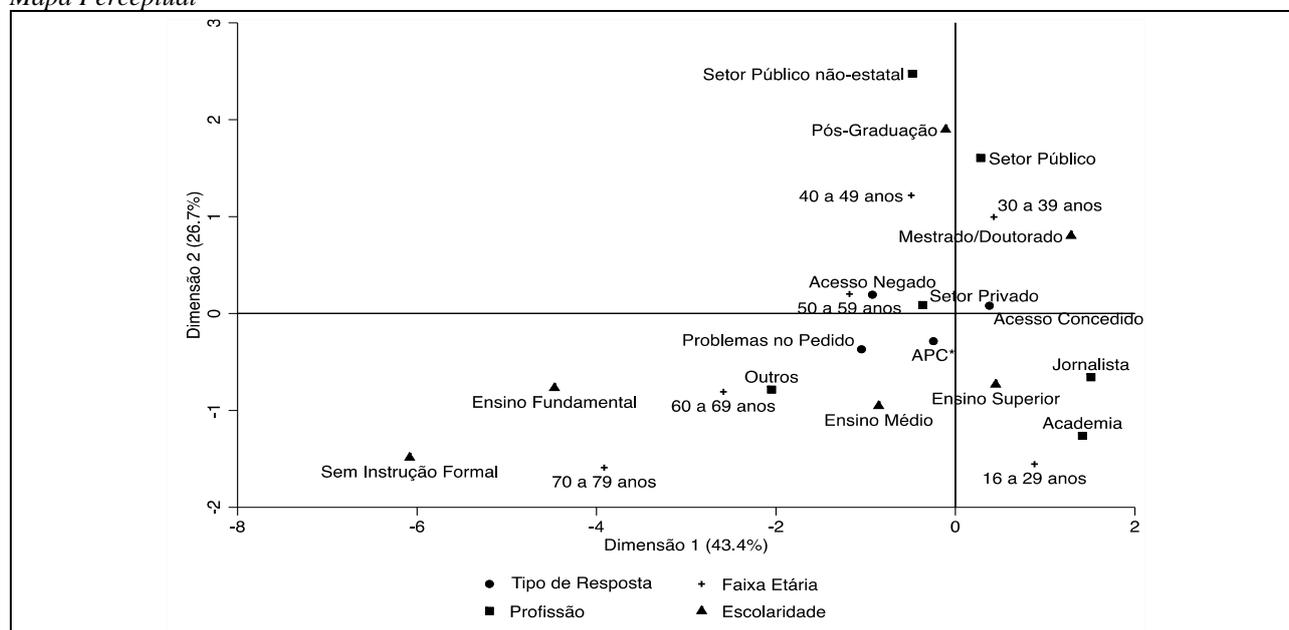
No mapa perceptual, a proximidade entre as categorias das variáveis indica associação entre elas. Observando a Figura 1, as categorias da variável tipo de resposta resultaram pouco afastadas da origem, enquanto que maior variabilidade é identificada para as características dos solicitantes,

indicando baixa associação entre essas e os tipos de resposta. No entanto, analisou-se tais resultados em conjunto com os apresentados na Tabela 11, quando oportuno.

As categorias acesso concedido e acesso parcialmente concedido são pouco discriminativas por estarem muito próximas à origem (Figura 1). Assim, não é possível afirmar que há associações entre essas e as categorias referentes às características dos solicitantes. No que se refere à categoria acesso negado, observa-se que esta apresenta associação com a faixa etária 50 a 59 anos e setor privado. No entanto, além de estarem próximas à origem, as contribuições das dimensões 1 e 2 (Tabela 11) não indicam que a categoria acesso negado estaria associada com as respectivas categorias de características, ou seja, não é possível afirmar a existência da associação entre elas. Ademais, assim como foi constatado para as categorias acesso concedido e acesso parcialmente concedido, a categoria acesso negado não está associada com outras categorias referentes às características dos solicitantes.

Figura 1

Mapa Perceptual



Nota: *APC: Acesso Parcialmente Concedido.

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, a categoria problemas no pedido, a mais distante da origem e com o maior percentual explicado pela dimensão 1 (Painel A da Tabela 11), associa-se com a categoria 60 a 69 anos da variável faixa etária e a categoria outros da profissão. Essas associações fornecem subsídios para não rejeitar a H4 (há associação entre a faixa etária do solicitante e o tipo de resposta) e a H5 (há associação entre a profissão dos solicitantes e o tipo de resposta). Ademais, a Figura 1 indica que a categoria problemas no pedido estaria próxima à categoria ensino fundamental, associação que é corroborada pelo Painel B da Tabela 11. Este achado dá suporte para a não rejeição da H2 (há associação entre a escolaridade do solicitante e o tipo de resposta). Em resumo, obteve-se não rejeição da H1, H2, H4 e H5 e rejeição da H3. Porém, é importante frisar que, para a H2, H4 e H5, as associações verificadas não se aplicam a todas as categorias das variáveis mencionadas nas hipóteses de pesquisa. Consequentemente, indicam baixa associação entre as características dos solicitantes e o tipo de resposta, o que, por sua vez, está de acordo com parte dos estudos anteriores.

O resultado obtido para a H1, especificamente, está alinhado com os achados de Velasco (2016), ou seja, não há evidências de que os funcionários públicos discriminam as respostas em face do sexo dos solicitantes. Para a H2, o nível de escolaridade ensino fundamental está associado com a categoria problemas no pedido, o que conduz a resultados similares aos de Chen et al. (2019),

Lowatcharin e Menifield (2015) e Tekeng e Sharaf (2015). Apesar de não confirmar diretamente o argumento de Birskyte (2019), de que solicitantes com maior nível de educação possuem maior competência para exigir mais informações e de melhor qualidade e, por isso, estariam associados com um maior nível de transparência, encontrou-se evidências de que solicitantes com menor nível de educação possuem menor competência para exigir informações. Portanto, estão associados a respostas do tipo problemas no pedido. Este resultado possui lógica inversa à de Birskyte (2019). Quanto à H3, não houve alinhamento com a argumentação de Baldissera et al. (2020), de que a região geográfica do solicitante é um determinante da transparência. Ao menos para a transparência passiva, a variável não se mostrou um fator preponderante para influenciar o tipo de resposta.

Para a H4, os resultados sugerem associação de solicitantes idosos com problemas no pedido. Tal fato aproxima-se aos achados de Albalate del Sol (2013), Birskyte (2019) e Silva e Bruni (2019), além de sugerir que não é possível contrapor o argumento de Birskyte (2019), de que a população mais velha possui baixo conhecimento de informática e, portanto, apresenta dificuldade no acesso à informação. Para a H5, os resultados sugerem associação entre a categoria de profissão outros com problemas no pedido. A literatura investigada forneceu respaldo para analisar duas categorias, jornalistas e setor privado, portanto, não há suporte teórico para explicar este achado. Um fator que torna complexa a elaboração de uma justificativa para tal associação é que não se sabe qual a profissão dos solicitantes da categoria outros, conjectura-se que há possibilidade dos solicitantes utilizarem esta categoria como forma de não informar a profissão. Para este fato, indica-se a necessidade de pesquisas adicionais para explorar e explicar tal associação.

Levando em conta a categorização disponibilizada pelo governo federal, três possíveis motivos podem explicar a associação entre os problemas no pedido com as categorias faixa etária, profissão e escolaridade: (i) formulação: os órgãos que recebem a solicitação de informação avaliam que o pedido não se trata de solicitação de informação; (ii) direcionamento: o pedido é realizado para determinado órgão, mas é outro que possui competência para respondê-lo; e (iii) repetição de perguntas: perguntas duplicadas ou repetidas.

Assim sendo, em decorrência dos resultados obtidos na ACM, encontram-se associações entre as características escolaridade, faixa etária e profissão com os tipos de resposta, contudo, com uma baixa intensidade de associação. Desta forma, aponta-se a possibilidade de existir outros fatores que não as características dos solicitantes que podem influenciar no tipo de resposta concedido aos pedidos de acesso à informação.

5 DISCUSSÕES E CONCLUSÕES

Este estudo buscou analisar a associação entre os tipos de resposta e as características dos solicitantes dos pedidos de acesso à informação do governo federal brasileiro, no período de 2012 a 2017. Quanto às características dos solicitantes, predominaram homens com ensino superior e residentes na região sudeste do Brasil. Em relação à idade, as faixas etárias de 16 a 29 anos e de 30 a 39 anos foram as mais incidentes. Quanto às profissões, a categoria setor privado foi a mais incidente, seguida pelas categorias setor público e academia. Porém, nos anos de 2016 e 2017, setor público corresponde à categoria com os maiores percentuais de pedidos. Tais resultados apresentam semelhanças aos achados de Freire e Batista (2016), de que a maioria dos usuários do portal de acesso à informação do governo federal possuía ensino superior completo, renda elevada, era servidor público e homem e tinha 38 anos, em média. Nota-se, assim, que a predominância de usuários do sexo masculino e com ensino superior é verificada tanto nos usuários da transparência ativa quando da transparência passiva.

As análises preliminares da ACM indicaram que, ao nível de significância de 5%, não é possível afirmar que as associações entre os tipos de resposta do governo federal brasileiro e as variáveis região geográfica de residência e sexo não são espúrias, o que indica que o sexo e a região de residência dos solicitantes não estão associados ao tipo de resposta. Ademais, não foi possível

rejeitar as hipóteses de que a faixa etária, a escolaridade e a profissão dos solicitantes estão associadas com o tipo de resposta, conforme esperado por meio da fundamentação teórica.

Os achados permitem concluir que não há forte associação entre o tipo de resposta e as características de faixa etária, escolaridade e profissão. Uma possível explicação, que serve como indicação para testes futuros, é que a complexidade e/ou a categoria da informação solicitada – que se refere ao conteúdo da informação – é que teriam uma associação mais intensa. Parte desta suposição tem suporte no estudo de Sasso et al. (2017), que verificaram que a negativa de acesso à informação é mais ou menos acentuada conforme a categoria do pedido. Outra possível explicação é que o nível de transparência está relacionado com a decisão política (Dias, Aquino, Silva, & Albuquerque, 2020) sobre o que será, ou não, divulgado. Por isso, o tipo de resposta não apresentaria forte associação com as características do solicitante.

Constatou-se que houve aumento das respostas categorizadas como problemas no pedido, as quais possuem associação com as categorias ensino fundamental, 60 a 69 anos da variável faixa etária e outros da variável profissão. Assim, os problemas nos pedidos destes solicitantes podem estar associados com a formulação, com o direcionamento e/ou com a repetição de perguntas. Uma possível explicação pode estar relacionada com o incremento da transparência ativa. Acredita-se que, com o passar do tempo, o governo possa estar disponibilizando mais informações prontamente disponíveis. Contudo, essas informações tendem a ser mais simples, por ser de interesse mais amplo. Isso faz com que as novas solicitações sejam de pedidos mais complexos, o que tenderia a aumentar o percentual de problemas nos pedidos. Seguindo esta argumentação, indica-se como estudo futuro verificar a relação entre transparência ativa e passiva, se o incremento da primeira tende a diminuir a quantidade de solicitações por informações e/ou tipo de resposta. Como solução a esta problemática, sugere-se que o governo federal brasileiro promova ações que orientem como elaborar pedidos de acesso à informação, crie guias para instruir o cidadão e crie uma instância de análise que encaminhe os pedidos problemáticos para os órgãos pertinentes.

Outro resultado encontrado é que os percentuais de problemas no pedido (16,43%), acesso negado (8,83%) e acesso parcialmente concedido (4,66%) somam 29,92%. Considerando a hipótese que estes tipos de resposta geram insatisfação aos solicitantes, tal dado permite concluir que há um percentual relevante de insatisfação. Neste sentido, as conclusões deste artigo se alinham com as de Raupp (2016) e Raupp e Pinho (2016), que indicam a necessidade de aprimorar os níveis de transparência passiva. Embora exista este alinhamento, as realidades foram bem distintas, os estudos citados abordaram o nível municipal e obtiveram índices de satisfação de 22,26% (poder executivo) e 15,19% (poder legislativo), respectivamente. Para esta pesquisa, considerando que os acessos concedidos implicam em respostas satisfatórias, o índice de satisfação é de 70,08% no nível federal do poder executivo.

A resposta ao objetivo desta pesquisa, que é suportada pelos resultados e discussões, é que há associação entre as características escolaridade, faixa etária e profissão com os tipos de resposta fornecidas no e-SIC da CGU, no período de 2012 a 2017. Contudo, a intensidade destas associações foi considerada baixa, o que leva a conjecturas de que a complexidade, o conteúdo da informação e fatores políticos possam explicar de forma mais intensa os tipos de resposta.

Como limitação, destaca-se que um mesmo solicitante pode ter realizado mais de um pedido de acesso à informação. Como o estudo se baseia nos pedidos, as características de um mesmo solicitante foram contadas de acordo com a quantidade de solicitações de informação.

REFERÊNCIAS

Albalade del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. DOI: 10.1080/17487870.2012.759422

- Angélico, F. (2012). *Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil* (Dissertação de Mestrado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP.
- Baldissera, J. F., Dall'Asta, D., Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359. DOI: 10.1590/0034-761220190048
- Birskyte, L. (2019). Determinants of budget transparency in Lithuanian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 42(3), 707-731. DOI: 10.1080/15309576.2018.1507915
- Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>.
- Chen, G., Kang, H., & Luna-Reyes, L. F. (2019). Key determinants of online fiscal transparency: A technology-organization-environment framework. *Public Performance & Management Review*, 42(3), 606-631. DOI: 10.1080/15309576.2018.1486213
- Cruz, N. F., & Tavares, A. F. (2017). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*. DOI: 10.1016/j.giq.2017.08.005
- Cucciniello, M., Porumbescu, G.A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44. DOI: 10.1111/puar.12685
- Dias, L. N. da S., Aquino, A. C. B. de, Silva, P. B. da, & Albuquerque, F. dos S. (2020). Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 14(e164383). DOI: 10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383
- Ferreira, L. C. (2012). A Lei de Acesso à Informação como meio de esclarecer as leis orçamentárias e a execução destas. *Revista Esmat, Palmas*, 4(4), 179–191. DOI: 10.34060/reesmat.v4i4.89
- Freire, F. R., & Batista, C. M. (2016). Como o cidadão avalia o portal? Um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal. *Revista da Controladoria-Geral da União*, 8(13), 373–403. DOI: 10.36428/revistadacgu.v8i13.19
- IBGE (2018a). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Mapas*. <https://mapas.ibge.gov.br/escolares/publico-infantil/grandes-regioes.html>.
- IBGE (2018b). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Populações e Indicadores Sociais. *Estimativas da população residente no Brasil*. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao-?t=resultados>.
- Jardim, J. M. (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: Usos e desusos da informação governamental*. Niterói: EDUFF.
- Kwoka, M. B. (2016). FOIA, INC. *Duke Law Journal*, 65(7), 1361-1437. <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol65/iss7/2>
- Lei de Acesso à Informação. (2011). *Regula o acesso a informações*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.
- Lindberg, S. I. (2013). Mapping accountability: Core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202–226. DOI: 10.1177/0020852313477761
- Lowatcharin, G., & Menifield, C. E. (2015). Determinants of internet-enabled transparency at the local level: A study of midwestern county web sites. *State and Local Government Review*, 47(2), 102–115. DOI: 10.1177/0160323X15593384
- Martins, G. A. (2002). *Estatística geral e aplicada*. (2a ed.). São Paulo: Atlas.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242. DOI: 10.3233/IP-130299
- Raupp, F. M. (2016). Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 13(30), 34-52. DOI: 10.5007/2175-8069.2016v13n30p34
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2016). Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*, 51(3), 288–296. DOI: 10.1016/j.rausp.2016.02.001
- Rodrigues, K. F., & Michener, R. G. (2018). A necessidade de identificação como barreira ao acesso à informação: Evidências e práticas no Brasil e no mundo. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 304-315. DOI: 10.21118/apgs.v10i4.2039
- Rodríguez, R. P., & Rossel, C. (2014). *Del dicho al hecho: Derecho de acceso a la información pública en Uruguay*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/11587.pdf>.

- Sá, M. I. F., & Malin, A. M. B. (2012). Lei de Acesso à Informação: Um estudo comparativo com outros países. In *Apresentações do XIII Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. Rio de Janeiro, RJ. <http://enancib.ibict.br/index.php/enancib/xiiienancib/schedConf/presentations>.
- Sasso, M., Peres, L. N., Souza, L. M., Brito, N. D. D. C., & Vitta, H. L. S. (2017). Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal por meio do portal acesso à informação. *Revista da CGU*, 9(14), 601-617. DOI: 10.36428/revistadacgu.v9i14.93
- Silva, W. A. O., & 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
- Silver, D. (2016). The news media and the FOIA. *Communication Law and Policy*, 21(4), 493-514. DOI: 10.1080/10811680.2016.1216686
- Sousa, R. G., Wright, G. A., Paulo, E., & Monte, P. A. (2015). A janela que se abre: Um estudo empírico dos determinantes da transparência ativa nos governos dos estados brasileiros. *Revista Ambiente Contábil*, 7(1), 176-195. <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/5484>.
- Sun, S., & Andrews, R. (2020). The determinants of fiscal transparency in Chinese city-level governments. *Local Government Studies*, 46(1), 44-67, DOI: 10.1080/03003930.2019.1608828
- Tekeng, Y., & Sharaf, M. (2015). Fiscal transparency, measurement and determinants: Evidence from 27 developing countries. *Journal of Economics and Political Economy*, 2(1), 69-91. DOI: 10.1453/jepe.v2i1.152
- Velasco, R. A. B. (2016). "Who wants to know?" *A field experiment to assess discrimination in freedom of information regimes* (Dissertação de Mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. (2014). As causas da transparência fiscal: Evidências nos estados brasileiros. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25(66), 242-254. DOI: 10.1590/1808-057x201410820