

Revista da CGU

Brasília • Volume 13 • Nº 23 • Jan-Jun 2021

NESTA EDIÇÃO:

Dossiê Especial
Interfaces entre as
Sanções Estatais

Emergência no acesso
à informação

Auditoria Just-in-Time
e Gestão de Riscos no
Contexto da Covid-19

Diagnóstico do *ageism*
no serviço público
brasileiro

Entrevista:

Raquel Scalcon

Compreendendo
o Direito Penal a partir
dos Direitos Fundamentais

E AINDA:

Dossiê Especial
Controle
Governamental,
Prevenção e Combate à
Corrupção

Revista da CGU

Brasília • Volume 13 • Nº 23 • Jan-Jun 2021

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

ROBERTO CÉSAR DE OLIVEIRA VIEGAS

Secretário de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://revista.cgu.gov.br/>

e-ISSN 2595-668X

Administração Pública

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da Revista da CGU.

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social • Ascom/CGU

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 • Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.gov.br/cgu

REVISTA DA CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Editor-Chefe M. Sc. Daniel Matos Caldeira • Universidade de Lisboa, Portugal

Editora Dra. Danusa da Matta Duarte Fattori • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil

Editora M.Sc. Flávia Lemos Sampaio Xavier • Controladoria-Geral da União (CGU), Brasil

Editor M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Brasil

Editor M. Sc. Vítor César Silva Xavier • Universidade de Brasília (UnB), Brasil.

Editores Especiais

M.Sc. George Moura Colares • Controladoria-Geral da União (CGU)

Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dra. Raquel Lima Scalcon • Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP) (edição especial Interfaces entre Sanções Estatais)

Conselho Editorial

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Dra. Cecília Olivieri • Universidade de São Paulo (USP)

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr. Ivan Ricardo Gartner • Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. José Célio Silveira Andrade • Universidade Federal Bahia (UFBA)

Dr. José Matias-Pereira • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Leonardo Secchi • Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Dr. Luciano da Ros • Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Dr. Marco Cepik • Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Dr. Matthew M. Taylor • American University
Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE)
Dr. Rubens Pinto Lyra • Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Dra. Sandra Isabel Rasteiro Firmino • Universidade de Lisboa
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • Universidade Federal de Goiás (UFG)

Avaliadores

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • Universidade Federal de Tocantins
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • Universidade de Brasília
M. Sc. Alzira Ester Angeli • Universidade Federal do Paraná
Dra. Ana Júlia Possamai • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Ana Luíza Aranha • Universidade Federal de Minas Gerais
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • Universidade Federal do Pará
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • Universidade Federal do Rio de Janeiro
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • Controladoria-geral da União
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • Universidade de São Paulo
Dr. Bruno Mello Souza • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Claudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Claudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • Universidade de Brasília
M. Sc. Daiane Londero • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
M.Sc. Demethrius Pereira Lucena de Oliveira • Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • Universidade Federal da Bahia
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • Centro Universitário de Brasília
Dr. Fabio Lopes Soares • Florida Christian University
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • Universidade da Amazônia
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • Universidade de Brasília
Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • Universidade de Brasília
Dr. Gills Vilar-Lopes • Universidade da Força Aérea
Dra. Gilmar Mendes da Costa Borges • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza

Dra. Isolda Lins Ribeiro • Universidade Federal de Minas Gerais
Dra. Izabela Moreira Corrêa • London School of Economics
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • Centro Universitário de Brasília
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Joacy Víctor Araújo • Universidad Nacional de La Matanza
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • Universidade San Carlos Asuncion
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • Universidade de São Paulo
Dr. José Flávio Bianchi • Universidade de Brasília
Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado Maior do Exército
Dra. Layde Lana Borges da Silva • Universidade Federal de Rondônia
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • Universidade Católica de Brasília
M. Sc. Lincoln Augusto Santana Telhado • Universidade de Brasília
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Lucas Borges de Carvalho • Escola Nacional de Administração Pública
Dra. Ludmila Melo Souza • Universidade de Brasília
M. Sc. Luma Poletti Dutra • Universidade de Brasília
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Mariana Batista da Silva • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Mauro Salvo • Banco Central do Brasil
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • Universidade de Brasília
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • Universidade de Brasília
Dr. Pedro da Silva Moreira • Universidad Autónoma de Madrid
Dra. Priscila Spécie • Universidade de São Paulo
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Ramiro de Ávila Peres • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dra. Raquel Mattos Pimenta • Universidade de São Paulo
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
Dr. Rogério de Souza Farias • Fundação Alexandre de Gusmão
Dr. Romualdo Anselmo Santos • Universidade de Sheffield
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • Universidade Federal da Paraíba
M. Sc. Sandro Zachariades Sabença • Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito Rio)
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dra. Taiana Fortunato Araujo • Universidade Federal do Rio de Janeiro

Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • Fundação Getúlio Vargas

M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • Universidade de Brasília

M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

ÍNDICE

EDITORIAL • Por um diálogo entre o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador • 10

Daniel Matos Caldeira e Raquel Lima Scalcon

DOSSIÊ • INTERFACES ENTRE AS SANÇÕES ESTATAIS

Compreendendo o Direito Penal a partir dos Direitos Fundamentais: uma entrevista com a Professora Raquel Scalcon • 13

Entendiendo el Derecho Penal desde los Derechos Fundamentales: una entrevista con la Profa. Rachel Scalcon

Understanding Criminal Law from a Human Rights Perspective: an interview with Prof. Raquel Scalcon

Raquel Lima Scalcon e Marcio Cunha Filho

Notas sobre a Assessoriedade Administrativa no Direito Penal Econômico • 21

Notes on Administrative Complementation in Economic Criminal Law

Notas sobre Accesoriedad Administrativo en Derecho Penal Económico

Chiavelli Facenda Falavigno

O Impacto das Decisões de Tribunais de Contas sobre o Exame Judicial da Tipicidade Objetiva do Crime de Dispensa ou Inexigibilidade Ilegal de Licitação (art. 89, Lei 8.666/93) e do Novo Crime de Contratação Direta Ilegal (art. 337-E, CP) • 29

The Impact of Court of Auditors Decisions on the Judicial Examination of the Objective Type of the Crime of Illegal Dispense or Non-Requirement of Bidding (art. 89, Law 8.666 /93) and of the New Crime of Illegal Direct Public Procurement (art. 337-e, cp)

El Impacto de las Decisiones del Tribunal de Cuentas en el Examen Judicial del Tipo Objetivo del Delito de Dispensación Ilegal o Inexigibilidad de Licitación Pública (art. 89, Ley 8.666 /93) y del Nuevo Delito de Contratación Directa Ilegal (art. 337-e, cp)

Raquel Lima Scalcon / Felipe Longobardi Campana

Constitucionalidade do Direito ao Erro do Gestor Público do art. 28 da Nova LINDB • 45

Constitutionality of the Right to Error of the Public Manager of art. 28 of the New LINDB

Constitucionalidad del Derecho al Error del Administrador Público del art. 28 del Nuevo LINDB

Juliana Bonacorsi de Palma e André Rosilho

LINDB, Covid-19 e Sanções Administrativas Aplicáveis a Agentes Públicos • 55

LINDB, Covid-19 and Administrative Sanctions Applicable to Public Agents

LINDB, Covid-19 y Sanciones Administrativas Aplicables a Agentes Públicos

Rafael Maffini

Participación Ciudadana Colaborativa, Rendición de Cuentas y Fiscalización. El caso de México • 71

Participação cidadã colaborativa, accountability e fiscalização. O caso do México

Public participation, accountability and oversight, The case of Mexico

Freddy Mariñez Navarro

ARTIGOS

Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19 • 87

Emergency in Access to Information: The Use of the Access to Information Law in the Federal Government During the Covid-19 Pandemic

Emergencia en el Acceso a la Información: El Uso de la Ley de Acceso a la Información en el Gobierno Federal Durante la Pandemia del Covid-19

Ana Maria Barcellos Malin, Diogo Luiz De Jesus Moreira, Livia Neto Machado, Marcia Maria Melo Quintal e Thiara Dos Santos Alves

Auditoria Just-in-Time e Gestão de Riscos no Contexto da Covid-19: A Experiência do ICMBio • 95

Just in Time Auditing and Risk Management in the Context of Covid-19: The ICMBio experience

Auditoria Just-in-Time y Gestión de Riesgos en el contexto de Covid-19: La experiencia ICMBio

Patricia Alvares de Azevedo Oliveira e Fernanda Guedes Araujo

Diagnóstico do Ageism no Serviço Público Brasileiro: A Necessidade de Combater o Preconceito Projetado para o Futuro do Servidor • 106

Diagnosis of ageism in the Brazilian public service: the need to combat the prejudice projected for the future of the civil servant

Diagnóstico de discriminación por edad en el servicio público brasileño: la necesidad de combatir el prejuicio proyectado para el futuro del funcionario

Sérgio Tadeu Neiva Carvalho

DOSSIÊ • CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

O Farol da Integridade Pública: Um Estudo de Caso sobre o Programa de Integridade da CGU • 122

THE PUBLIC INTEGRITY LIGHTHOUSE: a case study on the CGU integrity program

EL FARO DE INTEGRIDAD PÚBLICA: un estudio de caso sobre el programa de integridad de CGU

Dalila Martins Viol

A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing • 142

Who are you loyal to? Motivations for whistleblowing

¿A quién eres leal? Motivaciones para el whistleblowing

Pâmela de Rezende Côrtes

Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19¹

Emergency in Access to Information: The Use of the Access to Information Law in the Federal Government During the Covid-19 Pandemic

Emergencia en el Acceso a la Información: El Uso de la Ley de Acceso a la Información en el Gobierno Federal Durante la Pandemia del Covid-19

Ana Maria Barcellos Malin², Diogo Luiz De Jesus Moreira³, Livia Neto Machado⁴, Marcia Maria Melo Quintslr⁵ e Thiara Dos Santos Alves⁶

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v13i23.334>

Resumo: A pesquisa, realizada no âmbito do projeto “Covid-19: acesso à informação pública”, monitora e analisa os textos dos pedidos de informação dirigidos ao governo federal relacionados à Covid-19 e as respectivas respostas, via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão, criado para atender a Lei de Acesso à Informação (LAI Lei nº 12.527/2011). Os resultados parciais da pesquisa apontam três fortes tônicas quanto às finalidades dos pedidos: solicitar esclarecimentos, cobrar explicações e providências e pedir proteção econômica. Os estudos relativos ao primeiro semestre de 2020 mostraram que os pedidos de informação majoritariamente tratavam do auxílio emergencial. Pelo lado das respostas destaca-se que a esmagadora maioria foi oficialmente informada como sendo “reencaminhamento para a e-Ouvidoria” ou “não serem consideradas solicitação de informação”. Conclui sobre a necessidade de uma ampla campanha de esclarecimento sobre a qual canal recorrer entre e-SIC e e-Ouv não só para o cidadão, mas também para a burocracia pública federal.

Palavras-chave: Lei de Acesso à Informação; Covid-19; Transparência.

Abstract: The research, carried out within the scope of the project “Covid-19: access to public information”, monitors and analyzes the texts of information requests addressed to the federal government related to Covid-19 and the respective responses, through the Electronic System of the Citizen Information Service, created to comply with the Access to Information Law (AIL). The partial results of the research point out three strong tones regarding the purposes of the requests: request clarifications, demand explanations and measures and ask for economic protection. The studies about the first half of 2020 showed that the majority of requests for information dealt with emergency aid. On the side of the answers, it is noteworthy that the overwhelming majority was officially reported as “forwarding to the e-Ombudsman” or “not being considered a request for information”. Concludes on the need for a broad campaign of clarification on which channel to turn between e-SIC and e-Ouv, not only for the citizen, but also for the federal public bureaucracy.

Keywords: Access to Information Law; Covid-19; Transparency.

1 Artigo submetido em 27/08/2020 e aprovado em 18/05/2021.

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

3 Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

4 Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).

5 Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

6 Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Resumen: La investigación, realizada en el marco del proyecto “Covid-19: acceso a la información pública”, monitorea y analiza los textos de las solicitudes de información dirigidas al gobierno federal relacionadas con Covid-19 y las respectivas respuestas, a través del Sistema Electrónico del Servicio de Información al Ciudadano, sistema creado para cumplir con la Ley de Acceso a la Información (LAI). Los resultados parciales de la investigación señalan tres tonos fuertes con respecto a los propósitos de las solicitudes: solicitar aclaraciones, exigir explicaciones y medidas y pedir protección económica. Los estudios del primer semestre de 2020 mostraron que la mayoría de las solicitudes de información se referían a ayudas de emergencia. Por el lado de las respuestas, cabe destacar que la inmensa mayoría fue informada oficialmente como “remitiendo al Defensor del Pueblo” o “no siendo considerada una solicitud de información”. Concluye sobre la necesidad de una amplia campaña para aclarar qué canal usar entre e-SIC y e-Ouv, no solo para el ciudadano, sino también para la burocracia pública federal.

Palabras clave: Ley de Acceso a la Información; Covid-19; Transparencia.

1. INTRODUÇÃO

O projeto de pesquisa “Covid-19: acesso à informação pública”, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e o Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, é uma iniciativa que visa contribuir para a formação de pesquisadores sobre transparência e acesso à informação para o controle social das ações governamentais no país.

Neste sentido, o objetivo da pesquisa é monitorar e analisar os pedidos de informação dirigidos ao governo federal via Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), criado para atender a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei nº 12.527/2011), relacionados à Covid-19 e respectivas respostas. Aqui é apresentada a síntese dos resultados referentes ao 1º semestre de 2020.

Para além do olhar quantitativo, os pesquisadores analisam os textos dos pedidos de informação e das respostas recebidas, o que permite perceber as dimensões humana e política durante esta fase de crise. Os comunicados parciais da pesquisa (MALIN *et al.*, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d) trazem variados exemplos de pedidos e respostas.

A análise dos textos das respostas, por outro lado, permite uma visão do funcionamento da burocracia pública e representa um esforço de tornar mais inteligível a complexidade dos múltiplos canais digitais de interação entre cidadão e governo. Este olhar é especialmente importante quando se considera que a transparência depende não apenas da aprovação de leis, mas envolve um repensar completo de como as agências governamentais compilam, administram, organizam, usam, preservam ou destroem informações (AYLLÓN, 2015, p. 21, tradução nossa).

2. METODOLOGIA

A pesquisa utiliza a base de dados em formato aberto dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC, disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx>. A extração dos dados acontece, regularmente, no dia 1º do mês subsequente. Nesta base, estão registrados e detalhados os pedidos atendidos e sem restrição de sigilo. Nela foram selecionados os pedidos que continham os descritores corona e/ou covid na pergunta e aqueles que a administração pública classificou como Coronavirus (Covid-19).

Neste subconjunto, foi aplicada a metodologia de análise de conteúdo (MORAES, 1999) visando identificar as motivações dos pedidos. Foram identificadas três fortes tônicas categorizadas pelos pesquisadores quanto às finalidades de “Solicitar esclarecimentos”, de “Cobrar explicações e providências” e de “Pedir proteção econômica”. Foi ainda estabelecido um grupo complementar, com assuntos diversos (“Outros pedidos”).

- “Solicitar esclarecimentos”: inclui pedidos de informação sobre combate e prevenção à Covid-19; viagens no período da pandemia; funcionamento dos serviços públicos pré-existentes à pandemia;
- “Cobrar explicações e providências”: tanto inclui pedidos de informação relativos à prestação de contas, *accountability* e transparência por parte do Estado, como cobranças de explicações diante da negativa de concessão do auxílio emergencial (motivos da negativa e como contestá-la) e dos equívocos nas bases de dados do governo;
- “Pedir proteção econômica”: inclui pedidos de informação relativos à proteção econômica,

com apelos pessoais por sobrevivência e para o recebimento do auxílio emergencial, assim como demandas de empresas e prefeituras;

- “Outros pedidos”: pedidos com assuntos diversos e díspares.
- Para análise das respostas aos pedidos foram usadas as classificações oficialmente informadas como “Tipo de resposta” na base de dados.

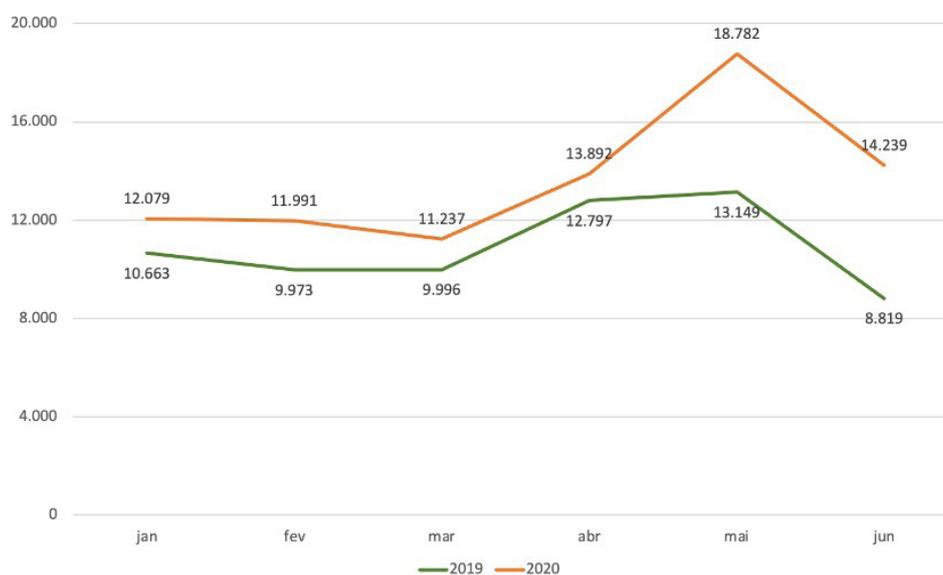
Para viabilizar este estudo procedeu-se ao método de seleção de amostragem estratificada proporcional aos tamanhos dos estratos. Foram definidas como estratos as quatro semanas do mês. A seleção dos pedidos foi feita de maneira sistemática, ou seja, dentro de cada semana, foi selecionado um pedido,

com o início aleatório e, a partir dele, foi selecionado outro pedido a partir de uma sequência preestabelecida, com repetição desse procedimento até o retorno ao primeiro pedido selecionado.

3. RESULTADOS

Como pano de fundo destaca-se que o número total de pedidos de informação feitos pela sociedade brasileira vem aumentando ano a ano, desde que a lei entrou em vigor, com incremento anual mínimo de 4% e máximo de 14% (MALIN *et. al.*, 2020a). Para o período aqui estudado, em todos os meses do 1º semestre de 2020, o número total de pedidos de acesso à informação foi superior ao de 2019, conforme pode ser visto no gráfico 1.

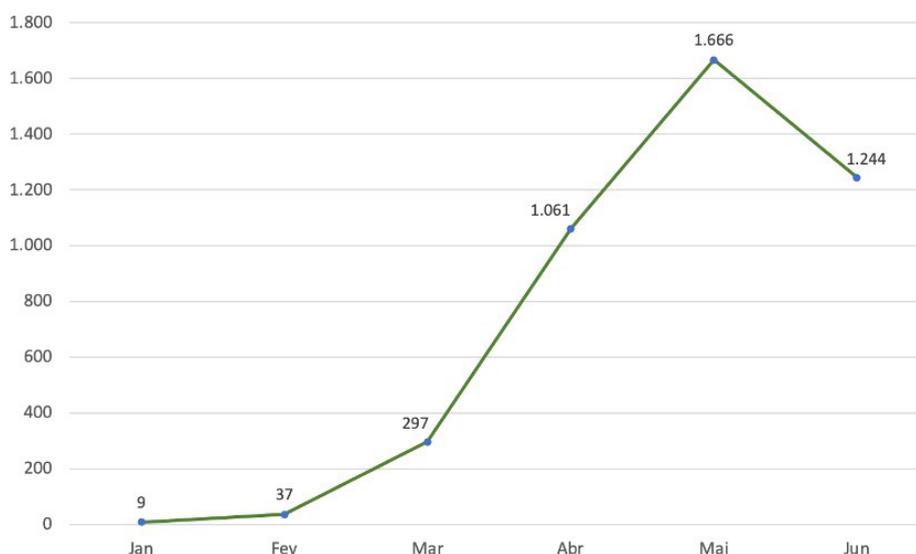
GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO 1º SEMESTRE DE 2019 E 2020



Fonte: Autoria própria a partir de <http://esic.cgu.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualPedidos.aspx>.

O primeiro pedido de informação sobre a Covid-19 foi recebido em 27 de janeiro de 2020, relativo a procedimentos de saúde em hospitais universitários. As solicitações relativas ao tema cresceram e chegaram ao pico em maio, quando foram localizados 1.666 pedidos, representando 8,9% do total, o maior percentual do semestre. A evolução do número de pedidos de acesso à informação relacionados à Covid-19 no 1º semestre de 2020 consta no gráfico 2.

GRÁFICO 2 - NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO RELACIONADOS À COVID-19 NO 1º SEMESTRE DE 2020



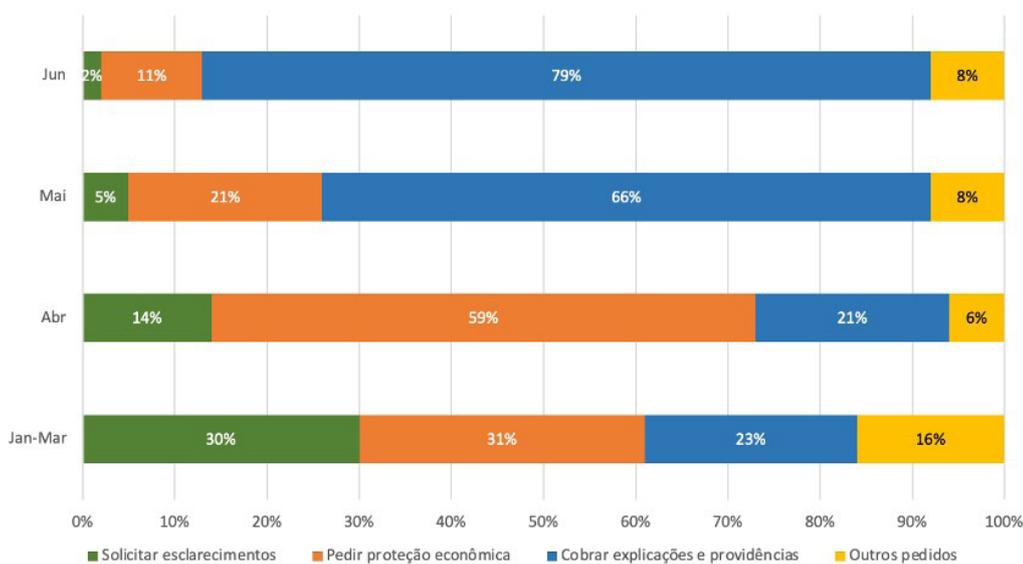
Fonte: Autoria própria.

A análise dos textos destes pedidos apontou que no 1º trimestre do ano as categorias “Solicitar esclarecimentos” e “Cobrar explicações e providências” concentraram 61% das motivações dos pedidos de informação. No primeiro caso, a incidência diminuiu durante os meses seguintes, indicando, possivelmente, maior convivência da população com a nova situação. No segundo caso, houve uma pequena

queda em abril, com um movimento crescente nos últimos meses, conforme o gráfico 3.

Em abril, à medida que a emergência de saúde pública e a crise econômica se acentuaram, o e-SIC se tornou um canal utilizado pela população carente para solicitar informações sobre o auxílio emergencial. O resultado foi que 59% dos pedidos de informação foram relativos a Pedir proteção econômica.

GRÁFICO 3 - DISTRIBUIÇÃO DE CADA CATEGORIA AO LONGO DO 1º SEMESTRE DE 2020



Fonte: Autoria própria.

No mês seguinte, maio, a quantidade de pedidos relacionados a Cobrar explicações e providências cresceu significativamente. Se no trimestre inicial a categoria abarcava pedidos relativos a *accountability* e transparência das ações de governo, no 2º trimestre houve uma mudança de tônica na cobrança de explicações: foram questionados os motivos das negativas individuais de concessão do auxílio emergencial e denunciados erros nos cadastros e nas bases de dados do governo em que se baseia sua concessão.

Em junho, a categoria “Cobrar explicações e providências” quase atingiu 80% dos pedidos de informação, abarcando, também, cobranças relativas a denúncias de irregularidades no recebimento do auxílio emergencial.

As nuvens de palavras ilustram os termos mais usuais nos pedidos relacionados à Covid-19 no 1º trimestre de 2020 e no 2º trimestre, quando havia, de fato, um quadro estabelecido de emergência de saúde pública e paralisação econômica no país.

FIGURA 1 - NUVEM DE PALAVRAS DOS PEDIDOS DO 1º TRIMESTRE DE 2020



Fonte: MALIN et al., 2020d.

FIGURA 2 - NUVEM DE PALAVRAS DOS PEDIDOS DO 2º TRIMESTRE DE 2020.



Fonte: MALIN et al., 2020d.

Ao analisar os tipos de resposta aos pedidos relacionados à Covid-19, registrou-se percentual de acesso negado baixo em todos os meses, além de decrescente. Também se pode observar que o acesso concedido caiu de 44% para 16% do total, sendo que o 1º trimestre, quando predominaram os pedidos categorizados como “Solicitar esclarecimentos”, concentrou a maior incidência de acesso concedido.

QUADRO 1 - CONSOLIDAÇÃO DAS RESPOSTAS DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS

DESCRIÇÃO	2020			
	JANEIRO A MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO
Acesso concedido	44%	26%	18%	16%
Acesso negado	4%	6%	3%	2%
Encaminhado para o e-OuV	34%	23%	59%	58%
Não se trata de solicitação de informação	8%	41%	17%	21%
Outros tipos	10%	4%	3%	3%

Fonte: Autoria própria.

A explicação reside na alta incidência de encaminhamentos para o Sistemas de Ouvidoria do Poder Executivo Federal (e-Ouv) e de pedidos que foram considerados como Não se trata de solicitação de informação. A pesquisa registrou embora não tenha feito uma análise quantitativa a este respeito a ausência de critério na administração federal para a tomada de uma ou outra decisão. Um mesmo tipo de pedido, como informações sobre a devolução do auxílio emergencial, ora é tratado de uma forma, ora de outra, ora como acesso concedido. Além disto, como apontam alguns pedidos e suas respectivas respostas analisadas, o cidadão foi colocado em uma situação de *loop*, orientado a ir de um canal a outro sem obter respostas ou esclarecimento.

É importante assinalar que a maior parte dos pedidos relacionados à Covid-19 ficou no âmbito do Ministério da Cidadania, responsável por conceder o auxílio emergencial: em maio foram 77%, em junho 87% dos pedidos. Assim, o tipo de resposta dada por este órgão acabou prevalecendo como representação das diferentes formas como o governo federal lidou com os pedidos de acesso à informação relativos à pandemia.

4. CONCLUSÕES

Destaca-se que, no 1º semestre de 2020, quando se instalou a pandemia, as solicitações recebidas via LAI relacionados à Covid-19, majoritariamente, tratavam do auxílio emergencial, refletindo a relevância da situação dramática de sobrevivência econômica.

A leitura dos textos dos pedidos indicou a popularização do uso do e-SIC durante a pandemia,

diferente do padrão dos demandantes letrados na vocação da LAI, mostrando a visibilidade alcançada pelo sistema como canal de comunicação para uma população com, aparentemente, baixo grau de instrução, mas que a utilizou ativamente para denunciar erros em bases de dados cadastrais do governo, apresentar denúncias, solicitar a concessão de auxílio e diversas outras providências. A explicação para este comportamento pode estar associada ao marketing desenvolvido para os e-SIC incluindo logomarca e posicionamento nos sites governamentais.

Observa-se também que, embora os pedidos analisados tenham sido encaminhados pelos cidadãos por meio do e-SIC, o conteúdo de inúmeros pedidos revelou demandas que não se enquadram no escopo da LAI, mas que são manifestações que deveriam ter sido encaminhadas às Ouvidorias. Mesmo existindo comunicação entre os sistemas e-OUV e e-SIC, de modo que uma demanda apresentada em um sistema possa ser encaminhada para o outro, ficou evidente a necessidade de articulação entre os diferentes canais de comunicação do governo federal com a sociedade. Assim como de uma ampla campanha de esclarecimento, não só para o cidadão, mas também para a burocracia pública federal, sobre a qual canal recorrer entre e-SIC e e-Ouv.

O cumprimento dos preceitos de transparência, *accountability* e direito à informação não depende apenas da aprovação de leis, mas envolve repensar atribuições das agências governamentais relativamente à gestão, organização, uso e preservação das informações.

REFERÊNCIAS

- AYLLÓN, S. L. *El acceso a la información como um derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. Ciudad de México: INAI, 2017 (Cuadernos de Transparencia, 17)
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*: edição extra 221-A, seção 1, Brasília, DF, p. 1-4, 18 nov. 2011.
- MALIN, A. M. B. *et al. Covid-19: acesso à informação pública. Informação em tempos de pandemia*. n. 1 abr. Rio de Janeiro: Observatório de Gestão Pública da Informação, 2020a.
- MALIN, A. M. B. *et al. Covid-19: acesso à informação pública. LAI na pandemia: o Ministério da Cidadania frente aos pedidos de proteção econômica*. n. 2 maio. Rio de Janeiro: Observatório de Gestão Pública da Informação, 2020b.
- MALIN, A. M. B. *et al. Covid-19: acesso à informação pública. LAI na pandemia: a desorganização das informações do governo como obstáculo ao recebimento do auxílio emergencial*. n. 3 jun. Rio de Janeiro: Observatório de Gestão Pública da Informação, 2020c.
- MALIN, A. M. B. *et al. Covid-19: acesso à informação pública. LAI na pandemia: somente 16% dos pedidos sobre o novo coronavírus com acesso concedido em junho*. n. 4 jul. Rio de Janeiro: Observatório de Gestão Pública da Informação, 2020d.
- MORAES, R. Análise de conteúdo. *Revista Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.



Ana Maria Barcellos Malin

<https://orcid.org/0000-0001-5475-7963>

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil
anamalin@terra.com.br

Professora Associada UFRJ, Pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação UFRJ/IBICT, Membro da Associação Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação (ANCIB) e da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo das Públicas (ANEPCP), Coordenadora do Observatório de Gestão Pública da Informação (obgi.org).



Lívia Neto Machado, Brasil

<https://orcid.org/0000-0002-7305-7820>

Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), Brasil
livianeto@gmail.com

Mestra em Ciência da Informação pelo PPGCI/UFRJ-IBICT. Graduada em Comunicação Social/ Jornalismo e Relações Públicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Analista Executiva no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro).



Diogo Luiz De Jesus Moreira

<https://orcid.org/0000-0003-3945-3579>

Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Brasil
diogo.ljm@gmail.com

Mestre em Ciência da Informação pelo PPGCI/UFRJ-IBICT. Graduado em Sistemas de Informação pela Universidade de Vassouras. Tecnologista em Saúde Pública na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).



Marcia Maria Melo Quintslr

<https://orcid.org/0000-0003-1737-4124>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Brasil
marciameloq@gmail.com

Doutoranda e mestra em Ciência da Informação pelo PPGCI/UFRJ-IBICT. Graduada em Matemática pela UFRJ. Tecnologista do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), onde atuou como Diretora de Pesquisas e coordenou estatísticas sobre condições de vida, consumo, trabalho e preços. Preside o Comitê Executivo do Instituto Interamericano de Estatística (IASI).



Thiara Dos Santos Alves

<https://orcid.org/0000-0001-5168-6530>

Arquivo Nacional, Brasil
thialves@yahoo.com.br

Doutoranda pelo PPGCI/UFRJIBICT. Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduada em História e em Arquivologia pela UFMG. Arquivista no Arquivo Nacional.