

# Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19<sup>1</sup>

*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<sup>2</sup>, Diogo Luiz De Jesus Moreira<sup>3</sup>, Livia Neto Machado<sup>4</sup>, Marcia Maria Melo Quintslr<sup>5</sup> e Thiara Dos Santos Alves<sup>6</sup>

<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.

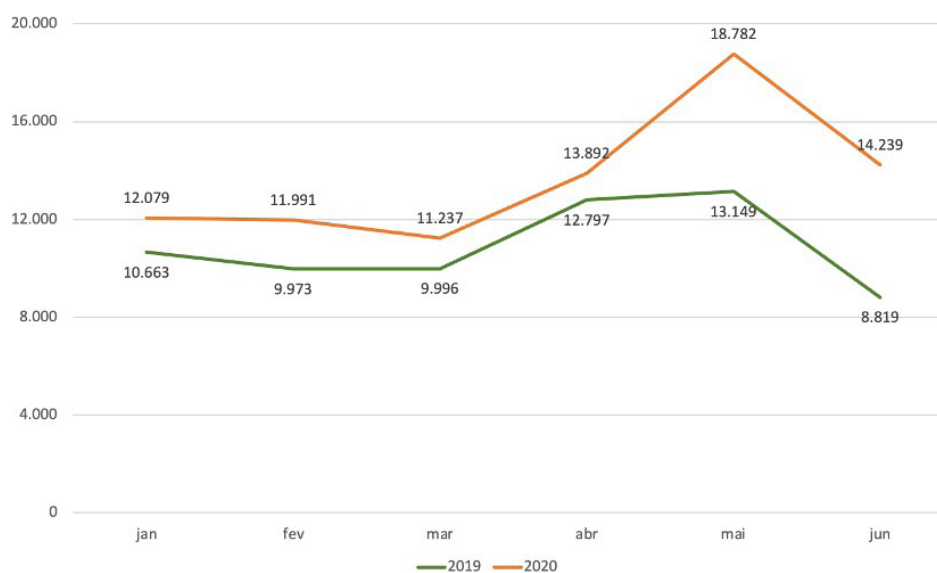
Para viabilizar este estudo procedeu-se ao método de seleção de amostragem estratificada proporcional aos tamanhos dos estratos. Foram definidas como estratos as quatro semanas do mês. A seleção dos pedidos foi feita de maneira sistemática, ou seja, dentro de cada semana, foi selecionado um pedido,

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.

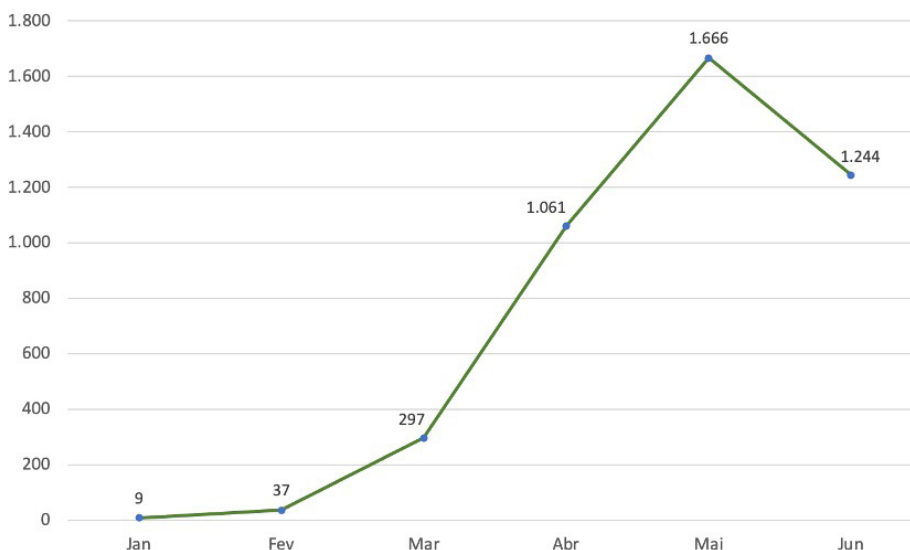
**GRÁFICO 1 - COMPARAÇÃO DO NÚMERO TOTAL DE PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO 1º SEMESTRE DE 2019 E 2020**



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**



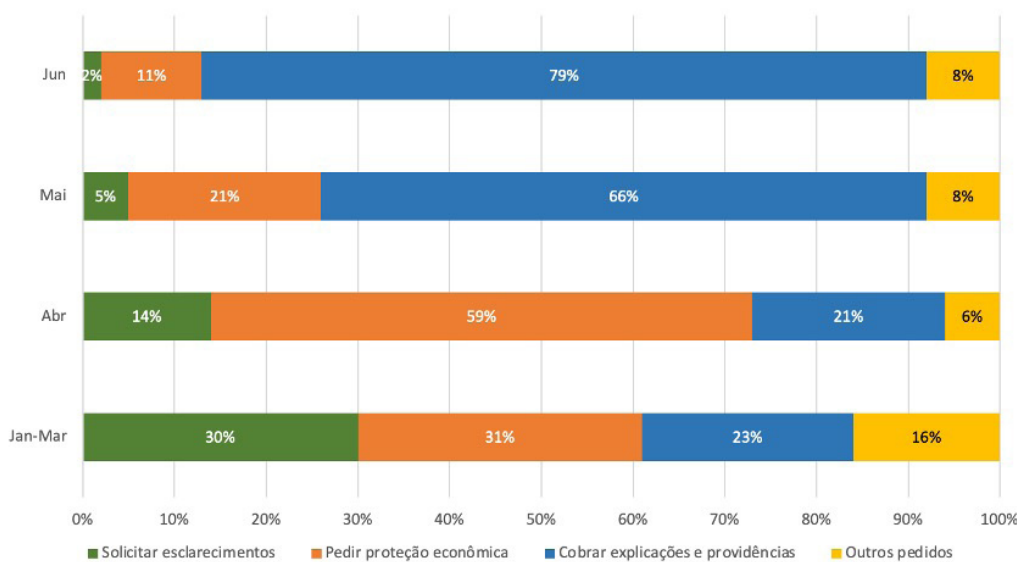
Fonte: Autoria própria.

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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto: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.