



XXI ENANCIB

Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação

50 anos de Ciência da Informação no Brasil:
diversidade, saberes e transformação social

Rio de Janeiro • 25 a 29 de outubro de 2021

XXI Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação – XXI ENANCIB

GT-5 – Política e Economia da Informação

PANDEMIA ALÉM DOS NÚMEROS: DADOS ABERTOS E LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

PANDEMIC BEYOND THE NUMBERS: OPEN DATA AND ACCESS TO INFORMATION LAW

Ana Maria Barcellos Malin - Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (IBICT/UFRJ)

Marcia Maria Quintslr - Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (IBICT/UFRJ)

Lívia Neto Machado - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro)

Diogo Luiz de Jesus Moreira - Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (IBICT/UFRJ)

Thiara dos Santos Alves - Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia/Universidade Federal do Rio de Janeiro (IBICT/UFRJ)

Modalidade: Trabalho Completo

Resumo: Partindo do questionamento de como se deu o uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) no contexto da pandemia de Covid-19 e de qual a importância dos Dados Governamentais Abertos (DGA) para esta análise, este artigo tem o objetivo de explorar as potencialidades dos DGA para monitoramento da transparência, da *accountability* e da prestação dos serviços públicos nas dimensões políticas e humanas. O estudo empírico consistiu na análise de solicitações e respostas sobre a pandemia registradas de janeiro a junho de 2020 na base de dados abertos vinculada à LAI, disponibilizada pela Controladoria-Geral da União. Foram explorados os conceitos de direito de acesso à informação, dados abertos e transparência integrados à política pública em informação, como características de um Estado Informacional. Observou-se que os DGA podem ampliar a qualidade da transparência, viabilizando não apenas acesso às informações, mas também inferências verificáveis, ainda que seu uso e interpretação exijam competências multidisciplinares. A base analisada foi avaliada positivamente, pois atende às “leis” e aos princípios que pautam os DGA. Registrou-se a percepção de que o uso de DGA requer tradução entre a complexidade informacional do Estado e as necessidades de informação do cidadão para uma sociedade democrática e inclusiva, cabendo à Ciência da Informação constituir esse elo tradutor.

Palavras-Chave: dados governamentais abertos; covid-19; transparência; acesso à informação; estado informacional.

Abstract: Based on the question of how the Access to Information Law (AIL) was used in the context of the Covid-19 pandemic and the importance of Open Government Data (DGA) for this analysis, this article aims to explore the potential of OGD for monitoring transparency, accountability, and public service delivery in political and human dimensions. The empirical study consisted of the analysis of requests and responses about the pandemic from January to June 2020 recorded in the open data base linked to the AIL, made available by the Office of the Comptroller General. The concepts of right to

access information, open data, and transparency integrated into public policy on information, as characteristic of an Informational State, were explored. It was observed that OGD can extend the quality of transparency by enabling not only access to information, but also verifiable inferences, even though their use and interpretation require multidisciplinary skills. The base analyzed was evaluated positively, because it meets the “laws” and principles that guide OGD. It was registered the perception that the use of OGD requires translation between the informational complexity of the State and the information needs of the citizen for a democratic and inclusive society, and it is up to Information Science to constitute this translating link.

Keywords: open government data; covid-19; transparency; access to information; informational state.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 ressaltou a percepção de que informações circulantes são tão importantes quanto ações epidemiológicas para a manutenção da saúde e da vida. E, no caso brasileiro, também para a vigilância que se exerce sobre o poder fortalecido dos executivos governamentais, necessário à coordenação de ações para a preservação da vida humana, de forma justa e democrática.

Durante os primeiros meses desta pandemia no Brasil (março a agosto de 2020) foi desenvolvida a pesquisa “Covid-19: acesso à informação pública”, que consistiu na análise de solicitações de informações e respostas do governo federal sobre o novo coronavírus registradas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), criado para atender à Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527/2011.

Como parte deste projeto e partindo do questionamento de como se deu o uso da LAI no contexto da pandemia e de qual a importância dos Dados Governamentais Abertos (DGA) para esta análise, o presente artigo tem o objetivo de explorar as potencialidades dos DGA para monitoramento da transparência, da *accountability* e da prestação dos serviços públicos em suas dimensões políticas e humanas. Este trabalho desenvolve um estudo empírico a partir das bases de dados abertos vinculadas à LAI, disponibilizadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), no período de janeiro a junho de 2020. São trabalhados os conceitos de direito de acesso à informação, dados abertos e transparência, integrados à política pública em informação, que caracterizam a vigência de um Estado Informacional.

Os resultados apontam que os DGA têm potencialidade para ampliar a qualidade da transparência, possibilitando não apenas acesso a informações, mas também inferências verificáveis, ainda que o uso e interpretação de tais bases exijam habilidades multidisciplinares, recursos tecnológicos, capacidade analítica e competência em informação.

Além disso, avalia positivamente a base de dados aqui explorada por atender às “leis” e aos princípios que pautam os dados abertos, cabendo alguns destaques: pode ser encontrada e indexada na *Web*; não existe dispositivo legal impeditivo de sua replicação; os dados são completos e são aqueles originalmente coletados; são atuais e acessíveis para diferentes públicos e usos.

Conclui-se que, para ampliar a participação democrática, essa ferramenta requer um tradutor entre a complexidade informacional do Estado e as necessidades de informação do cidadão. Cabe à Ciência da Informação (CI) empreender pesquisas utilizando dados abertos para compreensão das relações entre Estado e sociedade perpassadas pela informação, promovendo a democracia e a inclusão social.

2 DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS: UMA FERRAMENTA PARA TRANSPARÊNCIA NO ESTADO INFORMACIONAL

As relações e a rede de negócios internacionais propiciados principalmente após a II Guerra Mundial, segundo Braman (2006), induziram pesquisadores a cogitar o fim do Estado. Contudo, o que de fato ocorreu, de acordo com a autora, foi um novo deslocamento no exercício do poder de Estado, com a ampliação da relevância da informação como instrumento de poder, face os intensivos desenvolvimento e uso de tecnologias da informação e comunicação.

Braman (2006) aponta que o Estado burocrático do bem-estar social, marcado pelo poder estrutural e por políticas sociais e trabalhistas nas últimas décadas do século XIX até o fim da II Grande Guerra Mundial, foi substituído por uma nova forma de governo: o Estado Informacional. Este é caracterizado pela proeminência do uso do poder informacional pelo Estado, que implica na manipulação das bases informacionais, e pela ação do Estado em forma de rede com entidades estatais e não estatais.

A discussão trazida neste trabalho, sobre as potencialidades dos DGA para monitoramento da transparência, da *accountability* e da prestação dos serviços públicos em suas dimensões políticas e humanas e para a Lei de Acesso à Informação, insere-se claramente no contexto de um Estado Informacional.

A LAI, marco datado de 2011, reorganiza e reestrutura a dimensão do espaço de circulação das informações entre Estado e sociedade, representando no Brasil avanço democrático e tecnológico (MALIN, 2012). Os DGA reforçam esse avanço e vão, também, ao

encontro da sustentação de relações democráticas, especialmente, no contexto do Estado Informacional, cujas características Braman (2006) aprofunda, destacando, por exemplo, que: cresce a capacidade do Estado em acessar informações sobre os indivíduos; esse crescimento não é observado com a mesma intensidade na direção contrária; há um vácuo de percepção sobre o Estado Informacional entre governantes e cidadãos; reduzem-se narrativas frente a imagens, frases curtas e gráficos, o que pode contribuir para simplificação inadequada de situação ou evento de interesse.

Braman (2006), ainda que fora do extremamente tenso e movimentado período de pandemia, que exacerba o papel da informação, reconhecia, no cenário informacional, as implicações das rápidas mudanças de sistemas legais que são afetadas por normas comportamentais e éticas, práticas culturais, formas de organização, pelo setor privado, pelas tecnologias e por formalidades e regulações de governos.

Em termos culturais são políticas que refletem o comprometimento com valores democráticos e de conquistas civilizatórias, como o direito humano à informação. Neste sentido, Bobbio (2015) cita Bentham, chamando atenção para a atualidade de sua abordagem em relação ao acesso à informação, introduzida por elementos do que atualmente se considera como prestação de contas.

Donde a pergunta clássica da filosofia política: *quis custodiet custodes* [quem vigia o vigilante/ quem cuida do cuidador]? Como bom democrata, Bentham deu sua resposta: o edifício deverá ser submetido à inspeção contínua não somente de pessoal qualificado, mas também do público. Com essa resposta, Bentham antecipava de algum modo o problema atualíssimo do direito de acesso à informação, que é uma das tantas formas do direito que o Estado democrático reconhece aos cidadãos [...] (BOBBIO, 2015, p. 47).

O enfoque atribuído por Capurro (2010) ao direito ao amplo acesso à informação complementa este aspecto, indo além. O autor realça o debate ético associado à política de informação e à requerida atenção às desigualdades socioeconômicas. Capurro associa as questões éticas informacionais a um olhar totalizante que não admite a omissão das dificuldades e necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis.

Este questionamento abre expectativas diante das mudanças nas relações de poder, especialmente no que diz respeito às demandas e esperanças de sociedades ou grupos sociais oprimidos ou marginalizados, e das novas formas criativas de conceber e praticar melhores condições de vida comum, levando em consideração singularidades históricas e culturais, bem como interações menos violentas e destrutivas do ambiente do que as geradas pela sociedade industrial (CAPURRO, 2010, p. 12, tradução nossa).

O acesso à informação e a transparência pública podem contribuir, pois, para a construção da cidadania, entendida como um *status* concedido aos indivíduos que participam integralmente na comunidade/sociedade (MARSHALL, 1963), e para um reequilíbrio nas relações entre cidadãos e poder público, entre governantes e governados. Transparência, participação e colaboração são pilares do que se entende por Governo Aberto (CRUZ-RUBIO, 2015) e têm por trás as seguintes ideias: “a de que a transparência promove a responsabilização (*accountability*); de que a participação melhora a eficácia governamental e a qualidade de tomar decisões e de que a colaboração incorpora os cidadãos nas ações do governo” (LACERDA; HELAL; CABRAL, 2017, p. 110).

A dimensão da transparência, que mais nos interessa neste trabalho, demanda ir além do acesso a informações, como já indicavam os aspectos destacados por Braman (2006) em referência ao Estado Informacional.

Michener e Bersch (2011) defendem que a transparência tem duas dimensões: visibilidade e possibilidade de inferência. Uma informação tem visibilidade quando é completa e fácil de ser localizada. Mas isso não basta, é preciso que a informação seja “verificável e utilizável”, útil para se chegar a conclusões razoavelmente seguras (MICHENER; BERSCH, 2011). Neste sentido, os autores apontam como a mediação até chegar ao público afeta a possibilidade de ter inferências verificáveis a partir de uma informação e defendem a disponibilização de dados crus (primários)¹.

Informações de fornecedores com fortes incentivos para “cozinhar” os dados merecem escrutínio, assim como informações fortemente mediadas. À medida que o grau de mediação aumenta – como a informação se torna menos “crua” – maiores oportunidades para manipular ou deturpar a informação muitas vezes se apresentam. Além disso, muita mediação pode tornar mais difícil a atribuição de responsabilidade por falta de transparência de qualidade. Mas os múltiplos graus de mediação nem sempre são os culpados. Muitas vezes, a seleção de apenas uma parte – uma amostra – de informação bruta pode distorcer as percepções, mesmo que apenas um grau de mediação tenha ocorrido. Em resumo, a forma como a informação é mediada afeta nossa capacidade de extrair inferências verificáveis da informação – sua inferibilidade (MICHENER; BERSCH, 2011, p. 2, tradução nossa)

Malin e Freitas (2018, p. 8) ressaltam que “transparência não é um atributo direto dos conteúdos, mas resultado das condições em que ocorrem a produção, o processamento,

¹ Os autores alertam, no entanto, que esses dados “crus” não são livres de problemas, sendo um exemplo o viés na seleção, quando só uma amostra enviesada de informação é disponibilizada, comprometendo a inferência (MICHENER; BERSCH, 2011).

arquivamento, acesso e uso da informação”. Neste sentido, Zorzal (2015) reforça o papel da LAI e a necessidade de assegurar sua efetividade.

A LAI é um instrumento a mais que promove a cultura do *disclosure*, da abertura, da transparência, da prestação de contas (*accountability*), que são princípios fundamentais nas organizações públicas, além de auxiliar na luta contra a corrupção. No entanto, para isso, será necessário assegurar a sua efetividade (ZORZAL, 2015, p. 25).

Nas últimas décadas, essas condições foram atravessadas pelo desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), com uso potencial na promoção da transparência. Passou-se da publicação sobre ações governamentais nos portais oficiais na Internet, para a possibilidade de consultas personalizadas a bases de dados até, nos últimos anos, chegar aos DGA (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010) – sendo um exemplo a base de dados observada nesta pesquisa.

O desenvolvimento das TICs passou a permitir ir além da publicação de relatórios ou o acesso a consultas a bases de dados. Tornou-se possível ofertar bases de dados em estado bruto, para serem livremente manipuladas, filtradas ou cruzadas com outras, inclusive permitindo a construção de novas aplicações e conhecimentos pela própria sociedade civil (VAZ; RIBEIRO; MATHEUS, 2010, p. 46).

São considerados Dados Governamentais Abertos aqueles que atendem aos seguintes princípios: 1- completos; 2- primários; 3- atuais; 4- acessíveis; 5- processáveis por máquina; 6- com acesso não discriminatório; 7- em formatos não proprietários; 8- com licenças livres (BRASIL, [s. d.]).

Além disso, Eaves (2009), ativista pelos dados abertos e especialista em políticas públicas propôs três “leis” para os DGA: 1- Se o dado não pode ser encontrado e indexado na *Web*, ele não existe; 2- Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; 3- Se algum dispositivo legal não permitir a sua replicação, ele não é útil.

Yu e Robinson (2012) ressaltam que o rótulo “aberto” tem um significado tecnológico (que sugere o uso de computadores para manipular informações de maneira mais eficiente) e um filosófico (relacionado à participação e ao engajamento, já que todos podem compartilhar, reutilizar e se beneficiar da informação).

Dados Governamentais Abertos, no entanto, também trazem complexidades que podem se transformar em obstáculos à transparência e aos processos de *accountability*. Dentre tais complexidades observa-se desde a forma como os dados são disponibilizados –

formato de difícil entendimento ou que exigem conhecimentos específicos para interpretação e uso (MOREIRA, 2015) – até o tipo de dado que tem sido publicizado. De acordo com Yu e Robinson (2012, p. 181, tradução nossa), “um governo pode fornecer dados abertos sobre tópicos politicamente neutros, mesmo que permaneça profundamente opaco e *unaccountable*”.

O fato de haver muitas bases de dados abertas não significa que haja, necessariamente, um Governo Aberto. Isso porque Governo Aberto diz tanto da busca pela eficiência na prestação de serviços públicos, com desenvolvimento de novos serviços centrados no cidadão, quanto do fortalecimento dos processos de *accountability* (MACHADO, 2020). É preciso saber distinguir:

Os dados abertos podem ser uma força poderosa para a *accountability* pública – podem tornar as informações existentes mais fáceis de analisar, processar e combinar do que nunca, permitindo um novo nível de escrutínio público. Ao mesmo tempo, as tecnologias de dados abertos também podem aprimorar a prestação de serviços em qualquer regime, mesmo que opaco. Quando os formuladores de políticas e o público usam o mesmo termo para esses dois benefícios importantes, os governos podem conseguir crédito por uma maior *accountability* pública simplesmente fornecendo tecnologia de dados abertos (YU; ROBINSON, 2012, p. 181-182, tradução nossa).

Logo, os benefícios e as vantagens da disponibilização de dados abertos são de esferas variadas. Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012) classificam tais benefícios e vantagens em três categorias: políticos e sociais (por exemplo, maior participação e auto responsabilização dos cidadãos), econômicos (como o desenvolvimento de novos produtos ou serviços) e operacionais e técnicos (a otimização de processos administrativos, por exemplo). Mas, não se pode negar seu potencial de promover controle social das ações governamentais.

Através da fiscalização das ações do Estado, do monitoramento de serviços e políticas públicas, da identificação de problemas, da proposta de soluções e da exigência de prestação de contas por parte dos agentes públicos, a sociedade pode participar da tomada de decisões do Estado. DGA podem configurar-se, portanto, como uma relevante ferramenta para o estabelecimento da cidadania (MOREIRA, 2015, p. 43).

No atual contexto social brasileiro, marcado principalmente por uma população majoritariamente com baixo nível de escolaridade, são necessários projetos voltados para a competência em informação, de forma a promover para os cidadãos o “desenvolvimento de habilidades e competências que permitam o uso consciente, criativo e benéfico da informação” (VITORINO; PIANTOLA, 2009, p. 131). Assim, ainda que os DGA não possam ser

colocados como meio inequívoco de aprimoramento dos processos de *accountability*, eles são vetores de fomento da transparência pública ao tornarem “as informações existentes mais fáceis de analisar, processar e combinar do que nunca, permitindo um novo nível de escrutínio público” (YU; ROBINSON, 2012, p. 182, tradução nossa). Sua utilização é primordial para pesquisadores, ativistas e todos aqueles interessados em aprofundar o olhar e lançar novas análises sobre o que tem sido feito pelo poder público, contribuindo para maior controle das ações do Estado pela sociedade.

3 METODOLOGIA

Para a realização da pesquisa empírica, de natureza descritiva e exploratória, foi utilizada como fonte a “Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC”², disponibilizada no sítio eletrônico da CGU.

Esta base, em formato aberto, permite consulta ao resumo e detalhamento da solicitação feita pelo cidadão, à categoria na qual o pedido foi enquadrado e à resposta dada pelos órgãos e entidades da administração pública, entre outras informações. Conforme esclarecimento dado pela CGU³, constam na base apenas os pedidos que já foram respondidos na data da extração, excetuando os que contêm informações restritas (pessoais ou sigilosas). Para este estudo, os dados foram extraídos sempre no 1º dia do mês subsequente ao período de estudo. Apenas para os estudos referentes a maio os dados foram extraídos em 2 de junho.

Depois de extraída em formato aberto CSV, a base foi importada para dentro de um software de gerenciamento de banco de dados, o *Microsoft Access*, respeitando um dicionário de dados (metadados), cujos campos estão descritos no quadro 1.

Quadro 1: Descrições dos campos da base de dados abertos do e-SIC

Identificador único do pedido (não mostrado no sistema); Número do protocolo do pedido; Nome do órgão superior destinatário do pedido; Nome do órgão destinatário do pedido; Descrição da situação do pedido; Descrição da situação do pedido; Data de abertura do pedido. Resumo do pedido; Detalhamento do pedido. Data limite para atendimento ao pedido; Informa se houve prorrogação do prazo do pedido; Informa se o pedido foi reencaminhado; Tipo de resposta escolhida pelo solicitante na abertura do pedido; Informa se o pedido foi aberto em um Balcão SIC ou pela Internet; Identificador único do solicitante (não mostrado no sistema); Assunto do pedido atribuído pelo SIC; Subassunto do pedido atribuído pelo SIC; Número de perguntas feitas no pedido; Data da resposta ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação "Em Tramitação"); Resposta ao pedido; Tipo resposta dada ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação "Em
--

² Disponível em:

http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DownloadPedidos/DownloadDados.aspx. Acesso em: 12 jun. 2021

³ Esclarecimento completo pode ser visto na nota explicativa 1 do Comunicado 2 da pesquisa “Covid-19: acesso à informação pública”. Disponível em: http://obgi.org/wp-content/uploads/2020/05/comunicado_02_VF.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

Tramitação"); Subtipo da resposta dada ao pedido (campo em branco para pedidos que ainda estejam na situação "Em Tramitação").

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

Com a importação dos dados para o *Microsoft Access*, foi possível processá-los de forma automatizada a partir da aplicação de uma linguagem de consulta estruturada, também conhecida como *Structured Query Language* – SQL, como por exemplo, "Total geral de pedidos (consolidado)"; "Total geral de pedidos (detalhado)"; "Total e percentual de pedidos categorizados como Coronavírus (COVID-19)"; "Total e percentual de pedidos contendo os termos 'corona' e/ou 'covid' por mês".

Para análise dos textos das perguntas e respostas feita na primeira etapa deste projeto, que gerou quatro comunicados de pesquisa⁴, foram considerados os pedidos que a administração pública classificou como "Coronavírus (COVID-19)" e os que continham os termos "corona" e/ou "covid" na pergunta. Deste universo foram selecionadas amostras aleatórias, estratificadas proporcionais, com confiabilidade de 95% e margem de erro de 6% para estimar proporção igual a 0,5%⁵.

Vale ressaltar que a categoria "Coronavírus (COVID-19)" surgiu em 11 de março de 2020 e, a partir de então, abarcou pedidos sobre o tema dirigidos às mais diversas áreas.

Por fim, os casos ilustrativos aqui trazidos foram destacados a partir de leitura de 10% dos registros das amostras extraídas da base de dados abertos na primeira etapa do projeto. Para tanto, para cada um dos quatro períodos de análise, foi sorteado um ponto de partida. A partir dele, o próximo registro foi escolhido com intervalo de 10 registros, até o retorno ao ponto de partida. Dessa forma ficou assegurada, a essa leitura flutuante, a observação de casos aleatórios, com espalhamento temporal.

4 RESULTADOS

Uma primeira observação relevante desta pesquisa diz respeito à qualidade da base de dados abertos dos pedidos e respostas. A base se encontra alinhada às três "leis" e aos oito princípios que pautam os dados abertos. Quanto às "leis", foi possível identificar que ela pode ser encontrada e indexada na *Web*, está disponível em formato compreensível por máquina e não possui dispositivo legal que impeça a sua replicação.

⁴ Disponíveis em: <http://obgi.org/>. Acesso em: 3 jun. 2021.

⁵ A metodologia para o desenho das amostras e os procedimentos de seleção da amostra podem ser consultados em: http://obgi.org/wp-content/uploads/2020/05/comunicado_02_VF.pdf. Acesso em: 13 jun. 2021.

Em relação aos princípios, observa-se que os dados desta base estão disponíveis em sua plenitude (completos), publicados na forma coletada na fonte (primários), disponíveis rapidamente para preservar o seu valor (atuais), disponibilizados para o público mais amplo possível e propósitos variados (acessíveis), estruturados para o seu processamento automatizado (por máquina), disponíveis a todos (acesso não discriminatório), disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo (formatos não proprietários) e não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial (livres de licenças).

A extração e análise dos dados permitiu avançar na compreensão de como o sistema estabelecido pela administração federal para atender à Lei de Acesso à Informação foi utilizado durante os primeiros seis meses de 2020, para pedidos relacionados à pandemia de Covid-19. Consultar o texto dos pedidos e respostas, para além dos números de atendimento disponibilizados em relatórios e painéis na Internet, evidenciou o quanto as solicitações eram intensivas em elementos humanos e da vida prática, mas também em aspectos de ordens social, econômica e política.

Em um primeiro momento, abarcavam dúvidas referentes ao atendimento por órgãos e entidades públicas a partir da declaração da pandemia. Incluíam também questões a respeito de medidas de combate e de prevenção da propagação do vírus, cobrindo tópicos diversificados, dentre eles viagens, trabalho remoto e uso de máscaras.

Para além desses aspectos de ordem mais prática, foram registradas demandas por prestação de contas a respeito das ações do governo federal durante a pandemia, indicando o papel da LAI na promoção da *accountability* pública.

No dia 31 de janeiro, antes da confirmação de qualquer caso de Covid-19 no Brasil, uma primeira consulta feita via e-SIC referia-se ao possível cancelamento do Carnaval. Destaca-se nesse momento de análise, ainda, o pedido de acesso aos exames realizados pelo presidente sobre o vírus após retornar de viagem aos Estados Unidos. Tópicos com implicações diversificadas foram pontuados, como os exemplos apresentados no quadro 2.

Quadro 2: Exemplos de demandas enviadas pelo e-SIC

“O povo brasileiro quer saber o resultado do exame do presidente, como manda a lei de informação e transparência e decisão recente do ministro do STF Alexandre de Moraes”.
“O consulado do Brasil em Sydney publicou há 7 horas a seguinte mensagem" VOO DE REPATRIAÇÃO - ALTERAÇÃO DE DATA O voo de repatriação foi confirmado para 21/04, terça, às 12h00, partindo de Sydney. Esclarecemos que a alteração da data se deve a questões operacionais da empresa vencedora da licitação para o fretamento. Pedimos aos passageiros marcados no voo que acompanhem seus e-

mails para confirmações formais e eventuais avisos necessários. Peço por favor que esclareça o valor do fretamento da aeronave realizado pela embaixada. Atenciosamente”.

“Olá, solicito o numero de presos que estão com COVID-19 e número de óbitos por COVID-19. Atualizados, por favor. Agradeço, xxxx”.

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

A pandemia provocou justificadas e numerosas demandas por subsídio ou apoio econômico, por parte de empresas e pessoas físicas. Em especial, as solicitações relacionadas ao auxílio emergencial demonstravam a vulnerabilidade e urgência das situações vivenciadas, como ocorre nos textos reproduzidos no quadro 3.

Quadro 3: Exemplos de demandas enviadas pelo e-SIC

“Venho por meio dessa a vossa excelência pedi o benefício de 200 reais, por está desempregada e sem recursos. Se não for por meio dessa comunicação peço que me desculpem, estou buscando um meio que possa me ajudar a conseguir o benefício.grata”.

“Preciso da ajudá do governo porque eu sou mãe solteira, e chefe de família”.

“Não trabalho de carteira assinada sou autônoma tenho um filho de 8 anos preciso reseber esse axilio emergencial do governo”.

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

Foram observados também pedidos para o cancelamento do auxílio recebido indevidamente, demonstração de solidariedade e compromisso do cidadão, preocupado com o desperdício do recurso público.

No que diz respeito às respostas a esses casos de pedidos de cancelamento, foram respondidos ora como encaminhamento para o Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação), com resposta categorizada como “Não se trata de solicitação de Informação”, ora como encaminhamento ao e-OUV (Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal), categorizada como “Acesso Concedido”. Essa constatação, apresentada a seguir sob a forma de transcrições parciais de demandas denotadas como Casos 1 e 2 e apresentadas, respectivamente nos quadros 4 e 5, indica diferentes interpretações, a depender do profissional que faça o atendimento à demanda do cidadão.

Quadro 4: Caso 1

“Prezados, boa tarde! Soube de uma pessoa que possui cadastro único e recebeu a primeira parcela do auxílio emergencial do Governo Federal. Ocorre que atualmente essa pessoa se encontra com trabalho formal, é honesta e íntegra, motivo pelo qual gostaria de adotar todos os procedimentos para não receber as demais parcelas do auxílio. Por se tratar de pessoal com baixo grau de instrução estou auxiliando para tentar ajudá-la. Esgotei as maneiras de buscar tal informação na internet, junto aos canais de atendimento da Caixa Econômica Federal, no entanto não consegui nada.guardo o retorno. Muito obrigado”.

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

Como resposta foi registrado o encaminhamento ao e-OUV⁶, tendo em vista a solicitação ser compreendida como um requerimento de adoção de providência por parte da administração pública federal.

A resposta dada ao Caso 2 marcou, também, o esforço de alguns órgãos em responder independentemente de limitações do sistema. A resposta continha orientações sobre como proceder, indo além do encaminhamento para a e-OUV.

Quadro 5: Caso 2

“Boa tarde, Recebi o auxílio indevidamente e o valor já consta na minha conta da poupança social. Todavia, meu cadastro no Cadúnico está desatualizado e eu gostaria de cancelar o benefício. Dessa forma, venho por meio dessa mensagem registrar que desejo efetuar o cancelamento do meu nome no Cadúnico, por não preencher mais os requisitos e efetuar o cancelamento do meu auxílio emergencial. Ademais, aguardo instruções de como efetuar a devolução do valor de R\$ 600,00 reais que já constam na minha poupança social [...]”.

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

Outro bom exemplo são casos em que profissionais da administração pública federal, sensibilizados pela necessidade de orientar o cidadão, providenciavam respostas por e-mail, para driblar alguma dificuldade ou limitação do sistema LAI.

Ainda, relacionadas ao auxílio emergencial, foram registradas muitas demandas por correção de dados, advindas de pessoas que teriam direito ao auxílio, mas que não conseguiram recebê-lo por conta de dados desatualizados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), erros em registros administrativos acerca de dados pessoais e vínculo empregatício, recebimento de auxílio por familiares não residentes no mesmo domicílio e até mesmo a indicação equivocada de óbito. Esse é um dos achados marcantes da pesquisa, pois mostra como a desarticulação informacional do governo é um problema com implicações concretas para os cidadãos.

Quando se passa à análise das respostas concedidas pela administração pública federal, o aprofundamento na base de dados abertos também revela camadas que ficam ocultas ao olhar totalizante e mediado por relatórios ou apresentações.

Diferentes encaminhamentos para solicitações semelhantes, como destacado acima, foram uma situação encontrada algumas vezes ao longo da pesquisa, o que sinaliza a necessidade de constante capacitação das pessoas que trabalham no atendimento à Lei de Acesso à Informação, para amadurecimento de procedimentos e garantia de isonomia de tratamento das demandas.

⁶ Cabe registrar que o encaminhamento para e-OUV, conforme demonstrou a pesquisa, passou a ser adotado em diferentes situações, apresentando frequência crescente de ocorrências a cada período estudado.

É possível observar, ainda, que as justificativas foram variadas para os pedidos que tiveram acesso negado: informação sigilosa de acordo com legislação específica; pedido desproporcional ou desarrazoado; pedido incompreensível e pedido genérico.

Por fim, foram registradas respostas extensas e herméticas dirigidas a perguntas diretas e até mesmo de caráter simplório, que dificultam a compreensão, sobretudo se for considerado que, pela linguagem utilizada, parecem ser cidadãos pouco habituados a interagir com canais formais. Segue um exemplo, apresentado no quadro 6, em que a demanda é bastante direta e a resposta pouco objetiva, comprometendo a transparência.

Quadro 6: Exemplo de demanda enviada pelo e-SIC

“A Organização Mundial de Saúde (OMS) acaba de declarar “emergência internacional de saúde pública” em função da epidemia de coronavírus que se espalha a partir da China. Solicito fornecer documento probatório de liberação para utilização do HELIPONTO DO EDIFÍCIO GARAGEM DO HOSPITAL CENTRAL DO EXÉRCITO- RUA FRANCISCO MANUEL 126, TRIAGEM- RIO DE JANEIRO -RJ, informação essencial para necessidade de evacuação aeromédica”.

Fonte: Extraído da Base de dados dos pedidos e respostas realizados no Poder Executivo Federal por meio do e-SIC (2021).

Apesar da objetividade da solicitação, a transcrição da resposta ocuparia aqui 19 linhas de texto. Além disso, exige consulta a instrumentos legais para ser compreendida.

5 CONCLUSÕES

O estudo da base de dados mostrou o uso diversificado que os cidadãos têm feito do e-SIC, sistema estabelecido pela administração pública federal para atender demandas da Lei de Acesso à Informação, mostrando como tal sistema se popularizou como canal recorrido pela população para se comunicar com o governo durante a pandemia. A análise aqui apresentada apontou também uma avaliação positiva da base, uma vez que esta atende às “leis” e aos princípios que pautam dados abertos, sendo acessível, estruturada para processamento, pontual na atualização, cobrindo públicos e objetivos amplos.

Dados Governamentais Abertos são uma ferramenta potente para o controle social. Esmiuçá-los traz novos olhares, revela os dramas que estão por trás dos números, traz à tona a complexidade da relação entre Estado e sociedade, cuja narrativa ficaria reduzida se a análise se pautasse apenas por imagens, números e gráficos como, Braman (2006) afirma, é típico do Estado Informacional.

Apesar de sua potencialidade para ampliar a qualidade da transparência, possibilitando não apenas acesso a informações, mas também inferências verificáveis

(MICHENER; BERSCH, 2011), o uso e a interpretação dos dados abertos têm alta complexidade. Exigem conhecimento, habilidades multidisciplinares, pesquisas, recursos tecnológicos, competência em informação, capacidade de interpretação analítica e de crítica. Reforçam, assim, as formulações de Braman (2006) sobre o fato de que a intensificação das ferramentas digitais não necessariamente amplia a participação democrática e de que a capacidade dos indivíduos acessarem informações sobre o Estado não acompanha, na mesma intensidade, as possibilidades do Estado em acessar informações dos indivíduos.

Neste sentido, cabe ao campo da Ciência da Informação ser um elo tradutor entre a complexidade informacional do Estado e as necessidades de informação do cidadão. Voltar esforços de pesquisa para a compreensão da profunda relação entre Estado e sociedade perpassada pela informação, utilizando os Dados Governamentais Abertos como insumo e ferramenta, é uma forma de contribuir para a caracterização deste Estado Informacional e da forma como se dá a relação entre governantes e governados neste contexto.

A CI tem, portanto, um papel crucial no estabelecimento de diálogo com outros campos do conhecimento e na produção de conhecimento original que busque o entendimento do Estado brasileiro a partir de uma perspectiva informacional, fundamental para guiar o país em um caminho de solidificação da democracia e da justiça social. Especialmente no contexto da pandemia, em que informações, mais que representação de poder e resistência, valem vidas, tais estratégias referidas à construção, à manutenção, ao acesso e ao uso de uma base de dados abertos ganham proeminência inédita.

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

BRAMAN, S. **Change of state: information, policy, and power**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **O que são dados abertos?** [S. l.]: Secretaria de Tecnologia da Informação, [s. d.]. Disponível em: <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos>. Acesso em: 12 jun. 2021.

CAPURRO, R. Desafíos teóricos y prácticos de la ética intercultural de la información. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE ÉTICA DA INFORMAÇÃO, 1., 2010, João Pessoa. [E-book...], João Pessoa: Ideia. p. 11-51 Disponível em: https://lti.pro.br/uploads/posts_files/148/5174bcdc63b1722a7b0a923f3f8fe63f.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

CRUZ-RUBIO, C. N. O que é (e o que não é) Governo Aberto? Uma discussão conceitual. **Revista Temas de Administração Pública**, v. 10, n. 1, p. 129-148, 2015.

EAVES, D. The three laws of Open Government Data. **Eaves.ca**, 30 set. 2009. Disponível em: <https://eaves.ca/2009/09/30/three-law-of-open-government-data>. Acesso em: 12 jun. 2021.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management**, n. 29, p. 258-268, 2012.

LACERDA, S. M. P.; HELAL, D. H.; CABRAL, S. M. O governo aberto e o seu princípio: a transparência. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 4., 2017, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: SBAP, 2017. p. 107-121.

MACHADO, L. N. **Tirando a lei do papel**: um estudo da implementação da Lei de Acesso à Informação em entidades da Administração Pública Federal Indireta. 2020. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2020.

MALIN, A. M. B. Reflexões sobre a adesão brasileira ao Regime Global de Acesso à Informação Pública. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO, 13., 2012, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos** [...]. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012. p. 1-14.

MALIN, A. M. B.; FREITAS, C. F. Estado e gestão pública no Brasil: tensões e avanços dos regimes digitais de informação. **Revista NAU Social**, v. 9, n. 17, p. 4-12, 2018.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1963.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. **Political Concepts**, v. 49, maio, p. 1-27, 2011.

MOREIRA, D. L. J. **Panorama sobre a utilização de Dados Governamentais Abertos no Brasil**: um estudo a partir dos aplicativos desenvolvidos. 2015. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Rio de Janeiro, 2015.

VAZ, J. C.; RIBEIRO, M. M.; MATHEUS, R. Dados Governamentais Abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, vol. 9, edição especial – Democracia e Interfaces para a Participação Pública, p. 45-62, 2010.

VITORINO, E. V.; PIANTOLA, D. Dimensões da competência informacional. **Ciência da Informação**, v. 40, n. 1, 2011.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of “Open Government”. **UCLA Law Review Discourse**, v. 178, p. 178-208, 2012.

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais**: estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. 2015. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

AGRADECIMENTOS: Agradecemos à Bianca da C. M. Lopes e ao Josir C. Gomes pela participação, dedicação e contribuição na pesquisa “Covid-19: acesso à informação pública”.