

Anais do 11º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
01 e 02 de dezembro de 2021

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

**ACCOUNTABILITY E GOVERNO ELETRÔNICO NO CONTEXTO DO COVID-19:
O CASO DO SÍTIO DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL**

Bruno Santos de Oliveira, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília, Especialista em Direito Penal e Processo Penal pelo Instituto Brasiliense de Direito Público e graduado em Direito pelo Centro Universitário do Distrito Federal. Servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Robson Ferreira Polito, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília, Especialista em Auditoria pela FA/UnB e em Ordem Jurídica e Ministério Público pela FESMPDFT e graduações em Direito pelo Centro Universitário de Brasília e em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília. Perito Criminal da Polícia Federal.

Bruno César Gomes da Rocha, Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília, Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário Newton Paiva e em Ciências Penais pela Universidade Anhanguera – Uniderp. Graduado em Direito pela Universidade Federal em Ouro Preto/MG. Servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ACCOUNTABILITY E GOVERNO ELETRÔNICO NO CONTEXTO DO COVID-19: O CASO DO SÍTIO DO DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL

ACCOUNTABILITY AND ELECTRONIC GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF COVID-19: THE CASE OF THE NATIONAL PENITENTIARY DEPARTMENT SITE

RESUMO: Em um contexto de emergência de saúde de nível internacional, a questão da interação do *accountability*, das ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) e da participação social se torna fundamental para a manutenção da estrutura democrática e norte de atuação para o aparato estatal. Neste cenário, o presente artigo busca analisar se a iniciativa de utilização de sítio da internet pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) se caracteriza como uma ferramenta de governo eletrônico e veículo de *accountability* e transparência, com participação social, no combate ao COVID-19 no sistema prisional brasileiro.

Palavras Chave: Accountability; Depen; COVID-19; Governo Eletrônico; Participação Social

ABSTRACT: In a context of international health emergency, the issue of the interaction of accountability, Information Technology and Communications (ICT) tools and social participation becomes fundamental for the maintenance of the democratic structure and north of action for the state apparatus. In this scenario, this article seeks to analyze whether the initiative to use a website by the National Penitentiary Department (Depen) is characterized as an electronic government tool and a vehicle of accountability and transparency, with social participation, in the fight against COVID-19 in the Brazilian prison system.

Keywords: Accountability; Depen; COVID-19; Electronic Government; Social Participation

1. INTRODUÇÃO

A interação entre participação social e as ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicações (TIC) tornou-se fundamental para a manutenção das estruturas democráticas por meio da transparência e da prestação de contas do Estado à sociedade, principalmente quando inserido no contexto de emergência sanitária internacional causado pela pandemia da Covid-19.

A cada mudança de cenário, a Administração Pública sofre transformações a fim de auxiliar na tarefa de atender, contínua e satisfatoriamente, os anseios dos cidadãos (BRAGA; GOMES, 2016). Neste sentido, o trabalho de enfrentar o desafio das emergências de saúde pública tem reconhecido cada vez mais o papel que a comunicação proativa desempenha para uma gestão eficaz, uma vez que garante a adoção de comportamentos de proteção por parte do público, facilita a vigilância de doenças, reduz a confusão e melhora o uso dos recursos (O'MALLEY et al., 2009).

Contudo, tendo em vista que a Administração Pública é comumente associada à prestação de serviços ineficientes e burocráticos, e de ter a obrigação de obedecer a preceitos legais e princípios constitucionais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade

e eficiência para evitar o desvio de recursos públicos (FURTADO; JACINTO, 2011), o desafio se torna ainda mais complexo.

De acordo com Midlej e Pires (2020), em que pesem as dimensões continentais e as desigualdades brasileiras, a Internet propicia que estejamos cada vez mais conectados mundialmente. No entanto, para os autores, a mera disponibilidade de dados não é suficiente para o enfrentamento do Covid-19 e o que se percebe no Brasil desde as primeiras infecções por Sars-CoV-2 é uma busca desordenada de informações sobre o vírus e a prevenção contra o contágio. Infelizmente, as informações disponíveis não têm conseguido acalmar a população por ausência de segurança e transparência.

Por oportuno, registre-se a diferença entre transparência e disponibilidade ou acesso à informação, principalmente no contexto público, no qual a transparência envolve a todos, governos e sociedade, interagindo entre si de modo colaborativo. Numa democracia, não se pode falar em enfrentamento adequado à pandemia sem comunicação pública, e essa se faz com transparência pública, um direito dos cidadãos (MIDLEJ E SILVA; PIRES, 2020).

Neste contexto, a iniciativa do Governo Eletrônico (*e-gov*) ganha protagonismo. Furtado e Jacinto (2011) definem governo eletrônico como o uso das tecnologias da informação e comunicação que garantam o cumprimento efetivo e eficiente dos princípios que legitimam o Governo constituído para a população, ou seja, é o uso das TIC'S para o cumprimento real das Leis que regem uma nação. O *e-gov* também pode ser considerado uma inovação na medida que garante acesso instantâneo às informações, impondo o melhoramento de desempenho que resulta em benefícios para a sociedade (ISIDRO-FILHO; ARAUJO DOS REIS, 2020).

O acesso instantâneo à informação permite à sociedade fiscalizar a aplicação de recursos e o adimplemento das políticas públicas, bem como cobrar de seus representantes as ações realizadas e as ainda necessárias para atendimento de suas demandas, permitindo sua participação ativa na construção das políticas públicas, característica da chamada administração pública societal (DE PAULA, 2005a)

Para De Paula (2005a; 2005b) a abordagem de gestão da administração pública com a vertente societal se insere na perspectiva de uma gestão social que tenta substituir a gestão tecnoburocrática por um gerenciamento mais participativo, no qual o processo decisório inclua os diferentes sujeitos sociais.

Esse ponto é corroborado por Lima Filho et al. (2011), pois, se, por um lado, a atuação da sociedade civil é importante para exigir transparência, por outro é preciso considerar o papel dos representantes. Para os autores o fortalecimento da democracia representativa depende,

fundamentalmente, da plena *accountability* dos administradores públicos que, por sua vez, está intrinsecamente relacionada à superação da cultura patrimonialista e do desvio democrático, caracterizado em dias atuais pela democracia delegativa na sociedade brasileira. Tal plenitude depende da publicização dos atos oficiais que, por sua natureza, é limitada.

A literatura é vasta quanto aos estudos sobre *accountability*, sobre ferramentas de tecnologia da informação e sobre participação social, mas, dada a raridade de pandemias, são poucos os artigos que abordam esses temas tendo como norte esse cenário de observação. Ademais, são raros também os trabalhos que analisam o alcance de um site governamental em tal situação.

Este artigo contribui para a literatura sobre transparência, participação social e a necessária iniciativa governamental de prestar contas ao reunir arcabouço teórico e analisar a iniciativa do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), por meio de seu sítio na internet, durante a crise do COVID-19, ao: (a) analisar se a elaboração de página na internet compartilha do modelo proposto de Governo Digital (*e-gov*), (b) analisar a aderência do iniciativa aos conceitos de *accountability* e (c) analisar se o alcance das informações disponibilizadas induz ao atendimento do objetivo de informar e permitir a participação social.

Isto posto, o objetivo da presente pesquisa é responder às seguintes perguntas: a ação do Depen de elaborar e disponibilizar um painel específico sobre o combate ao COVID-19 estaria abrangida no modelo do *e-gov*? Este painel se reveste das características de uma construção apta a prestar *accountability*? Sua disponibilização efetivamente promoveu o objetivo de informar e prestar contas à sociedade?

Para tanto, foi realizado estudo de caso abrangendo a iniciativa de elaboração de página específica no sítio do Depen na internet dedicada à prestação de contas e de informações sobre o combate ao COVID -19 no sistema penitenciário brasileiro.

Desse modo, o artigo está estruturado em quatro seções além desta introdução. A segunda seção abrange a síntese da base bibliográfica sobre os temas de *accountability*, governo digital e participação social. A seção seguinte define o método de estudo. A quarta seção traz os dados, sua análise e apresentação dos resultados. Ao término, a quinta seção oferta as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico busca promover a construção da base bibliográfica para se obter e analisar o fenômeno objeto do presente trabalho ao definir os conceitos necessários para sua compreensão.

Divide-se a presente seção em dois tópicos: a conceituação de *accountability* e transparência e, após, as definições de governo eletrônico (e-gov).

2.1 ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Desde a reconhecida contribuição científica apresentada por Campos (1990 apud LIMA FILHO et al., 2011), na qual a autora apresentou o conceito de *accountability* como sendo a responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo, consideráveis avanços sobre o assunto ocorreram no campo teórico.

Para Lima Filho et al. (2011), o conceito é mencionado como a obrigação de prestar contas, com a possibilidade de sanção e compõe um dos mecanismos das práticas de controle interinstitucional e social. Assim, *accountability* é a responsabilização pelos atos praticados e a prestação de contas.

A *accountability*, segundo Pinho (2008), em termos sintéticos e aproximativos (semanticamente com a língua portuguesa), pode ser definida como a transparência, como o engajamento dos governantes, como a prestação de contas e como a responsabilização dos governantes pelos seus atos.

A análise realizada por Lima Filho et al. (2011, p. 20) é a de que:

Não é difícil constatar que houve grandes alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas desde o início da discussão de *accountability*, o que por sua vez levou ao amadurecimento da discussão teórica. Entretanto, tal processo não foi acompanhado por uma concreta aplicação de mecanismos de *accountability* na realidade brasileira. Alguns desafios à sua aplicabilidade permanecem, tanto do lado governamental quanto por parte dos cidadãos brasileiros, ressaltam-se: a incipiente participação popular; dificuldade em encontrar linguagem compreensível na publicização das informações; a falta de confiança nos representantes; ausência de identidade entre governantes e governados; o baixo grau de escolaridade de grande parte da população e a falta e assimetria das informações.

Segundo De Paula (2005a, 2005b), algumas experiências participativas, no que viria a ser uma administração societal, são os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas

públicas e o orçamento participativo, mas Pinho (2008) reforça que, em que pese existirem experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a implementação de uma cultura participativa, assim, permanece forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar.

Ocorre que, conforme assevera Baquero (2008), nos últimos anos o que se tem constatado no Brasil é o funcionamento formal da democracia, sem ferramentas eficazes de fiscalização. Faz-se necessário, portanto, pensar em formas alternativas de revitalização da comunidade política que implique em uma participação mais ampla, por meio de mecanismos eficazes de empoderamento que levem a um real envolvimento político. De acordo com o autor, em razão de uma democracia instável, marcada por traços clientelistas, personalistas e patrimonialistas, representantes eleitos não são fiscalizados e, geralmente, não prestam contas dos seus atos.

No mesmo sentido, registre-se as colocações apresentadas por Fox (2015) ao tratar do *social accountability* (SAcc) como ferramenta estratégica para a melhoria da performance institucional, a partir do fortalecimento dos mecanismos de participação dos cidadãos e das capacidades de resposta de governos e corporações. Para o autor, a abordagem estratégica de SAcc é bastante promissora, na medida que reforça a importância de ações coletivas dos cidadãos para além da sua localidade, pressionando as organizações de *accountability* estatal de nível mais elevado sobre as informações de seu interesse.

Diante dos problemas e das considerações apresentadas anteriormente, pode-se dizer que o governo, por meio do e-gov, tem feito uso da internet como ferramenta tecnológica de integração com os cidadãos, para que estes possam contribuir de maneira mais eficaz na gestão pública, ao mesmo tempo que confere a si mesmo um caráter mais *accountable*. (LIMA FILHO et al., 2011).

2.2 GOVERNO DIGITAL (E-GOV)

Para Relyea (2002) e-government ou governo eletrônico é um conceito dinâmico e com vários significados. Também conhecido como: E-Government, E-Gov, EGOV, Governo Eletrônico, Eletronic Government ou apenas e-gov, pode ser definido como o uso de sistemas de tecnologias de informação e de comunicação que facilitam e que democratizam o acesso à informação pública a baixo custo (CORREA; NOSSA, 2019). Trata-se, essencialmente, da estratégia de governo com o uso de ferramentas de tecnologia da informação e comunicações

(TIC) para modernização da máquina administrativa e para servir ao cidadão (DA SILVA et al., 2013).

Conforme Fachin e Rover (2015), parte-se da premissa de que o e-gov se utiliza de diversas ferramentas e de diversos sistemas de prestação de serviços e de informação, importantes para a transparência na administração pública e para o combate à corrupção no país. Facchini et al. (2016) asseveram que a transparência nas ações do governo é importante, de maneira a implementar a participação social que realiza o monitoramento dos projetos públicos desde a sua concepção até a sua entrega. Isto porque, explana Braga e Gomes (2016), quanto mais elevado o nível de participação eletrônica, mais elevado o nível de accountability.

Segundo Pinho (2008), a internet se manifesta como um mecanismo facilitador para a participação da sociedade no governo e do exercício do controle social. Para o autor, não é por meio da tecnologia que se criará a participação nem o controle social, mas, se já existem mecanismos para isso, então ela poderá facilitar a sua concretização. As TIC contêm potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência. (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

De acordo com Braga e Gomes (2016), o acesso às informações proporcionado pelas novas TIC permite que a tomada de decisão seja mais abrangente e transparente, o que aumenta a responsabilidade de políticos e servidores públicos. Ou seja, quanto maior for o estágio/nível de prestação de serviços governamentais, maior será a possibilidade de transparência nos processos de gestão do governo para com a sociedade e da sociedade para o governo (FACHIN; ROVER, 2015).

Teóricos como Braga e Gomes (2016) entendem que existem três modalidades de democracia relevantes no que tange aos efeitos de novas TIC: plebiscitária; comunitária e pluralista. A primeira é descrita como algo à semelhança da democracia direta, sendo fortemente dependente de instituições e processos (por exemplo, um referendo). A democracia comunitária é caracterizada como um processo orgânico que emerge de uma comunidade composta por iguais, aproximando-se das interpretações socialistas ocidentais sobre o assunto. A democracia pluralista, por sua vez, baseia-se na concepção da competição entre grupos.

A participação da sociedade, por meio do governo eletrônico é definida como o somatório tanto de programas governamentais de encorajamento à participação dos cidadãos quanto da propensão destes de efetivamente fazê-lo (BRAGA; GOMES, 2016).

As TIC são mecanismos estratégicos que compõem o chamado e-gov, definido como o uso de sistemas de TIC para democratizar e para melhorar o acesso às informações públicas e para otimizar a qualidade dos serviços prestados (CORREA; NOSSA, 2019).

O e-gov contribui para a superação dos obstáculos da comunicação, fortalecimento das relações dos governos com empresas e cidadãos e ao aumento da transparência e da responsabilidade, tanto empresarial quanto governamental (CORREA; NOSSA, 2019). Assim, o e-gov mais do que um provedor de serviços online é uma ferramenta de capacitação política da sociedade (PINHO, 2008).

Para Pinho (2008) era esperado que a internet se tornasse um instrumento de promoção da democracia — e ainda se espera. Isto porque a internet e a interatividade acenam com a possibilidade de os cidadãos solicitarem informações, expressarem opiniões e de pedirem respostas pessoais aos seus representantes. A experiência tem mostrado, no entanto, um quadro ruim, pois os Governos, em geral usam a internet como um quadro de avisos eletrônicos para divulgar sua informação sem se empenhar muito em interação real com os cidadãos.

Conceitos mais abrangentes de e-gov, como se pretende analisar envolvem a melhoria dos processos de gestão pública, eficiência (e efetividade), melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, prestação de serviços e, principalmente, a democracia eletrônica que trata da transparência, da participação e do accountability (ZITTEI; FERNANDES, 2015).

3. METODOLOGIA

Este trabalho busca analisar se a ação do Depen ao elaborar e disponibilizar um painel específico sobre o combate à pandemia do COVID-19 estaria abrangida no modelo do Governo Digital (e-gov) e se este painel se reveste das características de uma construção apta a prestar accountability alcançando, efetivamente, o objetivo de informar e prestar contas e que conte com efetiva participação da sociedade.

Para responder as questões de pesquisa foi realizado estudo de caso abrangendo a iniciativa de elaboração de página específica no sítio do Depen na internet dedicada à prestação de contas e de informações sobre o combate ao COVID-19 no sistema penitenciário brasileiro.

A pesquisa foi realizada com dados de março a julho de 2020, uma vez que após esta data houve a migração de domínios para o domínio .gov o que impossibilitou a obtenção dos dados mais recentes.

4. ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

No contexto de uma pandemia, O'Milley et al. (2009) afirmam que a maioria das medidas para gerenciar emergências de saúde pública se baseia na conformidade pública para eficácia. Isso exige que o público confie não apenas nas informações que está recebendo, mas também nas autoridades que são a fonte dessas informações e em seus processos de tomada de decisão.

O Departamento Penitenciário Nacional (Depen), em 28 de fevereiro de 2020, instituiu Grupo de Trabalho (GT) com o objetivo de promover estudos acerca do impacto do Novo Coronavírus (COVID-19) no Sistema Prisional Brasileiro, bem como propor as ações preventivas e protocolos de atuação cabíveis (DEPEN, 2020f).

Composto por integrantes de diretorias do Depen - dentre as quais pode-se mencionar a Diretoria de Políticas Penitenciárias (DIRPP) e a Diretoria do Sistema Penitenciário Federal (DISPF) - o GT realizou diversas ações em conjunto com representantes estaduais elaborando, por exemplo, a agenda de aquisições de material para a prevenção e o combate ao COVID-19 (DEPEN, 2020g).

Diante do cenário posto com a epidemia do COVID-19, o Depen se viu com a necessidade de criar mecanismos de transparência de suas ações. Optou-se, então, por criar em seu sítio na rede mundial de computadores link próprio (DEPEN, 2020a). A opção encontra amparo na literatura, pois os meios eletrônicos de informações, que possibilitam maior controle e transparência, são os preferenciais na sociedade moderna, conforme Zittei e Fernandes (2015).

Ao ingressar neste link (DEPEN, 2020b) o usuário do serviço encontraria três possibilidades de acesso aos dados das ações desenvolvidas no combate ao COVID-19: I) Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c); II) Prevenção do COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d); III) Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e).

O acesso ao primeiro link que conta com o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c) permite a visualização dos casos suspeitos, os casos confirmados e os óbitos que as Unidades Federadas informaram ao Depen que os inclui em um painel de *Business Intelligence* (BI) (DEPEN, 2020h) que, desta forma, “zela pela transparência das informações, acompanhar e apoiar as medidas preventivas da doença” (DEPEN, 2020c).

No dia 15 de julho de 2020, o painel brasileiro (DEPEN, 2020h) de monitoração do COVID-19 no Sistema Penitenciário Nacional contava com 2.015 (duas mil e quinze) suspeitas de contágio, 6.218 (seis mil duzentos e dezoito) casos confirmados e 66 (sessenta e seis) óbitos. Tendo sido informado, até aquela data, a realização de 24.238 (vinte e quatro mil, duzentos e trinta e oito) testes em privados de liberdade.

O acesso ao segundo link que conta com as ações de Prevenção do COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d) permite a visualização das Notas Técnicas (NT) elaboradas pelo Departamento em conjunto com o Ministério da Saúde (MS), dos planos de contingência elaborados pela Fiocruz, bem como as demais legislações que envolvem o uso de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para a aquisição de produtos e as portarias editadas nos Sistemas Penitenciários Estaduais e no Federal sobre os protocolos de visitação aos internos e de isolamento de casos suspeitos ou confirmados de COVID-19.

Por fim, o acesso ao terceiro link, que apresenta as Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e), permite a visualização dos materiais de prevenção e de combate ao COVID-19 que foram adquiridos pelo Depen ou doados a este pelo Ministério da Saúde – MS e do material entregue aos Estados Federados.

O governo eletrônico, cujo site do Depen se enquadra ante a definição de Fachin e Rover (2015), é oriundo da tendência mundial do amplo acesso à rede, à informação, à prestação de serviços, aos produtos, à prestação de contas e tudo o que for possível transmitir via web.

Da iniciativa do Depen, dois pontos de informação se destacam no que foi disponibilizado na rede mundial de computadores. São eles o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-10 (DEPEN, 2020c) e as informações relativas às Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e).

O primeiro ponto de destaque são as informações dos suspeitos, contaminados e dos óbitos no Sistema Prisional Nacional o que proporciona à sociedade nacional e internacional o acesso fácil aos dados (transparência) e possibilita a realização da prestação de contas e a eventual responsabilização de seus governantes, o que é uma das definições de *accountability* (PINHO, 2008).

O segundo ponto destacado no sítio do DEPEN se refere aos dados relativos às Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e) fonte em que são disponibilizadas as informações das doações realizadas pelo Ministério da Saúde ao Departamento Penitenciário Nacional e das aquisições realizadas pelo Depen para suporte às cinco Unidades Penitenciárias Federais e às Unidades dos Sistemas Penitenciários Estaduais.

No dia 15 de junho de 2020, o Ministério da Saúde já havia realizado uma doação no valor aproximado de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) ao Sistema Penitenciário Nacional, o que permitiu ao Depen repassar, aproximadamente, 90% das doações às Unidades Federativas mantendo consigo apenas o material para uso das cinco Unidades Penitenciárias Federais (DEPEN, 2020i).

Na mesma data, o Depen já havia adquirido de empresas brasileiras, por meio de dispensa de licitação, o valor aproximado de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) em materiais para a prevenção e para o combate ao COVID-19. Aproximadamente 90% do material adquirido teve como destino os Sistemas Penitenciários das Unidades Federadas (DEPEN, 2020i).

No link Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e) é possível acessar a “Planilha de aquisição emergencial” (DEPEN, 2020i) com informações detalhadas sobre o fornecedor de cada material, descrição do item, o valor unitário, o destino, a quantidade e a respectiva nota de empenho.

Os materiais adquiridos e os materiais doados pelo Ministério da Saúde foram bastante variados. Da análise das planilhas observa-se que foram repassados pelo Depen ao Sistema Penitenciário Nacional (Federal e Estadual): I) máscaras (dos mais variados tipos e tamanhos); II) luvas (dos mais variados tipos e tamanhos); III) álcool em gel; IV) álcool líquido; V) sabão líquido; VI) óculos de proteção; VII) touca descartável; VIII) avental descartável; IX) saboneteira e X) termômetro digital.

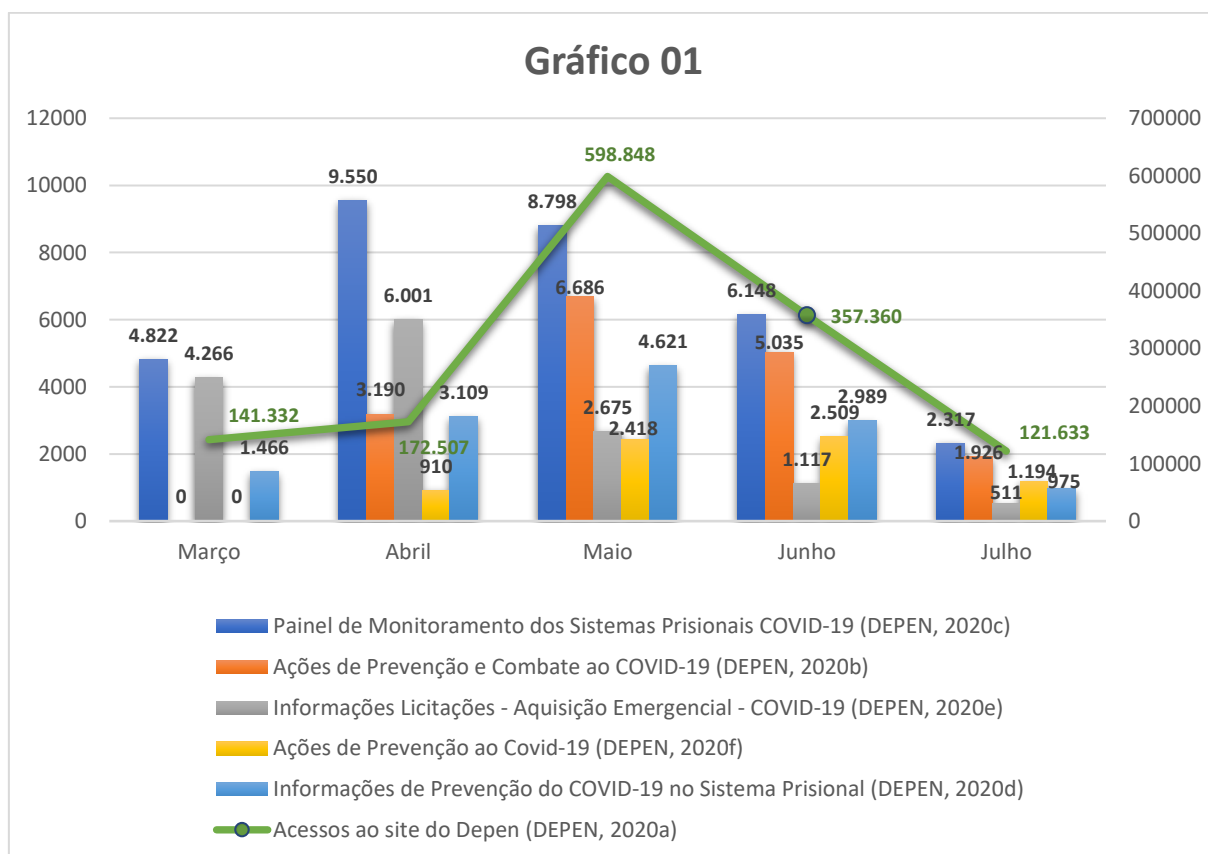
Assim, o Depen disponibilizou na rede mundial de computadores mecanismos de consulta sobre a evolução do COVID-19 nos sistemas prisionais em âmbito nacional, nos quais constam gráficos por estados, os protocolos adotados pelo Ministério da Saúde e pelo Depen como prevenção ao COVID-19 no Sistema Prisional Nacional e a indicação das licitações realizadas para a aquisição de material necessário no combate ao Sars-CoV-2.

Segundo pesquisa realizada com a ferramenta virtual de monitoramento de tráfego de informações Google Analytics (2020) observa-se que:

- I. o sítio do Depen (DEPEN, 2020a) contou, de 1 de março de 2020 a 15 de julho de 2020, com 1.391.680 acessos;
- II. o link com as ações do Depen para a prevenção e para o combate ao COVID-19 (DEPEN, 2020b), disponibilizado em 12 de abril de 2020, contou com 16.837 acessos até 15 de julho de 2020;

- III. o link com o Painel de Monitoramento dos Sistemas Prisionais – COVID-19 (DEPEN, 2020c), disponibilizado em 19 de março de 2020, contou com 31.635 acessos até 15 de julho de 2020;
- IV. o link com informações de Prevenção do COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020d), disponibilizado em 16 de março de 2020, contou com 13.160 acessos até 15 de julho de 2020;
- V. o link com informações das Licitações – Aquisição Emergencial – Pandemia COVID-19 (DEPEN, 2020e), disponibilizado em 17 de março de 2020, contou com 14.570 acessos até 15 de julho de 2020; e
- VI. o link com as ações de prevenção do COVID-19 no Sistema Prisional (DEPEN, 2020f), disponibilizado em 15 de março de 2020, contou com 5.424 acessos até 15 de julho de 2020.

Para uma melhor compreensão foi elaborado o gráfico 01 em que constam as informações, mês a mês, entre 01 de março a 15 de julho de 2020, dos seis links do sítio do Depen anteriormente mencionados. Consta do mencionado gráfico, na coluna à direita a contagem de 0 a 700.000 acessos do sítio do Depen (DEPEN, 2020a). Na coluna à esquerda, por sua vez, consta a informação de acessos dos outros cinco links mencionados com escalas de 0 a 12.000 acessos.



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Google Analytics (2020)

Observa-se do Gráfico 01 que os acessos às medidas de prevenção e de combate ao COVID-19 acompanharam os acessos à página principal do Depen, de maneira que, em média, 5% dos acessos ao sítio foram em alguma das páginas relativas às ações de prevenção e de combate ao COVID-19.

Partindo da análise sobre as medidas adotadas pelo Depen na prevenção e no combate ao COVID-19, se faz necessário verificar o enquadramento como ações de transparência, prestação de contas e participação social (*accountability*) por meio do governo eletrônico. Como limitador deste mecanismo de transparência ativa está o fato dos dados do mencionado painel serem disponibilizados pelas unidades federadas, o que pode gerar algum atraso nas informações em relação à dinâmica diária dos mais de mil estabelecimentos penitenciários brasileiros (DEPEN, 2020j).

No entanto, apesar da dificuldade de disponibilização dos dados, este mecanismo apresenta as características intrínsecas ao *accountability*, pois permite o maior nível de conhecimento e apreciação pela sociedade em geral, ONG's, órgãos da imprensa e demais órgãos estatais executores de políticas públicas ou de fiscalização e controle da situação dentro do sistema prisional nacional.

São duas as principais características de *accountability*. A primeira pode ser conceituada como a capacidade de resposta (*answerability*), que corresponde a uma obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem por seus atos. A segunda característica pode ser conceituada como a possibilidade de punição (*enforcement*), diretamente relacionada à capacidade das agências governamentais de impor sanções e até mesmo a perda de poder para aqueles que violam os deveres públicos (LIMA FILHO et al., 2011).

Para o mesmo autor, a eficácia de mecanismos de *accountability* está relacionada às condições que os cidadãos têm de distinguir entre os que agem na produção de políticas públicas que atendam ao interesse coletivo daqueles que defendem interesses particulares (LIMA FILHO et al., 2011).

No caso posto em análise, observa-se que o Depen forneceu, com a máxima transparência possível, os dados dos privados de liberdade que se encontram com suspeita de portarem o vírus do COVID-19, que tenham sido confirmados com o mencionado vírus ou que tenham evoluído para óbito (DEPEN, 2020c), bem como disponibilizou em seu sítio na rede mundial de computadores o material a ser entregue ao sistema penitenciário nacional, seja ele

oriundo de doação do Ministério da Saúde, seja ele oriundo de processo licitatório do próprio departamento (DEPEN, 2020e).

Tais informações permitem aos aparelhos estatais de segurança e o de saúde, atuação direta na salvaguarda da integridade dos custodiados, bem como dos servidores e familiares que interagem no sistema prisional, por meio de ações com planejamento e interação governamental.

Entretanto, ressalta-se que máxima transparência não significa acesso indiscriminado, pois, conforme alertam O'Milley et al. (2009), embora o objetivo da transparência sugira que todas as informações relevantes devam ser comunicadas ou tornadas acessíveis, é necessário reconhecer que pode haver razões legítimas para reter certos tipos de informações em qualquer emergência de saúde pública como, por exemplo, informações que ponham em risco a segurança nacional ou uma investigação policial em andamento; informações que violam desnecessariamente os direitos de privacidade e confidencialidade de indivíduos; informações que possam levar à estigmatização indevida de indivíduos ou grupos na sociedade e informações que, se divulgadas, podem levar a comportamentos que resultariam em aumento da propagação da doença.

Em tempo, destaca-se que o e-gov oferta transparência e redução da corrupção na entrega de serviços públicos (MUSTAFA; IBRAHIM; MOHAMMED, 2018) e implica uma revolução na prestação de serviços público ao melhorá-los, ao reduzir os custos e o mais importante, ao conferir aos processos de compras e de contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes (PINHO, 2008).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para O'Milley et al. (2009), existem imperativos éticos, estratégicos e de saúde pública que apontam para a necessidade de transparência na comunicação de informações durante uma emergência de saúde pública. A comunicação estratégica da informação é uma ferramenta fundamental de gestão de emergências em saúde pública e precisa ser reconhecida como tal.

Ao mesmo tempo, os autores reconhecem que, na prática, a saúde pública global frequentemente falha em combinar a realidade com a retórica e que são necessários novos passos práticos para lidar com essas falhas. Embora não seja uma garantia de transparência, o desenvolvimento de uma política de informações de emergência em saúde pública pelas

autoridades responsáveis é uma etapa prática que pode ajudar os governos a cumprir suas responsabilidades em emergências de saúde pública.

O Depen, ao disponibilizar na rede mundial de computadores os dados sobre suas ações na prevenção e no combate ao COVID-19, se submete ao escrutínio da sociedade, permitindo a ela realizar o monitoramento e a pressão social necessários à implementação de políticas públicas (LIMA FILHO et al., 2011).

Da análise dos acessos aos sítios que contam com informações sobre as ações do combate e da prevenção ao COVID-19, observa-se que a sociedade têm, de fato, realizado o necessário monitoramento e controle, uma vez que os quatro links disponibilizados pelo Depen na rede mundial de computadores contou com mais de 81.626 acessos em pouco mais de três meses de sua disponibilização, o que sugere a eficiência da ferramenta ao assegurar o acesso às informações em um cenário de pandemia.

A *accountability* realizada pela sociedade por meio do e-gov somente é possível diante do compromisso de transparência por parte dos governos, uma vez que em que pese tais ações contarem com um enorme potencial democrático apenas será efetivo ocorrer definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois “o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p.3).

A divulgação realizada por meio de ferramentas de TIC (sítio Depen), com fácil acesso, das informações do serviço público, além de incentivar o controle social, de tornar as decisões inequívocas e de assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, contribui para o aumento do controle à corrupção e possibilita uma maior responsabilização dos gestores públicos (BRAGA et al., 2014).

Mais do que isso, a ferramenta permite “tensionar” os governantes (por meio de ONG’s, movimentos sociais, mídia, entre outros) o que caracteriza a *accountability* societal que, para funcionar, exige engajamento na participação política, pois “sem uma sociedade civil organizada, os gestores públicos não se sentirão obrigados a promover *accountability*” (PINHO e AKUTSU, 2002, p. 732 apud LIMA FILHO et al., 2011).

A efetivação da dimensão de gestão societal, na prática, pressupõe a superação de inúmeros desafios (DE PAULA, 2005a). Para se ter *accountability* na Administração Pública é necessário que exista a organização dos cidadãos para exercer o controle político governamental aliado à descentralização e transparência de seu aparato; é também verdade que *accountability* implica responsabilidade compartilhada.

Além de votar, cabe ao cidadão monitorar o desempenho dos seus representantes eleitos e demais agentes da gestão pública. Assim, diz-se que a condição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil (LIMA FILHO et al., 2011).

No entanto, Lima Filho et al. (2011) alertam que o problema da participação popular no governo eletrônico não está na falta de tecnologia, mas sim na cultura política do cidadão e do estágio de desenvolvimento da política nacional. Portanto, a despeito da existência de muita tecnologia, que ainda pode, e deve ser ampliada, ainda há pouca democracia, já que a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido.

Atento a este fato, as informações no sítio do Depen foram disponibilizadas na página inicial, em local de destaque, uma vez que, conforme Rampelotto, Löbler e Visentini (2015), os usuários da Web são extremamente impacientes, o que significa que o fato de não encontrarem a informação que estão buscando pode conduzi-los a abandonar o sítio para nunca mais voltarem e, como consequência, procurar a forma presencial de atendimento em uma unidade física do órgão.

Desse modo, a iniciativa do Depen em informar a sociedade por meio de ferramentas de TIC se reveste de todos os requisitos necessários para caracterizar uma fonte de *accountability* com participação social. Nas palavras de Furtado e Jacinto (2011), é inquestionável que está acontecendo uma evolução na Administração Pública pois, através do e-gov, é possível ampliar as ações dos governos, alcançando todos os brasileiros. Os referidos benefícios, agregados ao fato de as medidas prezarem por transparência, eficiência e publicidade, geram uma desburocratização positiva para todos que se relacionam com órgãos públicos, além de possibilitar que a população – agora mais atuante – possa fiscalizar, cobrar e expor seus pensamentos por meio desses novos recursos.

6. REFERÊNCIAS

BAQUERO, M. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Revista Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413. Campinas, 2008.

ANAS, M.; OTHMAN, I.; FATHEY, M. E-government adoption: a systematic review in the context of developing nations. **International Journal of Innovation**, v. 8, n. 1, p. 59–76, 2018.

BRAGA, L. V. et al. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 59, n. 1, p. 05–21, 2014.

BRAGA, L. V.; GOMES, R. C. Participação eletrônica e suas relações com governo

eletrônico, efetividade governamental e accountability. **Organizações & Sociedade**, v. 23, n. 78, p. 487–506, 2016.

CORREA, J. R. L.; NOSSA, V. Fatores que Influenciam a Utilização de Sistemas de Monitoramento E-Government no Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 13, n. 3, p. 258–273, 2019.

DA SILVA, L. A. et al. Designing help system for e-GOV websites: A Brazilian case study. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 261–274, 2013.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entreo gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36–49, 2005a.

DE PAULA, A. P. P. **Por uma Nova Gestão Pública Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**, 2005b.

FURTADO, U. DE M.; JACINTO, K. E-gov e sua importância na desburocratização da administração pública. **HOLOS**, v. 5, p. 56, 14 mar. 2011.

ISIDRO-FILHO, A.; ARAUJO DOS REIS, M. C. Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro Inovação em Serviços e a Coprodução no Setor Público Federal Brasileiro. **APGS**, v. 12, n. 1, 2020.

LIMA FILHO, R. N. et al. Accountability E Governo Eletrônico: Uma Análise Sobre a Participação Popular. **Revista Pensamento Contemporâneo em Administração**, v. 5, n. 2, p. 17, 2011.

MIDLEJ E SILVA, S. D. A.; PIRES, V. Desafios da comunicação pública em contexto de pandemia. **Estadão**, v. Gestão, Po, p. 1–8, 2020.

MUSTAFA, A.; IBRAHIM, O.; MOHAMMED, F. **E-government adoption: a systematic review in the context of developing nations**. v. 8, n. 1, p. 59–76, 2018.

O'MALLEY, P & Rainford, J & Thompson, Alison. (2009). Transparency during public health emergencies: From rhetoric to reality. **Bulletin of the World Health Organization**, 87. 614-8. 10.2471/BLT.08.056689

PINHO, J. A. G. DE. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471–493, 2008.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. O Desenvolvimento dos Estudos sobre Governo Eletrônico no Brasil: Um Estudo Bibliométrico e Sociométrico. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, 2015.

ZITTEI, M. V. M.; FERNANDES, F. C. E-Serviços no Governo Eletrônico: Análise Bibliométrica de Artigos Internacionais. **Future Studies Research Journal: Trends and Strategies**, v. 7, n. 2, p. 62, 2015.