

A influência da pandemia de covid-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao governo federal

The influence of covid-19 pandemic on requests for access to information to the federal government

Júlio César Matos de Oliveira¹ 

Autor correspondente:

Júlio César Matos de Oliveira

E-mail:

julio.jcmo@yahoo.com.br

Declaração de interesses:

Os autores certificam que não possuem implicação comercial ou associativa que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Authors' Contributions:

- ¹ Conceptualization
- ¹ Data collect
- ¹ Analysis
- ¹ Writing and Editing

O artigo investiga a influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Governo Federal. Para alcançar os objetivos da pesquisa foram utilizados os dados dos pedidos de acesso à informação, entre 2015 e 2021, disponibilizados pela Controladoria-Geral da União – CGU. Os resultados indicaram que a pandemia de COVID-19 possivelmente influenciou no aumento dos pedidos de acesso à informação ao Governo Federal no período analisado, em especial para o Ministério da Cidadania e para a Caixa Econômica Federal. Sugere-se que o motivo para o aumento tenha sido as dúvidas da população acerca do auxílio emergencial. Além disso, sinaliza-se que a pandemia tenha influenciado os pedidos de acesso à informação para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA - e o motivo, aventa-se, ter relação aos imunizantes utilizados pelo Brasil no programa de vacinação.

Palavras-chave: COVID-19. Lei de acesso à informação. Vacinação. Auxílio emergencial.

This article investigates the influence of the COVID-19 pandemic on requests for access to information from the Federal Government database. To reach the objective of this research, data requests from 2015 and 2021, available by the Federal Internal Control Agency – CGU, were used. The results indicated that the COVID-19 pandemic possibly influenced increased requests for access to information from the Federal Government database, particularly to the Ministry of Citizenship and the Federal Bank (Caixa Econômica). The population's doubts about a cash transfer program used as an emergency aid suggest a cause for this increase. Additionally, the pandemic has influenced requests for access to information from the National Health Surveillance Agency (ANVISA) database, and the reason could be related to the immunization agents used by Brazil during the vaccination program.

Keywords: COVID-19. Law on access to information. Vaccination. Emergency assistance.

¹ Doutorando em Direito/PPGD - Faculdade de Direito/FD - Universidade de Brasília/UnB.

INTRODUÇÃO

A pandemia de COVID-19 que se instalou no mundo a partir de novembro de 2019 na China e especialmente no Brasil, a partir de março de 2020, trouxe fortes alterações na vida da população. Praticamente todas as formas de interação social, seja entre pessoas, pessoas e organizações e entre organizações, foram significativamente afetadas pela doença que já ceifou milhões de vidas ao redor do planeta.

Vidal (2020) relata que a pandemia de COVID-19 acentuou o processo de transformação do modelo de Estado no Brasil, mas que esse fenômeno já existia antes da pandemia, que o agravou, mas não foi combustível para o seu surgimento. Para o autor, a hipercomplexidade seria uma característica das sociedades contemporâneas, pois são orientadas para um tipo de articulação, convenções e mediações que geram sistemas e interações de alta complexidade. Um exemplo de hipercomplexidade da sociedade contemporânea pode ser a articulação entre a economia, a saúde e a ciência durante a pandemia de COVID-19.

Em suas reflexões finais, Vidal (2020) aponta que, no curso da gestão do Estado brasileiro durante a pandemia de Covid-19, alguns problemas podem ser destacados, como o predomínio de comunicações governamentais contraditórias e paradoxais (várias estratégias do Ministério da Saúde), sem continuidade (mudança de ministros) e com diferentes lógicas (economia, saúde, ciência); a falta de mecanismos e fóruns interfederativos com capacidade de resolução de conflitos entre o governo federal, os estados e os municípios; e o surgimento de uma profunda crise institucional derivada da interferência entre os poderes (Judiciário, Legislativo, Executivo).

Tal como Vidal (2020), Rodrigues e Azevedo (2020) partem da concepção de que as fragilidades do sistema federativo brasileiro não surgiram com a pandemia, mas foram evidenciados mais claramente por ela. Os autores discorrem que, com a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil experimentou uma nova onda de valorização das escalas subnacionais, a qual garantiu aos municípios a posição de ente federativo. No entanto, o incremento de responsabilidades assumidas pelos municípios após a constituição não foi acompanhado do incremento de suas capacidades financeiras. Além disso, a CF também estabeleceu um conjunto de competências compartilhadas, mas o texto constitucional não é claro e as normas subconstitucionais que regulariam esse compartilhamento de competências não foram publicadas, gerando lacunas.

Para Rodrigues e Azevedo (2020), as diretrizes desconstruídas partindo dos três entes da federação e a judicialização de medidas geraram o caos político-institucional, fazendo com que a população não soubesse, não apenas a qual autoridade seguir, mas, tampouco, a qual instância caberia o poder de decisão. Assim, os conflitos expostos durante a pandemia de COVID-19 iluminam pontos cegos do chamado “federalismo cooperativo”, que define um conjunto de competências compartilhadas entre a União, os Estados e os Municípios.

Para situar o objeto da pesquisa, esclarece-se que a Constituição de 1988 prevê que:

Artigo 5º

(...)

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37

(...)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

(...)

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

(...)

Art. 216

(...)

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem (BRASIL, 1988).

Com objetivo de regular os dispositivos constitucionais citados acima, além de outros dispositivos legais, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), estabeleceu o procedimento para a formulação de pedidos de informações aos órgãos e entidades da administração pública dos três poderes e nas três esferas de governo.

A LAI é o principal instrumento de acesso da população às informações governamentais, desta forma, o estudo da influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao governo federal é uma ferramenta relevante para a compreensão de como se deu a relação entre Estado e Sociedade no curso de um fenômeno tão grave e abrangente quanto a pandemia de COVID-19.

REFERENCIAL TEÓRICO

A academia tem analisado a influência da pandemia de COVID-19 sobre as mais diversas áreas, como comércio, hábitos de consumo, atividade física, violência etc. Bezerra et al. (2020) expõem que houve uma alteração de forma geral no comportamento

da população durante a pandemia, mas que a percepção das pessoas e as suas ações variam conforme a renda, escolaridade, idade e sexo.

Costa et al. (2020) demonstraram a influência da pandemia sobre os hábitos de atividade física da população brasileira, indicando uma redução.

Em sentido contrário, Botelho, Cardoso e Canella (2020) apontaram um aumento no consumo de comida por *delivery* durante a pandemia.

Shuck et al. (2020) destacam em seus resultados o aumento do risco de suicídio durante a pandemia de COVID-19, supostamente relacionado ao isolamento social, a vulnerabilidade econômica, o aumento do medo, a redução de atividades físicas e a exacerbação do uso de álcool, que são fatores que podem afetar o desenvolvimento ou o agravamento de transtornos psiquiátricos, como depressão e ansiedade.

Além de questões pessoais dos indivíduos, pesquisas têm demonstrado a influência da pandemia sobre as relações sociais. Por exemplo, Costa (2020) sinaliza a influência da pandemia sobre o aumento do desemprego. Marques et al. (2020) apontaram o aumento da violência contra mulheres, crianças e adolescentes durante a pandemia, possivelmente relacionado ao isolamento social, redução da renda familiar e o aumento do consumo de álcool e drogas. Semelhantemente, Moraes et al. (2020) sugerem o aumento da violência contra idosos durante a pandemia, relacionando-os aos mesmos motivos.

Tal como os indivíduos e a sociedade, estudos demonstram que a administração pública também foi afetada pela pandemia de COVID-19 e que, em muitos casos, as organizações governamentais não estavam preparadas para a nova realidade que lhes fora imposta. Por exemplo, a pesquisa de Coelho et al. (2020) indicou o impacto que a pandemia trouxe ao serviço funerário do município de São Paulo, em que toda a cadeia de prestação do serviço teve que ser reestruturada, a fim de dar vazão ao crescimento abrupto da demanda gerada pela pandemia.

Não apenas os serviços prestados diretamente pelo estado foram afetados pela pandemia, mas também os serviços concedidos à iniciativa privada sofreram reflexos. Por exemplo, ao analisar a influência da pandemia sobre o setor de saneamento no Brasil, Capodeferro e Smirdele (2020) concluem que os principais efeitos foram a restrição ao atendimento presencial nas unidades, isenção tarifária aos usuários da tarifa social e suspensão do corte por inadimplência. Contudo, as autoras alertam que estas medidas podem desequilibrar as contas dos prestadores de serviço, deixando-os numa situação de instabilidade. Assim, medidas futuras possivelmente precisarão ser adotadas para o reequilíbrio financeiro dos prestadores, o que possivelmente recairá sobre os usuários.

Em uma perspectiva ampla, observou-se que diferentes setores da administração pública adotaram estratégias semelhantes para o enfrentamento da pandemia. Por exemplo, Reis e Gomes (2021) expõem que o estado brasileiro já caminhava na direção da digitalização de muitos dos serviços prestados aos cidadãos, o que se denomina genericamente como “Governo Digital”, mas a pandemia de COVID-19 fez com que esse processo fosse fortemente acelerado, trazendo repercussões positivas e negativas. Para

os autores, boa parte das novas práticas de governo digital permanecerão mesmo após o término da pandemia de COVID-19.

É justamente nesse contexto de aceleração da transformação digital no setor público causada pela pandemia de COVID-19 que os canais eletrônicos de acesso aos serviços públicos pela sociedade ganharam maior relevância. Dentre eles, destaca-se o serviço integrado de ouvidoria e acesso à informação do Governo Federal denominado “Fala.BR”. Por meio da plataforma digital “Fala.BR” é possível realizar pedidos de acesso à informação fundamentados na Lei nº 12.527/11, vulgarmente conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI.

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5, inciso XXXIII, garantiu à sociedade brasileira o direito à informação (Brasil, 1988), no entanto, o exercício desse direito só foi efetivado 23 anos depois com a promulgação, em 18 de novembro de 2011, da Lei nº 12.527, favorecendo, assim, o controle social da administração por meio do acesso às informações públicas.

Medeiros, Magalhães e Pereira (2014) discorrem que a lei 12.527/11 foi um avanço na efetivação do direito ao acesso à informação. Dentre seus aspectos relevantes, os autores citam a estipulação de prazos razoáveis para a obtenção de informações junto aos órgãos públicos e o uso das tecnologias da informação e de comunicação como facilitador do acesso às informações públicas. Em suas conclusões, defendem que para construção de uma verdadeira democracia é indispensável o acesso claro e transparente à informação pública, além de uma maior participação popular, fortalecendo assim os sistemas democráticos.

A despeito da evolução das possibilidades de controle social trazidas pela LAI, Gomes, Marques e Pinheiro (2016) apontam um conjunto de fatores que dificultam a efetividade da LAI: normativas que privilegiam o sigilo; insuficiência de recursos destinados à aplicação da lei; desconhecimento da legislação por parte dos servidores e os receios de penalização advindos desse fato; legislação e determinações que reforçam essa cultura organizacional; deficiências no processo de capacitação na temática da liberdade de informação; e gestão da informação inadequada aos padrões de abertura preconizados pela LAI.

METODOLOGIA

A pesquisa realizada se apresenta como quantitativa. Para Creswell e Creswell (2021), a pesquisa quantitativa é uma abordagem que procura testar teorias objetivas que examinam a relação entre variáveis. Tais variáveis, por sua vez, são medidas com instrumentos para que dados numéricos possam ser analisados com procedimentos estatísticos.

A pesquisa se baseou na análise estatística dos dados de pedidos de acesso à informação ao Governo Federal realizados entre os anos de 2015 e 2021. Os dados

foram extraídos do Painel da Lei de Acesso à Informação, mantido pela Controladoria-Geral da União – CGU - e disponível no site <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>, como também do relatório de dados da Lei de Acesso à Informação, disponível no site <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados>.

A análise dos dados foi realizada com o emprego de três níveis de verificação da influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Governo Federal: no primeiro nível, foi analisada a variação do número de pedidos de acesso à informação nos últimos 6 anos (2015 – 2020); no segundo nível, foram analisados os órgãos receberam mais pedidos de acesso à informação nos 12 meses anteriores à pandemia (mar/19 – fev/20) e nos 12 meses após o início da pandemia (mar/20 – fev/21); no terceiro nível, foram analisados os pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”.

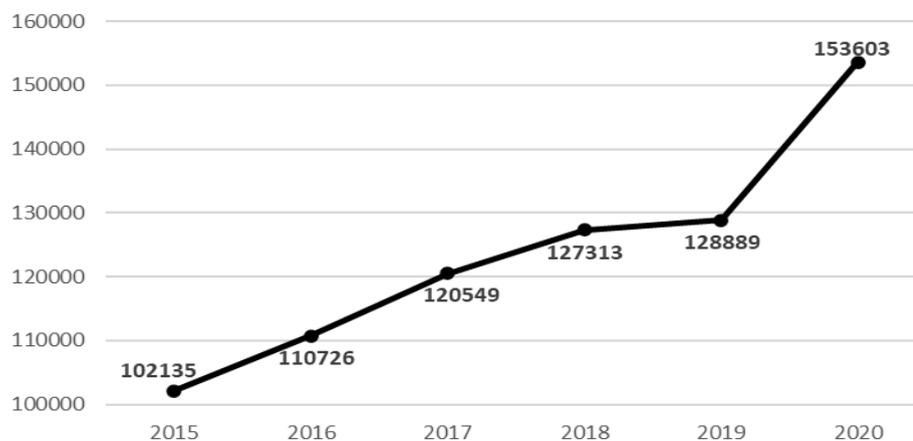
Em seguida, foram analisadas as decisões dos pedidos de acesso à informação aos 10 órgãos que mais receberam pedidos após o início da pandemia.

Por fim, foram encaminhados pedidos de acesso à informação aos órgãos em que o estudo sinalizou a influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação, a fim de confirmar ou não as indicações observadas na análise dos dados quantitativos.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicialmente foi analisada a evolução dos pedidos de acesso à informação realizados entre os anos de 2015 e 2020. O Gráfico 01 representa o número de pedidos de acesso à informação realizados no período utilizado na pesquisa.

Gráfico 01: Pedidos de acesso à informação entre 2015 e 2020.



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação/CGU.

A análise visual do Gráfico 01 sugere que a evolução do número de pedidos de acesso à informação no ano de 2020 foi superior da apresentada nos anos anteriores. A Tabela 01 apresenta os pedidos de acesso à informação realizados no período utilizado na pesquisa, bem como sua variação em relação ao período anterior.

Tabela 01: Pedidos de acesso à informação entre 2015 e 2020.

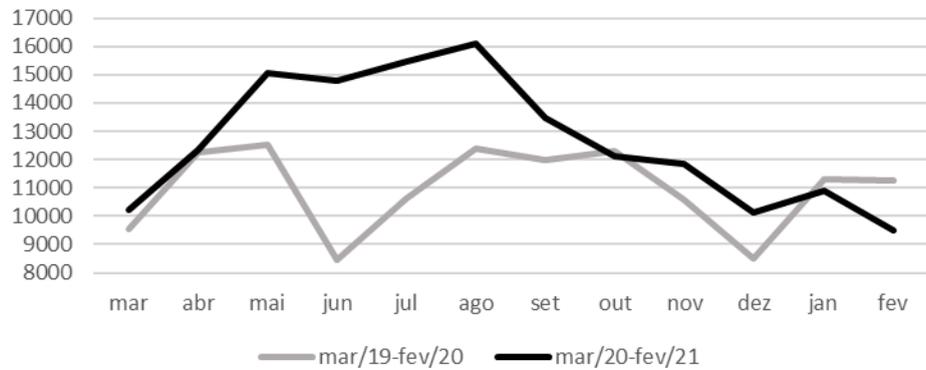
Ano	Pedidos	Varição
2015	102.135	-
2016	110.726	8,41%
2017	120.549	8,87%
2018	127.313	5,61%
2019	128.889	1,24%
2020	153.603	19,17%

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação/CGU.

A análise estatística dos dados dos pedidos de acesso à informação confirma a percepção do Gráfico 01, em que se observa uma variação superior entre os anos de 2019 e 2020, em relação à verificada nos anos anteriores. Os resultados apontam que a variação média dos pedidos de acesso à informação entre os anos de 2015 e 2019 foi de 6,03%, ao passo que a variação dos pedidos de acesso à informação entre os anos de 2019 e 2020 foi de 19,17%, ou seja, mais de três vezes superior do que as dos anos anteriores. Assim, no primeiro nível de verificação adotado na pesquisa em relação à influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Governo federal, constatou-se uma evolução relevante do número de pedidos no primeiro ano da pandemia (2020).

Diante das indicações dos resultados do primeiro nível de verificação, foi realizada a análise dos anos de 2019, 2020 e 2021, a fim de compreender se o motivo do aumento do número de pedidos de acesso à informação foi de alguma forma influenciado pela pandemia de COVID-19. Para isso, dois segmentos foram criados: um compreendendo o período de 12 (doze) meses anteriores à pandemia de COVID-19, que correspondem aos meses de março/19 até fevereiro/20; e outro compreendendo o período de 12 (doze) meses após o início da pandemia de COVID-19, que correspondem aos meses de março/20 até fevereiro/21. O Gráfico 02 representa a distribuição dos pedidos de acesso à informação entre os dois segmentos (mar/19 – fev/20 e mar/20 – fev/21).

Gráfico 02: Distribuição dos pedidos de acesso à informação entre os segmentos



Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação/CGU.

A análise dos dados indicados no Gráfico 02 apontam que o aumento dos pedidos de acesso à informação nos 12 meses após o início da pandemia de COVID-19 foi mais significativo entre os meses de maio e setembro de 2020. A Tabela 02 apresenta a variação dos pedidos de acesso à informação ao Governo Federal nos dois períodos analisados.

Tabela 02: Variação dos pedidos entre março/19 a fevereiro/20 e março/20 a fevereiro/21.

Período	Pedidos	Varição
Mar/19 – Fev/20	131.658	-
Mar/20 – Fev/21	151.208	14,85%

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação/CGU

Semelhante ao observado no Quadro 01, a variação entre os 12 meses anteriores e os 12 meses posteriores à pandemia foi de 14,85%, substancialmente superior ao constatado nos anos anteriores, em que a variação média foi de 6,03%.

Seguindo com a análise, foram identificados os órgãos com maior número de pedidos de acesso à informação nos dois períodos adotados na pesquisa. A Tabela 03 apresenta a participação dos 10 (dez) órgãos que mais receberam pedidos de acesso à informação em cada um dos períodos.

Tabela 03: Os 10 órgãos mais solicitados nos dois períodos adotados na pesquisa.

Antes da Pandemia de COVID-19 (mar/19 – fev/20)			Depois da Pandemia de COVID-19 (mar/20 – fev/21)		
Posição	Órgão	Pedidos	Posição	Órgão	Pedidos
1	ME	9.922	1	MCIDADANIA	25.050
2	MS	5.629	2	ME	8.669
3	INSS	5.211	3	CEF	6.480
4	MAPA	4.277	4	INSS	6.126
5	PETROBRÁS	3.772	5	MS	5.829
6	MEC	3.750	6	PETROBRAS	5.582
7	ANEEL	3.546	7	ANVISA	4.978
8	ANVISA	3.508	8	MEC	3.076
9	INEP	3.081	9	INEP	2.786
10	MINFRA	2.472	10	MAPA	2.750

Fonte: Painel da Lei de Acesso à Informação/CGU.

Os resultados apresentados na Tabela 03 apontam que dos dez órgãos que mais receberam pedidos de acesso à informação durante os primeiros 12 meses da pandemia de COVID-19, quatro tiveram redução do número de pedidos de acesso à informação em relação aos 12 meses anteriores à pandemia: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA (-35,70%), Ministério da Educação - MEC (-17, 97%), Ministério da Economia – ME (-12,63%) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP (-9,57%). O Ministério da Saúde – MS, obteve um aumento de 3,55% no número de pedidos, o que é inferior à média geral de 14,85%. Por fim, cinco órgãos tiveram um aumento no número de pedidos de acesso à informação superior à média geral no período posterior ao início da pandemia de COVID-19: Ministério da Cidadania - MCIDADANIA (1.262,89%), Caixa Econômica Federal - CEF (170,68%), Petrobrás (47,99%), Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA (41,90%) e Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS (17,56%).

Em relação aos cinco órgãos que após o início da pandemia de COVID-19 tiveram aumento dos pedidos de acesso à informação acima da média geral, destacam-se o MCIDADANIA e a CEF, que no período anterior à pandemia não estavam nem entre os dez órgãos com mais pedidos de acesso à informação (MCIDADANIA – 17º e 1.838 pedidos / CEF – 12º e 2.394 pedidos) e que nos 12 meses após a pandemia saltaram para o 1º e 3º lugar, respectivamente.

Assim, no segundo nível de verificação da influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Governo Federal, sugere-se que cinco órgãos podem ter sido influenciados pela pandemia: Ministério da Cidadania, Caixa

Econômica Federal, Petrobrás, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Instituto Nacional de Seguridade Social. Além disso, sinaliza-se um destaque relevante para o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal.

Continuando, ao se analisar os pedidos de acesso à informação nos 12 meses após o início da pandemia que foram classificados com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”, observa-se o afunilamento dos órgãos que possivelmente foram mais influenciados pela pandemia. A Tabela 04 apresenta a participação dos 10 (dez) órgãos em que mais foram realizados pedidos de acesso à informação nos 12 meses após o início da pandemia, considerando o assunto “Coronavírus (COVID-19)”.

Tabela 04: Relação entre os órgãos mais demandados e o assunto “Coronavírus (COVID-19)”.

Órgão	Pedidos (Geral)	Pedidos (COVID-19)	Participação (%)
GERAL	151.208	12.737	8,42
MCIDADANIA	25.050	7.846	31,32
CEF	6.480	2.632	40,62
MS	5.829	881	15,11
ANVISA	4.978	129	2,59
ME	8.669	125	1,44
MEC	3.076	18	0,59
INSS	6.126	13	0,21
INEP	2.786	8	0,29
MAPA	2.750	8	0,29
PETROBRAS	5.582	5	0,09

Fonte: Banco de dados CGU.

A análise dos dados contidos na Tabela 04 indicam que a participação média do assunto “Coronavírus (COVID-19)” em todos os órgãos do Poder Executivo foi de 8,42% do total de pedidos de acesso à informação. Assim, observa-se que três órgãos receberam pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)” acima da média geral: MCIDADANIA (31,32%), CEF (40,62%) e MS (15,11%). Outra observação importante é que o MCIDADANIA e a CEF receberam juntos 10.478 pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”, de um total de 12.737 pedidos, o que corresponde a 82,26%.

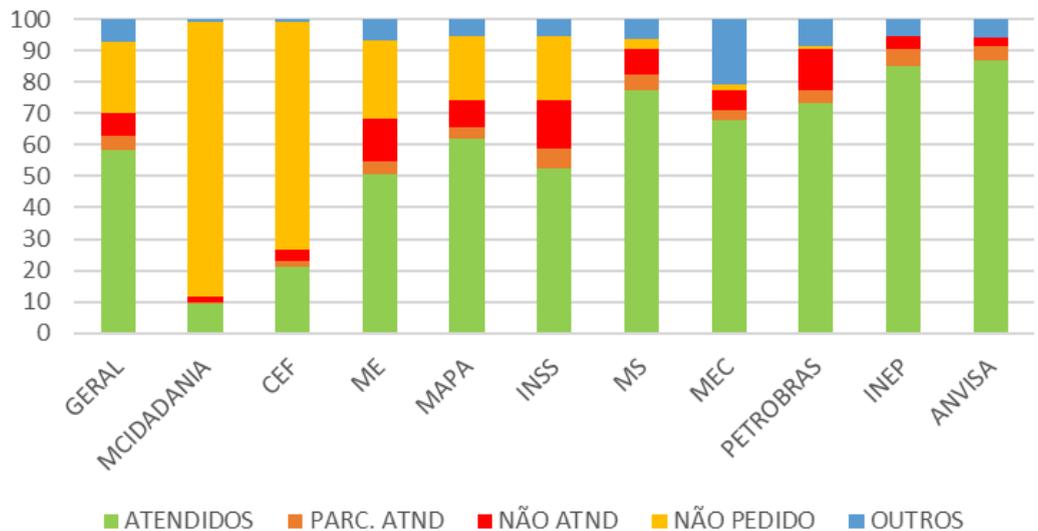
Considerando os resultados apresentados nas Tabelas 03 e 04, observa-se que há indícios mais consistentes de que a pandemia de COVID-19 pode ter influenciado o número de pedidos de acesso à informação no Ministério da Cidadania e na Caixa Econômica Federal, já que esses órgãos tiveram os maiores aumentos de pedidos de

acesso à informação nos 12 meses após o início da pandemia e que, considerando os pedidos com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”, esses órgãos também foram os que receberam o maior número de pedidos. Em uma posição intermediária, cita-se o Ministério da Saúde, que, apesar de não ter um aumento nos pedidos de acesso à informação maior do que o observado na média geral dos órgãos federais durante os 12 meses iniciais da pandemia, recebeu uma quantidade de pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)” acima da média geral. Por fim, cita-se a Petrobrás, a ANVISA e o INSS, que tiveram um aumento dos pedidos de acesso à informação superior à média geral dos órgãos federais nos 12 meses iniciais da pandemia, mas, considerando apenas os pedidos com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”, não receberam quantidade de pedidos superior à média geral.

Assim, no terceiro nível de verificação da influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Governo Federal, sugere-se que três órgãos podem ter sido influenciados pela pandemia: Ministério da Cidadania, Caixa Econômica Federal e Ministério da Saúde. Além disso, sinaliza-se novamente um destaque relevante para o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal, em que estes órgãos figuraram com os maiores números, tanto no segundo quanto no terceiro nível de verificação.

Assim, concluídos os três níveis de verificação, sugere-se a existência de indícios consistentes da influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao Ministério da Cidadania e à Caixa Econômica Federal, pois esses dois órgãos apresentaram resultados consideravelmente superiores aos apresentados pelos demais órgãos.

A fim de realizar mais achados de pesquisa em relação ao objeto de estudo, analisando-se as decisões dos pedidos de acesso à informação dos 10 órgãos que mais receberam pedidos durante os 12 meses iniciais da pandemia de COVID-19, sugere-se uma variação relevante entre os órgãos analisados. O Gráfico 03 representa a participação das decisões dos pedidos de acesso à informação nos 12 meses iniciais da pandemia de COVID-19 aos 10 órgãos que mais receberam pedidos.

Gráfico 03: Decisões dos pedidos de acesso à informação entre mar/20 e fev/21.

Fonte: Banco de dados CGU.

O Gráfico 03 representa a participação de cada tipo de decisão em relação ao total de pedidos de acesso à informação realizados durante os 12 meses iniciais da pandemia de COVID-19 para os 10 órgãos que mais receberam pedidos no período. As decisões são classificadas como: pedidos atendidos (ATENDIDOS), pedidos parcialmente atendidos (PARC. ATND), pedidos não atendidos (NÃO ATND), não se tratava de pedido de informação (NÃO PEDIDO) e outros tipos de decisões (OUTROS).

Ao se analisar as decisões classificadas como “NÃO PEDIDO”, ou seja, solicitações em que o órgão entendeu que não se tratava de pedido de informação, verifica-se que a média geral de todos os órgãos do Poder Executivo com esse tipo de decisão foi de 22,90%. Apenas três órgãos classificaram as decisões dos pedidos de acesso à informação como “NÃO PEDIDO” acima da média geral: MCIDADANIA (87,32%), CEF (72,45%) e ME (24,77%). Destaca-se novamente a participação expressiva do MCIDADANIA e da CEF nos resultados.

A fim de verificar se a quantidade expressiva das decisões classificadas como “NÃO PEDIDO” no MCIDADANIA e na CEF tinham alguma relação com a pandemia de COVID-19, foi analisada a relação entre o assunto “Coronavírus (COVID-19)” e a decisão “NÃO PEDIDO” nesses dois órgãos. O ME não foi inserido na análise, pois, a partir dos resultados apresentados nas tabelas 02 e 03, o órgão classificou 2.147 pedidos de acesso à informação como “NÃO PEDIDO”, mas recebeu apenas 125 pedidos com o assunto “Coronavírus (COVID-19)”. Assim, mesmo que todos os pedidos com o assunto “Coronavírus (COVID-19)” fossem classificados como “NÃO PEDIDO”, essa relação não seria relevante no contexto geral. A Tabela 05 apresenta a relação entre o assunto “Coronavírus (COVID-19)” e a decisão “NÃO PEDIDO” no MCIDADANIA e na CEF.

Tabela 05: a relação entre o assunto “Coronavírus (COVID-19)” e a decisão “NÃO PEDIDO”.

Órgão	“NÃO PEDIDO”	“NÃO PEDIDO” e “Coronavírus (COVID-19)”	Participação (%)
MCIDADANIA	19.953	6.633	33,24%
CEF	4.592	2.288	49,83%

Fonte: Banco de dados CGU.

Com a análise dos resultados da Tabela 05, observa-se que praticamente um terço dos pedidos classificados como “NÃO PEDIDO” no MCIDADANIA tiveram como assunto “Coronavírus (COVID-19)”. No mesmo sentido, observa-se que praticamente a metade dos pedidos classificados como “NÃO PEDIDO” na CEF tiveram como assunto “Coronavírus (COVID-19)”.

Ao se investigar a possível relação entre a pandemia de COVID-19 e dois órgãos com atividades tão distintas quanto o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal, constatou-se que esses dois órgãos foram os responsáveis por gerir a distribuição do auxílio emergencial, pago pelo Governo Federal às famílias de baixa renda e instituído pela Lei nº 13.982/20. Assim, a Tabela 06 apresenta os resultados da análise dos pedidos de acesso à informação para o MCIDADANIA e para a CEF nos 12 meses iniciais da pandemia de COVID-19 e que tiveram como assunto “Auxílio”.

Tabela 06: Pedidos de acesso à informação ao MCIDADANIA e à CEF com os assuntos “Auxílio”.

Órgão	Pedidos total	Pedidos “Auxílio”	Participação (%)	NÃO PEDIDO “Auxílio”	Participação (%)
Geral	151.208	12.727	8,42%	11.627	91,36%
MCIDADANIA	25.050	11.256	44,93%	9.765	86,75%
CEF	6.480	984	15,18%	658	66,87%

Fonte: Banco de dados da CGU.

Ao analisar os resultados apresentados na Tabela 06, observa-se que dos 12.727 pedidos de acesso à informação com o assunto “Auxílio”, 96,17% foram solicitados ao MCIDADANIA ou à CEF. No mesmo sentido, dos 11.627 pedidos de acesso à informação com o assunto “Auxílio” e que receberam a decisão “NÃO PEDIDO”, ou seja, não se tratavam de pedidos de acesso à informação, 89,64% foram decididos pelo MCIDADANIA e CEF.

Continuando, ao se analisar conjuntamente os dados de pedidos decididos como “NÃO PEDIDO” com os assuntos “Coronavírus (COVID-19)” e “Auxílio”, verifica-se que no MCIDADANIA eles corresponderam a 82,18% e na CEF, 64,16%. Esses resultados, além de possivelmente explicar o grande número de solicitações que na verdade não se tratavam de pedidos de acesso à informação, suscita a hipótese de que houve uma deficiência na comunicação desses órgãos com a população, gerando uma grande demanda de dúvidas sobre o auxílio emergencial que redundaram, erroneamente, em pedidos de acesso à informação.

Para concluir a análise dos dados, destaca-se que, nos termos da Lei nº 13.982/20, o auxílio emergencial foi destinado inicialmente para contemplar três parcelas, que começaram a serem pagas no mês de abril, mas que foram recebidas de forma desorganizada, principalmente por problemas ocorridos com o cadastro dos beneficiados, recebimento indevido do auxílio emergencial, utilização do aplicativo criado pela CEF e no pagamento das parcelas do auxílio. Esses problemas ocorreram entre os meses de abril e julho de 2020, correspondendo com o período em que houve o maior número de pedidos de acesso à informação, como pode ser observado no Gráfico 02.

Após a análise dos dados, foram encaminhados pedidos de acesso à informação aos órgãos que, em pelo menos um dos níveis de verificação empregados no estudo, tiveram a indicação de que a pandemia de COVID-19 tenha influenciado os pedidos de acesso à informação. O Quadro 01 apresenta sinteticamente os resultados dos níveis de verificação adotados na pesquisa.

Quadro 01: Resultados dos níveis de verificação.

Órgão	1º Nível de verificação	2º Nível de verificação	3º Nível de verificação
MCIDADANIA	-	Sim	Sim
CEF	-	Sim	Sim
MS	-	Não	Sim
ANVISA	-	Sim	Não
PETROBRAS	-	Sim	Não
INSS	-	Sim	Não

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 71003.048017/2021-07, o Ministério da Cidadania informou que houve um aumento dos pedidos de acesso à informação ao ministério em consequência da pandemia de COVID-19, especificamente em função do auxílio emergencial.

“(...) Referente à influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação para o Ministério da Cidadania, informamos que desde abril de 2020 os pedidos de acesso à informação tiveram um acréscimo substancial porque este Ministério é o responsável pelo benefício denominado de Auxílio Emergencial (AE). (...)”

A partir da resposta do Ministério da Cidadania, verifica-se que as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao ministério foram confirmadas.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 18840.002921/2021-13, a Caixa Econômica Federal informou que houve um aumento dos pedidos de acesso à informação ao banco em consequência da pandemia de COVID-19.

“(...) em virtude das consequências advindas da pandemia de COVID19 foi constatado aumento expressivo no quantitativo de solicitações para a CAIXA por meio do canal da Lei de Acesso à Informação (LAI), (...)”

A partir da resposta da Caixa Econômica Federal, verifica-se que as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao banco foram confirmadas.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 25072.013344/2021-07, o Ministério da Saúde não informou se houve um aumento dos pedidos de acesso à informação ao ministério em consequência da pandemia de COVID-19.

“Prezado Cidadão,

A pandemia da COVID-19 trouxe uma série de transtornos aos processos de trabalho, tanto pela dispersão necessária de recursos humanos, que na sua maioria encontrava-se em home office, por força do Decreto 10.289, de 24 de março de 2020, bem como pela complexidade do agravo que abalou o mundo e impulsionou redirecionamentos dentro do órgão para o enfrentamento ao inesperado cenário de calamidade pública.

O órgão teve dificuldade no pronto atendimento, visto que as demandas emergenciais de enfrentamento ao covid-19 tiveram que ser priorizadas.

À luz da Lei de Acesso à Informação 12.527/2011, considera-se “informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato.” Art. 4º.

Quanto ao tema “Não se trata de pedido de informações” ressalta-se que são assim categorizados os pedidos que trazem questionamentos subjetivos ou que sugerem uma reflexão ou estudo, cuja informação ainda não fora produzida pelo órgão.”

A partir da resposta do Ministério da Saúde, não foi possível confirmar as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao ministério.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 25072.013345/2021-43, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária informou que houve um aumento dos pedidos de acesso

à informação à agência em consequência da pandemia de COVID-19, especialmente em relação aos imunizantes utilizados pelo Brasil no programa nacional de vacinação.

“(...) informamos que os pedidos de acesso à informação destinados à Anvisa aumentaram consideravelmente em decorrência da pandemia do novo coronavírus (...). (...) No cenário atual, em que a sociedade está em constante busca de informações sobre a autorização das vacinas, assim como sua segurança e eficácia, (...)”

A partir da resposta da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, verifica-se que as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação à agência foram confirmadas.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 48023.002309/2021-35, a Petrobras informou que não houve aumento dos pedidos de acesso à informação à empresa em consequência da pandemia de COVID-19: *“(...) Em atenção ao seu pedido, informamos que o aumento do número de pedidos de acesso à informação recebidos entre 01/01/2020 a 30/04/2021 de abril não guarda relação temática com a pandemia COVID-19. (...)”*. A partir da resposta da Petrobras, verifica-se que as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação à empresa não foram confirmadas.

Em resposta à solicitação registrada com o nº 03005.097922/2021-11, o Instituto Nacional do Seguro Social informou que não houve aumento dos pedidos de acesso à informação ao órgão em consequência da pandemia de COVID-19: *“(...) informamos que não se verificaram alterações significativa nas demandas do SIC em razão da pandemia de COVID-19 (...)”*. A partir da resposta do Instituto Nacional do Seguro Social, verifica-se que as indicações apontadas na análise quantitativa de que houve influência da pandemia de COVID-19 sobre os pedidos de acesso à informação ao órgão não foram confirmadas.

CONCLUSÃO

A pandemia de COVID-19 foi um dos maiores desafios da sociedade contemporânea, afetando diversas áreas e, em especial, o setor público. Desta forma, este artigo objetivou investigar a influência da pandemia sobre os pedidos de acesso à informação aos órgãos e entidades do Governo Federal. Para alcançar seu objetivo, três níveis de verificação foram propostos na pesquisa.

No primeiro nível de verificação, os pedidos de acesso à informação realizados entre os anos de 2015 e 2020 foram analisados. Observou-se que a variação do número total de pedidos de acesso à informação entre os anos de 2019 e 2020 foi substancialmente superior à ocorrida nos anos anteriores, sugerindo que houve alguma relação entre o aumento acima da média dos pedidos de acesso à informação e a pandemia de COVID-19, iniciada em março de 2020.

No segundo nível de verificação, os pedidos de acesso à informação foram analisados a partir de dois períodos distintos: os 12 meses anteriores ao início da pandemia de COVID-19 (mar/19 – fev/20) e os 12 meses posteriores ao início da pandemia de COVID-19 (mar/20 – fev/21). Neste nível de verificação, o objetivo era investigar se houve variação entre os órgãos que mais receberam pedidos de acesso à informação antes e depois da pandemia. Os resultados indicaram que após o início da pandemia o Ministério da Cidadania, a Caixa Econômica Federal, a Petrobrás, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e o Instituto Nacional de Seguridade Social tiveram aumento no número de pedidos de acesso à informação acima da média geral. Além disso, o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal apresentaram forte elevação no número de pedidos, sinalizando que poderiam ser órgãos que sofreram maior influência da pandemia no que se refere aos pedidos de acesso à informação.

No terceiro nível de verificação, foram analisados os pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)” para os órgãos que mais receberam pedidos após o início da pandemia. Os resultados indicaram novamente a participação robusta do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, além da participação do Ministério da Saúde, que também recebeu pedidos de acesso à informação com o assunto “Coronavírus (COVID-19)” acima da média geral. Desta forma, as indicações de que a pandemia de COVID-19 influenciou o número de pedidos de acesso à informação para o Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal se fortaleceram.

Considerando que o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal foram os órgãos responsáveis por operacionalizar o pagamento do auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/20, infere-se que o aumento dos pedidos de acesso à informação após o início da pandemia estava relacionado com o auxílio emergencial e, conseqüentemente, com os órgãos responsáveis pelo seu pagamento.

A fim de confirmar a inferência citada acima, foram analisados os pedidos de acesso à informação com o assunto “Auxílio” e as decisões dos pedidos de acesso à informação sobre os assuntos “Coronavírus (COVID-19)” e “Auxílio”. Os resultados indicaram novamente a participação maciça do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal nos pedidos com assunto “Auxílio”, bem como uma possível correlação entre os pedidos com os assuntos “Coronavírus (COVID-19)” e “Auxílio” e a decisão “Não se trata de pedido de informação”.

Diante dos resultados do estudo, sugere-se que a pandemia de COVID-19 influenciou no aumento dos pedidos de acesso à informação ao Governo Federal, em especial no Ministério da Cidadania e na Caixa Econômica Federal. O motivo para a influência da pandemia sobre os pedidos de acesso à informação para esses órgãos seria o auxílio emergencial, pois eles eram os responsáveis por seu pagamento.

Destaca-se que, apesar de utilizar procedimentos metodológicos diferentes e se referir apenas ao primeiro semestre de 2020, os resultados do estudo de Malin et al. (2021) também sinalizaram que houve um aumento no pedido de acesso à informação

após o início da pandemia de COVID-19 e que este aumento estaria relacionado ao auxílio emergencial.

Além disso, sugere-se que houve uma falha na comunicação do Governo Federal, especificamente do Ministério da Cidadania e da Caixa Econômica Federal, com a população acerca do auxílio emergencial. Esta sugestão se fundamenta na indicação de que a grande quantidade de pedidos de acesso à informação com os assuntos “Coronavírus (COVID-19)” e “Auxílio” para esses dois órgãos e que receberam a decisão “Não se trata de pedido de informação” seria resultado de dúvidas da população sobre o auxílio emergencial, que, sem saber como sanar seus questionamentos, realizava suas solicitações erroneamente em forma de pedido de acesso à informação.

Por fim, destaca-se que o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal confirmaram a influência da pandemia de COVID-19 sobre os seus pedidos de acesso à informação. Além disso, a ANVISA também confirmou a influência da pandemia de COVID-19 sobre seus pedidos de acesso à informação, esclarecendo que o motivo para esse aumento foram os questionamentos relacionados aos imunizantes utilizados pelo Brasil no programa nacional de vacinação.

Cita-se como limitação do estudo a resposta evasiva e não conclusiva do Ministério da Saúde ao questionamento registrado pelo pesquisador. Para estudos futuros, sugere-se a realização de pesquisas com a metodologia adotada neste estudo após o término da pandemia de COVID-19, a fim de se analisar o fenômeno em sua totalidade.

REFERÊNCIAS

ADIKARI, A.; BURNETT, D.; SEDERA, D.; SILVA, D. de; ALAHAKOON, D. Value co-BEZERRA, A. C. V.; SILVA, C. E. M. D.; SOARES, F. R. G.; SILVA, J. A. M. D. Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de COVID-19. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 2411-2421, 2020.

BOTELHO, L. V.; CARDOSO, L. O.; CANELLA, D. S. COVID-19 e ambiente alimentar digital no Brasil: reflexões sobre a influência da pandemia no uso de aplicativos de delivery de comida. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00148020, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2021.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 nov. 2011.

CAPODEFERRO, M. W.; SMIDERLE, J. J. A resposta do setor de saneamento no Brasil à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1022-1036, 2020.

COELHO, F. D. S.; CORRÊA, V.; LISBOA, R. L.; RESCH, S. A Casa de Máquinas da administração pública no enfrentamento à COVID-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 839-859, 2020.

SILVA, C. E. M. D.; CRUZ NETO, C. C. D.; BEZERRA, A. C. V.; SANTOS, R. T.; SILVA, J. A. M. D. Influência do distanciamento social no nível de atividade física durante a pandemia do COVID-19. **Revista Brasileira de Atividade Física & Saúde**, v. 25, p. 1-6, 2020.

COSTA, S. S. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020.

CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021.

GOMES, S. R. L.; MARQUES, R. M.; PINHEIRO, M. M. K. A cultura organizacional e os desafios da Lei de Acesso à Informação nas instituições públicas brasileiras. **Revista Ágora: políticas públicas, comunicação e governança informacional**, v. 1, n. 1, p. 4-25, 2016.

MALIN, A. M. B.; MACHADO, L. N.; MOREIRA, D. L. J.; QUINTSLR, M. M. M.; ALVES, T. S. Emergência no Acesso à Informação: O Uso da Lei de Acesso à Informação no Governo Federal Durante a Pandemia de Covid-19. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, 2021.

MARQUES, E. S.; MORAES, C. L. D.; HASSELMANN, M. H.; DESLANDES, S. F.; REICHENHEIM, M. E. A violência contra mulheres, crianças e adolescentes em tempos de pandemia pela COVID-19: panorama, motivações e formas de enfrentamento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, p. e00074420, 2020.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação & informação**, v. 19, n. 1, p. 55-75, 2014.

MORAES, C. L. D.; MARQUES, E. S.; RIBEIRO, A. P.; SOUZA, E. R. D. Violência contra idosos durante a pandemia de Covid-19 no Brasil: contribuições para seu enfrentamento. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 4177-4184, 2020.

REIS, C. L.; GOMES, F. L. Governo Digital: os impactos do covid-19 na administração pública. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 7, n. 3, p. 381-400, 2021.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica**, n. 18, 2020.

SCHUCK, F. W.; WEBER, G. M. F.; SCHAEFER, C. K.; REINHEIMER, M. W.; ROCKENBACH, D. M. A influência da pandemia de COVID-19 no risco de suicídio. **Brazilian Journal of Health Review**, v. 3, n. 5, p. 13778-13789, 2020.

VIDAL, J. P. Pandemia de COVID-19 y Estado: ¿Hacia una nueva la configuración administración-Estado? **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, n. 4, p. 924-935, 2020.

Recebido: 21-12-2021

Aprovado: 01-03-2024



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.