



*ACH3778 - Governo Aberto*

**Estudo dos pedidos de acesso a LAI  
enviados ao Ministério da Saúde  
no período da pandemia do COVID-19**

Docente : Dr<sup>a</sup>. Gisele da Silva Craveiro

Ian Vitor dos Santos Monteiro (GPP) 10282950

Isadora Nunes Ferreira (GPP) 10722644

Otávio Nunes Rosa (SI) 11319037

Raul Macêdo (GPP) 10782610

Vitor Caetano da Silva (SI) 9276999

Ygor Nanni de Carvalho (SI) 9778690

São Paulo

Julho, 2022

## **SUMÁRIO**

<b>Resumo</b>	<b>3</b>
<b>Introdução</b>	<b>4</b>
<b>Metodologia</b>	<b>5</b>
<b>Desenvolvimento</b>	<b>7</b>
<b>Resultados Obtidos</b>	<b>9</b>
<b>Conclusões</b>	<b>14</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>15</b>

## **Resumo**

Este projeto tem como objetivo analisar e comparar os dados de pedidos de acesso à informação obtidos pelas Controladoria Geral da União (CGU) nos períodos entre o início do ano de 2018 e o fim de 2021. Esses dados foram processados no software Iramuteq e pelas análises de dados feitas pelas planilhas disponibilizadas pela CGU, que foi possível : obter informações geradas sobre o destaque de palavras-chaves; organizar os pedidos em nuvem de palavras; e realizar a verificação quantitativa dos dados.

# 1 Introdução

A crise sanitária decorrente da pandemia de Covid-19 impactou profundamente os processos cotidianos da sociedade em escala global, alterando já em sua fase inicial - no Brasil, em março de 2020 - as modalidades de trabalho, de ensino básico e superior, mobilidade urbana e todas as atividades presencialmente ativas entre pessoas.

A brusca necessidade de alterações em atividades do cotidiano criou inevitavelmente ruídos de informação, evidenciando a posição da informação como recurso fundamental nos esforços do conjunto da sociedade rumo à proteção das vidas. Muitas das atividades tiveram que se adaptar e foram possíveis com o contexto virtual e tecnológico no qual vivemos atualmente.

Dada a natureza sanitária da crise, todos os olhos se tornam ao Ministério da Saúde (MS), órgão federal que foi responsável pela centralização, contabilização e divulgação dos dados e informes sobre a pandemia, que hoje estão em todos os noticiários, como o número de infectados, óbitos por estado e município, dados sobre a semana epidemiológica, ocupação de hospitais etc. No entanto, esta situação se dá em um contexto em que havia um extenso esforço prévio de garantia de acesso a dados e informações. A partir da compreensão deste quadro pode se levantar a questão: houve alteração na prestação do serviço de informação por parte do Ministério da Saúde?

Durante a pandemia, juntamente com a crise sanitária, o país também passou por uma crise de dados nos sistemas de informação. Em 10 de dezembro de 2021, as plataformas e-SUS Notifica, o Sistema de Informação do Programa Nacional de Imunização (SI-PNI), o ConecteSUS e funcionalidades como a emissão do Certificado Nacional de Vacinação Covid-19 e da Carteira Nacional de Vacinação Digital perderam suas funcionalidades<sup>1</sup>. A falha nos sistemas comprometeu o acesso aos dados relacionados à saúde, inclusive os pandêmicos. A perda comprometeu não apenas a formulação e monitoramento de políticas emergenciais pelo poder público, mas impossibilitou o controle exercido pela sociedade civil das políticas de contingenciamento, parte imprescindível da participação social. Porém, além do ataque cibernético, a agência “Fique Sabendo” divulgou dados em abril de 2021 sobre a taxa de resposta do Ministério da Saúde em relação à pedidos de

---

<sup>1</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/apagao-de-dados-do-ministerio-da-saude-deixa-monitoramento-da-pandemia-a-deriva/>

acesso à informação e foi observado que a pasta é a que mais ignora pedidos do governo federal, mesmo durante a crise sanitária<sup>2</sup>.

Tendo esta questão como mote, este trabalho propõe uma análise qualitativa da transparência passiva de modo a observar alterações no padrão de atendimento do MS em dois períodos distintos, sendo eles: janeiro de 2018 à dezembro de 2019 - como variável controle - e abril de 2020 à dezembro de 2021 - tomando como marco a [Mensagem Presidencial nº23](#) que reconhece estado de calamidade pública no Brasil de acordo com recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS). As escolhas metodológicas utilizadas neste trabalho estão descritas na seção seguinte.

## 2 Metodologia

De forma a analisar as diferenças nos tratamentos dos pedidos de informações antes e durante a pandemia do novo coronavírus, foram averiguados todos estes para a pasta do Ministério da Saúde (MS) de acordo com o seguinte recorte temporal: 2018 - 2021. Tivemos o volume de pedidos em relação às respostas da pasta comparados a partir das planilhas disponibilizadas pela Controladoria Geral da União (CGU), que possibilitaram a contagem dos pedidos submetidos, atendidos e não atendidos a cada ano.

A partir dessa identificação, foram combinados os modelos qualitativo e quantitativo do período pandêmico, para que se possa, primeiramente, mapear os pedidos que não foram respondidos, e, posteriormente, avaliar tais pedidos a fim de estabelecer se há algum padrão de solicitações que não foram respondidas, quanto a temática, períodos, ou algumas divergências e falhas mais estruturais.

A base de dados utilizada foi as planilhas disponibilizadas pelo Fala Br.

Nestes dados, filtragens foram utilizadas sobre os dados respondidos pelo Ministério da Saúde a partir do software Iramuteq. Posteriormente, foram selecionadas as categorias relacionadas a pandemia da Covid-19.

A análise quantitativa dos dados de transparência passiva possibilita visualização das proporções de pedidos concedidos vs. não concedidos, os padrões

---

<sup>2</sup> <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/26/ministerio-da-saude-e-a-pasta-que-mais-ignora-pedidos-de-acesso-a-informacao-publica>

proporcionais revelados entre pedidos concedidos e não concedidos nos permite classificá-los para os diferentes tipos de respostas.

Para trabalhar a análise de dados o software livre *Iramuteq* nos serve como ferramenta de manipulação de palavras as quais conseguimos detectar e quantificar as referências de palavras-chaves existentes no corpo dos pedidos.

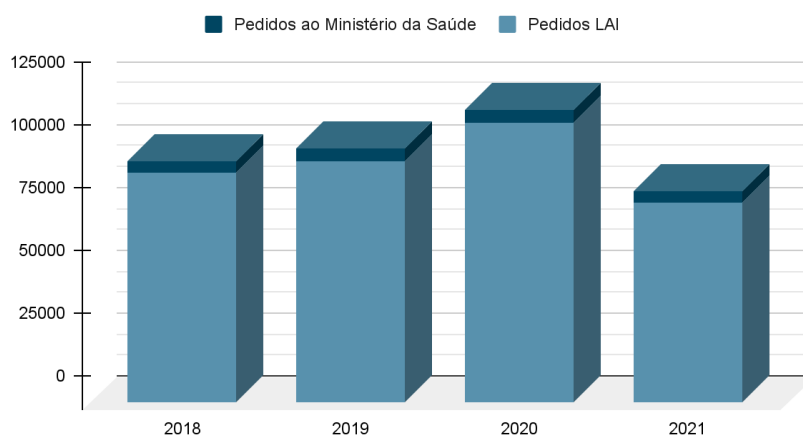
### 3 Desenvolvimento

Foram extraídos os dados sobre os pedidos da LAI a respeito dos anos de 2018, 2019, 2020 e 2021. Esses pedidos foram retirados através da plataforma de Busca de Pedidos e Respostas, do site da Controladoria Geral da União. Os dados obtidos continham as informações de cabeçalhos da seguinte maneira :

❖ IdPedido	❖ DetalhamentoSolicitacao	❖ AssuntoPedido
❖ ProtocoloPedido	❖ PrazoAtendimento	❖ SubAssuntoPedido
❖ Esfera	❖ FoiProrrogado	❖ Tag
❖ OrgaoDestinatario	❖ FoiReencaminhado	❖ DataResposta
❖ Situacao	❖ FormaResposta	❖ Resposta
❖ DataRegistro	❖ OrigemSolicitacao	❖ Decisao
❖ ResumoSolicitacao	❖ IdSolicitante	❖ EspecificacaoDecisao

Após a extração dos dados - que nestes havia todos os pedidos de Acesso à Informação de todos os órgãos federais -, posteriormente foram agrupados e postos em gráfico da seguinte maneira:

Número de Pedidos



Anos	Pedidos LAI	Pedidos ao Ministério da Saúde
2018	91.466	4.528
2019	96.122	5.204
2020	111.554	5.244
2021	79.608	4.763
<b>TOTAL</b>	<b>378.750</b>	<b>19.729</b>

É possível verificar que há um crescimento gradual de aproximadamente 16% de pedidos de informação direcionados ao Ministério da Saúde entre 2018 a 2020. Porém, a pandemia não aparenta refletir na demanda de pedidos de forma significativa.

A partir do software e das planilhas serão feitas comparações quantitativas dos pedidos e suas categorizações para observarmos os padrões que possuem relações nas observações entre o quadro da pandemia com os resultados da análise. A próxima seção de Resultados apresentará de forma específica as descrições que foram observadas nas análises dos números e porcentagens geradas pelos gráficos e processamento do software.



## 4. Resultados Obtidos

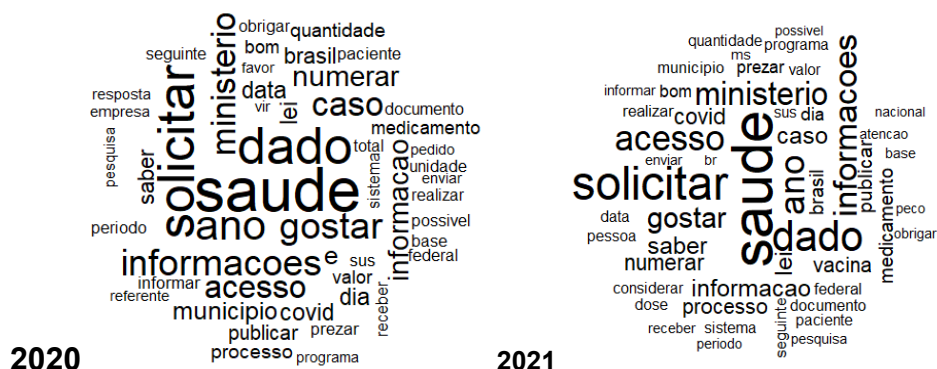
Nesta seção descreveremos os resultados obtidos a partir da metodologia que foi utilizada para a realização do desenvolvimento das análises da planilhas fornecidas pela CGU. Utilizamos para fazer as observações as seguintes classificações: nuvem de palavras, categorização dos assuntos e status dos pedidos.

Estas informações nos permite validar relacionando ao contexto da pandemia os números que foram afetados.

#### 4.1 Limpeza dos Pedidos e Cloud Of Words (“nuvem de palavras”)

Delimitando apenas os pedidos enviados ao Ministério da Saúde, uma filtragem foi realizada para remover as denominadas “*stopwords*” (que significa, palavras de parada), que são as conjunções em português (por exemplo: de, para, por, etc), dos textos dos pedidos que estavam na coluna “DetalhamentoSolicitacao”. Em seguida, esse texto tratado, foi exportado para um arquivo .txt, que, então, foi aberto dentro do software ***Iramuteg***.

Uma vez no Iramuteq, os dados importados foram processados de acordo com os anos listados, nos quais foram gerados as seguintes nuvens de palavras:

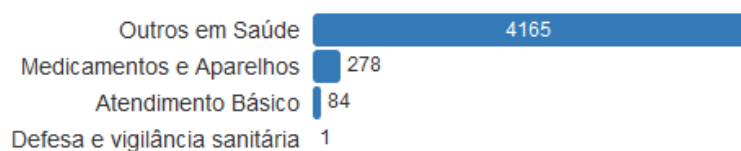


## 4.2 Resultados das Análises dos Assuntos Pedidos

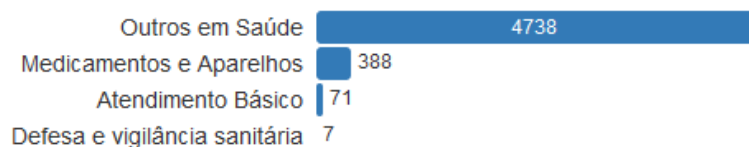
Da mesma forma, foi feito um relatório utilizando a biblioteca “pandas\_profiling” disponível para a linguagem Python, o arquivo da planilha foi trabalhado no Jupyter Notebook utilizando a tal linguagem de programação. Desta forma foi possível realizar a análise das outras colunas dos pedidos. Apresentaremos posteriormente as categorizações dos pedidos (coluna “AssuntoPedido”), que foram incrementadas e melhor detalhadas nos anos de 2020 e 2021:

### Categorização dos Pedidos

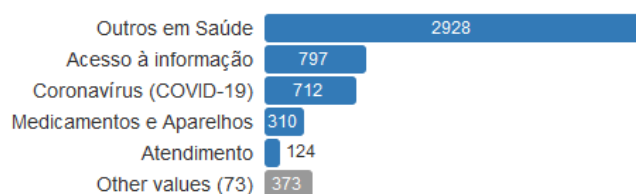
#### 2018



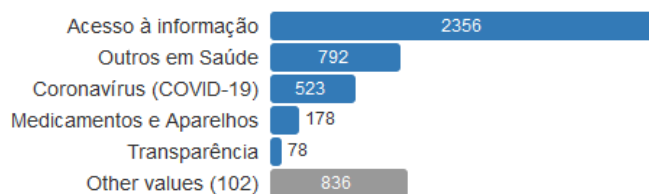
#### 2019



#### 2020



#### 2021



Nestas comparações entre as categorizações dos assuntos dos pedidos observamos que no ano de 2018, a plataforma que recebia os pedidos ao Ministério da Saúde agrupava em 4 categorias referente ao assunto do pedido. Já no ano de 2019, foram mantidas as 4 formas de categorização do assunto pedido e no período

de 2020 houve um aumento nas categorizações, passando a existir um total de 78 categorias.

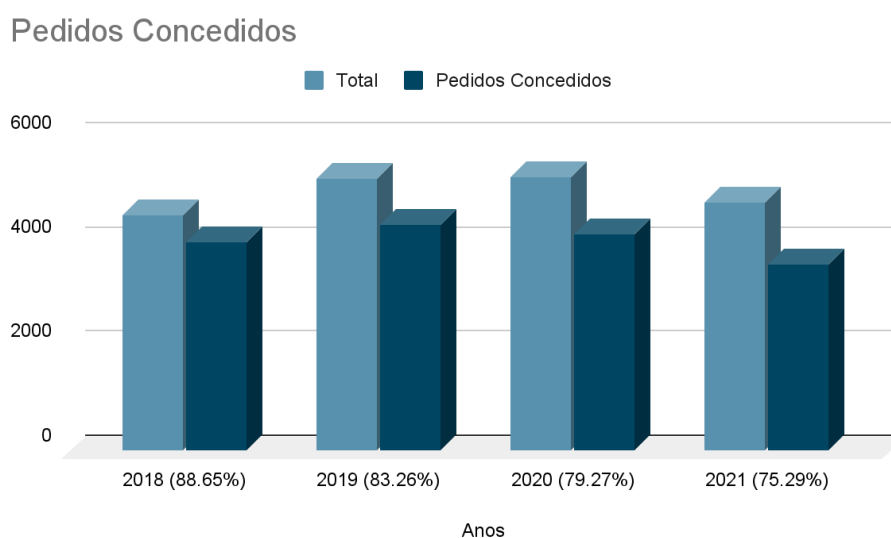
Neste ano de 2020 também marca o início da pandemia no país, onde o governo decreta o país sob estado de emergência, normas e regulamentações direcionadas à prevenção e ao tratamento da infecção do COVID-19 são adotados, e governos estaduais e municipais começam a dirigir políticas públicas para conter e combater a pandemia. Os assuntos relacionados ao COVID-19 e tudo que o cerca começam a ter grande destaque e são centrais nos pedidos de informações ao Ministério da Saúde. Analisando sistematicamente, observa-se que a categorização “Outros”, que antes era a maioria nos assuntos, teve uma redução no número de pedidos.

No ano de 2021 houveram 107 categorias para classificação dos pedidos e, dessa vez, a categoria mais relevante foi o de “Acesso à informação”. Já o número de pedidos em relação ao COVID teve uma queda, mas ainda obteve destaque quando se analisa de maneira geral.

Não se observa vantagens quanto à enorme categorização de tipos de pedidos, pois muitos pedidos não são classificados com categorias de saúde, podem até de certa forma serem desconsiderados para se fazer um levantamento da análise de dados, pois não trazem resultados significativos para os gráficos.

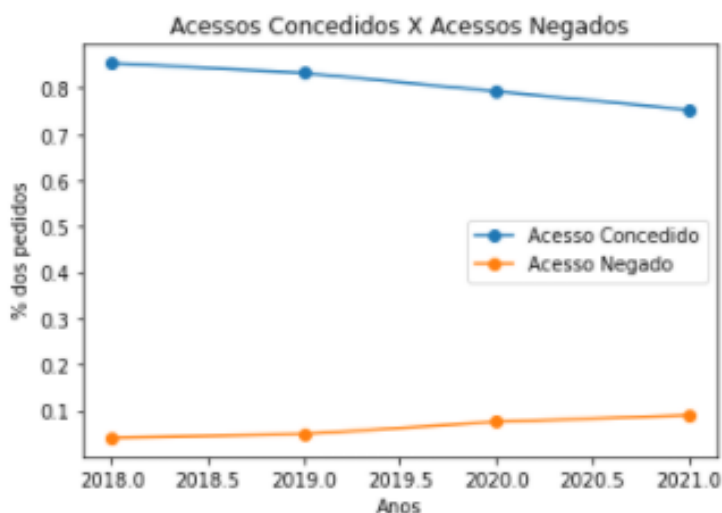
### 4.3 Resultado das Análises Feitas Sobre os Acessos Concedidos

A partir dos dados separados nas tabelas, também foi calculado a porcentagem de pedidos que receberam respostas positivas quanto a solicitação de dados e outros documentos, que podiam já estar disponíveis na plataforma ou não. Utilizando os valores “Acesso Concedido” na coluna “Decisão” é possível ilustrar a quantidade de pedidos que tiveram o acesso à informação concedido.



Podemos a partir dos gráficos visualizar que a cada ano da pandemia houve decaimento, e somando-se as diferenças e realizando-se a média a partir do valor, temos um valor de decaimento médio de 4,45% ao ano.

Podemos observar que o número de pedidos que tinham o acesso à informação negado foi crescendo com o decorrer do tempo. Como segue o gráfico:



No ano de 2018 **4,08%** dos pedidos tiveram o acesso à informação “negado”. Já no ano de 2019 **4,9%** dos pedidos tiveram o acesso à informação “negado” com um aumento de 0,82% do total de pedidos. Em 2020 **7,55%** dos pedidos tiveram o acesso à informação “negado”, com um aumento maior de 2,65% de pedidos negados a mais que o ano anterior. Já no último ano da pandemia, em 2021, 9% dos pedidos estavam com o status de pedido negado, aumento de 1,45% em relação ao ano anterior.

Este aumento do número de pedidos negados teve crescente aumento independentemente do crescimento do número de pedidos, pois vemos que no ano de 2021 o número de pedidos existentes enviados ao MS era menor do que foi em 2020, mesmo assim houve um aumento dos pedidos não atendidos. Podemos afirmar que durante a pandemia não houve uma melhoria significativa da resolução de pedidos enviados ao MS.

O número de pedidos negados estariam também relacionados aos novos pedidos sobre a COVID-19 que foram adicionados como novas categorias a partir de 2020. Para isto devemos classificar a quantidade de pedidos que foram atendidos dentro da categoria do COVID-19:

	2020	CONCEDIDOS	2021	CONCEDIDOS
TOTAL DE PEDIDOS AO MS	5244	4157(79%)	4763	3586(75%)
COVID	712(13,5%)	585(82%)	523(10,9%)	391(74%)
ACESSO A INFO	797(15,19)	659(82%)	2356(49,46%)	1737(74%)

O número de pedidos concedidos tiveram queda em porcentagem com o período da pandemia, mesmo com a diminuição do número de pedidos pela população, revelando o impacto que houve no sistema de pedidos de informação. E ainda sim o COVID-19 se mostrou a terceira categoria mais requisitada nos pedidos. Percebe-se que há uma quantificação semelhante nos pedidos de 2020 e 2021 em relação com as categorias “acesso à informação” e “outros em saúde” que talvez pode ter sido alguma troca no ID de categorias durante as mudanças que ocorreram neste período na troca de categorias.

## 5. Conclusões

A crise sanitária fez com que todos os setores envolvidos passassem a operar, muitas vezes, centralmente para execução de novas políticas públicas e entre outras formas de adaptações. O Ministério da Saúde, junto aos três poderes da União e a própria sociedade civil passaram a ter a prevenção e o combate ao novo coronavírus como a principal forma de ação.

Notavelmente, durante a pandemia em 2020, observou-se que o número de pedidos ao Ministério da Saúde se manteve relativamente estável, nas quais plataformas governamentais puderam funcionar de forma regular, de forma geral. No entanto, foi possível reparar algumas mudanças nas temáticas e palavras-chaves dentro dessas solicitações.

Foi necessário a eliminação de alguns termos e itens nos pedidos para que se pudesse obter um diagnóstico mais compreensível e objetivo, enquanto dentro da Cloud of Words foi possível ter um reconhecimento geral das expressões mais utilizadas nos pedidos. Apesar de nem sempre as palavras por si só não significarem a centralidade do pedido, é apropriado afirmar que não houveram grandes alterações no padrão de pedidos ao longo desses anos analisados, mas apenas algumas particularidades a partir do ano de 2020, marco inicial da pandemia no país.

Da mesma forma, a partir de 2020 pudemos perceber que houve uma pulverização de categorias nos assuntos dos pedidos, essas que eram muito generalizadas e abrangentes em 2018 e 2019, mas se tornaram um pouco mais específicas no ano de 2020 e continuaram a crescer no ano de 2021. Usualmente, essas categorizações atribuídas não são muito rigorosas nem específicas, o que pode ajudar para uma busca mais objetiva, porém carrega consigo alguns aspectos negativos, tais quais a falta de detalhamento dos pedidos e a identificação das especificidades e diferenças entre estes

Um dos resultados mais alarmantes durante o estudo deste trabalho foi a evidência de que os acessos concedidos dos pedidos vieram diminuindo, e, em consonância, os acessos negados aumentaram, a partir de 2020. Dada a delicadeza do momento e a urgência de respostas vindas do Ministério da Saúde,

consideramos inoportuno e de uma certa gravidade essa situação de insuficiência diante da população.

Como limitação, o estudo não pretendeu verificar de forma específica e individual o conteúdo de cada pedido, mas somente apontar alguns padrões gerais e tendências dentro de uma perspectiva macro. O diagnóstico serve para: indicar alguns aspectos que foram verificados com frequência, ponderação que tais pautas sejam discutidas e sejam revistas, buscar a melhor integração entre população, plataformas digitais e o governo federal.

## Bibliografia

Lucas, ROCHA, MOREIRA, Rudá. Apagão de dados do Ministério da Saúde deixa monitoramento da pandemia à deriva. Indicadores como os números de casos e de óbitos, dados de hospitalização e o percentual da população vacinada ajudam a compor cenário epidemiológico da Covid-19 no país. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/apagao-de-dados-do-ministerio-da-saude-deixa-monitoramento-da-pandemia-a-deriva/> Data de Publicação: 07/01/2022. Data de Acesso em 05/06/2022

Brasil de Fato. Ministério da Saúde é a pasta que mais ignora pedidos de acesso a informação pública. Dados foram sistematizados e divulgados pela agência Fiquem Sabendo, especializada na Lei de Acesso à Informação (LAI) Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/26/ministerio-da-saude-e-a-pasta-que-mais-ignora-pedidos-de-acesso-a-informacao-publica> Data de Publicação: 26/04/2022. Data de Acesso: 05/06/2022

GOV.BR. Busca de Pedidos e Respostas Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas> Data de Acesso: 10/05/2022

CGU, Consulta ao E-SIC pela ferramenta de pesquisa de consultas da CGU Disponível em: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/SitePages/principal.aspx> Data de Acesso: 10/05/2022

GOV.BR. Avaliação QualiLAI Disponível em: <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento/avaliacao-do-atendimento-a-lai> Data de Acesso: 10/05/2022

CGU, FALA BR Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação <https://falabr.cgu.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f> Data de Acesso: 10/05/2022

CGU, Paineis da CGU. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm> e <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> Data de Acesso: 10/05/2022