

TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NO COMBATE À COVID-19: UM ESTUDO COMPARATIVO DOS ESTADOS BRASILEIROS

Data de aceite: 02/05/2023

Roberto Rivelino Martins Ribeiro

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Paula Yoshie Maeda Domingo

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Juliane Andressa Pavão

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Marguit Neumann

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

Kerla Mattiello

Universidade Estadual de Maringá, Brasil

RESUMO: O objetivo deste estudo é investigar a disponibilização das informações relacionadas à Covid-19 pelos estados brasileiros e o Distrito federal em seus portais da transparência e compará-las com o *ranking* de transparência geral emitido pela Controladoria Geral da União (CGU), no período de 2020. Foi utilizado o método de pesquisa descritiva e documental, por descrever pontos relevantes acerca das informações coletadas nos portais de transparência e ser baseada em um relatório de pesquisa da CGU sobre os Estados brasileiros. A partir disso, as variáveis despesas, leitos e óbitos foram analisadas

e o resultado não foi satisfatório, visto que foram detectadas algumas omissões e dificuldades na busca pelas informações. Verificou-se que todos os melhores e piores colocados na transparência geral não resultou em desempenho satisfatório no combate à Covid-19. Alguns destaques da pesquisa mostrou que o Ceará que foi um dos primeiros colocados no *ranking* CGU, porém não disponibilizou o valor total das despesas com a Covid no período e não foi encontrado o número de leitos disponíveis; São Paulo que se apresentou na média do *ranking* CGU e foi o que aplicou mais recursos, abriu mais leitos, entretanto teve o maior número de óbitos; o Estado do Espírito Santo, entre os primeiros colocados da CGU, apresentou todas as informações acerca da Covid e obteve bons resultados desenvolvendo uma boa gestão. De um modo geral se averiguou não haver e divulgação total das informações, recursos e ações de enfrentamento à pandemia.

PALAVRAS-CHAVE: Transparência pública; Covid-19; Estados brasileiros.

GOVERNMENT TRANSPARENCY IN FIGHTING COVID-19: A COMPARATIVE STUDY OF BRAZILIAN STATES

ABSTRACT: The objective of this study is to investigate the availability of information related to Covid-19 by Brazilian states and the Federal District on their transparency portals and compare them with the general transparency ranking issued by the Comptroller General of the Union (CGU), in the period of 2020. The descriptive and documentary research method was used, as it describes relevant points about the information collected in the transparency portals and is based on a CGU research report on Brazilian states. From this, the variables expenses, beds and deaths were analyzed and the result was not satisfactory, since some omissions and difficulties were detected in the search for information. It was found that all the best and worst placed in general transparency did not result in satisfactory performance in the fight against Covid-19. Some highlights of the research showed that Ceará, which was one of the first places in the CGU ranking, did not provide the total amount of expenses with Covid in the period and the number of available beds was not found; São Paulo, which was in the average of the CGU ranking and was the one that applied more resources, opened more beds, however had the highest number of deaths; the State of Espírito Santo, among the first places in the CGU, presented all the information about Covid and obtained good results by developing good management. In general, it was found that there was no full disclosure of information, resources and actions to face the pandemic.

KEYWORDS: Public transparency; Covid-19; Brazilian states.

1 | INTRODUÇÃO

A pandemia do Corona vírus no Brasil trouxe muitos desafios ao país, tanto para a área da saúde, quanto social e econômica. Foram desde informações científicas escassas acerca da doença, passando pelas dúvidas com relação às estratégias de ação e envolvendo populações vulneráveis no contexto da desigualdade social. Em meio à crise sanitária, o aumento dos gastos públicos, impreteríveis, tornaram-se parte dos dispositivos do governo para atenuar a situação, como constatado no site do Tesouro Nacional Transparente, passíveis de monitoramento e fiscalização pela sociedade, assim como os demais itens que remetem à transparência pública.

Nesse contexto, os Estados brasileiros promoveram gastos para o enfrentamento da crise sanitária, papel que lhes cabe, conforme obrigação constitucional. Contudo, tais gastos devem ser informados e disponibilizados à população, para conhecimento e controle, conforme apregoa a legislação pátria, ao versar que sociedade possa exercer a democracia, no que confere à Constituição Federal em que, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988, Art. 1. § único). E ainda segundo Bobbio (2015, p. 41), “[...] não existe democracia sem opinião pública, sem a formação de um público que pretenda ter o direito de ser informado das decisões que são tomadas em nome do interesse coletivo e de exprimir sobre elas sua própria crítica livre”.

Para o cumprimento das normas no que se refere à transparência da gestão fiscal, a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, 2000), determinando a disponibilização de informações detalhadas e em tempo real acerca da execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2011, para assegurar a gestão transparente da informação foi sancionada a Lei de Acesso à Informação n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, que em termos gerais garante o direito à informação, “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Brasil, 2011).

Adicionalmente, nos tempos de pandemia, uma nova lei com medidas mais flexíveis foi criada, a Lei 13.979/2020, que flexibilizou os procedimentos formais exigidos no Art. 24 da Lei 8.666/93 para a realização das contratações públicas de bens, serviços e insumos necessários. Diante da urgência nos contratos, também foi conferido pelas normas a obrigatoriedade da transparência através da determinação de publicidade nas contratações e aquisições, ressaltando a necessidade de monitoramento dessas ações.

Para a avaliação do cumprimento da transparência em aspectos gerais, foi elaborado um *ranking* pela Controladoria Geral da União (CGU), acerca dos Estados e fica o questionamento se os entes federativos apresentaram o mesmo desempenho com relação à pandemia. Outros estudos acerca da transparência Covid nos Estados mostram a disponibilidade das informações como os pesquisadores Raupp e Pinho (2020), que observaram os critérios idade, sexo, status de atendimento, doenças preexistentes, ocupação de leitos, outras doenças, testes disponíveis e aplicados. Assim como Almada (2021), que além deles também avaliou a informação financeiro-orçamentária na pandemia. Entretanto, essas pesquisas limitam-se a verificar a existência das variáveis.

Diante disso, entende-se como oportuno e necessário investigar o montante de recursos investido, o número de leitos disponibilizados e o número de óbitos ocorridos, visto que o equilíbrio entre essas variáveis denota uma boa gestão. Para tanto, se estabeleceu como o objetivo deste estudo, investigar a apresentação das informações relacionadas à Covid-19 pelos Estados brasileiros e o Distrito federal em seus portais da transparência e compará-las com o *ranking* de transparência geral emitido pela CGU, no período de 2020. Admite-se que os achados do estudo contribuam para um maior conhecimento do cidadão sobre o emprego dos recursos públicos e se atendem ao que apregoa os critérios da transparência governamental.

O estudo está organizado em cinco partes, sendo que, a parte introdutória faz o contexto, o objetivo, objetivo e estruturação; o capítulo dois é constituído pela revisão de literatura contendo três tópicos que embasam a análise da pesquisa; já na parte três se apresentam os procedimentos metodológicos desenvolvidos para atingir os objetivos do estudo; com relação à parte quatro, se destacam os resultados empíricos obtidos e suas

respectivas análises; e por último, as considerações finais acerca do objeto de estudo.

2 | REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Pandemia da Covid-19

A Covid-19 é uma doença contagiosa, originada por um novo coronavírus, denominado SARS-CoV-2. Os primeiros casos foram detectados em dezembro de 2019, na província de Wuhan, China, onde muitas pessoas apresentaram um quadro de pneumonia grave de origem desconhecida. Sua transmissão ocorre pela inalação ou contato direto com as gotículas infectadas, expelidas pela tosse ou espirro, sendo que muitos doentes podem ser assintomáticos e transmitir a doença. Os infectados apresentam sintomas relacionados a doenças respiratórias parecidos com a gripe em um grau leve a moderado, não necessitando de tratamentos médicos específicos. No entanto, se os indivíduos possuem outras doenças pré-existentes como a diabetes, hipertensão, câncer, entre outras, podem desenvolver complicações mais graves que levem à óbito (Estevão, 2020).

Para Farias (2020, p. 2-3), houve um grande aumento de casos na China e em seguida a Coreia do Sul, seu país vizinho, já se encontrava afetado. Na sequência os países europeus foram atingidos com destaque para a Itália que se tornou o novo epicentro da Covid-19 ultrapassando o número de mortes da China. E não demorou muito para que todas as regiões do planeta fossem afligidas pois, em um mundo globalizado com a interação entre os países e pessoas viajando o tempo todo, se tornou quase impossível evitar que a nova doença fosse transmitida. A rápida propagação do vírus em escala mundial fez com que a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarasse em 11 de março de 2020 a infecção da COVID-19 uma pandemia. As recomendações eram o distanciamento social, mantendo a distância mínima de um metro e meio a cada pessoa a fim de evitar a aglomeração e a medida de isolamento social quando o indivíduo não sai de sua casa para conter a transmissão do vírus.

Relata Farias (2020), no Brasil, o primeiro caso foi anunciado em 26 de fevereiro de 2020, quando um homem de 61 anos, vindo da Itália, foi diagnosticado com Covid-19. Uma semana depois mais 15 ocorrências eram relatadas e a partir disso os casos se alastraram pelo país. Diversas regiões do Brasil passaram pela crise da Covid-19 em graus e momentos diferentes. Conforme Muna e Moreira (2021), com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em 15 de abril de 2020, os prefeitos e governadores receberam a autonomia em relação à determinação de medidas de enfrentamento do Coronavírus, tudo dependeu de como os governos locais se posicionaram e como a população reagiu frente à pandemia para superar a situação.

Enquanto alguns locais fechavam as portas para as ações econômicas e sociais, cumprindo o isolamento social, outros lugares abriam para essas atividades, ocasionando

o difícil controle sobre a doença. Além disso, as populações mais vulneráveis perante a desigualdade social foram as que mais sofreram com a crise da pandemia pois, com a falta de recursos elas não tinham condições de realizar o isolamento, visto que muitas famílias viviam de renda diária e não podiam parar de trabalhar (Odeh & Odeh-Moreira, 2021).

A crise mundial estava instaurada, neste contexto o governo brasileiro tinha a preocupação de zelar pela saúde e economia. Se por um lado a recomendação era de isolamento social para combater a pandemia, por outro a crise econômica viria castigar os trabalhadores com o aumento do desemprego, o fechamento de empresas do comércio e ainda aqueles informais sem direitos. De acordo com Farias (2020), para auxiliar a população de baixa renda, o governo federal, por meio do Ministério da Cidadania, criou o auxílio emergencial, um benefício que garante uma renda mínima para o cidadão durante a pandemia, uma espécie de proteção social que inicialmente tinha uma proposta de 200 reais e chegou ao valor de 600 reais mensais aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Os gastos do governo aumentaram consideravelmente por causa da COVID-19, segundo o site do Tesouro Nacional Transparente, em 2020 foram 524 bilhões de reais, sendo o maior deles com o Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade com 293 bilhões, um auxílio para trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados. A segunda maior despesa foi com o Auxílio Emergencial Residual para Enfrentamento da Emergência com 63 bilhões, instituída pela Medida Provisória nº 1000 de 02 de setembro de 2020, trata de um complemento ao Auxílio Emergencial a Pessoas em Situação de Vulnerabilidade, seguida pelo Auxílio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios com 60 bilhões, que são os repasses financeiros para auxiliar os outros entes federativos no combate ao Corona vírus (Secretaria do Tesouro Nacional, 2020).

Ainda de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2020), a próxima despesa foi com a ação de Enfrentamento da Emergência da Saúde Pública de Importância, com 43 bilhões, aplicados pelo Ministério da Saúde e outros órgãos em ações diretas da COVID-19, em institutos, fundos de saúde, empresas fabricantes de vacinas, entre outros. Também foram gastos 38 bilhões em Integralização de Cotas do Fundo Garantidor de Crédito com o objetivo de combate à situação de emergência que possibilitou a integração de crédito às pequenas e médias empresas. Outra despesa foi com o Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e Renda, com 33 bilhões, com o objetivo de atenuar os impactos econômicos da pandemia nas relações trabalhistas.

Por fim, as despesas menores, conforme a Secretaria de Tesouro Nacional (2020), foram com financiamento para pagamento da folha salarial com 6 bilhões, aportes para agentes financeiros para concessão de empréstimos com 5 bilhões, financiamento da infraestrutura turística com 3 bilhões, mais auxílios financeiro aos outros entes da federação com 3 bilhões, transferência de recursos para a conta de desenvolvimento com 900 milhões,

dinheiro para a educação básica com 443 milhões, transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza com 369 milhões e ativos civis da União com 243 milhões.

2.2 Transparência governamental e indicadores

No Brasil, a transparência da gestão pública se reporta à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que exige a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas, respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (Carlos, 2008; LRF, art. 48). Também, a partir da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), foram estabelecidas mudanças entre a relação do cidadão com o gestor público, por meio da determinação da divulgação ativa ou passiva da informação como regra e o fornecimento dos dados em linguagem de fácil compreensão e sem obstáculos técnicos (LAI, 2011).

Conforme relatam os pesquisadores Bairral, Silva e Alves (2010), a transparência pública traz a perspectiva de o cidadão delegar uma atividade ao gestor público e monitorar a sua realização, com isso, surge a necessidade de avaliar se o gestor tomará as decisões de forma a maximizar os interesses desse cidadão. Assim, torna-se indispensável a divulgação das informações e o controle social para fins de fiscalização e avaliação, utilizando-se para isso pesquisas sobre os indicadores de transparência pública.

Os indicadores representam, em números, o resultado da comparação entre diversas variáveis dentro de um grupo de estudo. Por meio deles, os objetos são classificados em maior ou menor grau de acordo com suas informações determinadas em pesquisa. São instrumentos que medem as características relacionadas a um determinado fenômeno ou problema acerca da realidade. E podem ser ainda divididos em indicadores objetivos (quantitativos) e indicadores subjetivos (qualitativos). No entender de Januzzi (2001), indicadores objetivos são constituídos por estatísticas públicas disponíveis como percentuais de residências com acesso à rede de água e a taxa de desemprego. De outra forma, os indicadores subjetivos representam parâmetros construídos de acordo com a avaliação de indivíduos ou especialistas acerca de outros fatores da realidade.

A construção dos indicadores leva em consideração a quantidade de informação a ser utilizada e podem irromper em indicadores simples ou compostos. Ainda de acordo com Januzzi (2001), indicadores simples possuem uma estatística social específica, enquanto que os indicadores compostos representam a associação de dois ou mais indicadores simples e se referem a um mesmo aspecto da realidade social como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que é o resultado da combinação de indicadores da saúde, educação e renda.

Dentro das políticas públicas existem diferentes tipos de indicadores com funções que vão desde aportar a informação sobre uma determinada realidade até agregar novas informações à uma situação em foco para avaliar a importância de um determinado problema ou verificar o desempenho de um programa governamental. Entre eles tem-

se indicadores econômicos que refletem o comportamento da economia de um país, indicadores sociais que apontam a qualidade de vida de uma população, indicadores ambientais que demonstram o progresso alcançado por uma nação em desenvolvimento e os mais recentes indicadores de transparência pública (Sousa, 2014).

No Brasil, com a criação e implementação da LAI, em que os entes federativos devem disponibilizar os relatórios de informação, surgiram os indicadores de transparência pública para medir o efetivo cumprimento dessas ações pelos órgãos públicos. Sua variação depende da instituição e da esfera de governo a serem pesquisadas. No âmbito federal, tem-se a Escala Brasil Transparente (EBT), uma ferramenta desenvolvida para auxiliar a CGU para a verificação do cumprimento da LAI pelos Estados e municípios brasileiros. Sua metodologia abrange aspectos referentes às publicações de informações sobre as gestões administrativas. Já na esfera estadual tem-se a Controladoria Geral dos Estados (CGE), que também desenvolve índices de transparência dos municípios que são classificados em *rankings* do mais transparente, que apresenta o maior número de informações exigidas, ao menos transparente, com informações incompletas ou omissas relativas a cada Estado brasileiro (Controladoria GERAL da União, 2021).

Em tempos de pandemia também se fez necessário a criação de indicadores de transparência pública voltados à questão da Covid, pois, inevitavelmente boa parte dos gastos do governo foram alocados no combate ao vírus de acordo com as necessidades gerais. Pela lei nº13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, as contratações de serviços e compras de materiais se tornaram mais flexíveis, colocando em alerta os observatórios sociais (Brasil, 2020).

Os portais da transparência dos órgãos públicos tiveram a implantação de uma área específica com informações relativas aos dispêndios com o Coronavírus, que foram monitorados por Organizações Não Governamentais (ONG), Observatórios Sociais, Associações, entre outras entidades como as próprias governamentais, com o propósito de acompanhar e fiscalizar as ações do governo. Entre elas destaca-se a CGE, órgão presente em cada Estado que trabalha para fiscalizar, monitorar as ações dos entes e conduzir à transparência pública as informações, inclusive com relação à Covid (Controladoria Geral dos Estados, 2021).

De acordo com esse indicador, foram apresentadas as informações referentes aos gastos com a Covid e também o desempenho no boletim epidemiológico de cada Estado brasileiro, com os dados disponibilizados nos portais. Para Figueiredo (2016, p. 57), o principal objetivo desses indicadores de transparência pública é trazer a conscientização para a população sobre o conceito de anticorrupção, a participação popular no acompanhamento da utilização dos recursos públicos, o controle social. Em um país com grande desigualdade social, o conhecimento dessas ferramentas na luta contra a corrupção, promove a busca pela integridade para que os cidadãos possam exercer seus

direitos e assumam a forma de coautores da gestão.

2.3 *Accountability* no setor governamental

O conceito de *accountability* no setor público remete a responsabilização e prestação de contas do Estado à sociedade. Conforme Pinho e Sacramento (2009), é uma ferramenta de controle social utilizada para supervisionar os atos e as medidas tomadas pelos governos na administração, a fim de evitar que haja a corrupção e a omissão de informações acerca do dinheiro público. Já a palavra *accountability* originou-se da língua inglesa e em muitos estudos foi traduzida para o português como “responsabilização”, embora ainda haja divergências entre os pesquisadores para se chegar a um consenso, já que o termo possui uma multiplicidade de significados na literatura ainda em evolução. Nesses termos os pesquisadores avaliam que a compreensão do significado da palavra “tem caráter progressivo e inesgotável” (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1354).

O papel da *accountability* na democracia brasileira é desenvolver a consciência do cidadão que passa de mero usuário passivo dos serviços públicos para um sujeito participativo e defensor dos interesses junto à população. Nesse sentido, uma sociedade organizada pode verificar as principais necessidades e sugerir a aplicação dos recursos para essas demandas. Além de acompanhar o desempenho dessas ações e cobrar dos atores políticos seus deveres como administradores (Mattei, 2009). Existem dois tipos de *accountability* no setor público que são a *accountability* vertical e a *accountability* horizontal, sendo que a vertical, trata da participação da sociedade no processo democrático por meio dos votos, controle social; e a horizontal, que é realizada pelas próprias instituições da esfera pública em que um órgão fiscaliza o outro.

Na *accountability* vertical, é a sociedade que exerce a fiscalização por meio da solicitação de informações dos atos públicos e a disponibilização destas pelos órgãos, com o propósito de que esses atos atendam os seus interesses. Nessa linha da *accountability* social, a sociedade individualmente ou em grupos exige que os poderes públicos esclareçam as políticas, os gastos e as ineficiências do governo. Já na *accountability* horizontal, os órgãos públicos são independentes para tomar as ações e monitorar questões de processos em atos de outros órgãos, assim os diferentes níveis de governo têm um controle mútuo dentro da gestão com mecanismos como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a CGU, entre outros (O’Donnel, 1998).

Com a instauração da internet e o desenvolvimento de novas tecnologias, a *accountability* é mais comumente realizada por meio dos portais da transparência nos sites dos órgãos públicos em que devem ser disponibilizadas todas as informações exigidas pela LAI, que dispõe sobre o direito à informação, assim como as respostas às solicitações requisitadas pelos cidadãos. Desse modo, para o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (2004, p. 9), “[...] ser transparente significa mais do que o simples ato de divulgar as informações. O gestor público deve estar impelido pelo desejo de tornar-se

compreendido pelo cidadão, trazendo informações úteis e valiosas para a sociedade.”

Dentro dos portais da transparência nem sempre são encontradas todas as informações esperadas pelo indivíduo. Muitas vezes, elas se apresentam incompletas ou omissas, dificultando a verificação dos dados para o efetivo controle social. E para evidenciar esses casos, além dos órgãos de controle público como CGU, TCU e MP, também se destacam as organizações não governamentais formadas por grupos da população civil com o foco na fiscalização dos atos do governo, sob as mais variadas causas sociais, que exige a *accountability* por meio de seus projetos.

O controle social exercido pelos conselhos, formados por membros da sociedade civil, também é uma forma de realização da *accountability*. Com a criação dos conselhos, a participação da população junto aos gestores públicos garante uma democracia mais participativa, aproximando as pessoas e o Estado. Por meio dos conselhos municipais, a sociedade pode atuar de modo independente e autônoma em suas decisões junto às políticas públicas, fiscalizando e garantindo a transparência e a divulgação dos atos da entidade. Conforme menciona Borges (2008), o Estado Democrático de Direito assegura, por vários meios, a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas.

A *accountability*, embora seja um termo pouco conhecido, está presente no cotidiano. E a prestação de contas feita corretamente traz benefícios à sociedade, dado que envolve o interesse da mesma em evitar a impunidade dos atos de corrupção, no intuito de proteger seus interesses e obter uma melhoria em todos os aspectos da vida civil. Dessa forma, ressalta-se a importância da fiscalização, do requerimento na divulgação das informações pelo governo, sendo uma questão de democracia, de ter seus direitos respeitados.

3 | PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho tem como principal objetivo a realização de um estudo para compreender a relação da transparência pública dos Estados brasileiros com aspectos do índice de transparência da Covid-19, comparando os entes de maior e menor transparência com os seus desempenhos no combate à Covid. Para tanto, o tipo de pesquisa utilizada em termos de natureza do problema foi a pesquisa aplicada, que tem o objetivo de buscar novos conhecimentos por meio da aplicação prática com o foco em uma realidade pontual, como é o caso da Covid. Segundo Marconi e Lakatos (2017), a característica da pesquisa aplicada se dá pela sua forma prática em que os resultados podem ser utilizados na solução de problemas que ocorrem na realidade.

Quanto ao seu objetivo, a pesquisa foi classificada como descritiva por descrever aspectos sobre a transparência pública dos Estados brasileiros na apresentação de informações administrativas e relacionadas à Covid, que foram analisadas de forma a comparar os índices e interpretar os resultados. Assim como destaca Gil (1999, p. 28), o principal objetivo deste é descrever características de determinada população ou

fenômeno, ou estabelecer relações entre as variáveis. Já os procedimentos da coleta são mediante pesquisa bibliográfica com consulta a materiais, fontes com artigos e documentos eletrônicos, que tratam acerca da Covid-19, os indicadores de transparência pública, a *Accountability*. De acordo com Matos e Vieira (2001), é realizada a partir de referências já analisadas e publicadas por meio escrito ou eletrônico. Também se fez uso da pesquisa documental, conforme relata Fonseca (2002), parecida com a bibliográfica, e se difere pelas fontes mais dispersas e diversificadas como tabelas e relatórios, baseada em um relatório de pesquisa acerca dos Estados brasileiros classificados em um *ranking* de transparência, sendo relativo à transparência administrativa geral e a outra pesquisa em relação aos gastos com a Covid em cada Estado, ambas encontradas em sites de órgãos públicos responsáveis por reportar essas informações.

A abordagem da pesquisa é qualitativa, visto que examina evidências baseadas em dados para entender um fenômeno e seus resultados surgem de dados empíricos coletados de forma sistemática. Para a técnica da coleta de dados se utilizou a pesquisa documental, com a disposição de dados retirados dos portais de transparência dos órgãos públicos. De acordo com Silva e Grigolo (2002), a pesquisa documental apresenta materiais que ainda não receberam uma análise aprofundada, visando assim selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, extraindo dela algum sentido e atribuindo-lhe algum valor. Ademais, Gil (1999) também classifica os documentos em dois tipos, os de primeira mão que não receberam qualquer tratamento analítico e os de segunda mão que de alguma forma já foram analisados.

Para o presente trabalho, as informações acerca do Corona vírus foram pesquisadas nos sites dos governos dos Estados ou em seus portais de transparência, especificamente na aba denominada Covid. Entretanto, algumas informações foram encontradas no site da Secretaria da Saúde de seu respectivo Estado, assim como outras estavam disponíveis nos boletins epidemiológicos e ainda houve aquelas que não foram encontradas. Após a coleta, os dados foram comparados e organizados por meio de uma planilha do Excel no intuito de observar se os Estados que se encontram na maior e menor classificação, a nível de transparência na gestão pública, também apresentam o mesmo desempenho na gestão da Covid.

4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Para fins de realização da pesquisa se contemplou os dados dos 27 estados brasileiros, incluindo o distrito federal como unidade federativa. Os dados foram coletados inicialmente no portal da transparência da GCU, por meio da ferramenta que mede o índice de transparência pública, denominada a escala Brasil Transparente – avaliação 360° em sua segunda edição, avaliados no período entre 01/04/2020 a 31/12/2020. Foram classificados em um *ranking* do maior ao menor índice de transparência, conforme as

informações apresentadas e as divulgações obrigatórias previstas nas legislações. Em um segundo momento, foram coletados dados dos estados em seus respectivos portais da transparência, que são relativos às ações e recursos utilizados no combate ao covid-19, sendo analisadas as informações quanto ao montante de recursos utilizados nas despesas, o número de leitos disponibilizados e o número de óbitos ao final do período. De posse dos dados, se procedeu então a organização e análise dos mesmos, ante do determinado como proposição desta pesquisa. Tais informações se apresenta e analisa nesta seção.

O gráfico 1 apresenta o *ranking* dos estados brasileiros elencados conforme o nível de transparência ativa e passiva analisado pela CGU (2021).

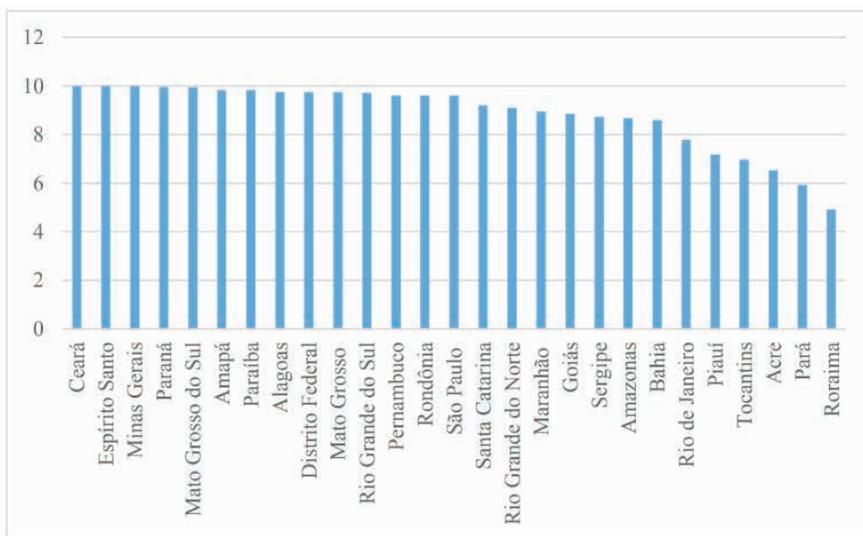


Gráfico 1 - Ranking de Transparência - CGU 2020

Fonte: dados da pesquisa (2022).

Em relação à transparência no combate à covid, para cada uma das variáveis, compostas por despesas, leitos e óbitos apresentadas, foi atribuído um ponto, como mostra o gráfico 2, pela disponibilização das informações.



Gráfico 2 – Informações sobre a Transparência Covid 2020

Fonte: dados da pesquisa (2022).

Verifica-se que nos estados do Pará e Ceará foi encontrada apenas uma informação acerca do número de óbitos, enquanto nos estados de Rondônia, Rio de Janeiro, Piauí, Paraíba, Minas Gerais e Maranhão, foram identificadas duas informações, e nos outros estados foram apresentadas todas as três informações em relação às despesas, o número de leitos e o número de óbitos.

4.1 Despesas realizadas

As despesas realizadas são as constituídas por todos os gastos com a covid, entre contratações emergenciais e compras no período analisado, que foram efetivamente pagas pelo ente. nesse ponto, nos estados do Ceará, Maranhão, Pará, Rondônia e Piauí não foram encontradas as informações correspondentes ao período pesquisado, somente ao atual acumulado. Os portais não dispõem de filtros para a pesquisa por data, não apresentam valores totais por empenho, liquidação, pagamento e alguns sites após um determinado tempo, atualizam e voltam à página inicial, impedindo a visualização de todas as páginas com a discriminação das despesas.

Entre os primeiros colocados no *ranking* geral da transparência CGU estão os estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais que receberam nota 10. Para o gráfico 3 das despesas, o estado do Ceará não apresentou as informações do período analisado. Espírito Santo e Minas Gerais, com relação às despesas utilizadas no combate à covid, se apresentaram em quarto e sexto lugares, com a aplicação de 7% e 6% respectivamente e apesar de não estarem entre os primeiros, mostram que atingiram boas posições e estão entre os que aplicaram mais recursos.

O estado de Roraima está como último colocado no ranking de transparência da CGU seguido por Pará e Acre.

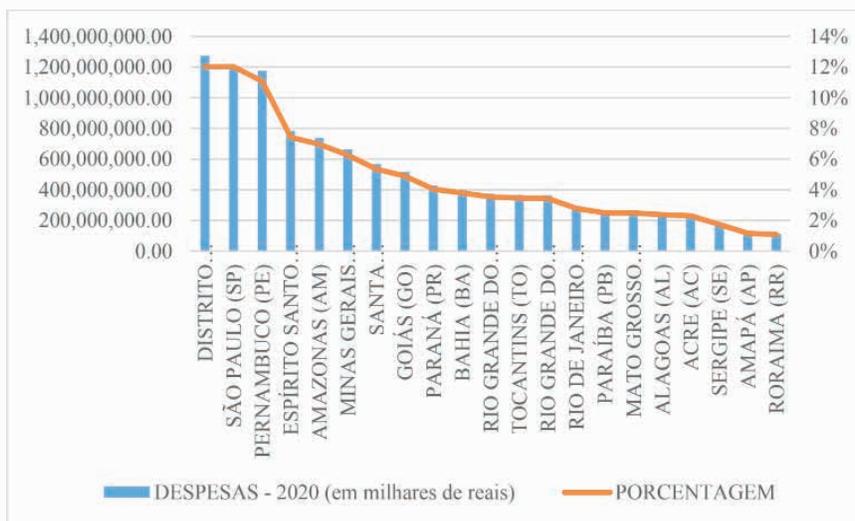


Gráfico 3 – Total de gastos com a Covid em 2020

Fonte: dados da pesquisa (2022).

No gráfico 3, Roraima se apresenta como um dos que aplicaram menos recursos em 2020 com 1% do total dos gastos, o Pará não apresentou as informações e o Acre também aplicou poucos recursos com 2% do total dos gastos.

4.2 Número de leitos

O número de leitos diz respeito à quantidade de leitos totais disponíveis no período em 31 de dezembro de 2020, leitos públicos do Sistema Único de Saúde (SUS), exclusivos para o tratamento da covid, entre leitos de unidade de terapia intensiva e leitos de enfermaria. Algumas informações foram encontradas nos portais da transparência, no site das secretarias de saúde e boletins epidemiológicos. Nos estados do Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba e Rio de Janeiro não foram encontradas as informações especificamente desse período. De acordo com o *ranking* da CGU, dos primeiros lugares, Ceará e Minas Gerais não apresentaram as informações do período. O estado do Paraná que está em 4º lugar no *ranking* da CGU, se apresenta em 6º lugar com 1323 leitos.



Gráfico 4 – Total de leitos Covid 2020

Fonte: dados da pesquisa (2022).

O estado do Espírito Santo, com relação ao número de leitos está em 7º lugar com 1289 leitos disponíveis, conforme o gráfico 4. Já os estados com as piores colocações no ranking da CGU, são: Roraima, Pará, Acre e Tocantins. Também apresentaram menos leitos disponíveis, sendo que o Pará não apresentou os dados, Acre apresentou 353 leitos, Roraima 183 leitos e Tocantins 124 leitos.

4.3 Número de óbitos

O número de óbitos indica a quantidade total de óbitos ocorridos pelo corona vírus até o período analisado, 31 de dezembro de 2020. Foram coletadas as informações por meio dos portais da transparência, dos sites das secretarias de saúde dos estados e também com os boletins epidemiológicos.

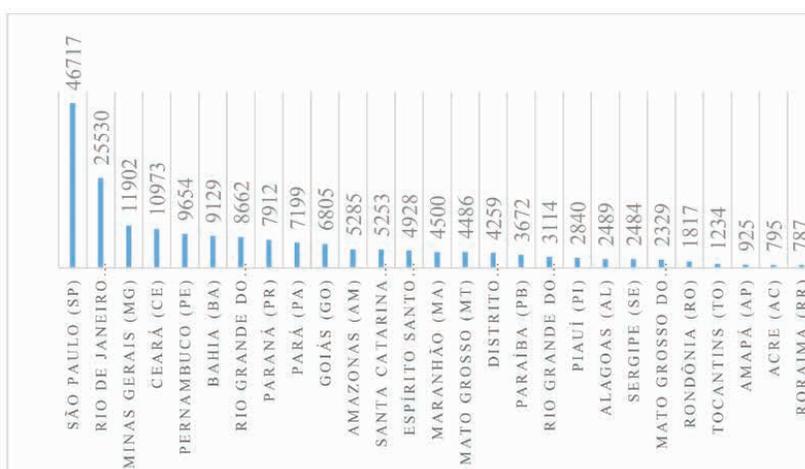


Gráfico 5 – Total de óbitos por Covid 2020

Fonte: dados da pesquisa (2022).

O Espírito Santo aparece em 13º lugar com 4928 óbitos, conforme gráfico 5. Entre os piores colocados no *ranking* da CGU são os estados do Acre e Roraima que também aparecem com menores números de óbitos, 795 e 787 respectivamente. Os estados com maiores números de óbitos no período foram Ceará e Minas Gerais, que também apresentaram 10973 e 11902 óbitos respectivamente.

Diante dos dados analisados, percebe-se que alguns estados não dispõem de todas as informações de forma clara e objetiva, além da dificuldade em seu acesso. Também é possível observar que os melhores em transparência geral, por vezes não são em transparência da covid-19. Desta forma, de acordo com a análise dos dados, não satisfazem o que determina a legislação sobre transparência e *accountability*, visto que não divulgam todas as informações de forma adequada para a prestação de contas dos recursos utilizados.

5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi investigar os Estados e o Distrito Federal quanto à transparência pública, na divulgação dos gastos realizados no combate ao Corona vírus, entre outras informações, como a disponibilidade de leitos e a ocorrência de óbitos. Para isso, foi realizada uma análise comparativa dentre o *ranking* de transparência ativa e passiva do CGU e os dados relacionados ao Corona vírus coletados nos portais da transparência, a fim de averiguar se os melhores e os piores colocados também obtiveram semelhante desempenho com relação à transparência no combate à Covid.

Pode-se afirmar que o objetivo da pesquisa foi atingido e algumas dificuldades foram encontradas na busca pelas informações como a falta de um filtro de pesquisa para o período analisado e da disponibilização de valores totais das despesas desse período, não encontrados nos Estados do Ceará, Maranhão, Pará e Piauí. Também pode-se destacar a ausência dos dados referentes aos leitos disponíveis no período, nos Estados do Ceará, Minas Gerais, Pará, Paraíba e Rio de Janeiro.

Ao analisar os primeiros colocados no *ranking* de transparência CGU, os Estados do Ceará, Espírito Santo e Minas Gerais, observou-se que Ceará e Minas Gerais não apresentaram todos os dados na transparência com a Covid, somente Espírito Santo. Vale ressaltar que o Estado do Ceará até disponibilizou os dados, porém não de maneira adequada, com valores totais que pudessem ser pesquisados por período específico. Na mesma proporção, dos últimos colocados na transparência geral, dos Estados do Acre, Pará e Roraima, apenas o Pará não apresentou todos os dados da transparência no combate à Covid.

Dessa forma, conclui-se que nem todos os Estados com a maior ou menor pontuação em transparência ativa e passiva, tiveram o mesmo desempenho com a transparência no combate à Covid, os resultados envolvem outros fatores. Foi possível observar que o Estado

de São Paulo classificado em décimo quarto lugar em transparência pela CGU, foi um dos que mais aplicou recursos na pandemia e que tinha mais leitos disponíveis no período. Entretanto, também teve o maior número de óbitos, devido à sua grande população.

O Estado do Espírito Santo foi o que apresentou melhores números em todas as dimensões. Um dos primeiros no *ranking* de transparência ativa e passiva da CGU, exibiu todas as informações referentes à Covid, foi um dos que aplicaram mais recursos, também disponibilizou um grande número de leitos e em casos de óbitos estava em décimo terceiro lugar com menos mortes acumuladas. E o Estado do Pará, no penúltimo lugar no *ranking* de transparência CGU, também estava entre os piores colocados na transparência da Covid, devido à falta de informações e a extrema dificuldade em obtê-las, por vezes não expostas adequadamente.

Diante do que foi exposto, considera-se que um ente pode ser transparente em aspectos gerais e em outros casos específicos pode deixar a desejar, nesse contexto cabe repensar a efetividade da transparência pública e o que poderia melhorar o processo. Para tanto, fica a título de sugestão, que se amplie horizontes da pesquisa desta natureza, até pelo fato que os dados de períodos recentes não haviam sido divulgados até o término deste estudo. Também que se aprofunde aspectos mais pontuais sobre a divulgação dos dados da pandemia e se faça outras abordagens para que se conheça mais detalhes sobre a utilização de recursos utilizados no combate à pandemia.

REFERÊNCIAS

- Almada, M. P. et al. (2021). A transparência das informações epidemiológicas e financeiro-orçamentárias sobre a pandemia da COVID-19 nos governos estaduais brasileiros. *Galáxia* (São Paulo) [online]. n. 46. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1982-2553202153076>>. Epub 08 Dez 2021. ISSN 1982-2553. <https://doi.org/10.1590/1982-2553202153076>. Acesso em: 06 mai. 2022.
- Bairral, M. A. C.; Silva, A. H. C.; Alves, F. J. S. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087/47824>>. Acesso em: 01 mar. 2022.
- Bobbio, N. (2015). Democracia e Segredo. Organização Marco Ravelli; tradução Marco Aurélio Nogueira. 1º ed. São Paulo: Editora Unesp. *Revista Café com Sociologia*, V. 5 n. 3. Disponível em: <https://revistacafecomsociologia.com/revista/index.php/revista/article/view/742>. Acesso em: 10 out. 2021.
- Borges, A. G. (2008). Democracia Participativa. Reflexões sobre a natureza e a atuação dos Conselhos representativos da sociedade civil. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*. jun./jul. / ago. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/alice-gonzalez-borges/democracia-participativa-reflexoes-sobre-a-natureza-e-a-atuacao-dos-conselhos-representativos-da-sociedade-civil>>. Acesso em: 31 out. 2021.
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

Brasil. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar Federal nº 101. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

Brasil. Lei Complementar nº 131. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

Brasil. Lei nº 12.527. (2008). 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

Brasil. Lei nº 13.979. (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do corona vírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: < <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>>. Acesso em: 10 out. 2021.

Carlos, F. A. et al. (2008). Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 13, n. 2, p. 1-15. Disponível em: < <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5544>>. Acesso em: 24 out. 2021.

Controladoria Geral da União. (2021). CGU divulga resultado da 2ª edição da Escala Brasil Transparente – Avaliação 360º. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2021/03/cgu-divulga-resultado-da-2a-edicao-da-escala-brasil-transparente-avaliacao-360deg>. Acesso em: 30 out. 2021.

Estevão, A. (2020). COVID-19. Acta Radiológica Portuguesa, Coimbra, v. 32, n. 1, p. 5-6, abr. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/actaradiologica/article/view/19800>. Acesso em: 13 out. 2021.

Farias, H. S. (2020). O avanço da COVID-19 e o isolamento social como estratégia para redução da vulnerabilidade. Espaço e Economia, n. 17, abr. Disponível em: < <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/11357#quotation>>. Acesso em: 17 out. 2021.

Figueiredo, N. S. (2016). O papel da sociedade civil organizada e da transparência no controle social em governos locais. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE, Universidade de Brasília. Brasília, p. 205. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/21470/1/2016_NayradeSouzaFigueiredo.pdf. Acesso em: 01 mar. 2022.

Fonseca, J. J. S. (2002). Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2012-1/1SF/Sandra/apostilaMetodologia.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

Gil, A. C. (1999). Métodos e técnicas de pesquisa social. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1999. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2021.

Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). (2004). Código das melhores práticas de governança corporativa. São Paulo. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/>>. Acesso em: 31 out. 2021.

Jannuzzi, P. M. (2006). Indicadores Sociais no Brasil: Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações, 3ªed. Campinas: Editora Alínea. Disponível em: < <https://favaretoufabc.files.wordpress.com/2014/06/jannuzzi-principais-indicadores-sociaiscompleto.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2021.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2017). Técnicas de Pesquisa. 8. Ed. São Paulo: Atlas.

Matos, K. S. L., & Vieira, S. V. (2001). Pesquisa Educacional: o prazer de conhecer. Fortaleza: Demócrito Rocha.

Mattei, R. E. V. (2009). Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública. Disponível em: <<https://administradores.com.br/artigos/accountability-democracia-e-cidadania-organizada-uma-analise-do-conceito-de-accountability-como-ferramenta-de-controle-e-transparencia-na-gestao-publica>>. Acesso em: 30 out. 2021.

Odeh, M. M., & Odeh-Moreira, J. (2021). A pandemia de Covid-19 no Brasil: consequências de um novo futuro para a sociedade brasileira. In: Santos, A. O.; Lopes, L. T. (org.). Reflexões e futuro. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, p. 84-101. (Coleção Covid-19, v. 6). Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/40726>> . Acesso em: 17 out.2021.

O'Donnel, G. (1998). Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova N.44, p.27-54. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88QggqcdWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em 05 mai. 2022.

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Responsabilidade: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública - RAP, v. 43, n. 6, pág. 1343-1368. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 30 out. 2021.

Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. (2022). Avaliação da transparência e dados sobre a pandemia do Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos das capitais dos estados brasileiros. Revista Meta: Avaliação, [S.I.], v. 14, n. 42, p. 218-236, mar. ISSN 2175-2753. Disponível em: <<https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/3629>>. Acesso em: 06 mai. 2022.

Secretaria do Tesouro Nacional. (2021). Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19> . Acesso em: 17 out. 2021.

Silva, M. B., & Grigolo, T. M. (2002). Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc.

Sousa, M. F. (2014). Indicadores, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/992>>. Acesso em: 24 out. 2021.