

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19: um estudo em municípios paulistas**

**RENATA CRISTINA NOGUEIRA SANTOS**  
EAUFBA - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFBA

**ANA RITA SILVA SACRAMENTO**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

# TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID-19: um estudo em municípios paulistas

## 1. INTRODUÇÃO

Desde a Constituição da República de 1988 e posteriormente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11, doravante LAI), os temas relacionados a transparência, acesso à informação e publicidade na administração pública têm ganhado uma atenção especial no Brasil. Tanto é assim que em 2018, buscando auxiliar o cumprimento da LAI pelos entes estatais, a Controladoria-Geral da União, órgão público de controle interno do Governo Federal responsável, entre outras atividades, pelo incremento da transparência da gestão, instituiu uma metodologia que avalia os índices de transparência ativa e transparência passiva de diversos entes estatais, como Estados e Municípios. Após a aferição da pontuação obtida, a CGU publicou os resultados da “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2018). Essa ferramenta tem orientado, de modo geral, o combate à corrupção no Brasil, a tomada de decisões pelos governos e a governança em programas, políticas, organizações e nações (BALL, 2009).

Com a emergência da covid-19, também denominado coronavírus, o tema da transparência ganhou ainda mais relevância no país, pois com o avanço da transmissão do vírus e aumento dos casos de contaminação, ficou evidenciado que os esforços para combater essa doença vão além daqueles relacionados à área da saúde, mas envolvem também gestão pública eficiente, reforço de infraestrutura hospitalar, políticas públicas, licitações e contratações públicas direcionadas a aquisição de materiais hospitalares, respiradores e outros, transparência de informações, e diversos temas que envolvem administração, situação esta que tornou necessário que o governo central socorresse os governos subnacionais por meio da liberação de recursos financeiros emergenciais. (BRASIL, 2020a).

Como se sabe, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o mundo vivenciava uma pandemia decorrente do novo coronavírus (WHO, 2020) e, desde então, o modo de vida das pessoas tem sido alterado e o interesse por pesquisas das mais diversas áreas do conhecimento sobre o tema estão em evidência.

Como amplamente noticiado, no Brasil, o primeiro caso foi registrado oficialmente em São Paulo, capital, em 26 de fevereiro (BRASIL, 2020b) e desde então, a doença se espalhou para todos os estados do Brasil e hoje o país ocupa o segundo lugar no ranking mundial de contaminação e mortes, ficando atrás apenas para os Estados Unidos (PODER360, 2020), sendo que internamente o Estado de São Paulo tem sido a região de maior concentração de casos do novo coronavírus (BRASIL, 2020c).

O Supremo Tribunal Federal tem entendido que a transparência das informações a respeito da divulgação dos números relacionados à pandemia é uma poderosa ferramenta de combate à doença na medida em que o direito à transparência se relaciona diretamente com o direito à saúde, uma vez que cidadãos e profissionais bem informados estarão mais preparados para enfrentar a disseminação do vírus, se proteger e tomar decisões mais coerentes com o momento de crise. (STF, 2020). Como se vê, no momento atual espera-se que os entes governamentais sejam transparentes, também, quanto à disposição de informações sobre as especificidades que envolvem o contexto particular da covid-19.

Não seria exagero supor que os entes estatais brasileiros não foram pegos de surpresa em relação às exigências de transparência sobre informações desse especial tema de interesse público, visto que já havia uma preocupação anterior prevista em lei e sendo materialmente construída no âmbito da administração pública. Ocorre que, no caso do coronavírus, as

informações devem ser específicas para tratar desse fenômeno particular, e a importância que ganham no que diz respeito ao combate ao avanço do vírus, na instrução de políticas públicas e informação e conscientização da população, revelam uma notável relevância.

Para avaliar a transparência em relação ao coronavírus, a OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR), também conhecida como “Rede pelo Conhecimento Livre”, uma organização da sociedade civil que desenvolve projetos de conhecimento livre e transparência, desenvolveu uma metodologia de análise da transparência ativa dos entes estatais por meio da análise de seus boletins epidemiológicos e as informações contidas neles (OKBR, 2020a). Aplicando-se essa metodologia empiricamente, é possível verificar o nível de transparência de cada ente estatal, o que vem contribuindo nas pesquisas e discussões sobre transparência pública em relação ao coronavírus.

Em face do exposto, a questão que emergiu para nortear a investigação foi definida da seguinte forma: **como se caracteriza a transparência pública dos municípios paulistas com mais de 400 mil habitantes?** Especificamente o que se pretendeu foi desenvolver um ranking da transparência das informações relacionadas ao novo coronavírus desses Municípios por meio da metodologia da OKBR, para, em seguida, confrontá-lo com o ranking da “Escala Brasil Transparente” da CGU, no intuito de verificar se esses municípios têm mantido os índices de transparência avaliados pela CGU em 2018, também no tocante às informações do coronavírus.

Crê-se que a realização desse esforço investigativo pode ser justificada de diversas maneiras, dentre as quais se destaca a carência de rankings de municípios brasileiros no tocante à transparência de informações relacionadas ao coronavírus utilizando-se da metodologia da OKBR, bem como de confrontos entre o ranking produzido por esse modelo e os resultados produzido pela CGU.

O recorte espacial se justifica por serem os municípios paulistas com o maior número de habitantes (IBGE, 2019), considerando aqueles com mais de 400 mil habitantes, e que possuem os maiores índices de casos da doença no estado, conforme dados coletados no dia 19 de julho de 2020 da base de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2020)

A escolha pelo modelo de análise da OKBR se justifica por ser um modelo atualizado sobre transparência no contexto de pandemia e por ter sido aplicado com sucesso em algumas pesquisas, como a de Raupp e Pinho (2020) e de Santos e Mota (2020).

A presente pesquisa é classificada quanto aos fins como pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa e quantitativa e, quanto aos meios, como pesquisa de campo com uso da técnica de observação sistemática, a partir de evidências empíricas dos portais eletrônicos das cidades paulistas com mais de 400 mil habitantes e com base no protocolo de observação extraído da OKBR (2020b) e dados secundários da “Escala Brasil Transparente 360º” da CGU.

A relevância da pesquisa se dá por conta de a pandemia do novo coronavírus ser um fenômeno novo e multifacetado, que necessita de investigações em vários ramos do conhecimento. Espera-se que o presente trabalho possa contribuir para os debates acerca da importância da transparência para além das informações fiscais, por exemplo, como forma de conter a disseminação de doenças em grandes municípios, considerados aqueles com mais de 400 mil habitantes.

O trabalho está dividido em cinco seções, iniciando com esta introdução, seguida da apresentação dos fundamentos teóricos, onde se aborda o conceito transparência. Em seguida, descreve-se os procedimentos metodológicos, apresentam-se os resultados e suas considerações finais e sugestões.

## 2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A implementação da transparência pública está relacionada a accountability, termo de difícil tradução literal para o português, que possui interconexões com outros termos tais como “responsabilidade objetiva e subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificações para as ações empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO E SACRAMENTO, 2009, p. 1364). No Brasil, a temática da transparência, prevista na Constituição da República (BRASIL, 1988) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), ganhou visibilidade com a Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/11, que regulamentou a materialização do direito a transparência de informações públicas previsto na Constituição da República, prevendo a utilização de meios eletrônicos para a ampla divulgação de informações de interesse da sociedade, promovendo a “cultura do acesso”, termo que Andrade, Raupp e Pinho (2017) utilizam ao se referir a institucionalização da transparência por meio da internet.

Jordão (2011) considera a “cultura do acesso” como um conjunto de esforços para despertar a consciência social de que as informações gerenciadas pela administração pública são de interesse social, devendo o Estado disponibilizá-las de maneira compreensível, objetiva e tempestiva. Ainda, segundo o autor, na cultura do acesso, a transparência possibilita uma melhor tomada de decisões por parte dos gestores e há uma maior confiança da população na condução do interesse público pelo Estado.

Um dos importantes avanços previstos na LAI foi o desenvolvimento da transparência de duas maneiras, conforme o agente que toma a iniciativa: transparência ativa e transparência passiva. A primeira diz respeito a uma postura proativa da administração pública, de divulgar informações por meio da internet e outros meios, independente de provocação por qualquer agente da sociedade. A segunda, diz respeito a atender as demandas da sociedade no que diz respeito ao fornecimento das informações por ela solicitadas. Um caminho para avaliar a transparência ativa de um ente da administração pública é por meio da verificação empírica de sites oficiais, analisando se o ente atende aos critérios mínimos da LAI (ANDRADE et. al, 2017).

Platt Neto, Cruz, Ensslin S. e Ensslin L. (2007) sustentam que, além de atender às exigências legais, é necessário que a transparência praticada demonstre os elementos publicidade, compreensibilidade e utilidade para decisões. Por publicidade, entende-se a ampla divulgação de informações de interesse público em diversos canais de fácil acesso. Por compreensibilidade, entende-se como a forma como a informação é prestada, legível, com uso de linguagem clara, que permita que o maior número de usuários a entenda. E por utilidade para decisões, entende-se que a informação deve ser útil e relevante aos usuários na tomada de decisões no controle social (PLATT NETO, et al., 2007).

Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012) acrescentam ainda à transparência as características de informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados.

A Controladoria-Geral da União vem realizando um trabalho de monitoramento dos entes estatais em relação à transparência de informações de interesse público e atendimento às exigências da LAI. Em 2018, após aplicar empiricamente uma metodologia que avalia os índices de transparência ativa e transparência passiva dos estados e municípios, publicou o resultado da “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2018), que tem orientado, de modo geral, gestores a adotarem melhores condições de transparência em seus âmbitos de atuação.

Com o surgimento de fenômenos específicos e complexos, como tem sido a pandemia do coronavírus, a prática da transparência, especialmente a do tipo ativa, também requer atenção específica de modo a orientar a tomada de decisões por parte dos governos e da sociedade de maneira mais segura. Assim, o modo como a transparência tem sido praticada pelos entes

estatais deve ir além dos levantamentos da CGU, visto que envolvem, agora, uma atenção específica para dados das secretarias de saúde.

Andrade et. al (2017) destacam a importância da não restrição do conceito e análise da transparência a dizeres legais de disponibilidade de informações à sociedade. Deve-se ir além, buscando desenvolver o engajamento e interesse dos cidadãos às questões públicas, dando destaque a duas questões: a visibilidade, que se refere ao grau de facilidade de o cidadão encontrar determinada informação que procura; e a inferência, que se refere a como essa informação pode ser utilizada pelo cidadão que a recebe, interpreta e utiliza.

Em geral, as secretarias de saúde de Estados e Municípios têm divulgado boletins epidemiológicos diários apresentando dados da doença, sendo através desses boletins que a administração pública, por meio dos seus gestores, tem a possibilidade de identificar a evolução dos quadros e orientar a tomada de decisões (FIOCRUZ, 2020) e a sociedade se informa e se prepara para enfrentar a crise gerada pela doença. Assim, a transparência de informações relacionadas ao coronavírus ocupa um papel central no exercício da cidadania. (OAB, 2020)

Nesse contexto, a transparência relacionada ao coronavírus está intimamente relacionada à prestação de contas, auxilia na construção de uma visão ampla do cenário de contaminação orientando as ações que devem ser tomadas pelos órgãos públicos, e funciona como instrumento de governança na medida em que gera uma base de dados que orienta a construção de políticas públicas eficazes de combate à doença (RAUPP, PINHO, 2020).

### 3. METODOLOGIA

Conforme dito anteriormente, a presente pesquisa buscou investigar se os Municípios paulistas com mais de 400 mil habitantes mantêm os índices de transparência avaliados pela CGU em 2018 também no tocante às informações da pandemia da covid-19.

Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa e quantitativa, com coleta de dados secundários da “Escala Brasil Transparente 360º” (CGU, 2018) e com uso da técnica de observação sistemática a partir de evidências empíricas dos boletins epidemiológicos dos portais eletrônicos das dezessete cidades para construção do ranking de transparência sobre a covid-19.

Conforme Gil (2002), a observação sistemática é um tipo de pesquisa que utiliza técnicas padronizadas de coleta de dados. Para isso, foi utilizado como protocolo de observação o modelo de análise desenvolvido pela OKBR.

O modelo da OKBR possui três dimensões: conteúdo, granularidade e formato. Cada dimensão, por sua vez, é constituída por aspectos analisados separadamente, aos quais são atribuídos pesos conforme verificação da descrição/atendimento no boletim epidemiológico. Cada dimensão possui um peso que, ao final, sendo aplicado na fórmula do cálculo do índice de transparência, é obtido um índice, representado numa escala de 0 a 100, em que 0 é atribuído ao ente menos transparente, e 100 ao mais transparente (OKBR, 2020b).

Quadro 1 – Modelo de Análise - OKBR

Dimensão	Critério	Descrição	Pontuação
	Idade ou Faixa Etária	Idade ou faixa etária das pessoas que pertencem ao grupo de, no mínimo, casos confirmados	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta apenas uma média geral; 1 = apresenta idade ou faixa etária.

Conteúdo	Sexo	Sexo das pessoas que pertencem ao grupo de, no mínimo, casos confirmados	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta uma média geral; 1 = apresenta idade ou faixa etária
	Status de atendimento	Especifica casos hospitalizados (internação e UTI) ou em isolamento domiciliar	0 = não apresenta; 1 = apresenta.
	Doenças preexistentes	Presença de doenças preexistentes/comorbidades (diabetes, hipertensão etc.)	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta em algum grupo (ex. óbitos) 1 = apresenta para todos os casos
	Ocupação de leitos	Quantidade de leitos ocupados no município em relação ao total disponível	0 = não apresenta; 1 = apresenta.
	Outras doenças respiratórias	Número de casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave registrados ou outras condições que possam indicar Covid-19	0 = não apresenta; 1 = apresenta.
	Testes disponíveis	Quantidade de testes de que o município dispõe.	0 = não apresenta; 1 = apresenta
	Testes aplicados	Quantidade de testes já realizados. A quantidade de casos descartados, que pode ser somada à de confirmados, pontua neste tópico, desde que indicado que foram descartados por critério laboratorial	0 = não apresenta; 1 = apresenta
Granularidade	Microdado	Cada caso é um registro	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta de um grupo de casos; 1 = apresenta
	Localização	Nível de agregação geográfica dos casos divulgados	estado = 0; cidade = 0,5; bairro, distrito ou hospital =1
Formato	Visualização	Painel para consulta do público em geral	0 = não apresenta; 1 = apresenta
	Formato aberto	Dados estruturados em ao menos uma planilha em formato editável, de preferência aberto (CSV, ODS)	0 = não apresenta; 1 = apresenta.
	Série histórica	Uma base de dados única e atualizada contém o histórico completo, desde o início do registro de casos	0 = não apresenta série; 0,5 = série em gráfico; 1 = série em uma base completa.

Fonte: (OKBR, 2020b, p. 8-9)

Para o cálculo da pontuação final, para cada dimensão, atribuiu-se um peso, conforme quadro abaixo:

Quadro 2 – Dimensões e pesos (OKBR)

Dimensão	Peso
Conteúdo	1
Granularidade	2
Formato	3

Fonte: elaborado pela autora.

Os índices de transparência foram definidos com base na pontuação obtida conforme modelo de análise, considerando os pesos de cada dimensão e aplicando-se a fórmula “cálculo do índice de transparência”, obtendo índices de transparência que foram classificados da seguinte maneira: opaco (0 a 19), baixo (20 a 39), médio (40 a 59), bom (60 a 79) e alto (80 a 100).

Imagem 1 – Cálculo do índice de transparência

$$\left( \frac{\text{Conteúdo} + (2 \times \text{Granularidade}) + (3 \times \text{Formato})}{\Sigma \text{Pontos possíveis}} \right) \times 100$$

Fonte: (OKBR, 2020b, p. 5)

A coleta de dados dos boletins epidemiológicos nos portais eletrônicos dos municípios ocorreu entre os dias 18 a 19 de julho e 2020. Foram utilizados boletins epidemiológicos do dia 15 ao dia 19 de julho de 2020.

Para uma análise qualitativa mais aprofundada, foram coletados dados do tamanho dos municípios – dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019) – e do número de casos do novo coronavírus em cada um desses municípios, da base de dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2020), do dia 19 de julho de 2020.

Após estabelecer o ranking da OKBR, buscou-se conhecer a pontuação dos 17 Municípios objeto de estudo deste trabalho nos resultados da “Escala Brasil Transparente 360º” da CGU, para, em seguida, elaborar um ranking conforme a escala da CGU. Por último, foi elaborada uma tabela comparativa entre os dois rankings criados anteriormente.

#### 4. RESULTADOS

Coletados os dados dos boletins epidemiológicos dos sites oficiais de cada município, foi encontrado o índice de transparência dos municípios paulistas com mais de 400 mil habitantes, conforme a metodologia da OKBR.

Tabela 1 – Pontuação dos municípios

Município	CONTEÚDO								GRANULARIDADE		FORMATO			TOTAL COM PESOS	ÍNDICE (SOMA/21 X 100)
	Idade ou Faixa etária	Sexo	Status de atendimento	Doenças Preexistentes	Ocupação de leitos	Outras doenças respiratórias	testes disponíveis	testes aplicados	microdados	localização	visualização	formato aberto	série histórica		
São Paulo	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0,5	1	0	0	10	47,6190476
Guarulhos	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	8	38,0952381
Campinas	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	16	76,1904762
São Bernardo do Campo	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0,5	15,5	73,8095238
São José dos Campos	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0,5	13,5	64,2857143
Santo André	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	1	17	80,952381
Ribeirão Preto	1	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	13	61,9047619
Osasco	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	5	23,8095238
Sorocaba	0	0	1	0,5	1	0	0	1	1	0,5	1	0	0	9,5	45,2380952
Mauá	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	0	9	42,8571429
São José do Rio Preto	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	0,5	9,5	45,2380952
Mogi das Cruzes	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	0,5	11,5	54,7619048
Santos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	21	100
Diadema	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	7	33,3333333
Jundiaí	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	1	15	71,4285714
Piracicaba	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	9,52380952
Carapicuíba	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	5	23,8095238

Fonte: Elaborado pela autora.

Em uma primeira análise da pontuação obtida, verifica-se que apenas o município de Santos se atentou para a divulgação de informações sobre o número de testes disponíveis e para a disponibilização das informações em formato aberto. Verifica-se, ainda, que há uma carência de informações relacionadas a doenças preexistentes, outras doenças respiratórias verificadas e disponibilização dos dados em formato “série histórica” que contém o registro do histórico completo da doença com sua evolução no decorrer dos meses. Com base na pontuação obtida pelos municípios, verifica-se que muitos deles não correspondem as características que se espera da transparência de acordo com Cruz et. al (2012): informação livre, disponível, compreensível, acessível, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados.

Na sequência, considerou-se importante elaborar uma tabela contendo os dezessete municípios, organizados em ordem decrescente de acordo com o índice de transparência obtido e respectiva classificação obtida, e contendo os dados de tamanho do município em número de habitantes, e a quantidade de casos do novo coronavírus.

Tabela 2 – Ranking de transparência do Coronavírus

MUNICÍPIO	ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA	CLASSIFICAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA	TAMANHO EM Nº DE HABITANTES	CASOS CORONAVÍRUS
Santos	100	alto	13	13209
Santo André	80,95238095	alto	6	8877
Campinas	76,19047619	bom	3	12968
São Bernardo do Campo	73,80952381	bom	4	11180
Jundiaí	71,42857143	bom	15	5606
São José dos Campos	64,28571429	bom	5	4724
Ribeirão Preto	61,9047619	bom	7	7765
Mogi das Cruzes	54,76190476	médio	12	2874
São Paulo	47,61904762	médio	1	166073
Sorocaba	45,23809524	médio	9	7082
São José do Rio Preto	45,23809524	médio	11	5668
Mauá	42,85714286	médio	10	2976
Guarulhos	38,0952381	baixo	2	10131
Diadema	33,33333333	baixo	14	4424
Osasco	23,80952381	baixo	8	7936
Carapicuíba	23,80952381	baixo	17	3235
Piracicaba	9,523809524	opaco	16	4881

Fonte: Elaborado pela autora.

Inicialmente, cumpre ressaltar que para a coleta de dados do município de Mauá, utilizou-se o boletim epidemiológico do dia 03 de julho, visto que foi o boletim mais atualizado encontrado no site. Contudo, o município situa-se no ranking de transparência uma classificação de transparência média, ficando como o décimo segundo (12º) município mais transparente. Como no modelo da OKBR não inclui a periodicidade da disponibilização das informações como uma dimensão que deva ser avaliada, infere-se essa ausência como um dos pontos que deve ser melhorado nesse modelo.

Foi interessante constatar que de todos os boletins epidemiológicos dos municípios analisados, o único que atende todos os critérios de transparência previstos no modelo de análise utilizado e obteve 100% de transparência foi o município de Santos. O boletim vai além, detalhando outros parâmetros, como população contaminada residente em Santos ou que se encontra em atendimento em Santos, mas residente de outro município, raça/cor, quantidade e tipos de sintomas nos casos confirmados, entre outros. Foi, ainda, o único município que disponibiliza os dados em formato aberto, em planilha editável.

Em relação à classificação da transparência em opaco (0 a 19), baixo (20 a 39), médio (40 a 59), bom (60 a 79) e alto (80 a 100) conforme índice obtido: 11,7% obtiveram índice alto (dois municípios); 29,4% obtiveram o índice bom (cinco municípios); 29,4% obtiveram o índice médio (cinco municípios); 23,52% obtiveram o índice baixo (quatro municípios); e 5,88% obteve o índice opaco (um município). A média de transparência dos 17 municípios é de 52,52%.

Sob uma perspectiva qualitativa, esperava-se que municípios maiores obtivessem índice de transparência mais alto, visto que são onde os casos de contaminação pela doença apresentam os maiores números. Contudo, isso não ocorreu. São Paulo, por exemplo, capital do Estado e o mais populoso dentre os dezessete que compõem a amostra, possui o maior número de casos do novo coronavírus (166.073 casos) do país, mas na classificação de transparência ficou na 9º posição. Como capital do Estado e detentora dos maiores recursos

financeiros e tecnológicos, esperava-se que obtivesse uma melhor colocação. Guarulhos, segundo maior município do Estado, embora o 5º maior município em número de casos do novo coronavírus, está entre os municípios com classificação baixa de transparência.

Outra observação que se deve fazer é em relação ao formato organizado, colorido, detalhado, porém pouco funcional de alguns boletins. Um exemplo é o boletim do município de Jundiaí que possui 28 páginas com gráficos coloridos, mas não disponibiliza informações importantes como doenças preexistentes, outras doenças respiratórias, número de testes disponíveis, nem disponibiliza os dados em formato aberto. Assim, analisando os elementos da transparência segundo Platt Neto et al. (2007), verifica-se a publicidade e a compreensibilidade nesse tipo de boletim, mas a utilidade das informações fica prejudicada.

Um outro ponto a destacar é em relação à necessidade de fácil acesso a esses boletins. Alguns municípios, como o de Piracicaba e Mauá não disponibilizam informações sobre os boletins em suas páginas iniciais dos sites oficiais das prefeituras, o que dificulta a busca por essas informações. Foi necessário realizar uma busca minuciosa nos sites para encontrar os boletins. Essa é uma prática contrária à “cultura do acesso” que defende uma transparência compreensível, objetiva e tempestiva. (JORDÃO, 2011; ANDRADE, et. al, 2017)

De modo geral, a análise realizada faz crer que a transparência ainda precisa ser melhor desenvolvida no que tange à informação fora do contexto legal, que conforme Andrade et. al (2017) deve ser desenvolvida dando-se visibilidade e inferência de informações à materialização da transparência, ou seja, o cidadão deve além de encontrar as informações que procura, interpretá-la e utilizá-la.

Na sequência, foram coletados dados dos resultados de transparência da “Escala Brasil Transparente 360º” da CGU dos dezessete municípios objeto de análise, organizados em forma decrescente de pontuação e elaborado um ranking entre esses Municípios. A partir desse ranking, elaborou-se a tabela a seguir, que traz o ranking da OKBR e da CGU, permitindo uma comparação de dados.

Tabela 3 – Ranking comparado: OKBR X CGU

TRANSPARÊNCIA OKBR X CGU		
MUNICÍPIO	OKBR	CGU
Santos	1	1
Santo André	2	5
Campinas	3	3
São Bernardo do Campo	4	14
Jundiaí	5	2
São José dos Campos	6	15
Ribeirão Preto	7	6
Mogi das Cruzes	8	13
São Paulo	9	9
Sorocaba	10	4
São José do Rio Preto	11	10
Mauá	12	12
Guarulhos	13	11
Diadema	14	16
Osasco	15	7
Carapicuíba	16	17
Piracicaba	17	8

Fonte: Elaborado pela autora com dados da CGU (2018)

A partir da análise da tabela comparativa acima, pode-se perceber que o município de Santos já havia sido avaliado como o mais transparente pela CGU e no caso específico da transparência em relação ao coronavírus, mantém a primeira colocação, como o município mais transparente do estado de São Paulo. Três Municípios mantiveram a posição nos dois rankings de transparência: Campinas, São Paulo e Mauá. Seis Municípios apresentam índices de transparência melhor na OKBR: Santo André, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Mogi das Cruzes, Diadema e Carapicuíba. Sete Municípios apresentaram ranking melhor na CGU: Jundiaí, Ribeirão Preto, Sorocaba, São José do Rio Preto, Guarulhos, Osasco e Piracicaba.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O momento que o mundo tem vivenciado de crise de saúde decorrente do novo coronavírus tem imposto novas formas de vida e o isolamento faz com que muitas pessoas busquem informações oficiais relacionadas à pandemia nos sites oficiais de seus municípios. Garantir transparência compreensível, útil e clara é um dever da administração pública com a sociedade, de garantir o direito ao acesso à informação e empoderar as pessoas na tomada de medidas mais cautelares em relação à crise atual. O cumprimento da transparência, nesse caso requer uma atenção especial da administração pública com relação aos boletins epidemiológicos publicados.

Assim, a presente pesquisa buscou analisar o índice de transparência de informações relacionadas a pandemia dos municípios paulistas com mais de 400 mil habitantes com base na metodologia da OKBR, criando um ranking de transparência comparativo com os dados da CGU. Embora alguns municípios tenham apresentado bons índices de transparência de acordo com a OKBR, muitos municípios ainda precisam melhorar na forma como tem repassado informações sobre o coronavírus à sociedade, garantindo uma transparência maior sobre esses dados.

Importante ressaltar que a CGU, enquanto órgão de controle interno, tem como uma de suas atribuições a fiscalização da legalidade da transparência, previstas tanto na Lei de Responsabilidade Fiscal como na LAI e, por conta disso, tem desenvolvido trabalhos como a Escala Brasil Transparente 360° com foco direcionado ao cumprimento da legalidade no que tange à transparência ativa e transparência passiva. Já a OKBR, enquanto organização da sociedade civil, tem desenvolvido trabalhos com um foco mais direcionado para a materialidade da transparência, como é o caso da metodologia da transparência sobre o coronavírus, que tem foco na transparência ativa. Assim, embora não haja uma correspondência direta entre os dois índices de transparência por utilizarem metodologias diferentes e análises distintas, é possível que os resultados sejam comparados.

O momento da pandemia tem sido importante para evidenciar que a transparência que se espera vai além das informações legais que costumeiramente são analisadas no Brasil, como transparência fiscal, mas que deve ser construída de modo a contribuir com a gestão de crises como a do coronavírus, na orientação para tomada de decisões por gestores, no desenvolvimento de políticas públicas, e ainda ser usada como instrumento de governança e como ferramenta de cidadania

Quanto às limitações desta pesquisa, destaca-se o curto período de coleta de dados que impossibilitou que fossem utilizados dados comparados de mais municípios ou de períodos diferentes. Coletas posteriores podem colaborar para que a presente pesquisa seja enriquecida e para que se possa elaborar um diagnóstico de evolução dos índices de transparência nos municípios analisados. Outra limitação diz respeito à pandemia do coronavírus ser ainda um

assunto recente, o que dificulta a realização de pesquisas comparativas no meio acadêmico sobre transparência em períodos de crise de saúde.

Como contribuição, esse estudo mostra que diferentes visões e metodologias de análise sobre transparência enriquecem a discussão sobre o tema, demonstrando que uma análise mais voltada à legalidade e outra mais focada na materialidade da transparência se complementam e enriquecem a amplitude da análise do fenômeno. No contexto da crise do coronavírus isso tem ficado evidente na medida em que é possível verificar que apenas o cumprimento da legalidade não atende, muitas vezes, o anseio por utilidade dessas informações, que possam orientar a atuação não só dos gestores, mas como de toda a sociedade no combate à disseminação da doença. Como contribuição, ainda, foi possível notar que a metodologia da OKBR não inclui a periodicidade com que as informações são prestadas e considera-se que seja um critério relevante que deva ser analisado nas próximas investigações.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Em Busca da Transparência Ativa em Câmaras: Uma Investigação nos Maiores Municípios Brasileira. Revista Advances in Scientific and Applied Accounting. ISSN 1983-8611. São Paulo, v.10, n.1 p. 003 - 020 Jan. / Abr. de 2017.

BALL, Carolyn. What Is Transparency?, Public Integrity, 11:4, 293-308, DOI: 10.2753/PIN1099-9922110400. 2009. Disponível em <<https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.2753%2FPIN1099-9922110400>> Acesso em 23 julho 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. Confira as medidas tomadas pelo Ministério da Economia em função da Covid-19 (Coronavírus). 2020a. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/marco/confira-as-medidas-tomadas-pelo-ministerio-da-economia-em-funcao-do-covid-19-coronavirus>> . Acesso em 06 de julho de 2020

BRASIL. Ministério da Saúde. Brasil confirma primeiro caso da doença. 2020b. Disponível em <<https://www.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/46435-brasil-confirma-primeiro-caso-de-novo-coronavirus>> Acesso em 19 julho 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Painel Coronavírus. 2020c. Disponível em < <https://covid.saude.gov.br/> > Acesso em 19 julho 2020.

CGU. Controladoria-Geral da União. Mapa Brasil Transparente. 2018. Disponível em < [https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala\\_brasil\\_transparente/200000004](https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000004) > Acesso em 21 julho 2020.

CRUZ, Cláudia Ferreira.; FERREIRA, Aracéli Cristina.; SILVA, Lino Martins; MACÊDO, Marcelo Álvaro. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores Municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

FIOCRUZ. O que diz o boletim epidemiológico? 2020. Disponível em < <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-que-diz-o-boletim-epidemiologico> > Acesso em 16 julho 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resolução Nº 3, de 26 de Agosto de 2019. Disponível em < <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-26-de-agosto-de-2019-212912572> > Acesso em 19 julho 2020.

JORDÃO, Rogério. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Eclips Design. 2011. Disponível em < <http://www.esic.ms.gov.br/sic.pdf> > Acesso em 21 julho 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). ADI 6351. Petição Inicial. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881853> > Acesso em 14 julho 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Um capítulo da Open Knowledge Foundation no Brasil. 2020a. Disponível em: < <https://www.ok.org.br/sobre/> > Acesso em 13 julho 2020a.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Nota metodológica.2020b. Disponível em: < [https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota\\_Metodologica\\_Transparencia\\_da\\_Covid-19V.2.pdf](https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19V.2.pdf) > Acesso em: 13 Julho 2020.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva de. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? Revista de Administração Pública, vol.43, no. 6, p.1343-1368. Dez 2009.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. D.; ENSSLIN, Sandra Rolim; ENSSLIN, Leonardo. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, 2007.

PODER360. Conheça os números do coronavírus no Brasil e no mundo. 2020. Disponível em < <https://www.poder360.com.br/coronavirus/conheca-os-numeros-do-coronavirus-no-brasil-e-no-mundo-64/> > Acesso em 24 julho 2020.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Precisamos Evoluir em Transparência? - Uma Análise dos Estados Brasileiros na Divulgação de Informações sobre a Covid-19. *Gestão e Sociedade*, v. 14, n. 39, p. 3725-3739, 2020. Disponível em < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58258/precisamos-evoluir-em-transparencia----uma-analise-dos-estados-brasileiros-na-divulgacao-de-informacoes-sobre-a-covid-19> > Acesso em 19 julho 2020.

SANTOS, J. G. D.; MOTA, F. P. B. A Transparência Governamental em Tempos de Covid-19: Reflexões do Quadro Brasileiro. *Gestão e Sociedade*, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020. Disponível em < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58257/a-transparencia-governamental-em-tempos-de-covid-19--reflexoes-do-quadro-brasileiro> > Acesso em 19 julho 2020.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 6351. Distrito Federal. Relator Min. Alexandre de Moraes. DJE:05/05/2020. STF, 2020. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5881853> > Acesso em 24 julho 2020.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Sp contra o novo coronavírus. 2020. Disponível em < <https://www.seade.gov.br/coronavirus/> > Acesso em 19 julho 2020.

WHO. World Health Organization. WHO characterizes COVID-19 as a pandemic. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>> Acesso em 14 julho 2020.