

**TRANSPARÊNCIA ATIVA DA GESTÃO DOS GASTOS COM SAÚDE PÚBLICA DAS  
CAPITAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA COVID-19**

**DENISE MARIA MOREIRA CHAGAS CORREA**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**RODOLFO SIDNEY SOUSA MELO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**RODRIGO DA GAMA PINHEIRO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**RHYVERA FONTENELE CAVALCANTE**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

**RICARDO VIOTTO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC)

## **Transparência ativa da gestão dos gastos com saúde pública das capitais brasileiras no contexto da Covid-19.**

### **RESUMO**

O contexto da pandemia do Sars-Cov-2 impôs o aumento dos gastos públicos com saúde, bem como a necessidade de ações em caráter emergencial destinados ao combate da doença e, considerando o caráter emergencial das medidas, a transparência inerente a tais gastos e ações favorece o controle externo e o controle social sobre a gestão do Estado. Considerando que a transparência e o *compliance* são princípios da governança, e que a transparência ativa consiste na disponibilidade de informações aos stakeholders, independentemente de solicitação dos mesmos, este nível de *disclosure*, bem como a adequação dos entes governamentais às normas em vigor favorecem o avanço da governança pública. Sob este enfoque, este estudo teve como objetivo analisar o nível de transparência ativa inerente aos gastos públicos com a COVID-19 no âmbito das capitais brasileiras. Assim, esta pesquisa descritiva, documental e com abordagem qualitativa e quantitativa, abrangeu as 26 capitais brasileiras e o Distrito Federal. Os resultados revelaram baixos níveis de transparência ativa, com uma média nacional de 66,7%. Considerando as médias por região, a de maior média foi Sudeste (74,6%) e a menor, Norte (53,2%). As capitais mais transparentes foram São Paulo-SP (88,7%); Recife-PE (85,5%) e, empatadas em terceiro lugar: Fortaleza-CE, Aracaju-SE e Porto Alegre-RS, com 82,30%, cada uma. Dentre as cinco mais transparentes: uma do Sudeste, três do Nordeste e uma do Sul. As cinco capitais menos transparentes foram: Rio Branco-AC (27,4%); Belém-PA, Boa Vista-RR e Porto Velho-RO, com 51,6%, cada uma, e São Luís-MA (53,2%), cabendo destacar que, como se tratam de itens de divulgação obrigatória, as capitais apresentaram, portanto, baixo nível de *compliance* acerca da divulgação das informações inerentes aos gastos com o combate da pandemia.

**Palavras-chaves:** Governança pública. Transparência ativa. Covid-19. Capitais brasileiras.

## **Active transparency of public health expenditure management in the context of Brazilian capitals in the context of Covid-19.**

### **ABSTRACT**

The public governance emerges as an advance for the active transparency of public bodies, considering that it seeks to maintain the compliance of the rules within an organization. In this perspective, data are presented in relation to the use of financial resources to combat Covid-19. Thus, this study aimed to analyze active transparency with regard to spending on COVID-19 in the scope of Brazilian capitals. The research was descriptive, documentary and with a qualitative and quantitative approach, covering the prefectures of the 26 Brazilian capitals and the Federal District. The survey results were considered unsatisfactory, reaching a total percentage of 66.15% in terms of the 5 Brazilian regions surveyed, with the highest score being the Southeast (74.60%) and the lowest, North (52.42%). The average among them reached the figure of 66.15%, with the North (52.42%) and South (66.13%) regions being below this value. In turn, the individual examination of the groups showed that information of an average general nature (group I = 60.80%) was less scored than group II (67.71), regarding more detailed information on bidding processes, budget execution and financial. This aspect draws attention, as the information punctuated by group I is easier to disclose than that of group II.

**Keywords:** Active transparency, Covid-19, Governance

# 1 INTRODUÇÃO

A alta previsão de repasse de recursos federais aos Estados e aos Municípios para o combate ao COVID-19 e a flexibilização do rigor formal inerente às contratações públicas sinalizam a necessidade de se estabelecerem melhores práticas de transparência, de controle e da participação cidadã. Estratégias de evidenciação de informações e facilitação de acesso às mesmas estão sendo promovidas desde o início deste século, como forma de melhorar a interação com a sociedade e propiciar o controle social. Segundo Albano (2015), ao utilizar estratégia de governo aberto vislumbra-se a possibilidade do alcance de melhoria nas atividades realizadas pelos governos que as adotam.

No plano normativo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº. 12.527/2011) cujas disposições têm promovido significativas transformações no Setor Público, obrigando todos os níveis de governança a fornecer informações claras e em linguagem de fácil compreensão, constituem bons exemplos dos avanços do país nestas áreas.

Um dos principais desafios para o avanço da democracia é o desenvolvimento contínuo das ferramentas de interação entre governo e sociedade. As novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), com a internet no centro da revolução, formam um cenário ideal para ampliar o acesso e a utilização dos dados públicos pelos cidadãos (MAZONI, 2011).

De acordo com Santos e Mota (2020) a transparência é um dos principais fundamentos de um Estado Democrático, além de um atributo que contribui para a percepção de uma boa gestão pública, considerando este argumento, entende-se que quanto mais um governo tem suas práticas de governança pública mais transparente possível, isso torna-se fator de credibilidade perante a sociedade em relação a governabilidade que está sendo realizada. Isto posto, entende-se que a transparência também vem a colaborar com a promoção do controle social que, por sua vez, contribui para a melhoria dos serviços públicos.

O contexto pandêmico do Covid-19 trouxe recessão econômica em face da necessidade de isolamento social no mundo todo e, no Brasil, esta queda na economia foi acompanhada de aumento das taxas de desemprego, bem como por reduções salariais, no âmbito de todos os setores econômico, devidamente acobertadas pela Medida Provisória n. 936/2020.

A área da saúde também foi impactada, pois as unidades de saúde públicas e particulares precisaram adaptar-se rapidamente à situação de emergência. Nesse ínterim, o governo brasileiro precisou lançar estratégias para responder a curto prazo à necessidade de suprir a carência de equipamentos, remédios e pessoal qualificado para o atendimento à situação que estava instaurada.

Para Raush e Soares(2010), os recursos públicos, sejam financeiros, humanos ou de outra natureza, devem ser utilizados para desenvolver políticas públicas adequadas às necessidades dos cidadãos. Com o contexto da pandemia, os gastos públicos com saúde foram aplicados em contratações emergenciais com dispensa de licitação e outros instrumentos legais permitidos, entretanto, dado o caráter de excepcionalidade, isso pode favorecer riscos de desvios, superfaturamentos ou outras situações análogas, violadoras da legislação vigente.

Neste contexto, apresenta-se a seguinte questão de pesquisa: *Qual o nível de transparência ativa das ações e dos gastos de combate ao COVID-19 no âmbito das capitais brasileiras?* Para responder esta questão, o objetivo geral do trabalho consistiu em analisar o nível de transparência ativa das ações e dos gastos de combate ao COVID-19 no âmbito das capitais brasileiras. Especificamente, o estudo buscou: i) identificar as capitais mais e menos transparentes, ii) comparar as médias de transparência das capitais brasileiras por região geográfica relativa às ações e gastos para o combate do COVID-19; iii) identificar as

exigências de divulgação com maior e com menor índice de transparência ativa por parte das capitais brasileiras.

O presente trabalho justifica-se pela relevância da ampliação da transparência pública como indutor de controle externo e social, bem como da efetividade da governança pública, com foco nos princípios do *disclosure*, *accountability* e *compliance*. Considerando que fraudes e corrupções normalmente ocorrem em contexto com baixos níveis de transparência, o aprimoramento dos níveis de *disclosure* tende a contribuir com o combate à corrupção no país. A delimitação do estudo às capitais, justifica-se pelo fato de que nelas se concentra a maior parte da população dos estados, trazendo, por sua vez, uma maior relevância dos gastos públicos com saúde.

Assim, este estudo descritivo, documental e com abordagem qualitativa e quantitativa do problema, foi estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução, seguida do referencial teórico e normativo, trazendo aspectos conceituais e normativos sobre governança pública, transparência ativa e estudos empíricos anteriores sobre transparência pública. A terceira seção trouxe os aspectos metodológicos, seguida da análise e discussão dos resultados e, a quinta e última seção trouxe as considerações finais do estudo.

## **2 GOVERNANÇA PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA ATIVA E CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO PANDÊMICO DA COVID-19**

### **2.1 Princípios da governança pública**

De acordo com a Constituição Brasileira de 1988, um dos princípios basilares do Estado Democrático de Direito reside na não imposição da vontade Estatal aos seus cidadãos e tampouco na atuação de forma contrária ao ordenamento jurídico estabelecido. Para que seja configurado dessa forma, o Estado utiliza-se da transparência em seus meios de comunicação para demonstrar aos cidadãos acerca da utilização do destino dado aos fundos arrecadados

Gonzalez (2004) sugere quatro princípios básicos de governança corporativa que deveriam ser incorporados, tanto nas organizações em geral quanto nas administrações e instituições públicas: *disclosure* ou transparência; *equity* ou equidade com o público estratégico (*stakeholders*), *accountability* ou prestação de contas e *compliance* ou cumprimento das legislações.

Nesse contexto, a gestão pública deve buscar uma melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, além da perspectiva econômica. Deve-se incentivar a efetiva participação dos stakeholders e tornar suas ações transparentes, submetidas ao controle social (NOGUEIRA, 1998).

A construção do conceito de transparência deve abranger a utilização de uma linguagem compreensível e útil para decisões (PLATT NETO et al., 2007). Michener e Bersch (2013) afirmam que a informação deve ser razoavelmente completa e encontrada com facilidade (visibilidade), além de possibilitar que sejam coletadas inferências precisas a partir dos dados disponibilizados (*inferability*).

Raupp e Pinho (2020) mostram em seus estudos que o uso de portais virtuais pelos governos deixou de ser um diferencial para se constituir em um instrumento de auxílio e incentivo à democracia. A utilização desses portais pela sociedade civil, favorece o acompanhamento e esclarecimento do que está sendo realizado pelo poder público, embora não haja ainda uma cultura forte do cidadão brasileiro de ir buscar essas informações nos sites responsáveis por cada órgão.

### **2.2 Transparência ativa na Administração Pública**

A transparência ativa implica em uma postura proativa e espontânea dos gestores públicos em publicar um conjunto de informações consideradas de interesse público. Um caminho para avaliar a transparência ativa é verificar empiricamente se os órgãos e entidades estão divulgando espontaneamente um conjunto mínimo de informações determinadas pela Lei de Acesso à Informação – LAI (ANDRADE, 2017).

As leis de acesso às informações públicas apresentam-se como corolário da vontade política de transparência dos atos governamentais. Essa transparência, como um dos aspectos da boa governança, teria como objetivo principal informar aos cidadãos sobre os atos governamentais, bem como aplicá-los na vigilância e controle das decisões. Manter os cidadãos informados configura-se como prática democrática que subentende um diálogo constante entre os diversos atores sociais e o Estado (RODRIGUES, 2013).

Nesse cenário, concretizou-se também a obrigatoriedade dos órgãos públicos de promover a chamada Transparência Ativa, por meio da divulgação, via internet, de informações de interesse geral ou coletivo, independentemente de solicitações. Formou-se assim uma nova modalidade de governo, o eletrônico, que, por sua vez, surtiu como efeito uma valorização das tecnologias de informação e comunicação (COMIN et.al, 2016).

### **2.3 Aspectos legais da Transparência Ativa no contexto da Covid-19**

A distinta evolução nos modelos de administração pública desenvolvidos pelos governantes brasileiros proporcionou uma notória ampliação da participação da sociedade nas ações governamentais, seja através de ferramentas de controle social ou na fiscalização de ações dos servidores públicos, sejam eles do executivo, legislativo ou judiciário (ABREU et.al.,2019). Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 dispõe sobre as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

As políticas públicas, enquanto instrumentos de promoção da cidadania, devem estar diretamente relacionadas à ideia de transparência. O cidadão, ao participar dos assuntos de gestão pública e exercer o controle social sobre a destinação do dinheiro público, colabora não somente para a publicidade dos atos da Administração Pública, mas, sobretudo, para elevar a qualidade da execução dos serviços públicos (SMANIO; NUNES, 2016).

No que se refere à legislação, ao estabelecer este marco regulatório (Lei 12.527/11), o Brasil deu um importante passo em sua trajetória de transparência pública. Além de ampliar os mecanismos de obtenção de informações e documentos (já previstos em diferentes legislações e políticas governamentais), estabelece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãs (CGU, 2011).

Em nível infraconstitucional, a Lei de Acesso à Informação promove a cultura do *disclosure*, da transparência e da *accountability*, princípios fundamentais nas organizações públicas e no combate à corrupção. O *disclosure* surge como uma ferramenta para garantir acesso a informações específicas, de acordo com as necessidades dos usuários, além de ser uma opção eficiente para a contabilidade, no sentido de minimizar as informações inconsistentes, consequentemente evitando tomada de decisões equivocadas (IUDÍCIBUS, 2015).

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe uma mudança institucional e cultural no trato com o dinheiro público, dinheiro da sociedade. As mudanças foram necessárias visto que a sociedade não tolera mais conviver com administradores irresponsáveis e hoje está cada vez mais consciente de que quem paga a conta do mau uso do dinheiro público é o cidadão, o contribuinte. A irresponsabilidade praticada hoje, em qualquer

nível de governo, resultará amanhã em mais impostos, menos investimentos ou mais inflação, que é o mais perverso dos impostos pois incide sobre os mais pobres (KHAIR, 2000).

No que concerne ao COVID-19, aplicam-se a Lei Complementar 173/2020, bem como a Lei 13.979/2020 que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. A primeira trata do programa financeiro para enfrentamento à pandemia, enquanto a segunda permitiu de forma temporária a dispensa de licitação no âmbito das contratações, mencionando ainda a necessidade de imediata disponibilização destas informações em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), contendo, no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2020b).

Assim, em face das normas anteriormente mencionadas, cabe à Administração Pública manter a transparência de seus atos, salvo os protegidos por sigilo e ainda o dever de divulgar em seu sítio eletrônico as informações inerentes às contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia com a Covid-19. A publicidade desses atos é fundamental para o controle social, contribuindo com o fortalecimento da sociedade civil, com os processos decisórios do gestor público, e importante aos *stakeholders* (RAUSCH; SOARES, 2010).

## **2.4 Estudos empíricos anteriores sobre transparência**

A busca por trabalhos que abordaram transparências de gastos públicos no contexto da Covid-19, no banco de dados com o *Scientific Electronic Library Online – SciELO* e *Scientific Periodicals Electronic Library- SPELL*, utilizando-se os termos: “*transparência*”, e “*COVID*”, no vernáculo, trouxe os seguintes resultados: i) na base SPELL foram localizados dois trabalhos tratando da transparência das informações sobre a COVID, no âmbito dos estados brasileiros e ii) na base SCIELO foram encontrados nove trabalhos, entretanto, nenhum deles tratou da transparência governamental com relação a divulgação de informações sobre a COVID de forma explícita.

Diante do panorama que foi instaurado devido a pandemia, buscou-se através do levantamento bibliográfico o embasamento para a referida pesquisa e um maior entendimento da temática, pois este tipo de estudo traz um entendimento macro sobre transparência, COVID-19 e governança.

Nesta perspectiva, Mota e Santos (2020), em artigo intitulado: A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro Brasileiro, cujo objetivo consistiu em promover reflexões sobre questões em torno de como tem se desenvolvido a transparência governamental, na conjuntura da pandemia.

Raupp e Pinho (2020), no artigo intitulado: Precisamos evoluir em transparência – uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19, analisaram a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos Estados Brasileiros. Através de um estudo descritivo e de natureza documental, com uma abordagem qualitativa e quantitativa e observaram avanços na maioria dos estados em termos de pontuação e nível de transparência, entretanto, os autores alertaram para a necessidade de alguns estados construírem melhores condições de disponibilização de informações sobre as ações de combate ao novo coronavírus, concluindo que os estados ainda precisam evoluir na transparência das informações.

Também colaboram para o entendimento da temática o estudo de Pinho et al (2020), no trabalho "Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil mas contratações emergenciais para o combate da COVID-19", que avaliaram a construção da transparência das informações sobre as contratações emergenciais para o combate a covid-19 pelos municípios-

capitais do Brasil e sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais, tomando por base os três rankings elaborados e divulgados pela Transparência Internacional Brasil (TIB) e os dados das secretarias municipais de saúde.

Através de estudo de casos múltiplos, de cunho exploratório-descritivo e de caráter qualitativo-quantitativo, os autores concluíram que os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados; que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação; e que os esforços dos governos em investir recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19 (PINHO ET AL, 2020).

A próxima seção traz os aspectos metodológicos do trabalho para o alcance dos objetivos da presente pesquisa.

### 3 METODOLOGIA

No que concerne à tipologia do estudo, quanto aos objetivos, a mesma foi descritiva. Em relação à abordagem do problema, a pesquisa foi classificada como qualitativa e quantitativa. Quanto às técnicas empregadas, a pesquisa foi documental, tendo como fontes os *sites* de transparência pública das capitais brasileiras e do Distrito Federal, portanto, o estudo foi censitário, pois abrangeu toda a população.

Os procedimentos de coleta iniciaram em novembro de 2020 e se prolongaram ao longo de todo o mês de dezembro de 2020.

Um estudo aprofundado da legislação mencionada no referencial teórico acerca da divulgação/publicação obrigatória de informações no âmbito da Administração Pública levou à construção de um instrumento de coleta, o qual compilou 31 itens de exigências segue apresentado no Quadro 1, o qual serviu de roteiro para a busca das informações necessárias à mensuração do nível de transparência ativa das capitais, bem como do nível de transparência de cada item, considerando o previstas nas normas em questão.

Cabe destacar que as 31 exigências do instrumento de coleta foram classificadas em dois grupos: Grupo I (informações gerais sobre o enfrentamento do Covid-19) e Grupo II (informações específicas sobre a execução orçamentária e financeira no enfrentamento do Covid-19), utilizando os princípios da Lei de Acesso à Informação, conhecida no Brasil como LAI (Lei 12.537/2011), regulamentada pelo Decreto 7.724/2012.

Para cada um dos 31 itens examinados nos dois grupos, no âmbito de cada uma das capitais brasileiras, foi atribuída a seguinte escala de pontuação, conforme mostrado no Quadro 1: 0,0 (zero) pontos, para informação não localizada; 0,5 (meio) ponto, para informação localizada de forma parcial, e 1,0 (um) ponto para informação encontrada de forma integral, conforme mostrado no Quadro 1.

**Quadro 1** – Instrumento de coleta para medir os níveis de transparência ativa das capitais brasileiras inerentes.

| Grupo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | No. | Descrição do item                                                                                                  | Pontos |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| I - Informações Gerais                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1   | O portal da transparência possui aba específica com as informações relacionadas à COVID-19?                        |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2   | Há informação referente à legislação Federal para combater o COVID-19?                                             |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3   | Há informação referente à legislação Estadual para combater o COVID-19?                                            |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 4   | Há informação referente à legislação Municipal para combater o COVID-19?                                           |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5   | A ouvidoria divulga relatório estatístico diário sobre sua atuação em resposta às manifestações sobre COVID-19?    |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 6   | A ouvidoria divulga relatório estatístico quinzenal sobre sua atuação em resposta às manifestações sobre COVID-19? |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 7   | A ouvidoria divulga relatório estatístico mensal sobre sua atuação em resposta às manifestações sobre COVID-19?    |        |
| II- Informações sobre enfrentamento da COVID                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1   | Disponibiliza divulgação das propostas e dos lances de todos licitantes na íntegra, inclusive anexos               |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2   | Disponibiliza acesso ao processo licitatório completo                                                              |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 3   | Disponibiliza a íntegra das licitações dispensáveis                                                                |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 4   | Disponibiliza a íntegra da licitação dispensadas                                                                   |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 5   | Disponibiliza a íntegra das inexibibilidades de licitação                                                          |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 6   | Disponibiliza a íntegra dos contratos e termos aditivos                                                            |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 7   | Apresenta dados do contratante (nome e cnpj)                                                                       |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 8   | Apresenta dados do contratado (nome, cnpj, endereço)                                                               |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 9   | Detalha o objeto do contrato (itens e quantidades)                                                                 |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 10  | Informa o local da Execução                                                                                        |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 11  | Demonstra preço da contratação                                                                                     |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 12  | Índica o valor unitário da contratação                                                                             |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 13  | Índica o custo total do contrato                                                                                   |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 14  | Índica o prazo de vigência                                                                                         |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 15  | Fase da despesa (empenho, liquidação ou pagamento)                                                                 |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 16  | Apresenta comparação entre a receita arrecadada versus despesa paga no ano de 2020(covid?)                         |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 17  | Disponibiliza buscador capaz de pesquisar dentro dos documentos?                                                   |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 18  | Índica fonte de recursos (Federal, Estadual, Municipal ou Distrital).                                              |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 19  | Possibilita gravação de relatórios em diversos formatos                                                            |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 20  | Inserção da gravação audiovisual das sessões de licitação                                                          |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 21  | As informações são atualizadas diariamente?                                                                        |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 22  | Há detalhamento da receita arrecadada em razão da COVID-19                                                         |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 23  | Há detalhamento da despesas específicas em razão da COVID-19                                                       |        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 24  | Há relatório comparativo COVID-19: receita x despesa                                                               |        |
| <b>Total geral da pontuação</b> =====>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |     |                                                                                                                    |        |
| <b>Índice de transparência ativa (pontos alcançados/24 pontos)</b> =====>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |     |                                                                                                                    |        |
| <b>Nota 1:</b> A pontuação atribuída a cada item examinado nos grupos de informação I e II, individualmente corresponde a: (0,0 - Nenhuma informação encontrada); (0,5 - Informações encontradas de forma parcial) e (1,0 - Informações encontradas de forma integral).                                                                                                                       |     |                                                                                                                    |        |
| <b>Nota 2:</b> Relação das normas inerentes à obrigatoriedade da divulgação das informações elencadas nos itens de 1 a 24 deste instrumento de coleta: Lei n. 12.527/2011 (arts. 3º e 8º), Lei n. 13.460/2017, Lei n. 13.979/2020 (art. 4º), Lei n. 101/2000 (art. 48-A e 8º), Constituição Federal Brasileira (art. 37), Lei n. 8.666/93 (art. 3º), Decreto Federal n. 5.450/2005 (art. 30). |     |                                                                                                                    |        |

**Fonte:** Adaptado de Raupp e Pinho (2020).

O nível de transparência ativa de cada capital e de cada exigência, foi obtido pela relação entre o total de pontos atribuídos, e o total de pontos máximos possível. Assim, a pontuação máxima possível de cada capital correspondeu a 31 pontos, considerando os 31 itens de exigências elencados no instrumento de coleta e a pontuação máxima de cada item correspondeu a 27 pontos, os quais corresponderam ao total de 27 unidades pesquisadas.

Os maiores índices de transparência permitiram apontar as capitais mais transparentes e os itens de exigência objeto de maior nível de *compliance* por parte das capitais. Por outro lado, os índices de menores níveis de transparência permitiram identificar as capitais menos transparentes, bem como os itens de exigência com menor nível de *compliance*.

A coleta iniciou em 01/11/2020 e foi encerrada em 31/12/2020. Após a coleta, os dados foram compilados em planilha do Excel para totalização da pontuação e cálculo dos níveis de transparência das capitais e do *compliance* dos itens de exigência de divulgação obrigatória.



#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente trabalho dispõe sobre o exame da Transparência Ativa por parte das capitais brasileiras na divulgação de informações financeiras e orçamentárias durante a COVID-19 em seus portais de transparência. Pesquisas como a de Jahns e Raupp (2016) destacam esforços da administração pública na busca por níveis mais elevados de transparência, encontrando no Governo Eletrônico um dos seus principais aliados.

A Tabela 1 a seguir traz o índice de transparência ativa de cada uma das capitais brasileiras e o índice de *compliance* de cada um dos 31 itens de exigência de divulgação obrigatória na forma da legislação brasileira vigente, bem como traz ainda o índice médio nacional e o índice médio por região geográfica.

**Tabela 1 – Índice de transparência ativa das capitais brasileiras inerentes ao COVID-19**

| Infor-<br>mações                     | Capitais - Norte                                                  |              |              |              |              |              | Capitais - Nordeste                                   |              |              |              |              |              | Capitais - Sudeste |              |              |              | Capitais - Centro-oeste |              |              |              |              | Capitais - Sul |              |              | Transparência |              |              |        |        |       |   |   |              |              |       |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------|--------|-------|---|---|--------------|--------------|-------|
|                                      | AC                                                                | AM           | PA           | RO           | RR           | AP           | MA                                                    | PI           | CE           | RN           | PB           | PE           | AL                 | SE           | BA           | MG           | SP                      | RJ           | ES           | GO           | MT           | MS             | DF           | TO           | PR            | SC           | RS           | Pontos | Índice |       |   |   |              |              |       |
| Grupo I                              | 1                                                                 | 1            | 1            | 0            | 0            | 0            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 1      | 1     | 1 | 1 | 22,5         | 83,3%        |       |
|                                      | 2                                                                 | 1            | 1            | 1            | 0            | 1            | 1                                                     | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 0            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 0,5          | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 1      | 1     | 1 | 1 | 1            | 23,5         | 87,0% |
|                                      | 3                                                                 | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 0,5          | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 0             | 1            | 1            | 1      | 1      | 1     | 1 | 1 | 1            | 25,5         | 94,4% |
|                                      | 4                                                                 | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 0             | 1            | 1            | 1      | 1      | 1     | 1 | 1 | 1            | 26,0         | 96,3% |
|                                      | 5                                                                 | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                                                     | 0            | 0            | 1            | 0            | 0            | 1                  | 0            | 1            | 0            | 0                       | 0            | 0            | 0,5          | 0            | 0              | 0,5          | 0            | 0             | 0            | 1            | 0      | 0      | 0     | 0 | 0 | 0            | 6,5          | 24,1% |
|                                      | 6                                                                 | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                                                     | 0            | 0            | 1            | 0            | 0            | 1                  | 0            | 0            | 0            | 0                       | 0            | 0            | 0,5          | 1            | 0              | 0,5          | 0            | 0             | 0            | 0            | 0      | 0      | 0     | 0 | 0 | 0            | 4,5          | 16,7% |
|                                      | 7                                                                 | 0            | 1            | 0            | 0            | 0            | 1                                                     | 1            | 0            | 0            | 1            | 0            | 0                  | 1            | 0            | 1            | 0                       | 0            | 0            | 0,5          | 1            | 0              | 0,5          | 0            | 0             | 0            | 0            | 0      | 0      | 0     | 0 | 0 | 0            | 9,5          | 35,2% |
| <b>Tota</b>                          | <b>4,0</b>                                                        | <b>5,0</b>   | <b>3,0</b>   | <b>2,0</b>   | <b>4,0</b>   | <b>5,0</b>   | <b>3,0</b>                                            | <b>4,0</b>   | <b>7,0</b>   | <b>4,0</b>   | <b>4,0</b>   | <b>7,0</b>   | <b>2,0</b>         | <b>6,0</b>   | <b>4,0</b>   | <b>5,5</b>   | <b>7,0</b>              | <b>2,5</b>   | <b>5,5</b>   | <b>4,0</b>   | <b>4,0</b>   | <b>5,5</b>     | <b>4,0</b>   | <b>2,0</b>   | <b>4,0</b>    | <b>6,0</b>   | <b>4,0</b>   |        |        |       |   |   | <b>62,4%</b> |              |       |
| Grupo II                             | 1                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 0            | 1                       | 0,5          | 0            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 0,5          | 0,5          | 19,5   | 72,2%  |       |   |   |              |              |       |
|                                      | 2                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 1                                                     | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 1            | 1                       | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 0            | 1      | 21,0   | 77,8% |   |   |              |              |       |
|                                      | 3                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 0            | 1            | 1            | 1              | 0            | 1            | 0,5           | 0            | 1            | 20,0   | 74,1%  |       |   |   |              |              |       |
|                                      | 4                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 0            | 1             | 0,5          | 0            | 1      | 21,5   | 79,6% |   |   |              |              |       |
|                                      | 5                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0            | 1                                                     | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 0,5          | 1            | 1            | 1                       | 1            | 0            | 0            | 1            | 0              | 1            | 0            | 1             | 0,5          | 0            | 1      | 16,5   | 61,1% |   |   |              |              |       |
|                                      | 6                                                                 | 0            | 0,5          | 0,5          | 1            | 0,5          | 0,5                                                   | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5            | 1            | 1            | 1             | 0,5          | 0            | 1      | 21,5   | 79,6% |   |   |              |              |       |
|                                      | 7                                                                 | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5                                                   | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5                | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5                     | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 0,5            | 0,5          | 0,5          | 0,5           | 0,5          | 0,5          | 14,5   | 53,7%  |       |   |   |              |              |       |
|                                      | 8                                                                 | 0,5          | 0,5          | 1            | 1            | 0,5          | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0,5                | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 0              | 1            | 1            | 1             | 1            | 0,5          | 1      | 23,5   | 87,0% |   |   |              |              |       |
|                                      | 9                                                                 | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 0            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 0,5          | 1            | 1      | 24,5   | 90,7% |   |   |              |              |       |
|                                      | 10                                                                | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0            | 1            | 1                  | 0,5          | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 24,5   | 90,7% |   |   |              |              |       |
|                                      | 11                                                                | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 26,0   | 96,3% |   |   |              |              |       |
|                                      | 12                                                                | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 0,5          | 1            | 1      | 25,5   | 94,4% |   |   |              |              |       |
|                                      | 13                                                                | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 26,5   | 98,1% |   |   |              |              |       |
|                                      | 14                                                                | 0            | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 0,5                     | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 24,5   | 90,7% |   |   |              |              |       |
|                                      | 15                                                                | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 0            | 1            | 1            | 0                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 1            | 1            | 1      | 23,5   | 87,0% |   |   |              |              |       |
|                                      | 16                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0,5          | 1                                                     | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                  | 1            | 0            | 0            | 0                       | 0,5          | 1            | 0,5          | 0            | 0              | 0            | 0            | 0             | 0            | 0            | 1      | 6,5    | 24,1% |   |   |              |              |       |
|                                      | 17                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                                                     | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 0             | 0            | 0            | 1      | 14,0   | 51,9% |   |   |              |              |       |
|                                      | 18                                                                | 0            | 1            | 0            | 0,5          | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 0            | 1            | 1            | 0                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 0,5          | 0            | 1      | 20,5   | 75,9% |   |   |              |              |       |
|                                      | 19                                                                | 0,5          | 1            | 1            | 1            | 0            | 0                                                     | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 0                  | 1            | 1            | 1            | 1                       | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 0            | 1             | 1            | 0,5          | 0,5    | 20,5   | 75,9% |   |   |              |              |       |
|                                      | 20                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                                                     | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                  | 1            | 0            | 0            | 0                       | 0            | 0            | 0            | 0            | 0              | 0            | 0            | 0             | 0            | 0            | 0      | 1,0    | 3,7%  |   |   |              |              |       |
|                                      | 21                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                                                     | 0            | 0            | 1            | 0            | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 0                       | 1            | 0            | 1            | 0            | 0              | 0            | 1            | 0             | 0            | 0            | 1      | 10,0   | 37,0% |   |   |              |              |       |
|                                      | 22                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 1                                                     | 0            | 0            | 0            | 0,5          | 0            | 0                  | 1            | 0            | 0            | 0,5                     | 1            | 1            | 0            | 0            | 0              | 0            | 0            | 0             | 0            | 0            | 0      | 6,5    | 24,1% |   |   |              |              |       |
|                                      | 23                                                                | 0            | 0,5          | 0,5          | 0,5          | 1            | 1                                                     | 1            | 1            | 1            | 0,5          | 1            | 1                  | 1            | 1            | 1            | 0,5                     | 1            | 1            | 1            | 1            | 1              | 1            | 1            | 1             | 0            | 0,5          | 1      | 22,0   | 81,5% |   |   |              |              |       |
|                                      | 24                                                                | 0            | 0            | 0            | 0            | 0,5          | 1                                                     | 0            | 0            | 0            | 0            | 0            | 0                  | 1            | 0            | 0            | 0                       | 0            | 1            | 0            | 0            | 0              | 0            | 0            | 0             | 1            | 1            | 1      | 6,5    | 24,1% |   |   |              |              |       |
| <b>Tota</b>                          | <b>4,5</b>                                                        | <b>13,5</b>  | <b>13</b>    | <b>14</b>    | <b>12</b>    | <b>19</b>    | <b>13,5</b>                                           | <b>17,5</b>  | <b>18,5</b>  | <b>13,5</b>  | <b>18,5</b>  | <b>19,5</b>  | <b>17,5</b>        | <b>19,5</b>  | <b>19,5</b>  | <b>15,0</b>  | <b>20,5</b>             | <b>19,5</b>  | <b>17,0</b>  | <b>17,0</b>  | <b>17,5</b>  | <b>19,0</b>    | <b>16,0</b>  | <b>18,0</b>  | <b>14,5</b>   | <b>11,5</b>  | <b>21,5</b>  |        |        |       |   |   | <b>68,0%</b> |              |       |
| <b>Total (H#)</b>                    | <b>8,5</b>                                                        | <b>18,5</b>  | <b>16,0</b>  | <b>16,0</b>  | <b>16,0</b>  | <b>24,0</b>  | <b>16,5</b>                                           | <b>21,5</b>  | <b>25,5</b>  | <b>17,5</b>  | <b>22,5</b>  | <b>26,5</b>  | <b>19,5</b>        | <b>25,5</b>  | <b>23,5</b>  | <b>20,5</b>  | <b>27,5</b>             | <b>22,0</b>  | <b>22,5</b>  | <b>21,0</b>  | <b>21,5</b>  | <b>24,5</b>    | <b>20,0</b>  | <b>20,0</b>  | <b>18,5</b>   | <b>17,5</b>  | <b>25,5</b>  |        |        |       |   |   |              |              |       |
| <b>Índice de Transpa-<br/>rência</b> | <b>27,4%</b>                                                      | <b>59,7%</b> | <b>51,6%</b> | <b>51,6%</b> | <b>51,6%</b> | <b>77,4%</b> | <b>53,2%</b>                                          | <b>69,4%</b> | <b>82,3%</b> | <b>56,5%</b> | <b>72,6%</b> | <b>85,5%</b> | <b>62,9%</b>       | <b>82,3%</b> | <b>75,8%</b> | <b>66,1%</b> | <b>88,7%</b>            | <b>71,0%</b> | <b>72,6%</b> | <b>67,7%</b> | <b>69,4%</b> | <b>79,0%</b>   | <b>64,5%</b> | <b>64,5%</b> | <b>59,7%</b>  | <b>56,5%</b> | <b>82,3%</b> |        |        |       |   |   |              | <b>66,7%</b> |       |
| <b>Legenda:</b>                      | <b>Grupo I - Informações gerais inerentes ao combate do Covid</b> |              |              |              |              |              | <b>Grupo II - Informações específicas da Covid-19</b> |              |              |              |              |              |                    |              |              |              |                         |              |              |              |              |                |              |              |               |              |              |        |        |       |   |   |              |              |       |

Fonte: Dados da pesquisa

A Tabela 1 revelou que o nível médio de transparência ativa das capitais ficou em 66,7%, mostrando que muito ainda se tem a avançar no que concerne à transparência ativa. No ranking das regiões geográficas, a que apresentou a maior média foi a região Sudeste (74,60%) e a menor, a Norte (53,2%), cabendo destacar que a região Sul (66,13%) também ficou abaixo da média nacional. A segunda região mais transparente foi a Nordeste (71,1%), seguida da Região Centro-oeste (69,0%).

A Tabela 1 mostrou ainda o nível médio de transparência de cada grupo de informações, sendo possível identificar que a média de transparência das informações gerais sobre o combate ao Covid (Grupo I) foi de apenas 62,4%, contra o nível médio de transparência das informações específicas de ordem orçamentário e financeiro inerentes ao combate ao Covid-19 na ordem de 68,0%. Cabe destacar que as informações do Grupo I são

inerentes à publicização das legislações dos entes federados em relação ao Covid-19, em contraposição aos próprios resultados da evolução da enfermidade. Isto é, há uma menor preocupação com a divulgação das ações que visam a impedir o avanço da pandemia e um maior destaque para as normas aplicáveis em vigor. Em sentido favorável, observou-se tendência de consolidação dos canais de ouvidoria, forma já bastante disseminada nos portais de comunicação da Administração Pública brasileira, servindo como contraponto aos baixos resultados do Grupo I.

Este resultado vai ao encontro do estilo de administração pública brasileira, mais legalista e impositivo, típico dos países da Europa Continental, comparado ao *modus operandi* anglo-saxão, mais participativo (OLIVEIRA, 2014). De acordo com Bolívar et al (2012), tais modelos podem afetar a transparência pública, este sendo o anglo-saxão mais positivo; o primeiro (romano ou positivo), com uma menor intensidade, visto que a adoção de sistemas legais nem sempre é garantia de cumprimento das regras adotadas, mesmo que eles tenham fundo legislativo.

O exame detalhado do Grupo II, com resultados mais similares entre si, também destacou importantes questões a saber. O primeiro aspecto refere-se à tradição brasileira de evidenciar dados do processo licitatório, tais como nomes do contratante, contratado, tipo de licitação, valores, itens comprados e participantes do certame. Estes aspectos, quanto associados à disponibilização do processo licitatório para *download*, pode ser considerado um grande avanço, principalmente, no tocante aos órgãos do Controle Externo - tribunais de contas e ministério público -, bem como o Controle Social que podem atuar diretamente a partir das informações coletadas dos sites institucionais.

Em sentido diverso, as informações de cunho orçamentário-financeiras mostraram-se pouco explicitadas, com menos ênfase às receitas utilizadas na pandemia, como se evidencia do Grupo II. Válido lembrar que a maioria dos recursos empregados são oriundos de transferências federais, fundadas na Lei Complementar nº 173/2020, e outra parte proveniente dos próprios estados e municípios.

Não obstante ao presente aspecto, a LC 173/2020 determinou a realização da prestação de contas dos recursos utilizados destinada ao sistema de controle externo, Federal, Estadual ou Municipal, a depender da fonte dos recursos empregados. Ademais, e por outro lado, a falta de explicitação da origem das fontes de recursos utilizadas, seja federal, estadual ou municipal, traz empecilhos iniciais à sociedade quanto ao canal adequado para realizar as denúncias que se fizerem necessárias.

O estudo ainda evidenciou uma dissociação relevante na divulgação entre receitas e despesas públicas, uma vez postas em confronto, os resultados produzidos foram pouco expressivos (Grupo II, item 16; 24,1%). De outra feita, quando solicitada a divulgação somente das despesas, houve destaque mais acentuado (Grupo II, item 15; 90,7%). A explicação que mais se ajusta à conduta adotada advém do fato de os gestores públicos ainda não possuírem muito claro para si que a variável receita depende da outra (despesa) e que sem as fontes de ingresso, comportamento inevitável reside na formação do endividamento público.

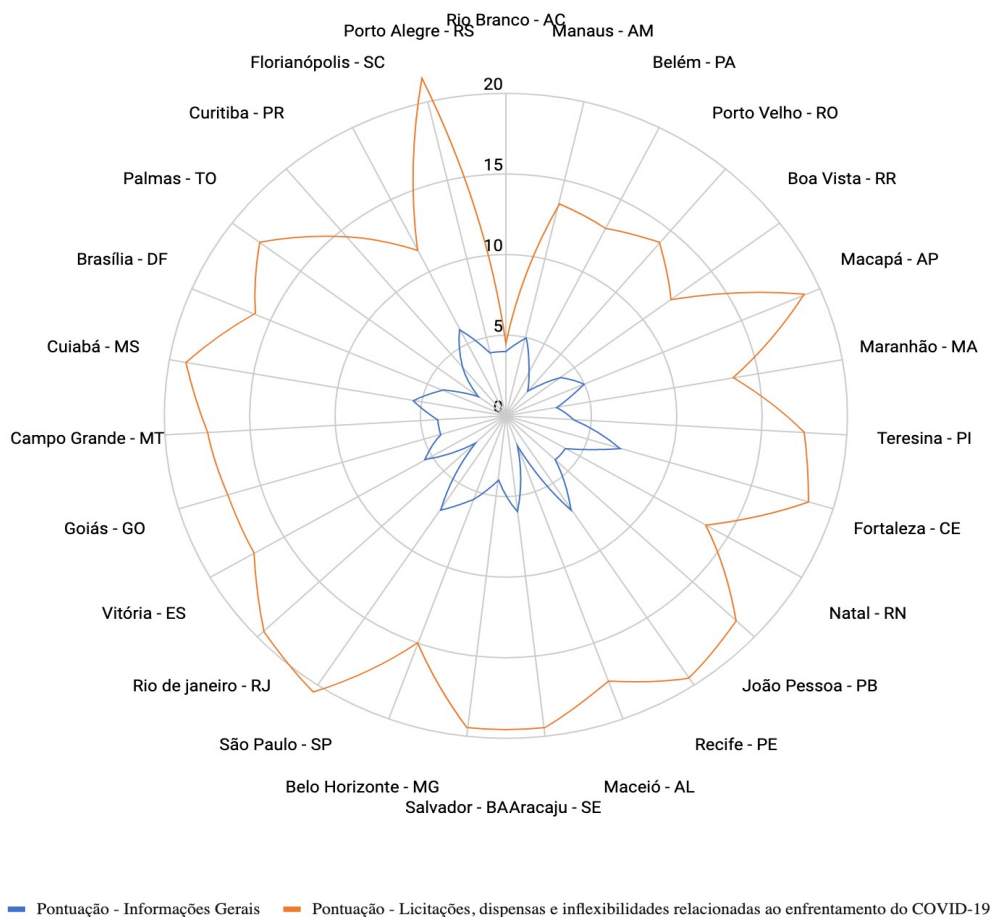
A comparação entre os grupos I e II evidenciou um comportamento relativamente acertado quanto à avaliação da transparência ativa, visto que adotou como estratégia para conformação dos subitens que compunham os grupos a segregação de dados mais genéricos, daqueles considerados mais específicos. Neste sentido, Harrison e Sayogo (2014) destacaram que as discussões em torno da transparência têm sido em parte motivadas em razão da necessidade de evidenciar qual informação é mais útil em comparação a uma outra. Em situações excepcionais, como frisado por Santos e Mota (2020), pouco se sabe sobre o fenômeno transparência governamental, razão pela qual se justifica a importância do levantamento e o exame dos resultados auferidos.

Assim, naquilo que foi considerado mais específico para o exame do acompanhamento dos recursos utilizados em prol da pandemia, houve uma maior divulgação aos *stakeholders* das finanças da COVID-19, muito embora, frise-se, ambos os grupos gozam da mesma importância entre termos de transparência pública. Esta percepção vai ao encontro da teoria da agência que defende a diminuição da assimetria informacional, reforça o sentimento da *accountability* pública e governança entre os órgãos públicos, voltados para a prestação de contas dos gestores e melhoria dos arranjos institucionais, bem como o combate à ocorrência de desvios públicos.

A pesquisa põe em relevo a necessidade de se avançar no país quanto à implementação de instrumentos da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) como ferramenta de gestão na Administração Pública brasileira. Neste sentido, vê-se como positiva a experiência da adoção de portais de transparência exclusivos para a gestão dos recursos da COVID-19, notadamente quanto ao impulso que pode gerar na população para o acompanhamento das finanças públicas.

O Gráfico 1, no formato radial permite mostrar a esquematização gráfica da pontuação de cada capital e por grupo de informações divulgadas, revelando que, quanto mais próximas do centro, menos transparente e, quanto mais afastada do centro, mais transparente.

**Gráfico 1** – Pontuação dos grupos de informações acerca do combate ao Covid por capital.



**Fonte:** Dados da pesquisa.

De acordo com o Gráfico 1, em conjunto com a Tabela 1, as capitais mais transparentes foram: São Paulo (88,7%); Recife (88,5%) e seguida de: Fortaleza, Aracaju e Porto Alegre (82,3%) e as menos transparentes: Rio Branco (27,4%); Belém, Porto Velho e

Boa Vista (51,6%), seguida de São Luís (53,2%).

De acordo com Harrison e Sayogo (2014) é evidente que as demandas por transparência se tornaram mais prementes em decorrência da disseminação das informações no mundo globalizado. Embora não se saiba com exatidão que fatores são capazes de impulsionar a participação popular, estudos se multiplicam (Lyhne, 2018; Wagner, Vogt e Kabst, 2016) associando os avanços observados como forma de identidade coletiva e a fatores estruturais.

A governança pública é outro atributo que resultará positivamente do nível da transparência avaliada. A comparação entre as regiões e respectivamente entre as capitais dos estados que as compõem evidenciou que a região Norte carece de uma maior atenção, tanto em referência às informações gerais, quanto na gestão da pandemia. Como a governança pública está intimamente relacionada à associação de esforços entre o Estado e aqueles que fazem parte da sociedade, é possível concluir que os resultados apresentados pela região Norte encontra-se como sendo o menor pontuação.

O estudo de Harrison e Sayogo (2014) corrobora as conclusões de Head (2012), acerca do entendimento deste autor quanto ao efeito dos mecanismos de transparência produzidos sobre as políticas públicas. Resultados, como os apresentados na presente pesquisa, podem exigir no futuro próximo, ante a não divulgação de informações públicas, haja a aplicação de sanções ao gestor responsável ou os órgãos de controle utilizem os dados divulgados no processo de julgamento das contas públicas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar o nível de transparência ativa quanto às ações adotadas no combate à COVID-19, mediante exame dos portais de governo eletrônico por parte das capitais dos estados brasileiros. Pesquisas similares foram realizadas por Manzoni (2011) tendo sido apontado que o uso de ferramentas da tecnologia da informação e comunicação (TIC) promovem o processo de *accountability* e transparência, além de contribuir para o avanço do enfrentamento da corrupção.

Para avaliação do nível de transparência ativa foi calculado o índice de transparência com base em 31 itens de exigência obrigatória, classificados em dois grupos de informações, pesquisados no âmbito das 26 capitais brasileiras e do Distrito Federal. Os resultados foram analisados de forma geral, no âmbito nacional e por região geográfica. Impõe destacar que o principal aspecto limitador dos exames realizados, consistiu na impossibilidade de verificação externa dos dados disponibilizados pelos órgãos públicos, portanto, mesmo as informações tidas como encontradas de forma integral, não se tem como afirmar se as mesmas estão corretas ou verdadeiras, uma vez que só um trabalho de auditoria poderia chegar a tais conclusões.

Os resultados da pesquisa revelaram uma média nacional de transparência ativa das capitais brasileiras na ordem de 66,7%, sendo a região Sudeste (74,60%) a mais transparente e a menos transparente, a região Norte (52,42%). Por sua vez, o exame individual dos grupos demonstrou que as informações de caráter geral médio (grupo I = 62,4%) foram menos transparentes que o grupo II (68,0%), relativa às informações mais detalhadas sobre processos licitatórios e execução orçamentária e financeira, chamando atenção este aspecto, por serem as primeiras de mais fácil divulgação que as segundas.

As capitais mais transparentes foram: São Paulo (88,7%); Recife (88,5%) e seguida de: Fortaleza, Aracaju e Porto Alegre (82,3%) e as menos transparentes: Rio Branco (27,4%); Belém, Porto Velho e Boa Vista (51,6%), seguida de São Luís (53,2%).

O exame do nível de transparência permitiu constatar que as regiões brasileiras e as

capitais dos Estados não possuem comportamentos semelhantes quanto à divulgação das ações de combate à COVID-19. A situação é considerada temerária dado que a exigência não possui cunho voluntário, mas obrigatório em função de disposição de ordem legal (Lei 13.979/2020), confirmando a assimetria informacional pública por parte dos governos. Ademais, a situação, por si só, exige um maior nível de transparência, face ao volume de recursos envolvidos (60 bilhões aproximadamente) e a contratação predominante mediante dispensa de licitação, dado o caráter emergencial das contratações.

Considerando que as fraudes e corrupções ocorrem em contextos de baixos níveis de transparência, é recomendável que sejam adotadas ações destinadas à coibir a não observância da divulgação de informações obrigatórias, uma vez que tal falta de transparência, pode ensejar prejuízo ao erário em decorrência de fraudes e corrupções.

Outro aspecto importante reside no fato de que os baixos níveis de transparência têm o poder de influenciar de forma negativa a gestão da *res* pública. Como a transparência é um dos principais elementos da governança pública, é possível concluir que a avaliação desta também pode se encontrar prejudicada. Neste sentido, sugere-se para estudos futuros o exame da governança pública das regiões mais bem pontuadas em contraposição àquelas cujos resultados de menor desempenho, com vistas a identificar o impacto da transparências no controle dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, J.C.A; JUNIOR, A.J.O; RAMOS, E.M.S e BERNADES, S.A.P. Contribuições da Lei de Acesso à Informação para o Avanço da Transparência no Brasil. **Revista Gestão e Desenvolvimento** - RGD. V. 16, n.3, p. 134-152. Novo Hamburgo. Set/dez. 2019.
- ALBANO, C.S e REINHARD. C. Desafios para governos e sociedade no ecossistema brasileiro de dados governamentais abertos (DGA). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 20, n. 67, jul./dez. 2015.
- ANDRADE, R.G; RAUPP, F.M.; PINHO, J.A.G. Em busca da transparência ativa em câmaras: uma investigação nos maiores municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting - ASAA**. V. 10, n1, p.003. São Paulo. Jan/abril. de 2017.
- BOLÍVAR, R. M. P.; GALERA, A. N. The role of fair value accounting in promoting government accountability. **A Journal of Accounting, Finance and Businesses Studies**, Sidney, v. 48, n. 3, 2012.
- BRASIL. **Lei nº. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus 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: 21 de dez. de 2020.
- COMIN, D; RAMOS, F.M; ZUCCHI, C; FAVRETTO, J; PAZFACHI, C.C. A Transparência Ativa nos Municípios de Santa Catarina: Avaliação do Índice de Atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas Determinantes. **Revista Catarinense de Ciência Contábil - CRCSC**. v. 15, n. 46, p.24-34, set/dez. Florianópolis, SC. 2016.
- GONZALEZ, R. Governança e comunicação na responsabilidade social empresarial. **Relações com Investidores**, Rio de Janeiro, n. 73, p. 16-17, mar. 2004.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.transparencia.df.gov.br/>>. Acesso aos: 06/12/2020.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 513–525, out. 2014. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.08.002>.

JAHNS, F.; RAUPP, F. Transparency of the executive government of Brazilian States. **Revista Universo Contábil**, p. 65–72, 30 set. 2016. <https://doi.org/10.4270/ruc.2016321>.

KHAIR, A.M. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Guia de Orientação para as Prefeituras**. Ministério do Planejamento e Gestão. Brasília, 2000.

LACRUZ, A. J. Considerações Teóricas sobre Governança Corporativa no Terceiro Setor à Luz da Teoria da Agência. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 3, p. 473-485, 2020.

MAZONI, M.V.F. **Dados abertos para a democracia na era digital**. Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha de Acesso à Informação pública: Uma introdução à Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/CARTILHA\\_ACESSO\\_INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/349/o/CARTILHA_ACESSO_INFORMA%C3%87%C3%83O.pdf). Acesso em: 21 de dez. de 2020.

MUNICIPAL DE PALMAS, TOCANTINS. Disponível em: <https://coronavirus.palmas.to.gov.br/>. Acesso em: 10/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU, SERGIPE. Disponível em: <https://www.aracaju.se.gov.br/>. Acesso em: 26/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, PARÁ. Disponível em: <http://contratoemergencial.belem.pa.gov.br/>. Acesso em: 10/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, MINAS GERAIS. Disponível em: [https://transparencia.pbh.gov.br/bh\\_prd\\_transparencia/web/](https://transparencia.pbh.gov.br/bh_prd_transparencia/web/) Acesso aos: 12/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA, ACRE. Disponível em: <https://transparencia.boavista.rr.gov.br/>. Acesso em: 10/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, MATO GROSSO DO SUL. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/sesau/coronavirus-covid-19/>. Acesso em: 08/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ, MATO GROSSO. Disponível em: <http://covid.cuiaba.mt.gov.br/>. Acesso em 06/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, PARANÁ. Disponível em: <https://coronavirus.curitiba.pr.gov.br/>. Acesso aos 12/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, SANTA CATARINA. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia/index.php?pagina=licitacaoCOVID&menu=12&submenuid=2&cms=contratacoes+e+quisicoes+++covid19&IdEntidade=3>. Acesso em: 12/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, CEARÁ. Disponível em: <https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/>. Acesso em: 10/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÁS, GOIÂNIA. Disponível em: <https://cidadedegoias.megasofttransparencia.com.br/receitas-e-despesas/covid-19>. Acesso em: 23/11/2020

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, PARAÍBA. Disponível em: <https://jpcontracovid19.joaopessoa.pb.gov.br/>. Acesso aos 14/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ, AMAPÁ. Disponível em:  
<http://macapa.ap.gov.br/coronavirus/transparencia/>. Acesso em: 25/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ, ALAGOAS. Disponível em:  
<http://www.transparencia.maceio.al.gov.br/pages/homepage.faces>. Acesso aos 14/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS, AMAZONAS. Disponível em:  
<<https://covid19.manaus.am.gov.br/documentos/#relatorio-manifestacoes>>. Acesso aos 18/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL, RIO GRANDE DO NORTE.  
<https://www.natal.rn.gov.br/transparencia/#/>>. Acesso em: 25/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <  
<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>. Acesso em: 25/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO, RONDÔNIA. Disponível em:  
<<https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/>>. Acesso em: 25/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO, ACRE. Disponível em:  
<<http://transparencia.riobranco.ac.gov.br/>>. Acesso aos 15/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DE JANEIRO, RIO DE JANEIRO. Disponível em:  
<<http://www.rio.rj.gov.br/web/transparencia/coronavirus>>. Acesso aos: 25/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, BAHIA. Disponível em:  
<<http://www.transparencia.salvador.ba.gov.br/#/>> Acesso aos: 12/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, MARANHÃO. Disponível em:  
<<http://transparencia.saoluis.ma.gov.br/>>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, SÃO PAULO. Disponível em:  
<<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/transparencia/>>. Acesso em 12/12/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, PIAUÍ. Disponível em:  
<<http://transparencia.teresina.pi.gov.br/covid19>>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA, ESPÍRITO SANTO. Disponível em:  
<<https://www.google.com/search?q=prefeitura+municipal+de+ES&oq=prefeitura+municipal+de+ES&aqs=chrome..69i57j69i61.6479j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>> . Acesso em: 20/11/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RECIFE, PERNAMBUCO. Disponível em:  
<<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/geral/home.php>>. Acesso em: 23/11/2020.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. 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, 1 jun. 2020. <https://doi.org/10.21171/ges.v14i39.3253>.

RAUSCH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23, 20 dez. 2010. <https://doi.org/10.17524/repec.v4i3.250>.

RODRIGUES, G.M. **Indicadores de “transparência ativa” em instituições públicas: análise dos portais de universidades públicas federais**. Liinc em Revista, Rio de Janeiro, v.09, n.2, p. 423-438, novembro de 2013.

SANTOS, J. G. dos; 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, 1 jun. 2020a. <https://doi.org/10.21171/ges.v14i39.3288>.

SMANIO, G. P.; NUNES, A. R. S. Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento. **Interfaces Científicas Humanas e Sociais**. v.4, n.3, p. 83-96, 2016.