

## **ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA DE COVID-19**

**BRENA GOMES MAIA**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA)

**IZABEL CRISTINA NOGUEIRA SEABRA**

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS (UEA)

Agradecimento à órgão de fomento:

Minha eterna gratidão às instituições públicas de ensino que me trouxeram até aqui, em especial à Universidade do Estado do Amazonas (UEA) que sempre incentivou a pesquisa, sendo este um dos seus pilares, e apoiou os docentes e discentes na construção do eu profissional. Gratidão à USP pelas oportunidades para contribuir ainda mais com o desenvolvimento social.

# **ANÁLISE DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA DAS PREFEITURAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO AMAZONAS NO CENÁRIO PÓS-PANDEMIA DE COVID-19**

## **ANALYSIS OF THE TRANSPARENCY PORTALS OF THE MUNICIPALITIES OF THE STATE OF AMAZONAS IN THE COVID-19 POST-PANDEMIC SCENARIO**

### **1 INTRODUÇÃO**

Quando o homem passou a viver em sociedade, foram criadas regras para que tal convívio funcionasse. A partir de então surgiram teorias de como a sociedade seria organizada. Vários filósofos deram sua contribuição ao estudar o comportamento humano e as interações dele com o meio. Platão (427-347 a. C.) dizia que os seres humanos tendiam a uma submissão às autoridades, Aristóteles (384-322 a.C.) acreditava na ordem estatal, Santo Tomás de Aquino (1225-1274) na Lei Natural, e assim por diante, chegando a uma conclusão de que era necessário ter um governante que guiasse a sociedade em busca da paz social. Então surgiu a ideia de Controle Social a partir dos pensamentos de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), na forma de uma sociedade ideal onde a soberania da sociedade prevalecesse (AZAMBUJA, 2014).

Com a evolução da sociedade juntamente com suas leis, o Controle Social se estabeleceu como uma forma da sociedade fiscalizar os atos de seus dirigentes. No Brasil o Controle Social evidenciou-se a partir da ditadura militar (1964-1985), em que a sociedade sentiu a necessidade de exercer o seu domínio, afinal, pela perspectiva de Rousseau, o povo é soberano e o governante é apenas seu representante (CHAUÍ, 2000). A partir de então, iniciou-se o processo de democratização do país com a criação da Constituição Federal de 1988 em que ficou claro, em seu art. 1º, a soberania do povo.

Ainda na Constituição Federal de 1988, foram estabelecidos três tipos de controles, o Controle Externo, o Controle Interno e o Controle Social, sendo os Tribunais de Contas órgãos independentes que atuam exercendo o primeiro controle e possibilitando ao cidadão que exerça o terceiro. Para exercer tais controles, são necessários instrumentos tanto legais, que deem parâmetros de como deve ser feito, quanto sistêmicos, referentes aos meios pelos quais será executado.

Atualmente temos como principal instrumento legal a Lei de Acesso à Informação – LAI, que regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, e, como principal instrumento para que seja possível o exercício da cidadania, os portais da transparência, meio pelo qual é dada a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, produzidas ou custodiadas pelo Estado.

A questão é que durante a pandemia de Covid-19 que, no Brasil, teve início em março de 2020, houve uma grande busca por informações referentes aos gastos públicos em virtude de calamidade pública e maior dependência dos meios virtuais para obter tais informações. Sendo assim, o cumprimento da LAI, nesse momento, se tornou ainda mais necessário.

Na hipótese de uma melhora da disponibilização de informações pelos gestores municipais do Amazonas após a pandemia, esta pesquisa busca sair de uma percepção aparente para uma análise real do panorama da transparência dos portais das prefeituras do Estado do Amazonas considerando uma base de dados de análise realizada nos últimos cinco anos, buscando evidenciar dois cenários: antes da pandemia e após a pandemia no Estado do Amazonas.

Com a pandemia de Covid-19, surgiram diversas reflexões sobre os cenários pré e pós pandêmicos, buscando reavaliar problemas já respondidos em pesquisas anteriores (SANTOS, J. G.; MOTA, F. P. B ., 2020). Sendo assim, surgiu o problema de pesquisa: Qual é o panorama do cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) pelos municípios do Estado do Amazonas após a pandemia de Covid-19?

Para responder a tal questão, a pesquisa tem como objetivo geral analisar os portais da transparência das prefeituras dos municípios do Estado do Amazonas antes e após a pandemia de Covid-19, a ser atingido por meio dos seguintes objetivos específicos:

- a) Realizar pesquisa bibliográfica sobre o tema abordado;
- b) Avaliar o desempenho dos portais da transparência dos municípios do Estado do Amazonas utilizando o modelo de métrica dos portais desenvolvido pelo Comitê de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA);
- c) Buscar possíveis avaliações feitas pelos órgãos de controle no campo da transparência municipal do Estado;
- d) Analisar os dados coletados;

- e) Compor o panorama da transparência municipal das prefeituras do Estado do Amazonas nos cenários pré e pós pandemia de Covid-19.

O desenvolvimento do projeto justificou-se pela importância do tema para a Administração Pública e para a sociedade no uso do Controle Social.

A execução do Controle Social depende da execução dos demais tipos de controle, onde se encaixa o Tribunal de Contas do Estado atuando na forma do Controle Externo e as prefeituras municipais atuando na forma do Controle Interno. Mas até onde vai o dever do Estado para com o cidadão acerca do tema em questão? É necessário que, mais do que fornecer informações de fácil acesso, formar cidadãos fiscais para que saibam como realizar a leitura de determinados documentos e tenham condições de exercer o Controle Social.

A Administração possui quatro funções básicas: planejar, organizar, dirigir e controlar, que são tidas como atividades básicas para que sejam alcançados os resultados determinados pelas organizações (SILVA, 2013, p. 10), tendo como foco desta pesquisa o controle, almeja-se analisar se os meios para que o controle social seja exercido estão sendo devidamente proporcionados pelos gestores municipais do Estado do Amazonas.

## **2 CONTEXTO INVESTIGADO**

O direito de Acesso à Informação é reconhecido como um direito do cidadão (pessoa física, de qualquer idade ou nacionalidade, e pessoa jurídica) e como um dever do Estado em fornecer tais dados (de fácil acesso).

De acordo com o Governo Federal, o acesso à informação contribui para a eficiência do Poder Público, diminui a corrupção e eleva a participação social. E para exercitar de fato esse direito, os dados solicitados pelo cidadão não exigem motivação e nem tributação (exceto os custos de reprodução), dentro do que determina a Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011, a qual regula o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal. Enquadram-se na LAI, em seu art. 1º:

- I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;
- II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Desta forma, verifica-se que é de responsabilidade dos Municípios, dentre os outros órgãos da administração pública, estabelecer o gratuito e fácil acesso à informação ao

cidadão, uma conquista que se concretizou por meio da luta pela democracia da qual surgiu a necessidade de prestar contas à sociedade, sendo a transparência uma forma de efetivação da cidadania.

## 2.1 A DEMOCRACIA E O DIREITO A INFORMAÇÃO

A palavra “democracia” teve seus primeiros registros na Grécia Antiga e remetia a ideia de uma relação entre governantes e governados, da qual emanavam as principais decisões referentes às situações que guardassem afinidade com os interesses dos cidadãos. Segundo Azambuja (2014, p. 245):

A ideia que fazemos de democracia vem-nos da Grécia, por intermédio de Aristóteles e sua classificação das formas de governo. Ela é [...] o governo do povo pelo povo, o regime político em que o poder reside na massa dos indivíduos e é por eles exercido, diretamente ou por meio de representantes eleitos.

Entretanto, naquela época, mesmo diante deste conceito de democracia, esta não era exercida em sua totalidade. Tal povo era composto apenas de homens livres e cidadãos gregos, excluindo-se os escravos que, embora sendo a maioria, não possuíam direitos.

Atualmente, embora não motivados pela escravidão, ainda existem parcelas da sociedade que permanecem alheias às execuções administrativo-financeiras do Estado, desconhecendo até o valor de sua participação social e pecuniária nas deliberações do corpo estatal. O desenvolvimento dos modelos de governo das sociedades permitiu que, a cada movimento político, novos paradigmas de gestão fossem descobertos e implantados, recriando novos horizontes no tato administrativo, como, inclusive, a necessidade de publicidade dos atos públicos (AZAMBUJA, 2014).

No Brasil, as ferramentas de transparência pública são tão recentes quanto a própria democracia. Nos curtos períodos de suspiro democrático que antecederam o golpe militar de 1964, a publicidade do poder administrativo não era prioridade nem da população ou do Estado. As raízes do patrimonialismo ainda estavam presentes, mesmo que o modelo de gestão fosse o burocrático, e o conceito de que o governo era uma entidade superior e inatingível, permeava a inviabilidade de qualquer mudança nesta época.

O regime militar implementou mudanças aos processos administrativos, mas não facilitou a participação popular, por dar continuidade a centralização de poder. Bem coloca Beltrão (1984, *apud*, BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 26) a necessidade emergente do período: “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado”.

O fim da ditadura militar e a busca pela redemocratização do Brasil abriram espaço para o acesso a informação, passando a fazer parte da nova Constituição de 1988, configurando-se com a seguinte redação, em seu art. 5º, XXXIII:

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

Apesar do disposto no texto constitucional, ainda carecia-se de ferramentas que efetivassem a prestação de informações de interesse público, ou seja, dispositivos legais que regulassem tal direito. Apesar do preenchimento dessas lacunas na regulamentação de leis que determinavam a obrigatoriedade da prestação de contas em diversos instrumentos, se faz necessário uma sociedade consciente e atuante no seu papel de cidadã. Como expôs Cavalcante (2008, p. 22):

A cidadania deriva não apenas de legislações garantidoras de direitos, mas também do conhecimento e amadurecimento da sociedade. Para tanto, são fundamentais a informação e a compreensão dos papéis do Estado-gestor e de seus governados.

A nova abordagem gerencialista advinda da redemocratização trouxe a concepção da participação popular, de fato, e com isso, percebe-se que a construção da democracia precede a interação de governantes e governados, considerando que a totalidade de um, sem o outro, resulta no vazio. À medida que é imposta como obrigatória a existência de ferramentas de transparência, há a necessidade de cidadãos fiscalizadores, e dessa relação, resulta a efetivação da cidadania.

## 2.2 TRANSPARÊNCIA

A transparência na administração pública não se limita meramente ao ato de expor informações, além disso, estas informações devem estar ao alcance da população e ser de fácil compreensão (PLATT NETO; CRUZ; VIEIRA, 2006). Tal afirmação nos permite inferir que os instrumentos de publicidade utilizados pelo Estado, devem acompanhar os avanços sociais e tecnológicos, de maneira a alcançar efetivamente a população e estar acessível a ela.

O ato de prestar contas se mostra como um mecanismo que efetiva a cidadania e traz ao cidadão a real sensação de pertencimento, no que se refere ao Estado como um todo. Por outro lado, se há ausência de transparência nas ações públicas, surge um ambiente permissivo, propício à disseminação de corruptores que corroem e enfraquecem a democracia.

Sob esse contexto se vê duplamente a importância da transparência como reafirmadora

do sistema democrático e, ainda, reparadora de brechas que tornam viáveis as práticas de atividades que colocam em foco o atendimento de interesses particulares, em detrimento aos interesses coletivos.

Peruzzoti (2008, p. 477-484) acrescenta que o combate à corrupção governamental é uma das principais razões para o crescimento da demanda por transparência, em razão da corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

Em resposta a essa necessidade coletiva de ter a cidadania efetivada, em parte pela transparência, o Poder Público sancionou determinações que obrigam os Entes Públicos a tornar, de fato, público, aquilo que já presume essa característica, dando origem a várias ferramentas de transparência.

A transparência possui duas classificações: a transparência ativa e a transparência passiva. Na transparência ativa, a prestação de informações relativas aos atos públicos é feita de maneira espontânea por parte de Estado, de acordo com a previsão legal, considerando ser a publicidade, regra, e o sigilo, exceção; na transparência passiva, as informações disponibilizadas se dão por solicitação específica de um indivíduo, que gera uma contrapartida do Estado de maneira individualizada.

### 2.3 CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Carta Magna de 1988 passou a conter novas diretrizes remotamente não previstas, e sinalizou, em seu artigo 5º, como direito do cidadão o acesso a informação de qualquer órgão público, por serem estes patrimônios de domínio público, salvo os que venham a comprometer a segurança da sociedade e do Estado.

Adicionalmente, o art. 37 da Constituição Federal dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência [...]” (**grifo nosso**).

E, por fim, o artigo 216º, § 2º, que expõe caber “à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem”. Não se pretende aqui esgotar as determinações legais da CF, no que se refere às indicações de transparência da Máquina Pública, entretanto, sob posse destas, já se pode estender um pano de fundo que colore o cenário no qual se desenvolveram as leis

procedentes, no tocante a prestação de contas e da visão do cidadão como participante das ações públicas.

## 2.4 LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011 representou um marco na história da democracia e da publicidade dos atos administrativos. Nesta Lei se materializaram as determinações previstas na Constituição, assim como a emergência de paradigmas de aplicação a Gestão Pública como um todo.

É considerada uma grande conquista da sociedade civil, sendo fruto de longas discussões, que a fizeram tramitar por mais de oito anos no Congresso Nacional. Modificou significativamente os dispositivos anteriores, revogando, inclusive, a Lei nº 11.111/2005, que regulamentava a parte final do disposto no inciso XXXIII do artigo 5º da CF.

A Lei de Acesso à Informação, em seu art. 1ª, parágrafo único, destaca-se por abranger os Três Poderes - o Legislativo, Executivo e Judiciário; bem como as três esferas: Federal, Estadual e Municipal, e demais entidades controladas direta ou indiretamente por eles.

Ainda por sua amplitude, a LAI chama atenção. Paludo (2015, p. 201) esclarece os direcionamentos que são contemplados pela referida lei:

A Lei de Acesso à Informação contempla as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação das informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública.

A contemplação que aqui se faz é no sentido de admitir o avanço no estabelecimento de direcionamentos que propõem o fechamento das lacunas abertas (ou sempre existentes) por ocasião de tipos de governo que não tinham o cidadão como fim, antes, como súditos. Com a crescente percepção de que todo o movimento administrativo realizado pelo Poder Público deve ter a finalidade de atendimento do pleito da coletividade, tem-se buscado promover a sua (da coletividade) participação efetiva na gestão pública.

Esta ferramenta – LAI – se mostra tão valorativa pelas amarrações que promoveu e não há eficácia em dizer que algo deve ser feito, ou uma informação prestada, sem especificar, que Órgão o fará; quanto tempo terá para isso; de que forma a informação será disponibilizada; entre outras indagações que cabem, quando se quer precisão e eficácia.



Entretanto, para que todo o aparato legal faça, de fato, sentido, se faz necessário que ambos os lados tomem posse de seus papéis (cidadãos e Poder Público) frente às exigências que se referem à transparência.

## 2.5 TRANSPARÊNCIA NA PANDEMIA DE COVID-19

Em março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a pandemia de Covid-19, nesse momento muitos governos começaram a decretar a suspensão do comércio e a declarar estado de calamidade pública, dentre eles, o Governo do Estado do Amazonas por meio do Decreto nº 42101 de 23/03/2020.

Nesse momento a transparência mostrou-se ainda mais necessária, visando prioritariamente a transparência das ações de governo para lidar com a pandemia, assim como a divulgação dos dados oficiais dos casos de Covid-19, momento em que evidencia-se a maior utilização dos sítios oficiais dos governos tanto pelos próprios gestores na alimentação de informações quanto pela sociedade na busca por informação (ALMADA et al, 2021).

Grandes foram os impactos da pandemia de Covid-19 no Brasil e no mundo. Com a pandemia surgiram diversas críticas da sociedade sobre como os gestores estavam lidando economicamente com a crise. Tais críticas veicularam fortemente pela internet e, em um cenário de *fake news*, informações fidedignas podem ser encontradas nos portais da transparência de determinado órgão público, seja para comprovar uma informação veiculada em outras redes sociais ou como fonte direta para análises sociais. Entretanto, isso depende do grau de transparência prestada pelos gestores por meio de seus portais da transparência e da cultura social em consultar tais fontes. Temos então a popularização da internet nos negócios públicos devido ao acesso mais rápido e remoto, que, segundo Almada et al (2021, p. 4), “conduziram ao crescimento significativo do volume de bases de dados públicos, além de interfaces de visualização que tornam esses dados mais inteligíveis”.

Dentro desse cenário, Santos e Mota (2020) sugerem em sua pesquisa a possibilidade de estudos que investiguem o aumento do grau de transparência em decorrência da crise enfrentada, tendo em mente a divulgação dos dados da pandemia. Entretanto, há também a possibilidade da crise ter gerado um impacto maior no tocante à transparência como um todo, de modo a alcançar não somente a divulgação de dados sobre saúde mas também sobre as demais pastas contempladas pela Lei de Acesso à Informação, de modo a fortalecer o controle social.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve como universo todos os portais da transparência dos órgãos dos municípios do Estado do Amazonas, dos quais foram analisados todos os portais da transparência do Poder Executivo – 62 (sessenta e duas) Prefeituras – sendo esta a amostra selecionada (COUTINHO 2011).

Trata-se de uma pesquisa que utiliza o método dedutivo, partindo de teorias e leis para uma situação mais específica, o que Prodanov e Freitas (2013) consideram uma ordem de raciocínio em cadeia decrescente, saindo de um assunto geral para o particular utilizando leis, princípios e teorias para obter conclusões logicamente formais.

Foi utilizada uma abordagem mista, sendo qualitativa, que parte da coleta de dados para a construção de uma teoria, e quantitativa, pois busca aplicar técnicas estatísticas para a análise de dados (COUTINHO, 2011), com o intuito de utilizar os conhecimentos de cada técnica em prol de responder a uma questão específica, neste caso, a problemática desta pesquisa no que tange à transparência das prefeituras dos municípios do Estado do Amazonas no cenários antes e após a pandemia de covid-19, visando à complementaridade proporcionada na aplicação do método de pesquisa mista (PARANHOS *et al.*, 2016).

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, que, segundo Prodanov e Freitas (2013, p. 51), “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos”.

Quanto ao tipo de pesquisa, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois objetiva monitorar, registrar, analisar e ordenar os dados coletados sem neles interferir (PRODANOV; FREITAS, 2013).

Foram utilizados três procedimentos técnicos de pesquisa para coleta de dados (PRODANOV; FREITAS, 2013):

- Pesquisa bibliográfica a partir de artigos já publicados para compreender o objeto do estudo;
- Pesquisa documental, a fim de compreender o contexto social da época da pesquisa, mais especificamente sobre a pandemia de Covid-19 e seus impactos;
- Pesquisa de campo, como forma de coleta de informações e comprovação das hipóteses levantadas e a relação entre os fenômenos envolvidos, tendo como instrumento um *checklist* (ANEXO I) elaborado pelo ENCCLA (Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro) com base nos fundamentos legais,

a ser aplicado nos Portais da Transparência das prefeituras dos municípios do Estado do Amazonas.

O *checklist* usado na avaliação foi formulado pelo Comitê de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA com base na Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação – LAI, tornando passível de mensuração a partir dos pesos definidos por item, para compor o ranking da transparência.

#### **4 DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA**

Esta pesquisa cumpriu seu objetivo principal, que foi analisar os portais da transparência das prefeituras dos municípios do Estado do Amazonas nos cenários pré e pós pandemia de Covid-19. Tendo como resposta a melhoria do grau de transparência pelas prefeituras do Estado do Amazonas após a pandemia, embora não se possa comprovar efetivamente se tal evolução foi ocasionada pela crise.

Com relação à fiscalização e publicação por outros órgãos de controle, foi verificada a necessidade de continuidade da fiscalização pelo Ministério Público de Contas, a considerar a ausência de uma estrutura que permita o acompanhamento concomitante, como, por exemplo, uma avaliação bimestral dos portais da transparência. Sendo assim, o tema carece de avaliação e a criação de um cronograma de inspeção desses portais.

Como desfecho da pesquisa realizada neste artigo, fica notável que o acesso à informação não depende de um só poder ou de um só controle, mas da atuação em conjunto de todos em prol do exercício da democracia.

Sendo assim, como sugestão de pesquisa futura, tendo em vista o cenário abrangente que compõe a transparência no setor público, recomenda-se expandir esta avaliação para os demais órgãos da administração pública.

#### **5 INTERVENÇÃO PROPOSTA**

O Brasil está em processo de amadurecimento da democracia, e tal processo necessita ser monitorado pela população, por isso a importância de instrumentos que possibilitem o Acesso à Informação (SANTOS; CAMPOS; COSTA, 2011, p. 1). Porém, para que a população exerça de fato o Controle Social, é necessário que o Estado cultive a formação da figura do cidadão fiscal, o que torna cada vez mais necessário o monitoramento dos portais da

transparência a fim de que os órgãos forneçam as informações de forma perene no ambiente virtual.

Sugere-se a ampliação e maior divulgação do Curso de Formação de Agentes de Controle Social (PROFAC), a fim de alcançar mais cidadãos, de todas as idades e rendas.

Ademais, sugere-se maior assiduidade/continuidade pelo Ministério Público de Contas do Amazonas quanto ao projeto “Ranking da Transparência”, onde as prefeituras e câmaras possam acessar a avaliação do município e promover melhorias em seu serviço de acesso à informação.





## **6 RESULTADOS OBTIDOS**

O Estado do Amazonas, localizado na Região Norte do território brasileiro, é o maior Estado do Brasil em extensão territorial com uma população estimada em 4.063.614 pessoas (IBGE, 2017). O Estado é distribuído em 62 (sessenta e dois) municípios em uma área de 1.559.146,88 km<sup>2</sup>, de acordo com o IBGE, senso de 2016. Buscando elaborar um panorama da atual situação dos portais da transparência do Poder Executivo do Estado, foi aplicado o *checklist* da ENCCLA aos portais das Prefeituras destes 62 municípios.

A fim de compor os resultados da pesquisa, vale ressaltar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas por meio do Ministério Público de Contas que, em 2021, utilizando o mesmo instrumento (a métrica de transparência da ENCCLA) realizou a avaliação dos portais da transparência das câmaras, prefeituras e poderes estaduais do Estado do Amazonas.

Os resultados acerca desta pesquisa permitiram criar um panorama dos portais da transparência das prefeituras municipais do Estado do Amazonas, utilizando como instrumento de mensuração o *checklist* da ENCCLA para realização de avaliação. Foi realizado um acompanhamento do comportamento destes portais durante o ano de 2018 e durante o ano de 2022. Sendo assim, considerando as avaliações feitas no decorrer desta pesquisa e as avaliações realizadas pelo Ministério Público de Contas do TCE-AM, foi possível compor o seguinte panorama:

ORD.	MUNICÍPIO	GRAU DE TRANSPARÊNCIA		
		2022	2021	2018
1	Alvarães	69,46%	28,76%	36,00%
2	Amaturá	55,17%	25,87%	60,00%
3	Anamá	36,21%	22,88%	35,00%
4	Anori	93,95%	21,72%	37,00%
5	Apuí	69,86%	42,07%	3,00%
6	Atalaia do Norte	45,76%	18,85%	33,00%
7	Autazes	47,58%	0,96%	86,00%
8	Barcelos	58,30%	31,80%	42,00%
9	Barreirinha	49,76%	32,94%	47,00%
10	Benjamin Constant	73,58%	31,68%	35,00%
11	Beruri	72,01%	22,96%	45,00%
12	Boa Vista do Ramos	52,08%	22,57%	33,00%
13	Boca do Acre	44,13%	0,96%	33,00%
14	Borba	57,90%	17,41%	0,00%
15	Caapiranga	35,80%	22,00%	33,00%
16	Canutama	45,76%	20,46%	0,00%
17	Carauari	84,18%	29,32%	53,00%
18	Careiro	45,84%	36,80%	40,00%
19	Careiro da Várzea	87,85%	30,83%	37,00%
20	Coari	58,61%	34,56%	0,00%
21	Codajás	51,22%	27,20%	0,00%
22	Eirunepé	88,66%	24,97%	0,00%
23	Envira	62,42%	28,82%	29,00%
24	Fonte Boa	61,50%	26,89%	29,00%
25	Guajará	16,81%	19,79%	29,00%
26	Humaitá	76,03%	43,64%	81,00%
27	Ipixuna	54,51%	19,62%	38,00%
28	Iranduba	41,98%	40,19%	76,00%
29	Itacoatiara	47,79%	3,26%	90,00%
30	Itamarati	64,56%	21,64%	29,00%
31	Itapiranga	23,29%	0,96%	0,00%
32	Japurá	42,83%	20,10%	29,00%
33	Juruá	37,49%	15,10%	29,00%
34	Jutáí	56,16%	19,14%	0,00%
35	Lábrea	19,78%	0,96%	2,00%
36	Manacapuru	62,24%	33,39%	4,00%
37	Manaquiri	53,70%	36,61%	34,00%
38	Manaus	89,63%	90,88%	95,00%
39	Manicoré	89,82%	28,02%	50,00%
40	Maraã	57,73%	26,49%	0,00%
41	Maués	81,44%	48,55%	73,00%
42	Nhamundá	77,21%	15,90%	36,00%
43	Nova Olinda do Norte	38,55%	24,51%	4,00%
44	Novo Airão	78,21%	21,82%	2,00%
45	Novo Aripuanã	71,75%	22,60%	91,00%
46	Parintins	93,22%	31,18%	46,00%
47	Pauini	46,82%	21,54%	31,00%
48	Presidente Figueiredo	45,48%	27,40%	0,00%
49	Rio Preto da Eva	74,85%	39,38%	50,00%
50	Santa Isabel do Rio Negro	70,61%	23,36%	29,00%
51	Santo Antônio do Itá	42,65%	19,14%	0,00%
52	São Gabriel da Cachoeira	76,21%	25,38%	39,00%
53	São Paulo de Olivença	64,93%	23,65%	33,00%
54	São Sebastião do Uatumã	47,05%	24,41%	0,00%
55	Silves	60,65%	0,96%	71,00%
56	Tabatinga	70,17%	21,92%	29,00%
57	Tapauá	77,68%	0,96%	85,00%
58	Tefé	68,99%	69,00%	76,00%
59	Tonantins	84,57%	22,78%	0,00%
60	Uarini	53,12%	25,87%	38,00%
61	Urucará	42,84%	38,87%	50,00%
62	Urucurituba	47,06%	27,98%	32,00%
<b>MÉDIA</b>		<b>59,61%</b>	<b>25,81%</b>	<b>34,63%</b>

LEGENDA:	
	ELEVADO
	MEDIANO
	DEFICIENTE
	CRÍTICO

Fonte: a autora (2023).

Na média geral de cumprimento legal da transparência, considerando todas as sessenta e duas prefeituras, houve uma queda de 8,82% de 2021 em relação a 2018 e uma recuperação de 33,8% de 2022 em relação a 2021. Por outro lado, considerando somente os cenários pré pandemia (2018) e pós pandemia (2022), foi constatado um avanço de 24,98% no grau de cumprimento da transparência pelas prefeituras do Estado do Amazonas.

**Quadro 1** – Quadro comparativo da situação dos portais da transparência dos municípios por nível

NÍVEL	2018	2022
ELEVADO	08	14
MEDIANO	07	26
DEFICIENTE	30	19
CRÍTICO	17	03

Fonte: a autora (2023).

O Quadro 2 evidencia uma grande melhora no grau de transparência no cenário pós pandemia de Covid-19, no que tange ao amplo acesso da informação por meio de um sítio eletrônico, do que trata o § 2º, da Lei nº 12.527/2011, onde aduz que “Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

Ao se considerar o aumento de 24,98% no cumprimento legal da transparência de 2018 para 2022, foi constatado que isso se deve ao fato de que em 2018 a maioria das prefeituras estavam abaixo de 50% de cumprimento legal da transparência com maior concentração no nível Deficiente, enquanto, em 2022, a maioria das prefeituras estavam acima dos 50% de cumprimento legal da transparência com maior concentração no nível Mediano (Quadro 2).

Observou-se então um cenário que precisa não apenas do monitoramento e penalização do órgão Executivo, mas também do apoio instrutivo na figura do TCE/AM e da Escola de Contas Públicas – ECP/TCE, assim como a continuidade da fiscalização pelo Ministério Público de Contas.

Considerando que a fiscalização ocorre também por meio do Controle Social, ressalta-se que o TCE/AM, por meio da sua Escola de Contas Públicas, tem um programa denominado

PROFAC (Curso de Formação de Agentes de Controle Social), que tem o objetivo de possibilitar à sociedade civil condições de participação nos processos de fiscalização e controle social das contas públicas, contribuindo para a formação do cidadão fiscal.

## **7 CONTRIBUIÇÃO TECNOLÓGICA-SOCIAL**

A avaliação da transparência dos órgãos, entidades e instituições públicas é de suma importância para a sociedade e, se associado ao conhecimento técnico das informações que podem ser coletadas, promove o exercício da cidadania de forma consciente e o melhor desempenho da gestão.

Entretanto, é preciso avançar. Nas três últimas décadas o mundo passou por grandes avanços tecnológicos e, nesse momento, é necessário que os gestores públicos utilizem desses avanços para promover uma gestão mais transparente e participativa. Muitos gestores já avançaram nesse quesito, mas pode-se ir além e sistematizar não só a veiculação da informação mas também a interpretação dos resultados da gestão, como o orçamento, por exemplo.

Sendo assim, esta pesquisa busca contribuir para que se pense nessa sistematização de informações de fácil entendimento e acesso pelos cidadãos em prol do fortalecimento da cidadania.

Ademais, vale destacar que esta pesquisa é fruto de um projeto anterior que foi o embrião para o “Ranking da Transparência” do Ministério Público de Contas do Amazonas.

## **REFERÊNCIAS**

ALMADA, Maria Paula et al. A transparência das informações epidemiológicas e financeiro-orçamentárias sobre a pandemia da COVID-19 nos governos estaduais brasileiros. **Galáxia** (São Paulo), 2021.

AZAMBUJA, Darcy. **Introdução à ciência política**. Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Editora Globo, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 Jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **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: 28 de Jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm e Sachs (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p.222-259. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3870283/mod\\_resource/content/1/Bresser%20estadopatrimonial-gerencial.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3870283/mod_resource/content/1/Bresser%20estadopatrimonial-gerencial.pdf)>. Acesso em: 28 Jan. 2018.

CAVALCANTE, Roberto Jardim. **Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão**. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2008.

CHAUÍ, Marilena. Estado de Natureza, contrato social, Estado Civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau. **Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000. p. 220-223. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40337226/Estado\\_de\\_Natureza\\_\\_contrato\\_social\\_\\_Estado\\_Civil\\_na\\_filosofia\\_de\\_Hobbes\\_\\_Locke\\_e\\_Rousseau.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541898056&Signature=ghkWvP5AVcnC1x02KJQ3vQ5oYqg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEstado\\_de\\_Natureza\\_contrato\\_social\\_Estad.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/40337226/Estado_de_Natureza__contrato_social__Estado_Civil_na_filosofia_de_Hobbes__Locke_e_Rousseau.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1541898056&Signature=ghkWvP5AVcnC1x02KJQ3vQ5oYqg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DEstado_de_Natureza_contrato_social_Estad.pdf). Acesso em: 04 de out. 2018.

COUTINHO, Clara Maria Gil Fernandes Pereira. **Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas**. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

DOS SANTOS, Jaedson Gomes; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS. Decreto nº 42.100, de 23 de março de 2020. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**. Disponível em: [https://www.transparencia.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Decreto-n-42.101-de-23-de-marco-de-2020-Medidas-complementares-temporarias-de-importancia-internacional-por-emergencia-em-saude-por-pandemia-COVID-19\\_.pdf](https://www.transparencia.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Decreto-n-42.101-de-23-de-marco-de-2020-Medidas-complementares-temporarias-de-importancia-internacional-por-emergencia-em-saude-por-pandemia-COVID-19_.pdf). Acesso em: 06 mai. 2023.

IBGE. **Amazonas – Panorama, 2017**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 28 Dez. 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO AMAZONAS. **Ranking da Transparência**. Disponível em: [http://mpc.am.gov.br/?page\\_id=15230](http://mpc.am.gov.br/?page_id=15230). Acesso em: 29 jan. 2023.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho da; SILVA JÚNIOR, José Alexandre da; FREITAS, Diego. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**. vol.18. n.º.42. Porto Alegre. ed. mai./ago, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222016000200384&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222016000200384&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 21 jun. 2018.

PLATT NETO, Orion Augusto; CRUZ, Flávio da; VIEIRA, Audí Luiz. Transparência das Constas Públicas: um enfoque no uso da Internet como instrumento de publicidade na UFSC. **Revista contemporânea da Contabilidade**. Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 135-146, jan/jun, 2006.



PRODANOV, Cleber Cristiano. FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 11 de set. 2018.

SILVA, Reinaldo Oliveira. **Teorias da Administração**. São Paulo: Pearson, 2013.

SANTOS, Jefferson Cerqueira dos; CAMPOS, Edmilson Soares; COSTA, Abimael de Jesus Barros. O poder executivo municipal nos portais de transparência. **II Congresso Nacional de Administração e Ciências Contábeis – AdCont 2011**. Rio de Janeiro – RJ, 2011. Disponível em: [http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23786/1/EVENTO\\_%20PoderExecutivoMunicipal.pdf](http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/23786/1/EVENTO_%20PoderExecutivoMunicipal.pdf). Acesso em: 23 Fev. 2018.