



## **EM TEMPOS DE PANDEMIA: UMA ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES DOS ESTADOS E CAPITAIS DO BRASIL NO COMBATE À COVID – 19**

### **IN PANDEMIC TIMES: AN ANALYSIS OF TRANSPARENCY IN THE CONTRACTING OF BRAZILIAN STATES AND CAPITALS IN THE FIGHT AGAINST COVID – 19**

### **EN TIEMPOS DE PANDEMIA: UN ANÁLISIS DE TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE ESTADOS Y CAPITALES BRASILEÑOS EN LA LUCHA CONTRA EL COVID – 19**

Ronaldo Leão de Miranda<sup>1</sup>  
Janine Patrícia Jost<sup>2</sup>  
Eliane Maria Martins<sup>3</sup>

#### **RESUMO**

A transparência nas contratações por parte do governo e o controle social precisam caminhar juntos, especialmente neste momento pelo qual passa o mundo em virtude da pandemia. Diante deste contexto, nasce o objetivo deste estudo que é analisar a transparência dos estados e capitais do Brasil nas contratações referente ao combate à Covid-19, disponibilizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB). Metodologicamente trata-se de um estudo descritivo em relação ao objetivo, quanto aos procedimentos considera-se como levantamento de dados secundários e qualitativa em relação à abordagem do problema. A principal contribuição deste estudo vai ao encontro de que quanto maior o controle social maior é a transparência dos estados e capitais do Brasil. Neste momento em que governos têm ampliado significativamente seus gastos e há um relaxamento dos controles sem precedentes, é preciso, mais que nunca, expandir a transparência. Somente com a transparência e o controle social, será possível prevenir o desperdício e a corrupção, pois cada centavo importa para salvar vidas.

**Palavras-chave:** Covid-19. Controle Social. Transparência Governamental. Estados e Capitais do Brasil.

#### **ABSTRACT**

Transparency in government hiring and social control needs to go hand in hand, especially at this time the world is going through due to the pandemic. Given this context, the objective of this study is born, which is to analyze the transparency of the states and capitals of Brazil in the contractions related to the fight against Covid-19, made available by Transparency International

<sup>1</sup>Mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade de Blumenau (FURB). Blumenau, Santa Catarina, Brasil. E-mail: [ronaldo\\_leaomiranda@hotmail.com](mailto:ronaldo_leaomiranda@hotmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6778-2463>.

<sup>2</sup>Mestrado em Ciências Contábeis. Universidade de Blumenau (FURB). Blumenau, Santa Catarina, Brasil. E-mail: [jjost@furb.br](mailto:jjost@furb.br). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7539-5770>.

<sup>3</sup>Doutorado em Desenvolvimento Regional. Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE). Blumenau, Santa Catarina, Brasil. E-mail: [emtins@hotmail.com](mailto:emtins@hotmail.com)

Brazil (TIB). Methodologically, this is a descriptive study in relation to the objective, as for the procedures it is considered as a survey of secondary data and qualitative in relation to the approach of the problem. The main contribution of this study is that the greater the social control, the greater the transparency of the states and capitals of Brazil. At a time when governments have significantly increased their spending and there is unprecedented relaxation of controls, it is necessary, more than ever, to expand transparency. Only with transparency and social control will it be possible to prevent waste and corruption, as every penny matters to save lives.

**Keywords:** Covid-19. Social Control. Transparency. States and Capitals of Brazil.

## RESUMEN

La transparencia en la contratación gubernamental y el control social deben ir de la mano, especialmente en este momento que atraviesa el mundo debido a la pandemia. En este contexto, nace el objetivo de este estudio, que es analizar la transparencia de los estados y capitales de Brasil en las contrataciones relacionadas con la lucha contra el Covid-19, puesto a disposición por Transparencia Internacional Brasil (TIB). Metodológicamente, se trata de un estudio descriptivo en relación al objetivo, en cuanto a los procedimientos se considera como un relevamiento de datos secundarios y cualitativo en relación al abordaje del problema. La principal contribución de este estudio es que a mayor control social, mayor transparencia de los estados y capitales de Brasil. En un momento en que los gobiernos han aumentado significativamente el gasto y hay una relajación de los controles sin precedentes, es necesario, más que nunca, ampliar la transparencia. Solo con transparencia y control social será posible prevenir el despilfarro y la corrupción, ya que cada centavo importa para salvar vidas.

**Palavras chave:** COVID-19. Control social. Transparencia gubernamental. Estados y capitales de Brasil.

**Como citar este artigo:** MIRANDA, Ronaldo Leão de; JOST, Jnine Patrícia; MARTINS, Eliane Maria. Em tempos de pandemia: uma análise da transparência nas contratações dos estados e capitais do Brasil no combate à COVID – 19. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 13, p. 256-278, 25 ago. 2023. Doi: <https://doi.org/10.24302/drd.v13.3369>

**Artigo recebido em:** 26/11/2020

**Artigo aprovado em:** 15/08/2023

**Artigo publicado em:** 25/08/2023

## 1 INTRODUÇÃO

Ao findar 2019, inicia-se uma fase marcante na história mundial: a China registra os primeiros casos de Covid-19. A partir daí o vírus se alastrou rapidamente para todos os continentes, alterando bruscamente o cotidiano de toda população. Em meio esta situação de calamidade pública, fez-se ainda mais necessária a atuação governamental no que diz respeito ao atendimento da saúde dos cidadãos. Ampliar o número de leitos nos hospitais, disponibilizar respiradores, contratar médicos e enfermeiros, assim como disponibilizar equipamentos de

proteção para os profissionais da saúde, o que exigiu grandes investimentos públicos. Por conta disso, vale lembrar que em casos de emergência, como por exemplo, em época de pandemia, seja por questões legais, éticas ou políticas é preciso garantir que todos os atos públicos sejam conhecidos pela população, a palavra transparência nunca foi tão solicitada quanto na gestão do que é público. Na administração pública, seja a nível municipal, estadual ou nacional, os que agem de forma pouco transparentes estão sujeitos a penalidades.

No que tange a transparência das contas públicas no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei 101/2000) é considerada um marco (PALUDO, 2010). Esta lei estabelece normas para a responsabilização na gestão fiscal, o que implica em ação planejada e transparente, com a intenção de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (Artigo 1º § 1º Lei 101/2000). No sentido de aprimorar as deliberações a respeito da transparência pública, é aprovada em 2009 a Lei da Transparência Pública (Lei 131/2009) que altera a redação da LRF, inovando em relação à exigibilidade da liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, das informações a respeito da execução orçamentária pública (BRASIL, 2009).

Para completar a tríade das legislações a respeito da transparência pública, os entes públicos também precisam atender à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que assegura para a população o direito fundamental de acesso a informações, exigindo dos órgãos públicos a divulgação de informações de interesse público, independentemente da solicitação dos cidadãos (Artigo 3º, I). Além das exigibilidades legais referente a transparência pública, a disponibilização das informações aos cidadãos possibilita que estes exerçam o controle social, fiscalizando e cobrando uma boa aplicabilidade dos recursos públicos (PALUDO, 2010; CASTILLO; FLORES; TAPIA, 2021). A transparência na administração pública brasileira é relativamente nova, e segundo a Constituição Federal de 1988, a Administração Pública deve atender aos princípios expressos no artigo 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) (RAUSCH; SOARES, 2010).

Apesar das exigências legais em vigor no Brasil sabe-se que há muitas divergências entre os estados e municípios no tocante à transparência pública, a análise de Michener, Contreras e Niskier (2018) verificou a aplicação inconsistente da Lei de Acesso à Informação e inferiu que o Brasil precisa investir urgentemente em melhor gerenciamento das informações. No mesmo sentido Coelho *et al* (2018), Zuccolotto e Teixeira (2017), e Abdala e Torres (2016), também apontaram uma transparência incompleta e desigual entre os governos que analisaram, e citaram a aplicabilidade da transparência apenas para atendimento legal. Neste sentido, vale ressaltar que não basta apenas a transparência e o acesso às informações, é preciso o controle social por parte da população. Na visão de Pereira (1998) existem três mecanismos fundamentais de controle social: o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. No estado está inserido o sistema legal, no mercado o sistema econômico e na sociedade civil se estruturam a partir de grupos sociais.

No que tange ao controle social, trata-se de um mecanismo que busca monitorar os agentes públicos e denunciar atos ilegais, controlando política e legalmente as ações administrativas (ABDALA; TORRES, 2016; ROCHA; TEIXEIRA, 2016; PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002). A transparência e o controle social precisam caminhar juntos, especialmente neste momento pelo qual passa o mundo em virtude do estado de pandemia. Transparência e controle social são temas ligados intimamente e grandes aliados da sociedade no enfrentamento à pandemia. Com esta ideia, todos os brasileiros precisam se adequar ao novo

tempo, mas, jamais deixar de controlar os atos públicos. É hora de vigilância, controle social, e uma sociedade cada vez mais atuante. Este estudo, tem a intenção de resgatar a importância de expandir a transparência e o controle social perante os atos públicos. Como citado pela TIB (2020), “cada centavo importa para salvar vidas e empregos, além de ajudar as pessoas que mais precisam nesse momento de crise”.

Porém, diante deste contexto de descompasso em relação à aplicabilidade das normas de transparência pelos entes públicos, há uma lacuna de como os governos têm divulgado seus investimentos que envolve as contratações, com relação ao combate à Covid-19. Desta forma, este estudo se justifica ao elucidar como estão sendo ranqueados os estados e capitais do Brasil em relação a transparência no combate a Covid-19. Para tanto, tem-se como objetivo analisar a transparência dos estados e capitais do Brasil nas contratações referente ao combate à Covid-19, disponibilizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB). Sendo assim, a contribuição do ponto de vista acadêmico, consiste em reforçar as discussões que estão sendo feitas sobre tais temáticas, apresentando um estudo como forma de contribuir com informações confiáveis. Nesta contribuição se reforça a discussão de que em tempos de pandemia, a transparência pública e o controle social ajudam a salvar vidas e combatem a circulação de *fake news*. Com isso, tem-se como questão de pesquisa identificar a existência de transparência nas contratações dos estados e capitais brasileiras, no que tange o combate à Covid-19. Como hipótese a este questionamento, sugere-se que quanto maior for o controle social, maior é a transparência nos estados e capitais do Brasil.

Assim, este estudo também busca contribuir para a sociedade em geral, demonstrando em que nível os estados brasileiros e capitais estão disponibilizando informações de seus investimentos na prevenção do Covid-19, informação essencial para o controle social. Conforme abordado pela Transparência Internacional Brasil, neste período de calamidade pública os governos aumentaram drasticamente seus gastos no enfrentamento a pandemia. Porém, este mesmo momento por ser tão afrontoso a saúde da população acabou por provocar relaxamento dos controles nos órgãos públicos.

Metodologicamente, trata-se de um estudo descritivo em relação ao objetivo, quanto aos procedimentos, considera-se como levantamento de dados secundários e qualitativa em relação à abordagem do problema. Quanto a estrutura, este trabalho está dividido em cinco seções, sendo composto por: (i) introdução; (ii) marco normativo e teórico, que é subdividido em Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência, Lei de Acesso as Informações Públicas e Transparência Pública e Controle Social; (iii) procedimentos metodológicos; (iv) apresentação e discussão dos resultados e, por fim, (v) as considerações finais e referências.

## **2 MARCO NORMATIVO E TEÓRICO**

Neste tópico são apresentados os principais conceitos relacionados às leis a respeito da transparência pública e ao controle social. Trata-se do marco normativo e teórico que irá balizar a análise teórica dos resultados apresentados pela Transparência Internacional do Brasil.

## 2.1 LEI DA RESPONSABILIDADE FISCAL, LEI DA TRANSPARÊNCIA, LEI DE ACESSO AS INFORMAÇÕES PÚBLICAS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

A transparência na área pública teve seu início com o princípio da evidenciação, previsto no Art. 83 da Lei 4.320/64. Já a partir da Lei 4.320/64 a transparência e a fiscalização da administração pública estão disponíveis ao controle dos cidadãos. Porém, a transparência pública teve sua concretização com a publicação da Lei Complementar 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veio regulamentar o que foi previsto no Artigo 163 da Constituição Federal de 1988. A própria Constituição Federal de 1988, já previa em seu Artigo 5º, que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou coletivo, sob pena de responsabilidade, ressalvadas as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do estado e da sociedade (SOUZA *et al.*, 2010).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem impor maior responsabilidade na gestão fiscal, normatizando a respeito dos limites de endividamento público e de gastos com pessoal, mas não se limita a definição destes limites visto que determina normas para elaboração, execução, avaliação e divulgação dos demonstrativos contábeis dos Entes públicos (SOUZA *et al.*, 2010). Neste sentido, a LRF estabeleceu que a ação planejada e transparente por parte dos órgãos públicos, são pressupostos da responsabilidade na gestão fiscal. Assim, entende-se que a LRF também abrange e exige fortemente a transparência pública, já que regulamenta os planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias, prestações de contas, relatório resumido de execução orçamentária e relatório de gestão fiscal como instrumentos da transparência, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (BRASIL, 2009).

A transparência é um dos princípios fundamentais da LRF e a partir dela a sociedade pode acompanhar a procedência e autenticidade das informações prestada pelos Entes públicos a respeito da aplicabilidade dos recursos (SOUZA *et al.*, 2010). No mesmo sentido, incentivando a transparência e o controle dos gastos públicos, a LRF também atribuiu responsabilidade aos Entes públicos quanto ao estímulo à participação popular e à realização de audiências públicas durante todo o ciclo orçamentário, o que engloba desde o planejamento, aprovação, execução até a avaliação dos projetos governamentais (SOUZA *et al.*, 2010). Alguns anos depois, a Lei da Transparência (Lei 131/2009) altera a LRF, acrescentando deliberações no que se refere a obrigatoriedade da publicação em tempo real das informações a respeito da execução orçamentária e financeira, exigindo inclusive a divulgação em meios eletrônicos de acesso público.

A lei também enfatiza o incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas no processo orçamentário, bem como a disponibilização aos cidadãos do acesso a informações referentes a receitas e despesas dos órgãos públicos. Passados dois anos, a Lei de Acesso a Informações (LAI) (Lei 12.527/2011) assegura para a população o direito de acesso as informações públicas, independentemente da solicitação dos cidadãos, incentivando assim o controle social. Esta norma, em seu Artigo 3º, estabelece a observância da publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção, deixando claro que a transparência deve ser atendida por todos os Entes públicos com a divulgação de informações, sendo resguardadas em sigilo somente as informações imprescindíveis à segurança da população e do estado.

A LAI também estabelece que é dever dos órgãos públicos a divulgação de informações do interesse coletivo em locais de fácil acesso, de forma que a população tenha possibilidade

de conhecer quanto cada órgão teve de receita, despesa, licitações. Inclusive, no Artigo 8º a LAI descreve como obrigatória a divulgação das informações em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) e especifica os requisitos que estes sítios devem atender.

Ao analisar a transparência pública, Figueiras (2011) baseia-se na teoria da agência e argumenta que a ampliação da transparência tem como objetivo reduzir a assimetria de informações entre o governo e os cidadãos, de tal forma que possibilita melhor controle da atividade pública. Desta maneira quanto mais informações os cidadãos têm disponíveis, melhor poderão desempenhar a avaliação da atividade pública, sendo esta teoria um pano de fundo também para o presente estudo. Alguns estudos já foram elaborados no sentido de analisar a aplicabilidade destas legislações a respeito da transparência pública como será demonstrado a seguir, e na análise de Michener, Contreras e Niskier (2018) o Brasil precisa investir em gerenciamento da informação a fim de implementar as obrigações de transparência.

Conforme o *Right-to-Information Rating* (RTI-Rating), dentre as 115 leis de acesso a informações públicas no cenário mundial, a LAI está classificada como a 22º mais forte no papel, porém isso não garante a sua implementação e cumprimento prático (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). Também se verifica que existe transparência incompleta e desigual entre os governos, voltada principalmente ao atendimento das exigências legais. Por mais que o estudo destes autores não identifica o porquê destas diferenças, indicam que possivelmente sejam reflexos de informatizações governamentais e que a falta de infraestrutura, sistemas e pessoal capacitado podem ser limitantes na aplicabilidade da transparência (COELHO *et al*, 2018).

Tendo como motivação o questionamento a respeito das diferenças entre estados no tocante a transparência, visto que todos estão sob o mesmo arcabouço legal, percebe-se a que receita corrente, superávit e partidos políticos não são razões para estas divergências entre estados, contrariando as evidências anteriores da literatura. De forma que são apontadas as crises, vontade política, aplicação legal, imprensa, decisões colegiadas e burocracia especializada como aspectos consideráveis no tocante ao descompasso em relação à transparência pública entre estados (ZUCOLOTTI; TEIXEIRA, 2017). Outro estudo que analisa os portais de transparência é o de Abdala e Torres (2016), estes limitam sua amostra para cinco estados brasileiros e perceberam que cada portal apresenta algumas lacunas como dificuldade de acesso a informações e poucas ferramentas interativas, ferramentas estas que são essenciais para o controle e a participação social.

Neste caso, a caracterização dos portais de transparência como “uma fachada no espetáculo da cidadania”, visto que fornecem a prestação de contas e a disponibilidade de informações para toda população, porém, em essência esta transparência acaba reforçando o individualismo e reduzindo a força da mobilização coletiva. Estes autores em consonância com Coelho *et al* (2018), também concluem que os portais de transparência dos estados analisados limitam-se ao cumprimento da legislação e não buscam desenvolver novas funções que fomentem a cultura do controle social. Desta forma, nos estudos de Abdala e Torres (2016) e Coelho *et al* (2018), fica claro a ação de execução da legislação em relação a adoção da transparência na prática governamental tanto em estados como em municípios brasileiros.

A transparência buscada pela LRF visa permitir aos cidadãos conheçam e compreendam as contas públicas, pois não é considerado somente a simples divulgação dos dados, mas também se faz necessário que as informações sejam disponibilizadas em linguagem clara e

objetiva para serem compreendidas pela população (SOUZA *et al*, 2010). Desta forma a transparência deve ir além de cumprir as necessidades legais, e deve possibilitar o controle e monitoramento das atividades públicas pelos cidadãos (COELHO *et al*, 2018; FARWELL; SHIER; HANDY, 2019). Além disso, no que tange a transparência, ela pode ser considerada como passiva e ativa. Neste sentido, a transparência ativa se refere ao conteúdo divulgado nos *sites*, e pode ser amplamente gerenciada pelos gestores públicos, escolhendo o que será divulgado. Já a transparência passiva, refere-se as respostas dos funcionários públicos aos questionamentos dos cidadãos a respeito de informações não divulgadas, por isso, argumenta-se que são um teste mais exigente do compromisso ao acesso à informação pública (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Portanto, a clareza e objetividade na divulgação das informações públicas incentiva à população ao controle social, que será discutido no tópico seguinte, e é imprescindível para o fluxo de informações entre governantes e população.

## 2.2 CONTROLE SOCIAL

O termo controle social foi empregado pela primeira vez no campo da sociologia por Small e Vincent (1894), mas a ideia de controle social já estava presente nos trabalhos de Comte e Le Verrier (1949), conforme cita Hollingshead (1941). Os historiadores sociais utilizavam o termo controle social a fim de demonstrar a imposição de opiniões e hábitos de uma classe sobre a outra, com manipulação de comportamento a fim de manter a ordem social (THOMPSON, 1981). E, conforme Rocha e Teixeira (2016), o sentido de controle social utilizado no Brasil difere desta definição sociológica estadunidense, a utilização brasileira deste termo é no sentido de controle da sociedade sobre o Estado.

Este sentido tem sido amplamente utilizado por pesquisadores de administração pública, denotando a sociedade como protagonista de ações de controle perante o estado (ROCHA; TEIXEIRA, 2016). O mesmo indicativo de utilização com este sentido para o controle social é verificado no estudo de Bravo e Correia (2012) e descrevem que sua utilização data do período de redemocratização dos anos 1980. Neste contexto, é importante destacar e analisar que a partir dos anos 1960 o estado exercia um forte controle perante a sociedade, levando justamente ao surgimento de movimentos sociais contrários ao governo que culminou na redemocratização vivenciada pelo povo brasileiro nos anos 1990 (ROCHA; TEIXEIRA, 2016).

Após um longo período em que a população viveu sob um estado ditatorial, com a centralização das decisões, o tecnicismo e o autoritarismo, durante a década de 1980 ocorreu uma abertura democrática que reconheceu a necessidade de revisão (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013). Durante este período de redemocratização, em que a sociedade civil brasileira buscava por mudanças, é que o termo controle social passa a ser utilizado como controle da sociedade perante o estado de acordo com o pensamento de Bravo e Correia (2012) e de Rocha e Teixeira (2016). Ainda em relação a esta definição conceitual, é importante destacar que no Brasil, o termo controle social e participação social são muitas vezes utilizados como sinônimos (ROCHA; TEIXEIRA, 2016). Segundo estes autores, normalmente esses conceitos estão relacionados à participação da população na tomada de decisão, em formulações e implementações de políticas públicas, de forma que a fase de avaliação acaba ficando às margens nas discussões.

Com base nestes argumentos, Rocha e Teixeira (2016) defendem que o termo controle social não pode ser utilizado como sinônimo de participação social. A participação social difere do controle social visto que, exige um arranjo institucionalizado de intimidade entre estado e sociedade, na qual existe uma negociação permanente entre governo e sociedade, em que o governo pode conhecer a sociedade e a sociedade pode participar dos programas e políticas sociais do governo (ROCHA; TEIXEIRA, 2016). Assim, o presente estudo toma como definição para o termo controle social o que é definido por Rocha e Teixeira (2016) ao descrever controle social como uma atividade de fiscalização exercida pela população e intencionada a verificar a execução dos objetivos do planejamento. Desta forma o presente estudo dá ênfase às ações e aos mecanismos que os cidadãos exercem para monitorar, fiscalizar e avaliar a gestão pública.

Analisando o significado do sentido do termo controle social que é utilizado no Brasil, Rocha e Teixeira (2016) verificaram que se assemelha com o sentido do termo *accountability* social, definida por Peruzzotti e Smulovitz (2002) como um mecanismo de controle que busca monitorar os agentes públicos e denunciar atos ilegais. Assim, conforme estes autores a prática da *accountability* social busca controlar política e legalmente as ações de políticos e burocratas. E um dos pilares da administração pública é justamente promover o controle social, divulgando a prestação de contas a respeito das decisões e execuções orçamentárias e motivando a sociedade a controlar a gestão pública (ABDALA; TORRES, 2016). Neste sentido, percebe-se o princípio da transparência como base fundamental para que o controle social por parte da população seja possível (FIGUEIRAS, 2011).

Desta maneira a transparência é uma condição e um princípio que se refere as ações governamentais em prol do povo, desde as decisões administrativas de execução de gastos com políticas públicas até o processo avaliativo (GOMES; AMORIM, 2018). Assim, o “[...] controle das políticas públicas e de representatividade da população em diferentes áreas de interesse de todos os cidadãos, configurando-se como espaços de articulação da sociedade com os governantes” (VALLE, 2008, p. 66).

As ações preventivas de controle (controle prévio ou concomitante) podem ser melhor implementadas se houver participação social, pois a política ou a conduta do Estado pode ser programada com o auxílio da sociedade, que passa a dar sugestões ou propostas e a verificar a observância dos atos empreendidos, com vistas ao bom atendimento do interesse público (LIRA *et al*, 2003, p. 65).

Desta forma, pode-se dizer que a transparência pública associada ao controle social contribui de maneira significativa para o processo de democratização da informação, atendendo as necessidades e as demandas por bens e serviços públicos dos cidadãos. Segundo Gomes e Amorim (2008), há transparência quando sujeitos independentes dos agentes públicos que praticaram a ação, tem acesso a informações para compreender o que foi feito, por quem foi realizado e qual o objetivo com determinada atividade. Corroborando com isso, Rolim, Cruz e Sampaio (2013), coloca que o controle social por meio da transparência é uma ferramenta de democratização, que busca adotar uma série de práticas que efetivem o controle da sociedade perante os atos da gestão pública como um todo. Complementando este pensamento, Souza et al (2010), diz que a transparência deve ser amplamente utilizada pelos cidadãos para acompanhamento e fiscalização das ações dos governantes. Neste sentido, o TCU (2020), afirma que,



[...] sua ação está adstrita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta e, ainda, à apreciação, para fins de registro, dos atos de admissão no serviço público federal e atos de aposentadoria, reforma e pensão de servidores federais.

Pode-se dizer, portanto, que o controle social se configura num espaço de representação da sociedade e pode ser entendido como aquele controle exercido pela sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos com suas múltiplas necessidades e características, e tende a ser efetivo pelo fato de a própria sociedade ser a beneficiada (CARLOS *et al*, 2008; SOUZA *et al*, 2010).

O objetivo principal da participação é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las (BORJA, 1988, p. 18).

A transparência administrativa representa as formas de organização e processos que permitem a troca de informações entre os cidadãos e os governos (GOMES; AMORIM, 2018). Conforme estes autores o nível de transparência tem a ver com três dimensões: assuntos que podem produzir informações públicas; extensão e qualidade da informação disponível e quantidade de pessoas que podem ter acesso a essas informações. Assim, quanto mais extensa e clara for a informação disponível e quanto maior for o número de pessoas que essa informação atingir, mais transparente o estado será.

No que tange à transparência necessária para o controle social, cita-se novamente a importância da adoção de tecnologias de informação e comunicação que possuem a capacidade para, ao menos, melhorar o que já existe: comunicação, interação (relações), aproximação, participação e construção da cidadania, controle das ações governamentais, transparência, serviços públicos, legitimação do sistema representativo, responsabilidade coletiva e apoio ao surgimento de novas identidades políticas e civis (ORTIZ *et al*, 2016). Porém nada é simples como parece ser, e a transparência pode se transformar numa crise de confiança no objeto de transparência (GOMES; AMORIM, 2018). Se ao contrário de um comportamento impecável, ou ainda, objeto de pequenas falhas, a transparência trazer à tona informações sobre condutas escandalosas e práticas inapropriadas, a confiança no governo que seria fomentada com a transparência, passa a ser imediatamente substituída por desconfiança, suspeita e rejeição. Os mesmos autores ainda complementam que as pessoas não vão rejeitar a transparência, mas sim, vão rejeitar o ambiente que a transparência lhe permite visualizar.

O que é uma suposição de que a transparência não protege os governos, ao contrário, pode colocar o governo em risco, quando as decisões e comportamento não forem compatíveis com o interesse público. Em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência e divulgação de informações públicas juntamente com o incentivo ao controle social são bases para a responsabilidade na gestão fiscal e exigidos de todos os Entes públicos. De forma que fica cada vez mais evidente a necessidade de os governos disponibilizarem informações qualificadas de suas ações e em tempo real, porém mesmo com uma maior disponibilidade de informações não existe garantia de melhor gestão pública ou mais cidadania (FIGUEIRAS, 2011).

Ao analisar a situação atual de calamidade pública mundial causada pelo Covid-19, considera-se a necessidade crescente de investimentos governamentais em prol do combate à esta enfermidade, a fim de preservar a saúde da população. Mesmo com a divulgação destes

investimentos, não há evidências de que a transparência com estes dados venha garantir uma boa e justa aplicação dos recursos. Porém, é por meio da transparência destes dados que a população tem acesso as informações de quanto e onde foi aplicado o dinheiro, podendo realizar o controle destes gastos. O próximo tópico detalha a forma de análise desta situação na realidade brasileira.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos deste estudo visam uma abordagem, que envolve questões pertinentes aos estados e capitais brasileiras com relação aos gastos com o Covid-19, conforme divulgado pelo Índice da Transparência Internacional Brasil. Quanto aos fins, é caracterizado como um estudo descritivo, pois, para Gil (2017), a pesquisa descritiva tem como objetivo a descrição das características de determinada população, tendo como finalidade a identificação de possíveis relações entre as variáveis. Desta forma, ao proceder com os estudos utilizados na literatura vigente torna-se possível efetuar a análise sobre o tema proposto. Quanto ao meio, trata-se de uma pesquisa bibliográfica com dados secundários, consulta à livros e artigos visando conceituar alguns termos e na internet para citar a leis pertinentes ao tema.

Foi utilizado dados contidos no Portal da Transparência Internacional Brasil, que tem por função atingir três objetivos: 1º - Avaliar e promover a transparência das contratações emergenciais realizadas em resposta à Covid-19; 2º - Identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais e distrital; 3º - Difundir as Recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais. Assim, a Transparência Internacional Brasil busca por justiça social, realização de direitos e paz, e age contra a corrupção ao disponibilizar um *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19. Assim, a Transparência Internacional Brasil por meio do “Ranking de Transparência no Combate à Covid-19” avalia como os portais de transparência de estados e capitais trazem informações sobre contratações emergenciais, doações e medidas de estímulo econômico e proteção social.

Para auxiliar os entes públicos neste processo de transparência, a Transparência Internacional Brasil em conjunto com o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou um guia com recomendações para o acesso pleno e ágil às informações necessárias para que a sociedade civil e órgãos de controle monitorem e fiscalizem as ações do poder público no enfrentamento da pandemia. Aqui, se faz importante ressaltar que há diversos índices brasileiros de transparência tanto governamental como a respeito do Covid-19, porém como cada um deles analisa uma perspectiva diferente, descreve-se a seguir alguns destes outros índices e o que é analisado por cada um deles, a fim de justificar a escolha do “Ranking de Transparência no Combate à Covid-19”, como mostra a Transparência Internacional Brasil (2020),

- Ministério Público Federal (MPF) tem um projeto que analisa o “Ranking Nacional da Transparência”. Os itens avaliados neste ranking são obtidos por meio da aplicação de um questionário junto aos entes públicos e indagam a respeito de questões da receita, despesa, licitações, contratos, relatórios, transparência passiva, serviço de informações aos cidadãos (SIC), serviço eletrônico de informações ao cidadão *e-SIC*, divulgação da estrutura e forma do contrato e boas práticas de transparência. Até o momento este ranking foi verificado em dois momentos: 1º Avaliação (08/09/2015 a 09/10/2015) e

2º Avaliação (09/05/2016 a 20/05/2016), de forma que não traz evidências a respeito dos gastos com Covid-19.

- A Controladoria Geral da União (CGU) também elaborou uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros a “Escala Brasil Transparente (EBT)”. Esta escala avalia o grau de cumprimento de dispositivos da LAI e concentra-se na transparência passiva, e por isso realizaram solicitações reais de acesso a informações aos Entes públicos. A primeira edição foi divulgada em maio/2015, a segunda edição em novembro/2015 e a terceira edição maio/2017, período este que não permite a análise dos gastos no Covid-19. Os critérios analisados são: seis itens sobre regulamentação da lei de acesso (25%) e seis itens sobre a efetiva existência e atuação do Serviço de Informações ao Cidadão (75%).
- Já mais recente, a Open Knowledge Brasil (OKBR) também está divulgando o “Índice de Transparência da Covid-19” com o objetivo de avaliar a qualidade dos dados e informações relativos à pandemia do novo Corona vírus que tem sido publicados pela União e pelos estados brasileiros em seus portais. Este é um indicador sintético composto por três dimensões: conteúdo (são considerados dados como idade, sexo, hospitalização dos pacientes confirmados, infraestrutura da saúde, ocupação de leitos e testes disponíveis e aplicados), granularidade (avalia se os casos estão disponíveis em forma individual ou anonimizada, além do grau de detalhe sobre a localização) e formato (considera pontos positivos a publicação de painéis analíticos, planilhas em formato editável e séries históricas dos casos registrados).
- Ministério Público do Paraná também elaborou uma ferramenta “Data Covid-19” para analisar se os municípios estão cumprindo a lei e divulgando de forma adequada as informações sobre o combate à pandemia em seus portais. O ranking é obtido a partir da avaliação de pontos como a divulgação de relatórios contendo aquisição e contratações realizadas para enfrentamento da Covid-19, o funcionamento do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC), a publicação de boletins e de legislações municipais relacionadas à Covid-19, bem como a existência, conteúdo e facilidades dos portais Covi-19.

Assim, justifica-se a utilização do “Ranking de Transparência no Combate à COvid-19” elaborado pela Transparência Internacional Brasil, visto que permite analisar a transparência dos estados e capitais em relação as contratações emergenciais em combate ao Covid-19. Quanto a coleta dos dados, eles foram extraídos dos 4 períodos apresentados pelo portal da Transparência Internacional Brasil (2020). O primeiro período, ocorreu no dia 21 de maio de 2020, o segundo foi em 29 de junho de 2020, o terceiro foi em 31 de julho de 2020 e o quarto e último foi em 1 de setembro de 2020. A amostra apresentada pela transparência é composta por 26 estados mais o Distrito Federal, e por 26 capitais. Para cada um destes, foram coletadas informações sobre contratações emergenciais nos seguintes portais: portal dedicado às contratações emergenciais, portal oficial do governo, portal da transparência, portal de compras, portal de dados abertos, portal dedicado à Covid-19 e redes sociais.

Portanto, metodologicamente este estudo trata-se de uma pesquisa descritiva em relação a seu objetivo, quanto aos procedimentos considera-se como levantamento de dados secundários a partir do site da Transparência Internacional do Brasil, e qualitativa em relação à abordagem do problema.

#### 4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Diante do marco normativo e teórico e dos procedimentos metodológicos apresentados, este tópico se detém a analisar a transparência no combate à Covid-19. Entretanto, inicialmente, se faz importante tratar do Sistema de Avaliação utilizado para acompanhar o desenvolvimento da pandemia, por conta do Coronavírus. Isto porque, os sistemas de avaliação se tornam imprescindíveis, na medida em que, contribuem para a transparência ao tornar os seus dados públicos e compartilhados.

Os sistemas de avaliação e monitoramento desenvolvidos para apoiar a implementação e gestão das políticas públicas, geram conhecimento avaliativo e subsidiam os processos decisórios nas organizações. Sistemas avaliativos robustos e bem estruturados são elementos essenciais à governança, na medida em que proporcionam informações relevantes para a tomada de decisões de forma a assegurar o alcance dos objetivos institucionais (TCU, 2020, p. 35).

Entende-se, portanto, que o monitoramento e a avaliação da satisfação dos bens e serviços ofertados pelo ente público e a implementação de ações de melhoria sempre que necessário, pressupõe aprimorar os mecanismos de diálogo com as partes interessadas (TCU, 2020). Assim, são criados mecanismos que possam medir e avaliar esse desempenho. Neste sentido, o quadro 1, visa ilustrar como o portal da Transparência Internacional Brasil determina a pontuação de cada estado e capital em relação a transparência com os gastos no enfrentamento à Covid-19.

Quadro 1 – Métricas de Avaliação

DIMENSÃO DE ANÁLISE	CATEGORIA	ITEM	PONTUAÇÃO
Informações disponíveis	Informações essenciais (peso 4)	<sup>1</sup> Site oficial específico para as informações sobre contratações emergenciais. <sup>2</sup> Nome do/a contratado/a. <sup>2</sup> Número do CPF ou CNPJ. <sup>1</sup> Valor total e unitário. <sup>2</sup> Prazo contratual. <sup>1</sup> Processo de contratação ou aquisição (número e íntegra do processo).	<sup>1</sup> - 1 (existe um portal específico) 0.5 (existe um destaque, aba ou botão em portal já existente) 0 (não há site específico).  <sup>2</sup> - 1 (existe) 0 (não existe)
Informações disponíveis	Informações desejáveis (peso 2)	Data de celebração do contrato. Órgão contratante. Quantidade. Descrição do bem ou serviço. Local da execução. Publicação do edital e demais fases públicas das licitações realizadas na modalidade pregão no mesmo portal das contratações emergenciais. Forma / modalidade da contratação.	1 (existe) 0 (não existe)

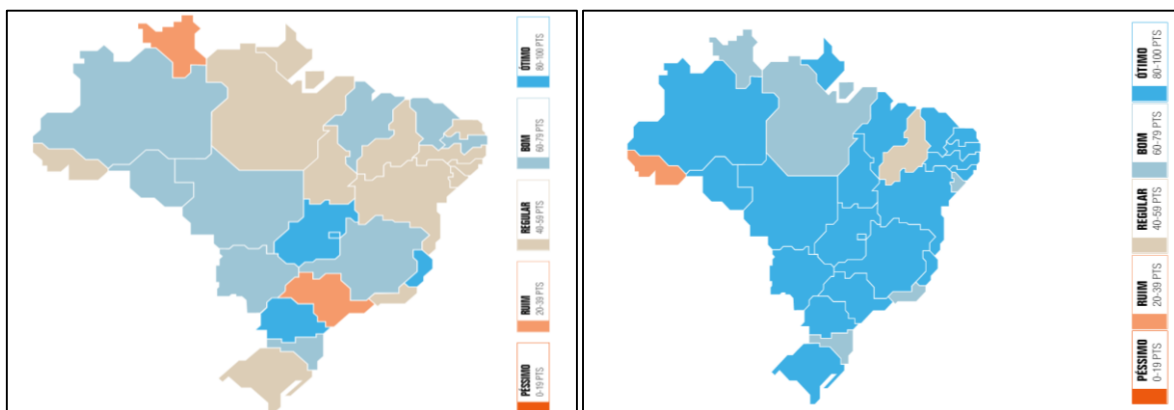
Formato das informações (peso 4)	Dados abertos	<p><sup>2</sup>Formato aberto dos dados.</p> <p><sup>1</sup>Possibilidade de download das informações.</p> <p><sup>2</sup>Mecanismos de busca.</p> <p><sup>2</sup>Possibilidade de download da íntegra do contrato.</p> <p><sup>2</sup>Dicionário de dados.</p>	<p><sup>1</sup> - 1 (disponível em formatos abertos)</p> <p>0.5 (disponível apenas em PDF)</p> <p>0 (não disponível)</p> <p><sup>2</sup> - 1 (existe)</p> <p>0 (não existe)</p>
Legislação (peso 2)	<p>Legislação específica</p> <p>Divulgação de legislação</p> <p>Controle</p> <p>Informações aos gestores</p> <p>Repositório de legislação</p>	<p><sup>2</sup>Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?</p> <p><sup>2</sup>A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?</p> <p><sup>1</sup>Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle competentes?</p> <p><sup>2</sup>São fornecidas informações práticas e orientações aos gestores públicos responsáveis por contratações?</p> <p><sup>2</sup>Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19?</p>	<p><sup>1</sup> - 1 (previsto em legislação ou atos oficiais)</p> <p>0.5 (notícia)</p> <p>0 (não)</p> <p><sup>2</sup> - 1 (existe)</p> <p>0 (não existe)</p>
Controle Social	<p>Destaque para o portal/ informações sobre as contratações Emergenciais na:</p> <p>Ouvidoria</p> <p>Transparência Passiva</p> <p>Órgão coletivo</p>	<p><sup>2</sup>Portal oficial do governo.</p> <p><sup>2</sup>Portal de informação sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável.</p> <p><sup>2</sup>Portal de transparência ou do órgão de controle.</p> <p><sup>1</sup>Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no Facebook e Twitter).</p> <p><sup>2</sup>Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais.</p> <p><sup>2</sup>Possibilidade de se realizar denúncia anônima.</p> <p><sup>2</sup>Tag específica em assunto para ‘COVID-19’</p> <p><sup>2</sup>Link para o e-SIC no portal onde estão as contratações emergenciais.</p> <p><sup>2</sup>Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa.</p> <p><sup>2</sup>Tag específica em assunto para ‘COVID-19’.</p> <p><sup>2</sup>Acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil.</p>	<p><sup>1</sup> - 1 (existe entre as publicações dos sete dias anteriores à avaliação, no Facebook E Twitter).</p> <p>0.5 (existe entre as publicações dos sete dias anteriores à avaliação, no Facebook OU Twitter).</p> <p>0 (não existe ou publicação anterior ao período considerado).</p> <p><sup>2</sup> - 1 (existe)</p> <p>0 (não existe)</p>

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

**Nota:** Na coluna pontuação, o <sup>1</sup> significa que existe três níveis de pontuação e o <sup>2</sup> considera dois níveis de pontuação. Esses níveis de pontuação (<sup>1</sup> e <sup>2</sup>) são para avaliar a coluna (Item).

A partir do Quadro 1, foi possível observar as variáveis analisadas para obter à pontuação da transparência no combate ao Covid-19 de cada estado e cada capital. Dessa forma, a Figura 1 ilustra dois mapas com o nível de transparência de cada estado brasileiro em cores (Azul – Ótimo, Azul Celeste – Bom, Bege – Regular, Laranja Fraco – Ruim e Laranja Vivo – Péssimo).

Figura 1 – Nível de transparência de cada estado brasileiro em cores



Observação: 1º mapa (esquerda) – 21 maio 2020 e 2º mapa (direita) 1 de setembro 2020.

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

Com base na figura 1, nota-se que o nível de transparência no Brasil cresceu, sensivelmente, entre maio e setembro de 2020. A fórmula a seguir, utilizada pela Transparência Internacional Brasil (2020), mostra como alcançar o fator de medição para avaliação e dos resultados.

$$\frac{(\text{controle social} + 2(\text{legislação}) + 4(\text{formato das informações}) + 2(\text{informações desejáveis}) + 4(\text{informações essenciais}) \times 100}{79\%} \quad \Sigma \text{ máximo}$$

Os dados utilizados na aplicação da fórmula (1), discorre que todas as informações analisadas e consideradas para esta avaliação, foram coletadas em *sites* oficiais e nas redes sociais dos seus respectivos governos de estado, diretamente coletados por pesquisadores da Transparência Internacional Brasil e estão representados na tabela 1. Para se chegar a média e a construção do *ranking* dos estados e capitais estudadas nos quatro períodos foi somado os valores apresentados nos períodos 1, 2, 3 e 4 e dividido pelo total de períodos (tabela 1 e 2). Após a obtenção das médias de cada estado e capital foi feito um ranking da maior para a menor média e assim se obteve o *ranking* em nível (ótimo, bom, regular, ruim e péssimo). Para melhor ilustrar este cenário, também é possível analisar os quatro períodos levantados quanto a transparência no combate à Covid-19, assim como, a média e *ranking* calculado, conforme se observa na tabela 1.

Tabela 1 – Transparência no Combate à Covid-19 (Pontuações dos 4 Períodos Analisados / média / *rankings*) por Estado

PERÍODOS ANALISADOS						
Estados	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Média	Ranking
Espírito Santo	97,4	100	100	100	100	1º
Ceará	73,4	98,7	100	100	99,3	2º
Rondônia	71,5	96,2	100	100	98,1	3º
Distrito Federal	88,6	98,7	98,7	97,0	97,8	4º
Minas Gerais	62,0	94,9	97,4	96,0	95,4	5º
Amapá	56,9	89,8	98,7	99,0	94,2	6º
Alagoas	51,9	88,6	98,7	100	93,6	7º
Pernambuco	58,2	93,6	93,6	95,0	93,6	8º
Goiás	84,8	94,9	98,7	88,0	91,4	9º
Rio Grande do Sul	51,9	84,8	92,4	96,0	88,6	10º
Paraná	81,0	88,6	87,3	89,0	87,9	11º
Tocantins	56,9	79,7	93,6	98,0	86,6	12º
Maranhão	71,5	86,0	86,0	91,0	86,0	13º
Amazonas	63,2	84,8	87,3	87,0	85,9	14º
São Paulo	27,8	84,8	91,1	82,0	83,4	15º
Rio Grande do Norte	46,8	77,2	84,8	80,0	78,6	16º
Mato Grosso	62,0	71,5	90,5	85,0	78,2	17º
Mato Grosso do Sul	60,7	73,4	77,2	99,0	75,3	18º
Pará	44,3	79,7	78,4	72,0	75,2	19º
Santa Catarina	67,0	82,2	84,8	68,0	75,1	20º
Bahia	54,4	45,4	82,2	87,0	68,3	21º
Paraíba	65,8	65,8	65,8	80,0	65,8	22º
Sergipe	45,5	65,8	65,8	66,0	65,8	23º
Rio de Janeiro	44,3	62,0	79,7	61,0	61,5	24º
Piauí	53,1	68,3	69,6	49,0	60,7	25º
Acre	41,7	63,2	70,2	38,0	52,4	26º
Roraima	22,1	43,0	40,5	71,0	41,7	27º

Fonte: Dados da pesquisa, transparência internacional (2020)

A primeira coluna, da tabela 1, é dedicada aos nomes dos estados brasileiros. Da segunda a quinta coluna são apresentadas as pontuações dos quatro períodos. Na sexta coluna destaca a média dos 4 períodos analisados para cada estado e na sétima coluna apresenta os *rankings* dos estados conforme a média. Do primeiro período analisado (21 de maio 2020) até o último período (1 de setembro 2020), percebe-se uma variação no que tange a pontuação de cada estado, estados que estavam com um nível considerado ruim passaram a um nível regular e hoje estão em num nível considerado ótimo. Os avanços são perceptíveis, e no atual contexto quando analisado a média dos 4 períodos, nenhum estado da federação está na posição péssimo ou ruim. Quando se olha mais afundo, a partir da média de cada estado, chega-se a um *ranking* dos estados mais transparentes no que tange ao combate ao Covid-19. O estado que está em primeiro lugar, é o Espírito Santo, em segundo o Ceará e em terceiro lugar tem-se o estado de Rondônia.

Segundo o portal da Transparência Internacional Brasil (2020), estes estados pontuaram em quase todos os 34 indicadores avaliados (quadro 1), dentre os quais o destaque está principalmente na divulgação dos nomes das empresas contratadas (compra de respiradores, materiais básicos para hospitais etc.); o valor total e unitário gasto, além da divulgação na íntegra do processo de compra. Quando se analisa estes resultados frente a literatura, percebe-

se que apenas três estados estão numa posição exitosa, que segundo Coelho *et al* (2018) a aplicabilidade da transparência em estados e grandes municípios brasileiros, apontam na sua grande maioria para uma transparência incompleta e desigual. No caso destes três primeiros estados, se faz jus os pilares da administração pública, que é justamente promover o controle social, divulgar a prestação de contas a respeito das decisões e execuções orçamentárias e motivar a sociedade a controlar a gestão pública (ABDALA; TORRES, 2016). A literatura brasileira destaca ainda, que os estados brasileiros que estão nas primeiras colocações possuem o objetivo de aprimorar constantemente a capacidade de comunicação, interação (relações), aproximação, participação e construção da cidadania (ORTIZ *et al*, 2016).

Em torno dos 22 estados que ficaram em uma situação intermediária, é possível inferir que, estes estados deixam a desejar nas formas de divulgação dos itens analisados, como por exemplo: *link* para o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) no portal onde estão as contratações emergenciais, e o portal completo de informação sobre o Covid-19. Neste caso, para Carlos *et al* (2008) e Souza *et al* (2010), à medida que o controle social é um espaço de representação da sociedade, não se pode haver o cerceamento de algo que de fato a própria sociedade é a beneficiada. Logo, estes estados devem atender o que Figueiras (2011) destaca, os governos precisam disponibilizar informações qualificadas de suas ações em tempo real. Para Gomes e Amorim (2018) e Abdala e Torres (2016), a transparência pública não pode se transformar numa crise de confiança no objeto de transparência, pois, à medida que isso ocorre, formam-se barreiras na troca de informações entre os cidadãos e os governos.

Dessa forma, a tecnologia é fundamental, pois ela é capaz de possibilitar a interação entre governos e cidadãos, permitindo que a comunidade colabore na elaboração, controle e avaliação das ações públicas. Neste contexto, a tecnologia seria uma ótima aliada para com os estados que estão em nível regular, 26º Acre e 27º Roraima, pois estes precisam tornar disponíveis e de fácil acesso, dados básicos como contratos emergenciais, valor e prazo de execução dos contratos. Quando são analisadas as regiões do país, a região que está melhor ranqueada é o centro-oeste, com média de (85,7 pontos), seguida da região sudeste (85,0 pontos), região sul (83,9 pontos), região nordeste (79,1 pontos) e por última região norte (76,3 pontos).

Verificando a média em nível nacional, levando em consideração os 34 indicadores analisados, o Brasil é considerado em nível de transparência no combate à Covid-19, nível ótimo, com aproximadamente (81,9) pontos. Diante destes dados, a ideia de Figueiras (2011) corrobora com os resultados ótimos apresentados, pois à medida que há ampliação da transparência, se reduz a assimetria de informações entre o governo e os cidadãos, e isso pode ser evidenciado nas três esferas.



Tabela 2 – Transparência no Combate à Covid-19 (Pontuações dos 4 Períodos Analisados / médias / rankings) por Capitais

PERÍODOS ANALISADOS						
Capitais	Período 1	Período 2	Período 3	Período 4	Média	Ranking
João Pessoa, PB	88,6	100	100	99,0	99,5	1º
Macapá, AP	30,7	93,6	100	99,0	96,3	2º
Vitória, ES	60,7	91,1	100	99,0	95,05	3º
Manaus, AM	31,6	94,9	94,9	97,0	94,9	4º
Goiânia, GO	83,5	70,8	98,7	99,0	91,1	5º
Belo Horizonte, MG	46,8	87,4	98,7	93,0	90,2	6º
Campo Grande, MS	46,8	84,8	96,2	94,0	89,4	7º
São Paulo, SP	49,3	82,2	94,9	92,0	87,1	8º
Rio Branco, AC	65,8	75,9	98,7	98,0	86,95	9º
Florianópolis, SC	21,5	83,5	91,1	89,0	86,25	10º
Fortaleza, CE	62,0	79,7	86,0	96,0	82,85	11º
Recife, PE	59,4	79,7	91,1	86,0	82,85	12º
Salvador, BA	54,4	73,4	89,8	84,0	78,7	13º
Curitiba, PR	27,8	70,8	82,2	83,0	76,5	14º
Natal, RN	27,8	63,2	92,4	85,0	74,1	15º
Rio de Janeiro, RJ	40,5	75,9	79,7	69,0	72,45	16º
Palmas, TO	49,3	67,0	72,1	97,0	69,55	17º
Porto Alegre, RS	39,2	45,5	92,4	94,0	68,95	18º
Boa Vista, RR	32,9	40,5	94,9	95,0	67,7	19º
Cuiabá, MT	48,1	60,7	79,7	73,0	66,85	20º
Belém, PA	18,9	54,4	63,2	78,0	58,8	21º
Teresina, PI	34,1	60,7	75,9	56,0	58,35	22º
Aracaju, SE	50,6	64,5	65,8	51,0	57,75	23º
Porto Velho, RO	41,7	39,2	60,7	98,0	51,2	24º
Maceió, AL	39,2	43,0	65,8	51,0	47	25º
São Luís, MA	40,5	43,0	50,6	52,0	46,8	26º

Fonte: Dados da pesquisa, transparência internacional (2020)

Observando a tabela 2, é possível evidenciar que a pontuação de cada capital se demudou ao longo do tempo. Quando analisado a média dos 4 períodos, nenhuma capital ficou na posição péssimo ou ruim, mas diferente da análise dos estados, há um número maior de capitais na situação de regular (seis capitais com pontuação entre 40 - 59).

As demais 20 capitais, estão em um nível de excelentes divulgações dos contratos emergenciais, difusão de informações que contribuem para o controle social e cumprimento das exigências legais durante a pandemia. Estas 20 capitais vão ao encontro do que cita Abdala e Torres (2016), que o uso de tecnologias da informação como a internet para divulgação de informações, possibilita a participação social na administração pública. Além disso, estas capitais fazem jus a ideia de controle social, à medida que a transparência serve como ferramenta de democratização e participação da sociedade na gestão pública como um todo (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013).

Sendo assim, na tabela 3, é apresentado o percentual de estados e capitais em cada nível, que para construir foi analisado período por período o número de estados e capitais que possuíam nível de transparência ótimo (80 – 100 pontos), bom (60 – 79 pontos), regular (40 – 59 pontos), ruim (20 – 39 pontos) e péssimo (0 – 19 pontos).

Tabela 3 – Percentuais de Transparência no Combate à Covid-19 em Níveis (Ótimo, Bom, Regular, Ruim e Péssimo) dos Estados e Capitais

PERÍODOS ANALISADOS				
<i>RANKINGS</i>	<i>Período 1</i>	<i>Período 2</i>	<i>Período 3</i>	<i>Período 4</i>
<b>ESTADOS</b>				
Ótimo	14,81%	55,56%	70,37%	74,07%
Bom	33,34%	37,04%	25,93%	18,51%
Regular	44,44%	7,40%	3,70%	3,71%
Ruim	7,41%	0,00%	0,00%	3,71%
Péssimo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL DOS ESTADOS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
<b>CAPITAIS</b>				
Ótimo	7,69%	30,77%	65,38%	73,08%
Bom	11,54%	46,15%	30,77%	11,54%
Regular	42,30%	19,23%	3,85%	15,38%
Ruim	34,62%	3,85%	0,00%	0,00%
Péssimo	3,85%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>TOTAL DAS CAPITAIS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dados da pesquisa, transparência internacional (2020)

Na tabela 3, é possível fazer comparativos entre os níveis (Ótimo, Bom, Regular, Ruim e Péssimo) dos estados e capitais. Percebe-se que desde o primeiro período (21 de maio 2020) até o último período (1 de setembro 2020), houve um crescimento nos percentuais do nível ótimo e bom e um decréscimo consequentemente dos níveis regular, ruim e péssimo. Alguns pontos merecem destaque, no primeiro período analisado (21 de maio de 2020) apenas 14,81% dos estados e 7,69% das capitais estavam classificadas em ótimo em relação a suas divulgações das informações a respeito do Covid-19, e ao analisar o último período (1 de setembro 2020) este percentual aumentou para 74,07% nos estados e 73,08% nas capitais.

Uma possível justificativa para esta evolução pode estar relacionada ao controle social, realizado por parte da população, tendo em vista monitorar os gastos do governo com o Covid-19. Segundo Coelho *et al* (2018), os portais de transparência limitavam-se ao cumprimento da legislação e não buscavam desenvolver novas funções que fomentassem a cultura do controle social. À medida que há o controle da sociedade civil e a transparência destes gastos, o controle social acontece na prática, de modo pleno e efetivo na democracia (ROLIM; CRUZ; SAMPAIO, 2013). Porém isso não isenta o Brasil de investir mais e mais em gerenciamento da informação a fim de implementar as obrigações de transparência (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Percebe-se, além disso, que no início da pandemia, 51,85% dos estados e 80,77% das capitais estavam em níveis (regular, ruim e péssimo). No mês de setembro, estes resultados melhoraram drasticamente, passando para 7,42% nos estados e 15,38% nas capitais. Ao longo deste período de quatro meses, se alcançou um certo nível de transparência pública quanto aos gastos do Covid-19. Mas, segundo Gomes e Amorim (2018), isto não torna o país, os estados e as capitais um exemplo, mas pelo menos afasta de uma gestão pública obscura. Situação esta, que também leva a supor o fato de que o controle social induz os entes públicos a melhorarem sua transparência em relação aos gastos investidos no combate ao Covid-19.

Os mesmos resultados foram encontrados ao analisar os demais índices que analisaram a transparência tanto governamental como a respeito do Covid-19, por mais que estes índices estejam avaliando critérios diferentes, há que ser ressaltado o fato da melhora da evidenciação das informações com o aumento do controle social. Como pode ser verificado na avaliação realizada pela OKBR pelo “Índice de Transparência da Covid-19” percebe-se que a maioria dos estados e capitais tiveram melhoras no seu índice de transparência no decorrer dos períodos analisados. A mesma evolução foi percebida na análise do MPF pelo “Ranking Nacional da Transparência”, de forma que o nível de transparência de estados e municípios brasileiros aumentou cerca de 33% em seis meses. Da mesma forma foi percebido melhoria na maioria dos municípios e estados analisados pela CGU do decorrer das três edições da “Escala Brasil Transparente (EBT)”.

A própria Transparência Internacional Brasil (2020) argumenta que desde o lançamento de seu “Ranking de Transparência no Combate à Covid-19”, gestores públicos de todo o país tem se empenhado em melhorar a transparência no combate à Covid-19. O governo federal, que ante a cobrança da sociedade também promoveu melhorias em seu portal e conseguiu oferecer maior transparência a suas ações no enfrentamento a pandemia. Sendo assim, diante da apresentação e discussões dos resultados obtidos a partir da análise, parte-se para as considerações finais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se, portanto, que o objetivo deste estudo, no que diz respeito a análise da transparência dos estados e capitais do Brasil nas contrações referente ao combate à Covid-19, disponibilizado pela Transparência Internacional Brasil (TIB), foi atingido, à medida que se verificou a transparência dos estados e capitais do Brasil no combate à Covid-19. Os principais resultados encontrados foram que, no primeiro período analisado (21 de maio de 2020) apenas 14,81% dos estados e 7,69% das capitais estavam classificadas em ótimo em relação a suas divulgações das informações a respeito do Covid-19, e ao analisar o último período (1 de setembro 2020) este percentual aumentou para 74,07% nos estados e 73,08% nas capitais. Ao apresentar e divulgar esses dados, percebe-se um maior empenho em manter a população bem informada, respondendo desta forma a questão pesquisa ao se constatar que houve transparência ao longo dos períodos analisados e também se confirmou a hipótese elencada neste trabalho, ao passo que se evidenciou que quanto maior for o controle social, maior será a transparência. Estes resultados foram ao encontro do que Coelho *et al* (2018) destaca, os portais de transparência limitavam-se ao cumprimento da legislação e não buscavam desenvolver novas funções que fomentassem a cultura do controle social.

Como observado na análise, apenas três estados estão numa posição exitosa (Espírito Santo, Ceará e Rondônia). Logo, estes três estados fazem jus aos pilares da administração pública, que é justamente promover o controle social, divulgar a prestação de contas a respeito das decisões e execuções orçamentárias e motivar a sociedade a controlar a gestão pública (ABDALA; TORRES, 2016). Porém, os demais estados que estão em uma situação intermediária, ainda estão buscando se aprimorar nas formas de divulgação dos itens analisados. Os estados do Acre e Roraima que ocupam a 26ª e 27ª posição respectivamente, no *ranking* da transparência, precisam rever alguns pontos, para melhorar sua posição no que tange a

qualidade em termo transparência além de tornar disponíveis e de fácil acesso os dados básicos como contratos emergenciais, valor e prazo de execução dos contratos.

O Brasil precisa priorizar seus investimentos em gerenciamento da informação a fim de implementar as obrigações de transparência (CONTRERAS; NISKIER, 2018), conforme exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), Lei da Transparência (Lei 131/2009) e Lei de Acesso a Informações (LAI) (Lei 12.527/2011). Com isso, observa-se, portanto, que a principal contribuição deste estudo vai ao encontro de que quanto maior o controle social maior é a transparência dos estados e capitais do Brasil. Neste momento em que governos têm ampliado significativamente seus gastos e há um relaxamento dos controles sem precedentes, é preciso, mais que nunca, expandir a transparência. Conforme descrevem Gomes (2005) e Abdala e Torres (2016) ainda há um longo caminho a percorrer a fim de que os espaço digitais se tornem ambientes informacionais para promoção da cidadania.

No que se diz respeito ao isolamento social, percebeu que as ferramentas digitais foram essencialmente indispensáveis para que a sociedade pudesse exercer o controle sobre as atividades públicas. Ressalta-se, mais uma vez, a importância do aprimoramento das divulgações nos portais de transparência dos entes públicos. Desta forma, pode-se destacar que na medida em que o Covid-19 avança, o controle das informações tem apresentado de maneira mais acirrada, com dados diários. Isto contribui para a tomada de decisão em termos governamentais e no que tange a população, serve para que possam se precaver e adotar as medidas de proteção adequadas. Assim, como limitação, resta apenas se solidarizar com o que foi mencionado por Abdala e Torres (2016), a respeito dos portais de transparência, quando ele menciona que não se tem como negar a possibilidade de estarem sendo usados como “uma fachada no espetáculo da cidadania”, sendo insuficiente para o efetivo controle social.

Como sugestão para futuras pesquisas, evidencia-se que é preciso continuar investigando a transparência dos estados e capitais do Brasil no combate à Covid-19. Mais além, com um estudo quantitativo seria possível avaliar o nível de transparência em relação aos repasses recebidos da União pelos estados e municípios para o combate da Covid-19. Portanto, diante das limitações, pode-se citar que com o controle social, por parte da população, os gestores públicos têm se empenhado em melhorar a transparência no combate à Covid-19.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A transparência como espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**. **APGS**, v. 8. p. 136-200, 2016.

BORJA, J. A participação citatina. Trad. Regina Sílvia Pacheco. **Espaço & Debates**, n. 24, 1988.

BRASIL. CGU (Controladoria-Geral da União). **Escala Brasil Transparente (EBT)**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente>. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. “Lei da Transparência”. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. **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: 21 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. MPF (Ministério Público Federal). **Ranking Nacional da Transparência**. 2020. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/o-projeto-new>. Acesso em: 11 set. 2020.

BRASIL. TCU (Tribunal de Contas da União). **O que é Tribunal de Contas da União (TCU)?** 21/03/2018. Disponível em: <https://blog.brasilconsultas.com.br/o-que-e-tribunal-de-contas-da-uniao-tcu/>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. TCU. (Tribunal de Contas da União). **Planejamento Estratégico 2015-2021: objetivos estratégicos e indicadores de desempenho**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/planejamento/2021/fichas/tab8.pdf>. Acesso em: 26 out. 2020.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. Desafios do controle social na atualidade. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 126-150, 2012.

CARLOS, F. A. *et al.* Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 2, 2008.

CASTILLO, M. R. D.; FLORES, D. F. C.; TAPIA, M. E. A. Transparency and Social Control in Publicprocurement in Ecuador. **Revista Universidad y Sociedad**, p. 385-391, 2021.

COELHO, T. R. *et al.* Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, 2018.

COMTE, A.; LE VERRIER, C. **Cours de philosophie positive**. Schleicher: A. Costes, 1949.

FARWELL, M. M.; SHIER, M. L.; HANDY, F. Explaining trust in Canadian charities: The influence of public perceptions of accountability, transparency, familiarity and institutional trust. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 30, p. 768-782, 2019.

FERREIRA, L. C. L. F. Controversias del control social: Entre el constreñimiento y la cooperación. **Espacio Abierto**, v. 11, n. 4, p. 587-603, 2002.

FIGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 84, p. 65-94, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. In: **E-Compós**. 2018.

HOLLINGSHEAD, A. B. The concept of social control. **American Sociological Review**, v. 6, n. 2, p. 217-224, 1941.

LIRA, A. M. A *et al.* **A Educação Corporativa Aplicada ao Tribunal de Contas da União como Estímulo ao Controle Social**. 2003. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-educacao-corporativa-aplicada-ao-tribunal-de-contas-da-uniao-como-estimulo-ao-controle-social.htm>. Acesso em: 27 out.2020.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610-629, 2018.

OKBR - Open Knowledge Brasil. **Índice de Transparência da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://www.ok.org.br/projetos/indice-de-transparencia-da-covid-19/>. Acesso em: 11 set. 2020.

ORTIZ, L. C. V. *et al.* Participação social, democracia deliberativa e TICS: uma análise do corede missões pela consulta popular no período 2005-2010. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 4, 2016.

PALUDO, A. V. **Administração pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.

PARANÁ. MPPR (Ministério Público do Paraná). **Índice de Transparência da Covid-19**. 2020. Disponível em: <http://mppr.mp.br/>. Acesso em: 11 set. 2020.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova: Revista de cultura e política**, n. 45, p. 49-95, 1998.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. Accountability social: la otra cara del control. **Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas**, 2002, p. 23-53.

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. 23-43, 2010.

ROCHA, D. G.; TEIXEIRA, M. A. C. O exercício do controle social sobre a administração pública com o auxílio dos Tribunais de Contas Brasileiros. 2016.

ROLIM, L. B.; CRUZ, R. S. B. L. C.; SAMPAIO, K. J. A. J. Participação popular e o controle social como diretriz do SUS: uma revisão narrativa. **Saúde em debate**, v. 37, n. 96, p. 139-147, 2013.

SMALL, A. W.; VINCENT, G. E. **An introduction to the study of society**. American Book Company, 1894.

SOUZA, F.; SILVA, M.; ARAUJO, A.; SILVA, J. Uma análise sobre a evidenciação das contas públicas das capitais brasileiras (An Analysis on the Disclosure of Public Accounts of the Brazilian Capitals). **Enfoque: Reflexão Contábil**, UEM-Paraná, v. 29, n. 1, p. 79-92, 2010.

THOMPSON, F. M. L. Social control in victorian britain. **The Economic History Review**, v. 34, n. 2, p. 189-208, 1981.

TIB - Transparência Internacional Brasil. **Ranking de Transparência no combate à COVID-19 - Brasil**. 2020. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>. Acesso em: 11 set. 2020.

VALLE, B. B. R. Controle social da Educação: aspectos históricos e legais. *In*: SOUZA, D.B. **Conselhos Municipais e Controle Social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

WADDINGTON, Hugh et al. Citizen engagement in public services in low-and middle-income countries: A mixed-methods systematic review of participation, inclusion, transparency and accountability (PITA) initiatives. **Campbell Systematic Reviews**, v. 15, n. 1-2, p. e1025, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência orçamentária: razões do descompasso entre os estados brasileiros. **Organizações & Sociedade**, v. 24, n. 82, p. 390-411, 2017.