



ARTIGOS

PRECISAMOS EVOLUIR EM TRANSPARÊNCIA? - UMA ANÁLISE DOS ESTADOS BRASILEIROS NA DIVULGAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE A COVID-19

Fabiano Maury Raupp¹, José Antonio Gomes de Pinho²

1 - Professor Associado da Escola Superior de Administração e Gerência, Universidade do Estado de Santa Catarina

2- Professor Titular Aposentado Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Pesquisador EAESP, Fundação Getúlio Vargas

RESUMO

O estudo teve por objetivo analisar a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros. Foram analisados os dados de boletins divulgados pela OKBR, a partir de uma pesquisa descritiva e documental, com abordagens qualitativa e quantitativa. Foram observados avanços na maioria dos estados em termos de pontuação e nível. Entretanto, ainda que os dados possam revelar uma preocupação de alguns governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus, percebe-se que os estados ainda devem evoluir em transparência das informações. Depois de um mês de avaliações semanais, a taxa inicial nas categorias opaco, baixo e médio, que era de 90%, passou para 39% nesta última avaliação, além de nenhum estado se encontrar mais na faixa opaco e somente um estar no nível baixo. Próximos da pontuação máxima, Pernambuco, Ceará, Espírito Santo e Rondônia poderiam ser utilizados como benchmarking pelos demais estados.

Palavras-Chave: transparência, informação, accountability, Covid-19, estados brasileiros.

Enviado em 09 de maio de 2020

Incluído no sistema em 11 de maio de 2020

Aprovado em 29 de maio de 2020

Avaliação pelo sistema *Double Blind Review* com participação dos editores

ABSTRACT

The study aimed to analyze the construction of transparency on Covid-19 by Brazilian states. The data from bulletins released by OKBR were analyzed, based on a descriptive and documentary research, with qualitative and quantitative approaches. Advances have been observed in most states in terms of score and level. However, even though the data may reveal a concern by some governments to build better conditions for making information available about the new coronavirus, it is clear that the states must still improve on information transparency. After a month of weekly evaluations, the initial rate in the opaque, low and medium categories, which was 90%, went to 39% in this last evaluation, in addition to no state being more in the opaque range and only one being in the low level. Close to the maximum score, Pernambuco, Ceará, Espírito Santo and Rondônia could be used as benchmarking by the other states.

Keywords: Transparency, information, accountability, Covid-19, Brazilian states.

INTRODUÇÃO

Esforços nos mais diferentes sentidos têm sido mobilizados para mitigar os impactos da pandemia do novo coronavírus, Covid-19. As mudanças nas vidas das pessoas já são visíveis, com projeções de um cenário que irá se modificar ainda mais nos próximos meses. As rotinas precisam ser reinventadas, e alguns encontram nas tecnologias da informação e comunicação (TIC) uma possibilidade para manter o chamado isolamento social e buscar informações sobre a propagação do vírus. Enquanto a pandemia de Covid-19 avança pelo país, a pergunta sobre a capacidade da rede pública de saúde de lidar com a crise se torna mais urgente (OKBR, 2020a), ou seja, é um contexto em que a necessidade de transparência parece mais evidente do que nunca.

À medida que o contexto mundial é marcado por tantas mudanças, as TIC estão cada vez mais usadas não só para disseminar informações, mas para interação e participação entre os cidadãos e órgãos públicos, e pode trazer inúmeros benefícios, como inclusão digital, transparência e responsabilidades na divulgação de informações (SILVA NETO et al., 2019). O uso de portais virtuais pelos governos deixou de ser um diferencial para se constituir em um instrumento de auxílio e incentivo à democracia. A presença deste instrumento

potencializa o acompanhamento das ações dos governos por parte do cidadão, com transparência, facilidades para acesso à informações, possibilitando também a proposição de ações, solicitação de serviços e participação ativa na gestão, dentre outros, constituindo-se em boas práticas de governança, além de proporcionar participação e controle social (SILVA NETO et al., 2019).

Neste cenário, o estudo teve por objetivo analisar a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros. Foram utilizados cinco levantamentos efetuados pela OKBR nos portais oficiais dos estados. Parte-se do pressuposto que a (re)organização dos portais oficiais, com a criação de seções fixas para tratar de temas relativos ao coronavírus, é uma medida que facilita a divulgação de informações e, conseqüentemente, a construção de condições para o exercício da transparência (OKBR, 2020a).

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

A transparência, materializada através da disponibilização de informações e sua justificação, faz parte da accountability, termo que não encontra abrigo no léxico político no Brasil. Pinho e Sacramento (2009) examinando a questão da accountability no

Brasil registraram que, apesar de avanços feitos no arcabouço legal e institucionais nas últimas décadas no país, não foram suficientes para implantar uma accountability plena e segura. O passo da implantação da transparência revela-se extremamente difícil e complexo, dado que requer uma sociedade mais ativa do que o nosso processo histórico tem mostrado, bem como governos efetivamente engajados em tornar mais clara a forma como são tratados os negócios públicos, o que também falta em nossa trajetória histórica. Sacramento e Pinho (2016) em momento posterior examinaram a questão da *answerability*, outro componente da accountability, também detectando um déficit neste componente, a despeito de alguns anos transcorridos e de mais avanços legais e institucionais terem sido acumulados. Na raiz desses processos lentos e sem consolidação apontaram a resiliente presença do patrimonialismo como base da formação brasileira. Em síntese, falta-nos uma cultura de transparência e de accountability em geral. De qualquer modo, ainda que possa se detectar esses problemas estruturais, parece se consolidar na sociedade brasileira a adoção da transparência como um valor para balizar a democracia no país.

Ainda assim, “nos últimos anos, o debate sobre a transparência tem atraído muita atenção, tanto da opinião pública quanto dos

meios acadêmicos, e o termo tem sido tomado continuamente como sinônimo de solução para muitos problemas existentes numa ordem democrática” (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015, p. 139). A transparência das informações concernentes aos atos e fatos dos entes públicos é considerada um direito de todo cidadão, além de ser uma determinação legal. Todavia, “apesar de se dispor uma legislação que maximize o nível de transparência das informações, ainda não significa que é uma garantia para a adoção plena dos dispositivos legais” (SILVA NETO et al., 2019, p. 74).

“A transparência exerce influência na accountability quando constitui um sistema fidedigno de informações, capaz de evidenciar o desempenho dos agentes e seus resultados”. Entende-se que a estrutura dos mecanismos de transparência molda seu impacto na política pública, principalmente na responsabilização dos agentes, sendo fundamental para um estudo que considere o papel da transparência na responsabilização (MARTINS; OLIVIERI, 2019, p. 1191). Para tanto, as diretrizes que implicam em transparência a partir de portais virtuais “possuem respaldo não apenas em literaturas correlatas como também na legislação vigente, que afirmam a necessidade e obrigatoriedade de planejamento adequado de portais para

priorizar o acesso e interação dos cidadãos” (SILVA NETO et al., 2019, p. 68).

A partir dos portais de órgãos da administração pública cidadãos podem ter acesso à informações e serviços, acompanhar as gestões de forma participativa e democrática, além de exigir transparência nas ações de seus representantes (SILVA NETO et al., 2019). Entretanto, o compromisso com a transparência, afinal, implica o fornecimento de informações para tornar governos suscetíveis a críticas. “Não fornecer informação significa descumprir, o que tem custos particularmente baixos quando a imprensa e o controle midiático e institucional são fracos ou inexistentes” (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 613).

Olhando mais especificamente os portais de governos estaduais, Pinho (2008) deu como veredicto que havia mais tecnologia do que democracia. Em outras palavras, o problema não era de falta de recursos tecnológicos, mas, sim, da inexistência de uma cultura de democracia instalada na cena brasileira. Raupp e Pinho (2013) observaram que os portais acabam assumindo mais um perfil de mural eletrônico ao invés de ser um espaço de construção de transparência. Os portais respondem mais a requerimentos de modernidade impostos por um imperativo tecnológico dominante e do qual não se tem

como escapar, não contribuindo, no entanto, para a afirmação do valor de transparência. Também chegaram à conclusão que, apesar de mais avanços no arcabouço legal no país para o tratamento da questão da transparência, os componentes políticos estruturais de nossa cultura política falavam mais alto do que todo aparato tecnológico implantado (RAUPP; PINHO, 2013). Reiterando o dito acima, no entanto, nota-se que este valor da busca da transparência avança na sociedade brasileira.

Aproximando-nos agora do desenvolvimento de um referencial mais operacional para análise da transparência sobre a Covid-19, foco do presente estudo, recorreremos aos três eixos colocados por Ball (2009): transparência como valor público adotado pela sociedade para combater a corrupção, transparência como sinônimo de tomada de decisão aberta por governos, e transparência como instrumento de governança em programas, políticas, organizações e nações. Tomando por base o primeiro eixo, a transparência sobre a Covid-19 é intimamente conexa à prestação de contas. A disponibilização de dados é fundamental para compartilhar informações de forma organizada com outros entes governamentais, organizações e indivíduos que possam ajudar no combate ao novo coronavírus. No segundo eixo, transparência como tomada de decisão aberta, a

disponibilização de informações sobre a Covid-19 favorece uma visão ampla do cenário de disseminação, bem como das ações que devem ser tomadas pelos órgãos responsáveis. São instrumentos tanto para governos, quanto para outros interessados no tema e o público em geral, por facilitar o acesso à informação. Já no terceiro eixo tem sido notável que governos de todo o mundo têm corrido contra o tempo para monitorar a crise e implementar políticas eficazes de combate à pandemia. Assim, a gestão e divulgação de dados é fundamental neste esforço (BALL, 2009; OKBR, 2020a).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo é descritivo e tem natureza documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. O foco está nos estados brasileiros, incluído o Distrito Federal, para analisar a construção da transparência sobre a Covid-19. Os dados foram coletados nos boletins disponibilizados pela OKBR (2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f). Os boletins apresentam análises detalhadas dos elementos de transparência dos estados, quadros evolutivos e um ranking que contempla posição, pontuação e nível. As análises de conteúdo e descritiva foram as técnicas utilizadas na análise dos dados.

A OKBR (2020a), também conhecida como Rede pelo Conhecimento Livre, é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e apartidária que atua no país desde 2013. Desenvolve e incentiva o uso de tecnologias cívicas e de dados abertos, realizando análises de políticas públicas e promovendo o conhecimento livre para tornar a relação entre governo e sociedade mais transparente e participativa. Dentre as ações, construiu o Índice de Transparência da Covid-19, um indicador sintético composto por três dimensões: Conteúdo, Granularidade e Formato. O modelo de análise da OKBR (2020a, p.8-9) é apresentado por meio do Quadro 1.

O Conteúdo contempla parâmetros mínimos que podem auxiliar na produção de análises sobre a disseminação do novo coronavírus com os seguintes indicadores: idade ou faixa etária, sexo, status de atendimento, doenças preexistentes, ocupação de leitos, outras doenças respiratórias, testes disponíveis e testes aplicados. A Granularidade é a dimensão que avalia o detalhamento dos dados divulgados pelas autoridades, tendo microdado e localização como indicadores. Com o Formato avalia-se como os dados são disponibilizados, de modo específico são analisados: visualização, formato e série histórica.

Quadro 1 | Modelo de análise

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

Fonte: (OKBR, 2020a, pp.8-9).

Os indicadores de Conteúdo, da Granularidade e do Formato possuem, respectivamente, peso 1, peso 2 e peso 3 na composição do Índice. O Índice é representado em uma escala de 0 a 100, em que 0 é atribuído ao ente menos transparente, e 100 ao mais transparente. Os níveis de transparência foram definidos a partir de intervalos de pontuação, sendo os seguintes: opaco (0 – 19); baixo (20 – 39);

médio (40 – 59); bom (60 – 79); alto (80 – 100). A definição de um conjunto de dados e parâmetros para publicação contribuí para a padronização da divulgação de dados da pandemia no país, e, desta forma, pode contribuir para agilizar o trabalho interno dos órgãos públicos, bem como convidar outros setores da sociedade para construir soluções conjuntamente (OKBR, 2020a).

RESULTADOS

No primeiro levantamento, “90% dos avaliados não publicavam dados suficientes para acompanhar a disseminação da pandemia de Covid-19 pelo país, incluindo o governo federal.” Segundo a organização, somente Pernambuco contava com um nível alto de transparência (com 81 pontos de um total de 100, pelos critérios da avaliação). Do total, “onze estados ainda precisavam avançar na publicação de dados e foram considerados “opacos” com relação à Covid-19 (OKBR, 2020b, p. 2). De forma particular em relação aos indicadores, chamou a atenção “a ausência de informações sobre testes disponíveis” e sobre “taxa de ocupação de leitos: nenhum estado conta quantos leitos (sobretudo de UTIs) estão ocupados, em relação ao total disponível” (OKBR, 2020b, p. 2). A partir do primeiro levantamento, buscou-se analisar se houve alguma evolução, conforme Tabela 1, do quadro e/ou se os governos tomaram providências para tornar os portais mais transparentes.

A partir do segundo levantamento (OKBR, 2020c, p. 1) foi possível perceber que em

sete dias “15 estados passaram a publicar mais dados; apesar do incremento, 78% ainda não publicavam informações suficientes para monitorar a Covid-19”. Esta taxa foi de 90% na avaliação anterior. “Metade dos estados melhorou de alguma forma a disponibilização de dados sobre a pandemia, seja criando novas maneiras de acesso ou incrementando os meios já disponíveis” (OKBR, 2020c, p. 2). Por outro lado, “parte expressiva dos estados ainda publicava informações em meio a textos e notas para a imprensa, sem um padrão definido” (OKBR, 2020c, p. 4). Rondônia e São Paulo foram os destaques em termos de variação positiva. São Paulo passou a “publicar boletim epidemiológico detalhado e disponibilizou dados de seu painel em formato aberto”. Já Rondônia “passou a publicar boletim epidemiológico detalhado, ainda com frequência semanal” (OKBR, 2020c, p. 2). Por sua vez, o Estado do Ceará “deixou de publicar dados em formato aberto” (OKBR, 2020c, p. 4), sendo o destaque em variação negativa.

Tabela 1 | Evolução da pontuação nos Estados

Estados	1º levantamento (02-04-2020)	2º levantamento (08-04-2020)	Varição (1º e 2º levantamento)	3º levantamento (15-04-2020)	Varição (2º e 3º levantamento)	4º levantamento (22-04-2020)	Varição (3º e 4º levantamento)	5º levantamento (29-04-2020)	Varição (4º e 5º levantamento)
Acre	14	14	0	19	+5	38	+19	38	0
Alagoas	33	31	-2	36	+5	40	+4	60	+20
Amapá	10	10	0	67	+57	69	+2	86	+17
Amazonas	17	40	+23	48	+8	52	+4	57	+5
Bahia	33	33	0	33	0	52	+19	55	+3
Ceará	69	60	-9	95	+35	95	0	95	0
Distrito Federal	21	26	+5	29	+3	81	+52	81	0
Espírito Santo	10	10	0	93	+83	93	0	93	0
Goiás	14	19	+5	19	0	83	+64	86	+3
Maranhão	45	71	+26	74	+3	79	+5	79	0
Mato Grosso	31	43	+12	43	0	45	+2	45	0
Mato Grosso do Sul	45	43	-2	43	0	43	0	43	0
Minas Gerais	48	48	0	52	+4	52	0	88	+36
Pará	0	0	0	40	+40	43	+3	48	+5
Paraíba	10	40	+30	43	+3	43	0	81	+38
Paraná	10	24	+14	74	+50	76	+2	79	+3
Pernambuco	81	90	+9	95	+5	98	+3	98	0
Piauí	21	29	+8	71	+42	79	+8	76	-3
Rio de Janeiro	64	62	-2	74	+12	79	+5	79	0
Rio Grande do Norte	29	60	+31	67	+7	67	0	74	+7
Rio Grande do Sul	36	55	+19	55	0	60	+5	55	-5
Rondônia	0	38	+38	43	+5	90	+47	98	+8
Roraima	40	40	0	40	0	40	0	40	0
Santa Catarina	10	17	+7	52	+35	52	0	48	-4
São Paulo	31	69	+38	62	-7	64	+2	67	+3
Sergipe	10	12	+2	21	+9	43	+22	45	+2
Tocantins	50	48	-2	45	-3	45	0	50	+5

Fonte: Elaborado a partir dos dados da OKBR (2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f).

No terceiro levantamento (OKBR, 2020d, p. 1), “64% dos estados ainda não publicavam informação suficiente (nível “bom” ou “alto” no ranking)”. A taxa foi de 78% na segunda avaliação. “A terceira avaliação do Índice de Transparência da Covid-19 registrou mais avanços do que retrocessos na divulgação de dados dos estados: 71% dos entes melhoraram o desempenho, 21% mantiveram a pontuação anterior e os demais caíram no

ranking” (OKBR, 2020d, p. 2). Os destaques quanto à variação positiva foram Espírito Santo e Amapá. Espírito Santo “criou painel de visualização de dados, além de ter disponibilizado download da base detalhada (microdados) em formato aberto”, enquanto Amapá “criou painel de visualização de dados, além de ter disponibilizado download das bases de referência dos gráficos” (OKBR, 2020d, p. 3). Por outro lado, São Paulo saiu de uma

variação positiva na análise anterior para uma variação negativa nesta última análise, pois deixou de publicar boletim epidemiológico detalhado (OKBR, 2020d).

No quarto levantamento (OKBR, 2020e, p. 1), “46% dos estados ainda não publicavam informação suficiente (nível “bom” ou “alto” no ranking)”. A taxa foi de 64% na avaliação anterior. “Disponibilidade de painéis de visualização passou de 32% a 75% desde a primeira avaliação, mas somente metade dos estados permitiu acesso aos dados em formato aberto”. Além disso, “43% dos estados ainda não publicavam informação sobre Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG) ou outras doenças respiratórias”. Goiás, Distrito Federal e Rondônia foram os destaques na variação positiva. Goiás “passou a disponibilizar dados em formato aberto e painel de visualização, criado pela Controladoria Geral do Estado (CGE), em seu site principal sobre o novo coronavírus”. O Distrito Federal destacou-se por “criar painel de visualização de dados que permite download de microdados em formato aberto”. Já Rondônia “inseriu mais dados no painel e passou a disponibilizar microdados em formato aberto” (OKBR, 2020e, p. 4).

Depois de um mês de avaliações semanais, o quinto levantamento da (OKBR, 2020f) revelou melhora considerável no panorama

de divulgação de informações sobre o novo coronavírus pelos estados brasileiros. A taxa inicial nas categorias opaco, baixo e médio, que era de 90%, passou para 39% nesta última avaliação, além de nenhum estado se encontrar mais na faixa opaco e somente um estar no nível baixo. Por outro lado, se considerarmos apenas a categoria microdados, apenas 9 estados (33,33%) divulgam bases de dados para download do detalhamento. Da mesma forma, ainda que a divulgação da taxa de ocupação de leitos exclusivos para Covid-19 tenha melhorado, “falta de informação geral sobre a situação dos leitos nos estados evidencia problemas graves de gestão da informação” (OKBR, 2020f, p. 1). Os Estados de Minas Gerais e Paraíba foram os destaques em se tratando de variação positiva. Minas Gerais “passou a disponibilizar microdados no Portal de Dados Abertos e informações sobre ocupação de leitos de toda a rede de saúde em boletim”, já o Governo da Paraíba “criou painel de visualização e passou a disponibilizar informações sobre ocupação de leitos exclusivos para Covid-19 (OKBR, 2020f, p. 4). Feitas as inferências individuais por boletim, os resultados consolidados são apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 | Evolução da transparência: pontuação, nível e posição

Estado	02-04-2020			08-04-2020			15-04-2020			22-04-2020			29-04-2020		
	Pontuação	Nível	Posição	Pontuação	Nível	Posição	Pontuação	Nível	Posição	Pontuação	Nível	Posição	Pontuação	Nível	Posição
Acre	14	baixo	14	14	opaco	19	19	opaco	17	38	baixo	18	38	baixo	19
Alagoas	33	baixo	9	31	baixo	13	36	baixo	13	40	médio	17	60	bom	11
Amapá	10	opaco	15	10	opaco	21	67	bom	5	69	bom	9	86	alto	5
Amazonas	17	baixo	13	40	médio	10	48	médio	9	52	médio	13	57	médio	12
Bahia	33	baixo	9	33	baixo	12	33	baixo	14	52	médio	13	55	médio	13
Ceará	69	bom	12	60	bom	5	95	alto	1	95	alto	2	95	alto	2
Distrito Federal	21	baixo	12	26	baixo	15	29	baixo	15	81	alto	6	81	alto	6
Espírito Santo	10	opaco	15	10	opaco	21	93	alto	2	93	alto	3	93	alto	3
Goiás	14	baixo	14	19	opaco	17	19	opaco	17	83	alto	5	86	alto	5
Maranhão	45	médio	6	71	bom	2	74	bom	3	79	bom	7	79	bom	7
Mato Grosso	31	baixo	10	43	médio	9	43	médio	11	45	médio	15	45	médio	16
Mato Grosso do Sul	45	médio	6	43	médio	9	43	médio	11	43	médio	16	43	médio	17
Minas Gerais	48	médio	5	48	médio	8	52	médio	8	52	médio	13	88	alto	4
Pará	0	opaco	16	0	opaco	22	40	médio	12	43	médio	16	48	médio	15
Paraíba	10	opaco	15	40	médio	10	43	médio	11	43	médio	16	81	alto	6
Paraná	10	opaco	15	24	baixo	16	74	bom	3	76	bom	8	79	bom	7
Pernambuco	81	alto	1	90	alto	1	95	alto	1	98	alto	1	98	alto	1
Piauí	21	baixo	12	29	baixo	14	71	bom	4	79	bom	7	76	bom	8
Rio de Janeiro	64	bom	3	62	bom	4	74	bom	3	79	bom	7	79	bom	7
Rio Grande do Norte	29	baixo	11	60	bom	5	67	bom	5	67	bom	10	74	bom	9
Rio Grande do Sul	36	baixo	8	55	médio	6	55	médio	7	60	bom	12	55	médio	13
Rondônia	0	opaco	16	38	baixo	11	43	médio	11	90	alto	4	98	alto	1
Roraima	40	médio	7	40	médio	10	40	médio	12	40	médio	17	40	médio	18
Santa Catarina	10	opaco	15	17	opaco	18	52	médio	8	52	médio	13	48	médio	15
São Paulo	31	baixo	10	69	bom	3	62	bom	6	64	bom	11	67	bom	10
Sergipe	10	Opaco	15	12	opaco	20	21	baixo	16	43	médio	16	45	médio	16
Tocantins	50	Médio	4	48	médio	8	45	médio	10	45	médio	14	50	médio	14

Fonte: Elaborado a partir dos dados da OKBR (2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f).

Nota: Níveis de transparência: opaco (0 – 19); baixo (20 – 39); médio (40 – 59); bom (60 – 79); alto (80 – 100). (OKBR, 2020a).

Do primeiro para o quinto levantamento os destaques evolutivos ficaram com Rondônia (+98) e Espírito Santo (+83). Cabe inferir que Pernambuco não apresentou uma variação de destaque (+17), pois já apresentava nível alto desde o primeiro levantamento, mantendo-se nos demais. Próximos da pontuação máxima, Pernambuco, Ceará, Espírito Santo e Rondônia poderiam ser utilizados como benchmarking pelos demais estados. No geral foram percebidos avanços pelos estados

brasileiros em termos de pontuação e nível, impactando naturalmente nas respectivas posições no ranking. A maioria dos estados evoluiu no nível de transparência sobre a Covid-19 do primeiro para o quinto levantamento, o que mostra uma preocupação de alguns governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus. Alguns estados mantiveram seus níveis, e nenhum retrocedeu.

CONCLUSÕES

Em momentos de isolamento social decorrentes de pandemias, os cidadãos procuram na internet informações para que possam se inteirar da real situação. As rotinas estão sendo reinventadas, e alguns encontram nas TIC um apoio para manter o isolamento social. No contexto particular do estudo, pressupõe-se que os governos estaduais devem buscar o aperfeiçoamento dos portais para que possam cumprir sua função de tornar transparentes as informações públicas. Assim, a pesquisa teve por objetivo analisar a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros. Foram observados avanços na maioria dos estados em termos de pontuação e nível. Entretanto, ainda que os dados possam revelar uma preocupação de alguns governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus, e respondendo a própria indagação do título, percebe-se que os estados ainda devem evoluir em transparência das informações.

Foram analisados cinco boletins divulgados pela OKBR e, depois de um mês de avaliações semanais, a taxa inicial nas categorias opaco, baixo e médio, que era de 90%, passou para 39% nesta última avaliação, além de nenhum estado se encontrar mais na faixa opaco e somente um estar no nível baixo. Assume

relevos os estados de Pernambuco, Ceará, Espírito Santo e Rondônia que se aproximam da pontuação máxima e, como dito acima, poderiam ser utilizados como *benchmarking* pelos demais estados. Cabe notar que esses estados se localizam na região Nordeste e Norte e apenas um na região Sudeste, quando seria de se esperar que o melhor desempenho fosse ocorrer na região Sudeste e Sul como um todo, por suas melhores condições estruturais. A maioria dos estados evoluiu no nível de transparência sobre a Covid-19 do primeiro para o quinto levantamento, alguns mantiveram seus níveis, e nenhum retrocedeu. Se de um lado todos os estados divulgam informações sobre idade ou faixa etária, ainda há carência de informações sobre ocupação de leitos, testes disponíveis e detalhamento dos dados (microdados). De qualquer modo podemos inferir que isso pode se dever ao fato da situação de “guerra” que o sistema de saúde vem enfrentando, e agora um desafio nunca antes observado.

Os avanços detectados neste curto e tenso período de tempo pode nos servir de base para pensar a questão da transparência no Brasil de um ponto de vista mais estrutural. As respostas localizadas neste presente estudo indicam que foram, e estão sendo (até o presente momento, findando a primeira semana de maio), positivas. Tal fato pode se dever à magnitude e implicações que

a pandemia tem, afetando praticamente toda a população, o que mobilizou os governos a darem respostas em tempo célere à sociedade. Fica, então, a questão no ar se este episódio poderia se transformar em um ponto de inflexão no comprometimento dos governos aqui restritos aos estaduais e mobilização da sociedade para a construção de uma transparência mais efetiva. Certamente novas pesquisas são necessárias tanto no âmbito da Covid-19 como fora dele, em questões outras.

Quanto às limitações do estudo, a primeira delas diz respeito à velocidade com

que as mudanças na tecnologia e na própria estrutura dos portais eletrônicos ocorrem, isto é, os dados divulgados pela OKBR representam a realidade do período de coleta. Coletas posteriores poderão evidenciar outras evoluções/diagnósticos em transparência sobre a Covid-19. As mudanças ocorridas do primeiro para o quinto levantamento constata esta limitação. A escassez de estudos sobre a transparência relativa à pandemias dificulta comparativos com outros estudos e representa uma segunda limitação do estudo.

REFERÊNCIAS

BALL, C. What is transparency? **Public Integrity**, v. 11, n. 4, p. 293-308, 2009.

MARTINS, L. J.; OLIVIERI, C. Contratualização de Resultados: Fragilidades na Transparência e Baixa Accountability das Organizações Sociais. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 6, p. 1189-1202, 2019.

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.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Nota metodológica**. 2020a. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19V.2.pdf Acesso em: 26 abr. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Coronavírus: transparência em 90% dos estados brasileiros é insuficiente**. 2020b. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_1.pdf Acesso em: 26 abr. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Coronavírus: metade dos estados melhora em transparência**. 2020c. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_2.pdf Acesso em: 26 abr. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **78% dos estados ainda não divulgam taxa de ocupação de leitos**. 2020d. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_3.pdf Acesso em: 26 abr. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Apenas 4 estados publicam quantidade de testes disponíveis**. 2020e. Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_4.pdf Acesso em: 26 abr. 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). **Apenas 32% dos estados divulgam dados detalhados sobre Covid-19**. 2020f.

Disponível em: https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Transparencia-Covid19_Boletim_5.pdf Acesso em: 02 maio 2020.

PINHO, J. A. G. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770-782, 2013.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193-213, 2016.

SILVA NETO, J. H.; CARVALHO, J. R. M.; SILVA, E. D.; CARVALHO, E. K. M. A. Transparência Fiscal dos Municípios Mais Populosos do Estado de Pernambuco. **Teoria e Prática em Administração**, v. 9, n. 2, p. 64-76, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

CONTATO

Fabiano Maury Raupp

Professor Associado da Escola Superior de Administração e Gerência, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

E-mail: fabianoraupp@hotmail.com

José Antonio Gomes de Pinho

Professor Titular Aposentado Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.

Pesquisador EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

E-mail: jagp@ufba.br