



ARTIGOS

A TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL EM TEMPOS DE COVID-19: REFLEXÕES DO QUADRO BRASILEIRO

Jaedson Gomes dos Santos¹, Flávio Perazzo Barbosa Mota¹

1 - Universidade Federal da Paraíba

RESUMO

O campo da administração pública vem, ao longo dos anos, recebendo significativas contribuições de pesquisadores brasileiros dedicados ao estudo da transparência governamental. Todavia, a maior parte das pesquisas é direcionada para cenários de regularidade social. Ou seja, pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência nos momentos em que as organizações governamentais brasileiras lidam com crises e incertezas, como é o caso da atual pandemia gerada pela Covid-19. Logo, o objetivo deste ensaio é promover reflexões sobre questões já evidentes em torno de como a transparência governamental, na atual conjuntura, tem se desenvolvido. Ademais, espera-se também que os pontos de discussão, bem como as sugestões de agenda de pesquisa abordadas nesse trabalho, possam contribuir para o desenvolvimento de estudos dedicados ao tema da transparência governamental.

Palavras-Chave: transparência, informação, governos, crise, Covid-19.

Enviado em 16 de maio de 2020

Incluído no sistema em 17 de maio de 2020

Aprovado em 29 de maio de 2020

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

ABSTRACT

Over the years, the field of public administration has received significant contributions from Brazilian researchers dedicated to the study of government transparency. However, most of the research is directed to scenarios of social regularity. In other words, little is known about the phenomenon of transparency when Brazilian government organizations deal with crises and uncertainties, such as the current pandemic due to Covid-19. Therefore, the purpose of this paper is to promote reflections on some of the questions already perceptible about how government transparency in the current scenario has developed. Moreover, it is expected that the discussion points, as well as the research agenda suggestions in this paper, may contribute to the development of studies dedicated to the government transparency theme.

Keywords: transparency, information, governments, crisis, Covid-19.

A transparência é um dos principais fundamentos de um Estado democrático, além de um atributo que contribui para a percepção de uma boa gestão pública. Por pressuposto, quanto mais transparente um governo se mostra, mais responsável e responsivo ele se assume. Logo, se torna mais aberto a avaliações, críticas, sugestões e controles da sociedade. Dessa maneira, o tema da transparência pública está relacionado a uma série de outras discussões da área da administração pública. Ou seja, das políticas públicas, da participação social, da gestão fiscal e orçamentária, da inovação, dentre outros. Por isso, a informação gerada e disponibilizada pelo setor público é objeto de interesse de diversos setores e grupos com os mais variados propósitos, como os próprios governos, os movimentos e atores da sociedade civil organizada, as organizações do ramo jornalístico e até mesmo as entidades do setor privado.

Para dimensionar a importância da transparência governamental para o debate corrente sobre Estado e políticas públicas, é preciso citar a emergência do governo aberto, que faz parte de uma agenda global formalizada por meio da *Open Government Partnership*, no ano de 2011, agenda no qual o Brasil é uma nação signatária (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP, 2020). No contexto brasileiro, o principal avanço para a

transparência das organizações governamentais se deu, sobretudo, por questões legais e institucionais, com a promulgação da Lei nº 12,527 de 2011, também chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), que tem sido aplicada não apenas no nível federal, mas também em governos subnacionais (BATISTA, 2017).

Logo, paralelamente ao avanço prático, se desenvolve também o interesse acadêmico, principalmente, por parte dos estudiosos da área de administração pública. Isto é, buscam-se respostas e evidências científicas que ajudem a compreender como e por qual motivo as organizações governamentais têm se tornado mais transparentes ao longo do tempo. Há uma crescente e variada literatura tanto no âmbito internacional quanto nacional dedicada ao tema. Os estudos vão desde a comparação da transparência entre os governos ou organizações públicas (BAIRRAL; SILVA; ALVES, 2015), passando por outros que investigam fatores associados a um maior grau de transparência (SILVA; BRUNI, 2019), assim como pesquisas que se dedicam a entender as condições políticas, organizacionais e institucionais necessárias (BATISTA, 2017).

Todavia, apesar das significativas contribuições que a academia tem dado para o tema da transparência governamental, a grande maioria dessa produção científica,

para não dizer que toda ela, é naturalmente direcionada para análises em cenários de normalidade. Uma vez que crises são indeterminadas e inesperadas, pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência governamental em cenários excepcionais, como o da conjuntura atual, gerado pela pandemia da Covid-19. Por isso, muitas reflexões de pesquisa para o tema podem surgir, bem como ressignificar perguntas já respondidas em pesquisas anteriores.

Cabe aos estudiosos do tema, analiticamente falando, a compreensão de que dentro da lógica da transparência governamental, há uma série de novas questões postas, muito mais específicas. Isto é, os procedimentos adotados pelas organizações governamentais tendem a mudar, o comportamento dos agentes tomadores de decisão passa a funcionar sob outra lógica, o ritmo da tomada de decisão passa a ser muito mais acelerado e as demandas pela informação do setor público passam a ser mais ou menos intensas, assim como mais ou menos específicas sobre qual ou quais informações de interesse.

O objetivo deste ensaio, portanto, é promover reflexões sobre questões já evidentes em torno de como a transparência governamental tem se desenvolvido na atual conjuntura. Além disso, é intenção aqui apontar algumas possibilidades de pesquisas

e estudos que gerem contribuições para a área e promovam maiores explicações para um cenário tão excepcional quanto o atual. Na conjuntura brasileira, inserida na crise decorrente da pandemia da Covid-19, isso é particularmente importante diante de um contexto também marcado por aproximação com tendências autoritárias de gestão, fragilidade democrática e propagação de *fake news*.

Feitas essas ponderações iniciais, o cenário atual já revela alguns elementos aparentes, assim como algumas questões inquietantes, que trazem a reflexão sobre o comportamento das organizações governamentais e o papel da transparência numa crise sanitária como a atual. De modo mais direto, serão colocados em perspectiva cinco pontos que podem ser relevantes para a discussão.

O primeiro deles trata do próprio papel da informação do setor público para o debate atual que a sociedade promove a respeito da pandemia da Covid-19. Toda a discussão e qualquer questão subjacente do atual debate em voga é sustentada, em alguma medida, por uma informação governamental ou uma informação gerada a partir da ação/inação governamental. As pessoas conversam entre si sobre o número de casos, óbitos e outros assuntos relacionados. Já os jornais veiculam matérias sobre o avanço e as medidas de

enfrentamento da doença. Os especialistas fazem suas análises, e o ciclo continua com a informação do setor público, mesmo que indiretamente, sendo a base para tal.

O segundo ponto de discussão também trata da importância da informação para o momento atual, concentrando-se no setor mais específico das políticas públicas. Formular intervenções governamentais baseadas em evidências sistematizadas e oriundas de conhecimento especializado as torna mais suscetíveis a serem efetivas, conforme o que é objetivado. Para as políticas da área da saúde então, em um quadro de calamidade nacional, a boa informação disponível para os tomadores de decisão nos governos e em outras organizações sociais se torna ainda mais urgente, já que, por pressuposto, o ponto fundamental é salvar vidas.

Como terceiro ponto, observa-se que o cenário de crise instalada tem, de certo modo, borrado a noção habitual do fluxo entre demanda e oferta na transparência governamental. Possivelmente, a demanda que se coloca agora para as organizações públicas é muito maior e mais intensa que a costumeira. Ou seja, não apenas pela gravidade do cenário, mas também pela parcela de atores, urgentemente interessados, por dados e informações. Para exemplificar, o setor jornalístico passa a

acompanhar mais de perto os protocolos que os governos adotam. Já as entidades de controle do Estado e da sociedade civil, certamente, se atentam para a fiscalização de recursos públicos direcionados na crise. Por fim, os governos de diferentes esferas demandam dados uns dos outros, para poderem emitir à sociedade quadros situacionais e as medidas que serão tomadas, emulando para o âmbito informacional as relações e conflitos federativos presentes no arranjo institucional descentralizado do Estado brasileiro e do Sistema Único de Saúde.

No quarto ponto de discussão, a ênfase recai sobre as demandas por informação do setor público. Isto é, elas têm sido mais específicas durante a pandemia e dentro de uma perspectiva de demanda cumulativa e evolutiva. Com o avanço do número de casos e óbitos, por exemplo, o combate à pandemia tem pautado (*agenda setting*) o debate público. A cobrança, então, é que as organizações governamentais priorizem e direcionem esforços em disponibilizar, de modo mais célere, informações para este assunto. O número de infectados, que inicialmente era o dado que dimensionava o quadro da Covid-19 no país, tem, com o passar dos dias, sido acompanhado pela demanda por outros tipos de dados, como o número de óbitos, de pessoas recuperadas da doença, de testes disponíveis, de testes

realizados, de leitos disponíveis, as ações empreendidas, a quantidade de recursos públicos aplicados, dentre outros.

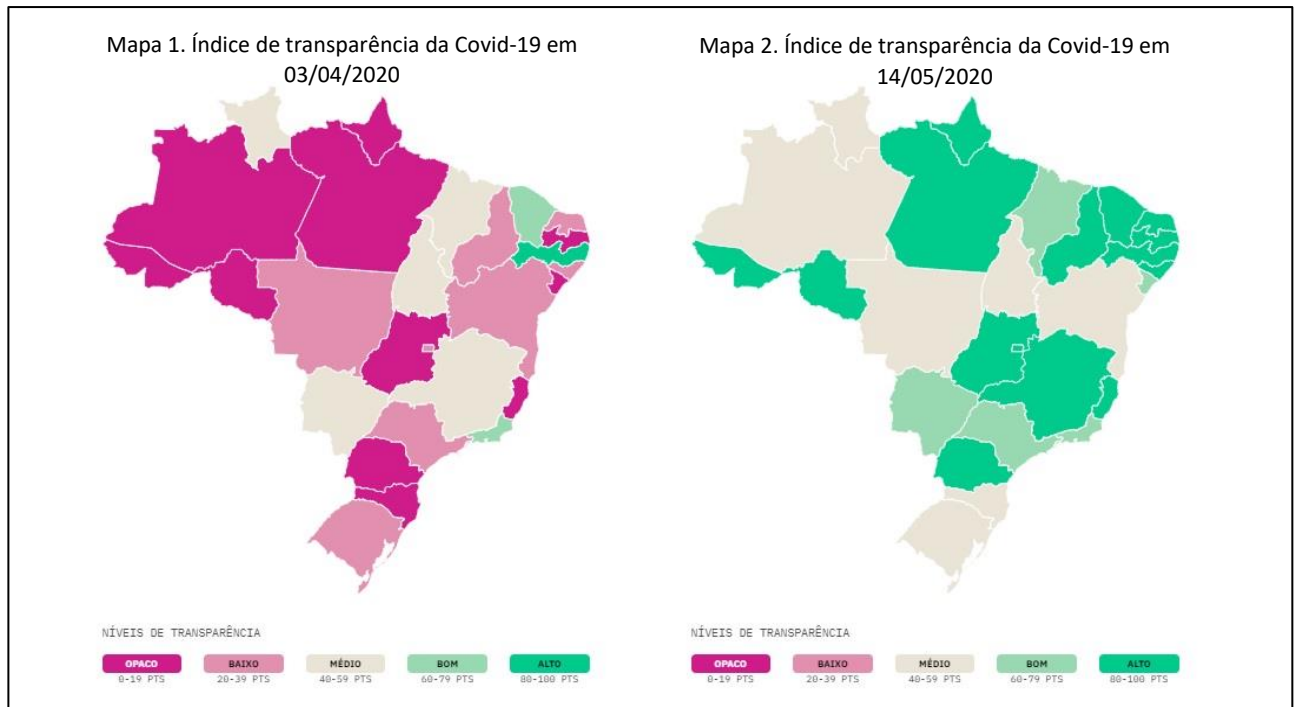
O quinto e último ponto de discussão diz respeito à resposta que os governos têm dado para as demandas por dados e informações no atual momento do país. Como é de se esperar, ainda são poucos os dados disponíveis que permitam análises e comparações mais robustas sobre o desempenho dos governos no quesito transparência na pandemia. Algumas iniciativas, contudo, permitem verificar a situação dos governos estaduais. Isso é viável por meio do trabalho de organizações da sociedade civil. Um deles é o realizado pela *Open Knowledge Brasil*, que construiu o Índice de transparência da Covid-19 para medir a qualidade dos dados relacionados à pandemia, divulgados nos portais oficiais dos governos estaduais e do governo federal (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2020).

O Índice de transparência da Covid-19 varia em uma pontuação de 0 a 100, com cinco níveis de classificação do desempenho dos governos. Ou seja, é possível enquadrar em um nível “opaco” (0 a 10 pontos), “baixo” (20

a 39 pontos), “médio” (40 a 59 pontos), “bom” (60 a 79) ou “alto” (80 a 100 pontos). Um panorama objetivo da resposta dos governos pode ser observado a partir dos Mapas apresentados na Figura 1, que mostram os índices para a primeira avaliação realizada, em período mais inicial da pandemia no Brasil, assim como para a última avaliação realizada até o momento de escrita deste texto.

Conforme o Mapa 1, é possível verificar que, nas primeiras semanas da pandemia no Brasil, a maior parte dos governos estaduais apresentam níveis opaco ou baixo, divulgando dados não tão qualificados relativos à pandemia. Já observando o Mapa 2, é evidente a resposta dos governos estaduais e a evolução do quadro da transparência relacionada aos assuntos que tratam da Covid-19. Estes dados mostram, de maneira geral, que os governos estaduais têm, até então, entendido o desafio que lhes é posto na atual conjuntura. Além disso, também sugerem que, em quadros de normalidade, as organizações públicas poderiam ser mais transparentes ou evoluir mais rapidamente em termos de abertura de dados.

Figura 1 | Mapas do índice de transparência da Covid-19 no Brasil.



Fonte: Open Knowledge Brasil (2020).

Em resumo, o atual cenário, devido às suas particularidades, se torna desafiador para a comunidade acadêmica especializada no tema. Há perguntas e questões provocativas que necessitam de atenção dos pesquisadores, para que se avance no entendimento desse tipo de fenômeno, principalmente, considerando que este é um momento histórico para a sociedade brasileira e, conseqüentemente, um cenário diferente para a atuação dos governos. Logo, embora os cinco pontos levantados aqui neste texto, muito provavelmente, não sejam suficientes para explicar todas as questões relevantes para o tema da transparência na atual conjuntura, eles podem servir como

pontapé inicial para outras reflexões e análises.

Por exemplo, é possível sugerir uma agenda de estudos que investiguem se o aumento da transparência nos governos é causado pelo acentuamento da crise (aumento de pessoas infectadas e de óbitos, por exemplo). Já outras pesquisas podem incluir análises sobre como as burocracias governamentais têm se mobilizado e se organizado para atender a esta nova demanda por dados e informações públicas, ou investigações que mapeiem os diferentes atores demandantes, ou que classifiquem as instituições e os modelos de governança estruturados para abertura de dados sobre a pandemia. Por fim, considera-se, como cenário ideal, que as

próximas pesquisas desenvolvidas pela comunidade acadêmica e voltadas para a transparência em tempos de Covid-19 estejam relacionadas, com os pesquisadores

formando redes e dialogando entre si, no intuito de, assim, tentar gerar melhores contribuições para o campo da administração pública.

REFERÊNCIAS

BATISTA, Mariana. **A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos**. Brasília: Enap, 2017.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun. 2015.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (Brasil). **Índice de transparência da Covid-19**. 2020. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/>. Acesso em: 13 maio 2020.

OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. Open Govern Partnership Members. 2020. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/our-members/govpartnership.org/>. Acesso em: 15 maio 2020.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, abr. 2019.

CONTATO

Jaedson Gomes dos Santos

Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB), João Pessoa, PB, Brasil.

E-mail: jaedson_2029@hotmail.com.

Flávio Perazzo Barbosa Mota

Universidade Federal da Paraíba (DGP/PGPCI/UFPB), João Pessoa, PB, Brasil.

E-mail: flavio.perazzo@academico.ufpb.br.