

DIREITO À TRANSPARÊNCIA EM TEMPOS DE PANDEMIA:

Análise de boletins epidemiológicos de municípios mineiros


TRANSPARENCY RIGHT IN PANDEMIC TIMES:

Analysis of epidemiological bulletins from municipalities in Minas Gerais

Renata Cristina Nogueira Santos

Universidade Federal da Bahia

nogueira.renatacs@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/8247575571802827>

RESUMO: O presente artigo buscou analisar a materialização do direito à transparência relacionada a informações sobre a pandemia do novo coronavírus em 6 municípios norte-mineiros da microrregião de Janaúba, a partir da análise de boletins epidemiológicos divulgados por suas secretarias de saúde. Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva de natureza qualitativa e quantitativa que utilizou protocolo de observação com base no modelo de análise desenvolvido pela OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Por meio do levantamento dos dados foi possível constatar que 4 municípios apresentaram índices de transparência opaco e baixo, um município apresentou índice médio, e um município apresentou índice bom. De modo geral, tais municípios precisam, ainda, evoluir no que diz respeito a transparência das informações relacionadas à pandemia do novo coronavírus em suas áreas de abrangência, permitindo que tal direito seja acessível aos cidadãos.

Palavras-chave: Transparência, pandemia, acesso à informação.

ABSTRACT: This article sought to analyze the materialization of the right to transparency related to information about the pandemic of the new coronavirus in 6 municipalities in the north of Minas Gerais in the micro region of Janaúba, based on the analysis of epidemiological bulletins released by their health departments. This is exploratory and descriptive research of qualitative and quantitative nature that used an observation protocol based on the analysis model developed by OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Through the survey of the data it was possible to verify that 4 municipalities presented opaque and low transparency indexes, one municipality presented average index, and one municipality presented good index. In general, these municipalities still need to evolve with respect to the transparency of information related to the pandemic of the new coronavirus in their areas of coverage, allowing such a right to be accessible to citizens.

Keywords: Transparency, pandemic, access to information.

1. INTRODUÇÃO

Desde a declaração do novo coronavírus como pandemia, ocorrida em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (WHO, 2020), o modo de vida das pessoas tem sido alterado em sua essência. As rotinas estão sendo reinventadas e as tecnologias têm sido o modo de a sociedade se comunicar. Esforços no sentido de conter a doença têm ocorrido nos quatro cantos do mundo e, nesse contexto, o direito à transparência das informações sobre o coronavírus tem atraído as atenções das sociedades e tem sido palco para debates no mundo jurídico e fora dele.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ao garantir o direito à transparência com o direito de acesso à informação previsto no art. 5º, XXXIII, e do dever de publicidade dos atos por parte da administração pública, previsto no Art. 37, caput. estabeleceu que o direito à transparência passou a ser a regra, e o sigilo a exceção. Posteriormente com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11, doravante LAI) os temas relacionados a transparência, acesso à informação e publicidade na administração pública ganharam ainda mais importância.

No contexto de emergência de saúde pública, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que direito à transparência tem se relacionado diretamente com o direito à saúde, na medida que sem o primeiro – direito à transparência – a condução de medidas de combate à disseminação do vírus fica prejudicada, afetando o segundo – direito à saúde (BRASIL, 2020).

A Ordem dos Advogados do Brasil na petição inicial que compõe a ADI 6351/2020, que discute a questão da transparência de informações pelo poder público durante a pandemia do novo coronavírus, afirma que no momento de combate ao coronavírus é necessário a maior transparência possível por parte da administração pública, visto que é por meio dela que os cidadãos e profissionais estarão mais bem informados e, conseqüentemente, mais preparados para enfrentar essa crise gerado pela doença (BRASIL, 2020). Assim, o direito à transparência seria um pressuposto para o exercício da cidadania.

Para avaliar a transparência em relação ao coronavírus, a OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR), também conhecida como “Rede pelo Conhecimento Livre”, uma

organização da sociedade civil que desenvolve projetos de conhecimento livre e transparência, desenvolveu uma metodologia de análise da transparência ativa dos entes estatais por meio da análise de seus boletins epidemiológicos e as informações contidas neles (OKBR, 2020a). Por meio dessa metodologia, é possível verificar, empiricamente, o nível de transparência de cada ente estatal, o que vem contribuindo nas pesquisas e discussões sobre transparência pública em relação ao coronavírus.

Em observação a esses novos debates sobre o direito à transparência em tempos de pandemia do novo coronavírus, a questão que emergiu para basear a presente investigação foi definida da seguinte forma: **como se caracteriza a transparência pública dos municípios norte-mineiros da microrregião de Janaúba com mais de 10 mil habitantes?** Especificamente o que se pretendeu foi desenvolver um ranking da transparência das informações relacionadas ao novo coronavírus desses Municípios por meio da metodologia da OKBR, de modo a observar se esses municípios têm garantido que o direito à transparência dessas informações sejam disponibilizadas à sociedade.

Foram selecionados os seguintes municípios: Janaúba, Jaíba, Monte Azul, Espinosa, Porteirinha, Mato Verde. Todos municípios da microrregião norte-mineira de Janaúba com mais de 10 mil habitantes (IBGE, 2019). O recorte espacial se justifica por serem municípios norte-mineiros que carecem de hospitais públicos, recorrendo ao Hospital Regional de Janaúba que proporciona atendimento a todos os municípios dessa microrregião (JANAÚBA, 2011), o que torna necessário a exploração de suas realidades locais e avaliação de transparência de informações relacionadas ao novo coronavírus em cada um deles a fim de subsidiar a qualificação a gestão e atendimento do Hospital Regional.

A escolha pelo modelo de análise da OKBR se justifica por ser um modelo atualizado sobre transparência no contexto de pandemia e por ter sido aplicado com sucesso em algumas pesquisas, como a de Raupp e Pinho (2020) e de Santos e Mota (2020).

A presente pesquisa é classificada quanto aos fins como pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa e quantitativa e, quanto aos meios, como pesquisa de campo com uso da técnica de observação sistemática, a partir de evidências empíricas de boletins epidemiológicos divulgados pelas duas cidades e com base num protocolo de observação extraído da OKBR (2020b).

Acredita-se que a relevância dessa pesquisa se dá pela pandemia do novo coronavírus em si ser um fenômeno novo, multifacetado e que demanda investigações interdisciplinares.

Espera-se que este trabalho supra uma lacuna existente em relação a transparência em tempos de pandemia do novo coronavírus analisados em pequenos municípios, considerados como tal aqueles com menos de 50 mil habitantes.

O presente artigo está estruturado em introdução, fundamentos teóricos, metodologia, resultados, considerações finais e referências.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS/DESENVOLVIMENTO

2.1 Direito à transparência

A elaboração da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se deu após um longo período em que a restrição e controle de informações públicas pelo Estado era a regra. Com a redemocratização, os constituintes se viram na necessidade de repensar o modo no qual as informações públicas eram postas à sociedade. (SILVA, 2017)

O direito à transparência ergue-se, assim, articulado constitucionalmente com o direito de acesso à informação e do dever de publicidade dos atos por parte da administração pública, previstos no art. 5º, XXXIII, como direito fundamental, e no Art. 37, caput. Vejamos tais previsões constitucionais:

“Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;” (BRASIL, 1988)

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.” (BRASIL, 1988)

Com base em tais disposições constitucionais, diferentemente do que ocorria no período da ditadura militar, o direito à transparência passou a ser a regra, e o sigilo a exceção, restrita a casos de imprescindibilidade à segurança da sociedade e do Estado. Cunha Filho e Xavier (2014) explicam essa máxima da transparência das informações públicas:

“O conteúdo normativo deste princípio implica no estabelecimento de presunção em favor da publicidade de informações públicas, a qual vincula a atividade de todos os órgãos públicos. Assim, a aplicação deste princípio implica que requerimentos de acesso à informação somente podem ser denegados quando a autoridade pública demandada demonstrar concretamente que a sua publicação pode trazer risco de dano

substancial a um direito constitucional ou legalmente protegido.” (CUNHA FILHO e XAVIER, 2014. p. 108)

Contudo, apesar da previsão clara e bem intencionada do texto constitucional, o direito à transparência carecia de um marco regulador que materializasse parâmetros e procedimentos para que a transparência ocorresse.

Para Bairral, Silva e Alvez (2015), embora a temática da transparência tenha ganhado visibilidade no Brasil com a Constituição da República de 1988, foi com a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011) que o tema da transparência começou ser tratado com mais seriedade pelos gestores públicos. Com a Lei de Acesso à Informação, doravante LAI, a transparência deixou de ser um aspecto subjetivo de cumprimento pelos gestores, passando a ter critérios objetivos para sua materialização, tendo como destaque a utilização de meios eletrônicos para a ampla divulgação de informações de interesse da sociedade, buscando promover a “cultura do acesso”, termo que Andrade, Raupp e Pinho (2017) utilizam ao se referir a institucionalização da transparência por meio da internet. Vejamos o Parágrafo segundo do Art. 8º da LAI que trata desse ponto:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Embora considera-se que os sites sejam usualmente os instrumentos legítimos de informações de instituições públicas, no âmbito dos estudos da comunicação política, o uso das redes sociais como meio de transparência e controle social tem crescido desde 2014 (DOS SANTOS e TAVARES, 2016). Com o advento da WEB 2.0 e das redes sociais, as relações de consumo de informações pela sociedade também tem se alterado (CARVALHO, 2011), assim é preciso pensar novas formas de comunicação que promovam um diálogo mais eficiente entre a administração e os atores sociais.

Reforça esse entendimento Cruz, Ferreira, Silva e Macedo (2012), de que as relações de comunicação, informação e publicidade tem sido modificadas com o advento da tecnologia de informação e da internet, o que faz com que a Administração Pública também deva se adequar a essa nova realidade, adaptando os instrumentos de transparência e os meios com que presta informações e se adaptando às novas exigências sociais a prestação de contas. Assim, é

obrigatório conforme a LAI o uso de sites oficiais pela administração pública como instrumentos para geração de publicidade, mas a transparência não se limita a eles, devendo a administração utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem.

Jordão (2011) considera a “cultura do acesso” como um conjunto de esforços para despertar a consciência social de que as informações gerenciadas pela administração pública são de interesse social, devendo o Estado disponibilizá-las de maneira compreensível, objetiva e tempestiva. Ainda, segundo o autor, na cultura do acesso, a transparência possibilita uma melhor tomada de decisões por parte dos gestores e há uma maior confiança da população na condução do interesse público pelo Estado.

A Lei de Acesso à Informação trouxe, ainda, um grande avanço ao direito à transparência no Brasil prevendo duas dimensões da transparência: transparência ativa e transparência passiva. A primeira diz respeito a uma postura proativa dos entes públicos, de publicizar seus atos, de ofício, sem provocação. A segunda, diz respeito à obrigatoriedade de os entes públicos fornecerem informações quando provocados (FERREIRA, 2014). Um caminho para avaliar a transparência ativa de um ente da administração pública é por meio da verificação empírica de sites oficiais ou outros meios de publicidade, analisando se o ente atende aos critérios mínimos da LAI (ANDRADE et. al, 2017).

Ainda na perspectiva constitucional, em relação à publicidade, o parágrafo primeiro do mesmo artigo prevê, ainda, que a publicidade deve possuir caráter educativo, informativo e de orientação social (BRASIL, 1988). Para Platt Neto et al. (2009), a publicidade é um dos elementos da transparência, juntamente aos elementos compreensibilidade e utilidade das informações. Segundo eles, o elemento publicidade está relacionado a dar ampla divulgação de informações e garantir acesso a elas. O elemento compreensibilidade está relacionado à administração pública utilizar uma linguagem que seja entendida para passar as informações. O elemento utilidade das informações está relacionado a relevância, comparabilidade e confiabilidade das informações e dados apresentados (PLATT NETO et al., 2009).

Raupp e Pinho (2020) afirmam que a construção da transparência no Brasil tem sido um processo bastante complexo e difícil, visto que envolve um papel da sociedade mais ativo, de exigir que as informações sejam publicizadas, o que não tem sido mostrado no nosso processo histórico. Além disso, envolve governos responsivos e engajados em demonstrar clareza na

condução da coisa pública, o que também falta em nossa trajetória histórica (Raupp e Pinho, 2020).

Sacramento e Pinho (2016) entendem que a mitigação da transparência no Brasil tem relação direta com o patrimonialismo que perpetua desde a base da gestão pública brasileira até os dias de hoje. Falta, assim, uma cultura de transparência que precisa ser incentivada e continuamente construída, não só pelos nossos governantes, como por toda a sociedade. Bellver e Kaufmann (2005), consideram o direito à transparência e o acesso à informação como preceitos tão importantes que os consideram direitos humanos fundamentais em sociedades democráticas. Para Matias-Pereira (2006) a transparência do Estado acontece e torna as relações Estado-sociedade civil mais democráticas quando o cidadão tem acesso à informação governamental de forma clara, tempestiva e inteligível.

2.2 Transparência em meio à pandemia do novo coronavírus

Desde o início da pandemia no novo coronavírus, o Ministério da Saúde vinha divulgando informações relacionadas à doença em Boletins Epidemiológicos, “publicações de caráter técnico-científico, acesso livre, formato eletrônico com periodicidade mensal e semanal para os casos de monitoramento e investigação de doenças específicas sazonais” (FIOCRUZ, 2020, p. 1). Em geral, vinham sendo apresentadas informações relacionadas à evolução da contaminação da doença no Brasil, o número de óbitos, locais onde a doença estava crescendo, recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras. Através desses boletins, a administração pública, por meio dos seus gestores, tem a possibilidade de identificar a evolução dos quadros e orienta a tomada de decisões (FIOCRUZ, 2020).

Em 06 de junho de 2020, o Ministério da Saúde alterou a forma de divulgação de informações sobre o coronavírus, deixando de informar o número acumulado de mortes e casos registrados nas últimas 24 horas, como até então vinha sendo feito (BBC, 2020). A decisão da alteração, ocorrida no dia em que o país ultrapassou 35 mil mortes, reacendeu os debates sobre o direito à transparência, direito à saúde, e as possíveis consequências dessa omissão na contínua construção em um estado democrático de direito.

De modo similar, os estados e os municípios, por meio de suas secretarias de saúde, têm divulgado informações sobre o coronavírus em suas áreas de abrangência por meio de boletins epidemiológicos. Essa divulgação local/regional feita pelos estados e municípios tem

contribuído para a qualificação do sistema de saúde, no sentido de reorganizar o funcionamento do Sistema único de Saúde (SUS), na medida em que leva em consideração especificidades locais, sociais, políticas e epidemiológicas de cada localidade (BEZERRA, 2009). Em se tratando de um país com dimensões continentais e realidades muito distintas, a avaliação de dados locais tem sido necessária para subsidiar a tomada de decisões mais eficientes pelos gestores (OLIVEIRA, 2020).

Em se tratando de municípios de pequeno porte (menos de 10 mil habitantes), e de porte médio (entre 10 mil e 50 mil habitantes) (IBGE, 2011) há ainda peculiaridades do sistema de saúde a serem levadas em consideração: o quantitativo de hospitais públicos disponíveis nessas regiões. No caso da microrregião de Janaúba, no norte de Minas Gerais, compete ao Hospital Regional do município de Janaúba proporcionar atendimento a todos os municípios dessa microrregião (JANAÚBA, 2011). Dessa maneira, a transparência de informações relacionadas ao novo coronavírus se faz necessária em cada um desses municípios para uma melhor gestão e qualificação do atendimento pelo Hospital Regional. É o que será investigado neste trabalho.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa buscou analisar empiricamente o boletim epidemiológico do dia 13 de Julho de 2020, data da coleta de dados, publicado por seis cidades norte mineiras com mais de 10 mil habitantes da microrregião de Janaúba, quais seja, Janaúba, Jaíba, Monte Azul, Espinosa, Porteirinha, Mato Verde.

Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, de natureza qualitativa e quantitativa e com uso da técnica de observação sistemática a partir de evidências empíricas de instrumentos de transparência das seis cidades. De acordo com Gil (2002), a observação sistemática é um tipo de pesquisa caracterizada pela utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Para tal, o protocolo de observação e modelo de análise utilizados nesta pesquisa foram extraídos da OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR), uma organização da sociedade civil que busca desenvolver projetos de conhecimento livre e transparência. (OKBR, 2020a).

O modelo de análise possui três dimensões: conteúdo, granularidade e formato. A dimensão “conteúdo” apresenta os seguintes indicadores: idade ou faixa etária, sexo, status de atendimento, doenças preexistentes, ocupação de leitos, outras doenças respiratórias, testes

disponíveis, testes aplicados. A dimensão “granularidade” apresenta os seguintes indicadores: microdado e localização. A dimensão “formato” possui os seguintes indicadores: visualização, formato aberto, série histórica. A cada indicador foi atribuída uma pontuação de 0 a 1, conforme verificação do indicador no boletim epidemiológico.

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 município 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 município dispõe	0 = não apresenta; 1 = apresenta
	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

Granularidade	Microdado	Cada caso é um registro	0 = não apresenta; 0,5 = apresenta de um grupo de casos; 1 = apresenta
	Localização	Nível de agregação geográfica dos casos divulgados	estado = 0; cidade = 0,5; bairro, distrito ou hospital = 1
Formato	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, 2020b, p. 8-9)

Para o cálculo da pontuação final, considerou-se que cada dimensão possui um peso específico:

Quadro 2 – Dimensões e pesos

Dimensão	Peso
Conteúdo	1
Granularidade	2
Formato	3

Fonte: elaborado pela autora.

Por fim, o índice é representado numa escala de 0 a 100, em que 0 é atribuído ao ente menos transparente e 100 atribuído ao ente mais transparente. Os níveis de transparência foram definidos com base na pontuação obtida, conforme a fórmula “cálculo do índice de transparência, e os resultados categorizados da seguinte maneira: opaco (0 a 19), baixo (20 a 39), médio (40 a 59), bom (60 a 79) e alto (80 a 100).

Imagem 1 – Cálculo do índice de transparência

Cálculo do Índice
$\left(\frac{\text{Conteúdo} + (2 \times \text{Granularidade}) + (3 \times \text{Formato})}{\Sigma \text{Pontos possíveis}} \right) \times 100$

Fonte: (OKBRb, 2020, p. 3)

Ressalta-se que, embora haja uma preocupação com a privacidade e proteção de dados pessoais de pessoas atendidas pelo sistema de saúde, o índice utiliza informações de dados abertos, respeitando a Lei Federal n. 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A coleta de dados aconteceu no dia 13 de Julho de 2020 e foram selecionados um boletim de cada município, sendo seis boletins analisados no total. A seguir serão apresentados os resultados verificados.

4. RESULTADOS

Inicialmente cumpre ressaltar que não foi possível localizar boletins epidemiológicos no site oficial de três dos municípios objeto da pesquisa: Mato Verde, Porteirinha e Monte Azul. Assim, os dados foram coletados a partir de postagens da rede social “instagram” oficial dos municípios, onde boletins epidemiológicos, em formato de mídia digital, têm sido postados. Os dados dos demais municípios foram coletados de seus sites oficiais.

Conforme visto, a Lei de Acesso à Informação exige o uso de sites oficiais pela administração pública como instrumentos para geração de publicidade, mas a transparência não se limita a eles, devendo a administração utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem. Assim, para fins de verificação empírica de transparência ativa, considerou-se as redes sociais também como instrumentos para geração de publicidade, visto que, são instrumentos oficiais de publicidade e transparência da administração pública (CARVALHO, 2011; CRUZ, et. al, 2012) e dão publicidade aos boletins epidemiológicos da pandemia do novo coronavírus, objeto desta análise, de onde serão coletados os dados.

Verificou-se que o município de Mato Verde não tem postado boletins epidemiológicos com frequência (diariamente), sendo o último boletim epidemiológico encontrado datado do dia

27 de junho de 2020. Os demais municípios têm mantido regularidade diária de divulgação de informações.

Coletados os dados da plataforma mencionada e aplicados à fórmula “Cálculo do índice de transparência” da Imagem 1, foi encontrado o índice de transparência dos seis municípios analisados.

Tabela 1 – Pontuação dos municípios

Município	CONTEÚDO								GRANULARIDADE		FORMATO			TOTAL COM PESOS	ÍNDICE (SOMA/13 X 100)
	Idade ou Faixa etária	Sexo	Status de atendimento	Doenças Preexistentes	Ocupação de leitos	Outras doenças respiratórias	testes disponíveis	testes aplicados	micro dados	localização	visualização	formato aberto	série histórica		
Janaúba	1	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	0	1	16	76,1904762
Jaíba	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1	1	0	0	12	57,1428571
Monte Azul	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	7	33,3333333
Espinosa	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	5	23,8095238
Porteirinha	0	0	1	0	0	1	0	1	0,5	0	0	0	0	4	19,047619
Mato Verde	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	3	14,2857143

Fonte: Elaborado pela autora.

Das três dimensões analisadas, os municípios apresentaram melhores médias em conteúdo (média 0,5), e granularidade (média 0,45). A pior média de notas foi atribuída à dimensão formato (média 0,22). Destaca-se, ainda, os indicadores que não foram atendidos por nenhum dos seis municípios: doenças preexistentes, número de testes disponíveis, e disponibilização de dados em formato aberto.

Na sequência, foi elaborado um ranking entre os municípios analisados com base nos dos resultados obtidos no “Cálculo do índice de transparência” e respectiva classificação obtida conforme metodologia da OKBR.

Tabela 2 – Ranking de transparência dos Municípios da Microrregião de Janaúba

Município	Posição	ÍNDICE	Classificação da transparência
Janaúba	1º	76,19047619	bom
Jaíba	2º	57,14285714	médio
Monte Azul	3º	33,33333333	baixo
Espinosa	4º	23,80952381	baixo
Porteirinha	5º	19,04761905	opaco
Mato Verde	6º	14,28571429	opaco

Fonte: Elaborado pela autora.

Verificou-se que apenas o município de Janaúba apresenta índice de transparência bom, Jaíba apresenta o índice de transparência médio, Montes Azul e Espinosa apresentam o índice de transparência baixo e Porteirinha e Mato Verde apresentam o índice de transparência opaco. Realizando-se nova análise de dados em estatística descritiva com base nos índices demonstrados na Tabela 2, foram encontrados os seguintes resultados:

Imagem 2 – Estatística descritiva

Coluna1	
Média	37,3015873
Erro padrão	9,944415941
Mediana	28,57142857
Modo	#N/D
Desvio padrão	24,35874485
Variância da amostra	593,3484505
Curtose	-0,54919875
Assimetria	0,951304399
Intervalo	61,9047619
Mínimo	14,28571429
Máximo	76,19047619
Soma	223,8095238
Contagem	6

Fonte: Elaborado pela autora.

A média de transparência dos municípios analisados de 37,30 permite classificá-la, conforme metodologia da OKBR, como baixa (20 a 39). O modo indica que não há repetição de pontuação obtida pelos municípios. A curtose do TCU é platicúrtica, ou seja, inferior a zero, demonstrando uma distribuição mais espalhada de valores em relação à distribuição normal da amostra (HAIR, ANDERSON, BABIN, TATHAM, BLACK, 2009). Pode-se considerar que a variância da amostra é alta, considerando a média encontrada e o valor mínimo e máximo da amostra.

Por meio dos resultados encontrados, verificou-se que alguns municípios não têm atendido à Lei de Acesso à informação no que tange à obrigatoriedade de divulgar informações de interesse público em seus sites oficiais, prejudicando a Cultura do Acesso (JORDÃO, 2011;

ANDRADE, et. al, 2017). Assim, tais municípios, de acordo com Platt Neto et al. (2009) não atendem adequadamente ao elemento da transparência publicidade - relacionado a dar ampla divulgação de informações e garantir acesso a elas, e ao elemento utilidade das informações - relacionado a relevância, comparabilidade e confiabilidade das informações e dados apresentados.

Constatou-se que dois municípios analisados apresentaram índice de transparência opaco (0 a 19), quais sejam Porteirinha e Mato Verde, e dois municípios apresentam índice de transparência baixo (20 a 39), Monte Azul e Espinosa. Para esses municípios, é necessário melhorar a maneira como tem realizado a transparência de informações relacionadas à pandemia do novo coronavírus em suas regiões de abrangência. Os municípios de Jaíba e Janaúba que apresentaram respectivamente índices de transparência médio (40 a 59) e bom (60 a 79), devem se atentar aos indicadores ainda não atendidos na disponibilização de informações sobre a doença em seus boletins epidemiológicos, tais como doenças preexistentes, número de testes disponíveis e formato aberto, para que a transparência seja aprimorada.

Conforme Bezerra (2009), quanto mais detalhes de especificidades locais, sociais e epidemiológicas os boletins fornecerem, melhor será a qualificação do sistema e saúde e no caso da microrregião de Janaúba, subsidiará a tomada de decisões mais eficientes pelos gestores (OLIVEIRA, 2020) do Hospital Regional que atende a região.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS/CONCLUSÃO

Em um período em que uma pandemia muda o modo de vida de toda uma sociedade, os cidadãos buscam por informações para se sentirem mais seguros, ou ao menos, cientes da situação de seus municípios a fim de tomar medidas mais adequadas para se protegerem. A transparência, nesse momento vivido, é uma grande aliada no combate à disseminação da doença. Desse modo, o que se espera dos gestores públicos é que informações seguras, tempestivas e o mais detalhadas possíveis sejam acessíveis a todos aqueles que a buscam.

Assim, a presente pesquisa teve como foco analisar o nível de transparência de seis municípios norte-mineiros da microrregião de Janaúba com mais de 10 mil habitantes, com base na metodologia da OKBR, criando-se um ranking de transparência entre eles. Embora dois municípios tenham apresentado índices “médio” e “bom” de transparência de

acordo com a OKBR, quatro municípios apresentaram índices “baixo” ou “opaco”, o que indica que ainda precisam melhorar na forma como tem repassado informações sobre o coronavírus à sociedade, garantindo uma transparência maior sobre esses dados.

O momento da pandemia tem sido importante para evidenciar que o direito à transparência que se espera no Brasil, não deve se limitar à disponibilização de informações legais, como aquelas exigidas pela Lei de Acesso à Informação, mas que deve garantir que a transparência seja desenvolvido de modo a contribuir com a gestão de crises como a do coronavírus, na orientação para tomada de decisões por gestores, no desenvolvimento de políticas públicas, e ainda ser usada como instrumento de governança e como ferramenta de cidadania.

Ressalta-se que, apesar de a literatura sobre transparência considerar diversos instrumentos que podem ser utilizados para se realizar a publicidade de informações, a ferramenta utilizada deve ser adequada ao volume de informações e complexidade do assunto. Assim, para apresentação dos boletins epidemiológicos, a administração pública deve se atentar ao uso de ferramenta que permita o detalhamento das informações relacionadas ao novo coronavírus, o que não foi verificado por meio da disponibilização dos boletins pela rede social “instagram”. Recomenda-se que use as redes sociais como instrumento secundário de publicidade de boletins epidemiológicos, mas que utilize, em primeiro lugar e em atendimento à Lei de Acesso à Informação, o site oficial da prefeitura do município.

Quanto às limitações desta pesquisa, destaca-se o curto período de coleta de dados que impossibilitou que fossem utilizados dados comparados de períodos diferentes. Coletas posteriores podem colaborar para que a presente pesquisa seja enriquecida e para que se possa elaborar um diagnóstico de evolução dos índices de transparência nos municípios analisados. Uma outra limitação se deve ao fato de a pandemia do novo coronavírus ser ainda um assunto recente, o que dificulta a realização de pesquisas comparativas no meio acadêmico sobre o direito à transparência em tempos de pandemia.

Como contribuição, espera-se que esse estudo possa subsidiar gestores públicos na adequação de práticas relacionadas ao direito à transparência de informações relacionadas à pandemia do novo coronavírus de modo a orientar toda a sociedade no combate à disseminação da doença.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rodrigo Gondin de; RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. Em Busca da Transparência Ativa em Câmaras: Uma Investigação nos Maiores Municípios Brasileira. Revista Advances in Scientific and Applied Accounting. ISSN 1983-8611. São Paulo, v.10, n.1 p. 003 - 020 Jan. / Abr. de 2017.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa, SILVA, Adolfo Henrique Coutinho, 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, 49(3), 643-675. 2015. Disponível em < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/49087>> Acesso em 16 julho 2020.

BELLVER, Ana., KAUFMANN, Daniel., 2005, 'Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications', Draft discussion paper presented at the IMF conference on transparency and integrity 6-7 July 2005, World Bank, Washington, D.C. Disponível em < <https://gsdrc.org/document-library/transparenting-transparency-initial-empirics-and-policy-applications/>> Acesso em 16 julho 2020.

BBC. Brasil é destaque no mundo por não divulgar dados de mortes por covid-19. 2020. Disponível em < <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52967730> > Acesso em 16 julho 2020.

BEZERRA, Luciana Caroline Albuquerque et al . A vigilância epidemiológica no âmbito municipal: avaliação do grau de implantação das ações. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro , v. 25, n. 4, p. 827-839, Apr. 2009 . Disponível em <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2009000400014&script=sci_arttext&tlng=pt > Acesso em 16 julho 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. (2000). Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. Lei de Acesso à Informação. 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> Acesso em 14 julho 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6351. Relator Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5881853>> Acesso em 14 julho 2020.

FERREIRA, Fernanda Balbino, et al. Monitoramento da Lei de Acesso à informação pública em 2013. São Paulo: Mooa Estúdio. 2014. Disponível em < <https://artigo19.org/wp-content/uploads/2014/05/Relat%c3%b3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>> Acesso em 16 julho 2020.

CARVALHO, João Henrique Dourado. A publicidade nas redes sociais e a geração y: A emergência de novas formas de comunicação publicitária. Revista Negócios em Projeção. V.2. N.2. p. 91-105. Julho de 2011. Disponível em: < <http://revista.faculdadeprojecao.edu.br/index.php/Projecao1/article/view/101/87>> Acesso em 20 agosto 2020.

CUNHA FILHO, Márcio Camargo, XAVIER, Vitor César Filho. Lei de Acesso à Informação: teoria e prática. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2014.

CRUZ, Cláudia Ferreira.; FERREIRA, Aracéli Cristina.; SILVA, Lino Martins; MACÊDO, Marcelo Álvaro. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores Municípios brasileiros. Revista de Administração Pública, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev. 2012.

DOS SANTOS Junior, Marcelo; TAVARES, Camilla. Análise de redes sociais aplicada à comunicação política. Trabalho apresentado no ST16 “Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais”. 40º Encontro Anual da Anpocs. 2016. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/318323618_Analise_de_redes_sociais_aplicada_a_comunicacao_politica> Acesso em 02 Abril 2020.

FIOCRUZ. O que diz o boletim epidemiológico? 2020. Disponível em < <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-que-diz-o-boletim-epidemiologico>> Acesso em 16 julho 2020.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAIR, Joseph F.; ANDERSON, Rolph E.; BABIN, Barry J.; TATHAM, Ronald L.; BLACK, William C.. Análise Multivariada de Dados. tradução Adonai Schlup Sant’Anna. – 6. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre : Bookman, 2009.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais Municipais. Uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2010. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf>> Acesso em 21 de julho de 2020.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades. 2019. Disponível em:<<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>> Acesso em 21 de julho de 2020.

JANAÚBA. Estatuto da Fundação Hospitalar do município de Janaúba. 2011. Disponível em < <http://www.hrjanauba.com.br/estatuto.html> > Acesso em 21 de julho de 2020.

JORDÃO, Rogério. Acesso à informação pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Eclips Design. 2011. Disponível em < <http://www.esic.ms.gov.br/sic.pdf> > Acesso em 21 julho 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. Finanças públicas. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Wanderson Kleber de et al . Como o Brasil pode deter a COVID-19. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, v. 29, n. 2, e2020044, 2020. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2237-96222020000200200&script=sci_arttext> Acesso em 16 julho 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Um capítulo da Open Knowledge Foundation no Brasil. 2020a. Disponível em: < <https://www.ok.org.br/sobre/> > Acesso em 13 julho 2020.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL (OKBR). Nota metodológica.2020b. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br/files/Nota_Metodologica_Transparencia_da_Covid-19V.2.pdf> Acesso em: 13 Julho 2020.

PLATT NETO, O. A.; et al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009. Disponível em < <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>> Acesso em 13 julho 2020.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Precisamos evoluir em transparência? - Uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. Revista Eletrônica Gestão e Sociedade, v. 14, n. 39, p. 3725-3739. Especial Covid-19 - 2020. Disponível em < <https://www.gestoesociedade.org/gestoesociedade/article/view/3253/1474> > Acesso em 12 julho 2020.

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. Disponível em < https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122016000200193&script=sci_abstract> Acesso em 16 julho 2020.

SANTOS, J. G. D.; MOTA, F. P. B. A Transparência Governamental em Tempos de Covid-19: Reflexões do Quadro Brasileiro. Gestão e Sociedade, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020. Disponível em < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58257/a-transparencia-governamental-em-tempos-de-covid-19--reflexoes-do-quadro-brasileiro> > Acesso em 19 julho 2020.

SILVA, Terezinha Elisabeth da et al . O acesso à informação e o parlamento brasileiro: estudo sobre a produção legislativa no período da ditadura militar (1964-1985). Perspect. ciênc. inf., Belo Horizonte , v. 22, n. 4, p. 22-34, Dec. 2017. Disponível

em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362017000400022> Acesso em 16 julho 2020.

WHO. World Health Organization. WHO characterizes COVID-19 as a pandemic. 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/events-as-they-happen>> Acesso em 14 julho 2020.