



Transparência de Gastos Públicos em Saúde: Uma Revisão Sistemática frente à Pandemia da COVID-19

*Flávia Lourenço da Silva Renovato¹; Marcella Machado Moura²;
Alexandre de Souza Corrêa³; Josimar Pires da Silva⁴; Rafael Martins Noriller⁵*

Resumo: Este estudo aborda a transparência da gestão em saúde pública brasileira, com enfoque na pandemia de Covid-19, no intuito de fortalecer o debate público acerca da implementação e consolidação da gestão transparente. Este estudo realizou uma revisão sistemática de caráter qualitativo. A pergunta norteadora adotada nesta revisão foi: o estado de calamidade pública originado com a Covid-19 afetou em qual direção a relação da gestão pública com os princípios da transparência? Foram elegíveis estudos que abordavam o conceito de transparência, relacionado à esfera de administração pública da saúde, no âmbito da pandemia de Covid-19. Foram selecionados trabalhos publicados em revistas indexadas à base de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Dos 55 artigos resultantes, 6 artigos foram inclusos na síntese qualitativa desta revisão por corresponderem aos critérios de elegibilidade. Conclui-se que somente um estudo apresentara exemplo de eficiência na acessibilidade de informações sobre a aplicação de recursos públicos durante a pandemia, evidenciando uma lacuna na aplicação prática da transparência efetiva na gestão pública brasileira, apesar do robusto arcabouço institucional da gestão pública brasileira.

Palavras-chave: Pandemia; Transparência; Administração pública; Saúde pública; *Accountability*.

¹ Mestranda em Administração Pública – PROFIAP pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. ORCID: 0009-0006-0404-5750. E-mail: flaviarenovato@ufgd.edu.br;

² Mestranda em Administração Pública –PROFIAP pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. ORCID: 0009-0005-7296-1155. E-mail: marcellaeng@hotmail.com;

³ Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE); Professor da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). ORCID: 0000-0001-7118-5768. E-mail: alexandrecorrea@ufgd.edu.br;

⁴ Doutor em Contabilidade - Universidade de Brasília (UnB). Professor do Mestrado em Administração Pública - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). ORCID: 0000-0002-7769-8748 . E-mail: josimarnx@yahoo.com.br;

⁵ Doutor em Ciências Contábeis - Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) /PPG Agronegócios. ORCID: 0000-0001-9981-4669. E-mail: rafaelnoriller@ufgd.edu.br.

Transparency of Public Health Spending: A Systematic Review in the face of the COVID-19 Pandemic

Abstract: This study addresses the transparency of Brazilian public health management, focusing on the Covid-19 pandemic, in order to strengthen the public debate about the implementation and consolidation of transparent management. This study carried out a qualitative systematic review. The guiding question adopted in this review was: did the state of public calamity originated with Covid-19 affect in which direction the relationship of public management with the principles of transparency? Studies that addressed the concept of transparency, related to the sphere of public health administration, within the scope of the Covid-19 pandemic, were eligible. Papers published in journals indexed in the *Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES) database were selected. Of the 55 articles resulting from the search, 6 articles were included in the qualitative synthesis of this review by matched the eligibility criteria. Among the studies included in the review, only one study presented an example of efficiency in the accessibility of information on the application of public resources during the pandemic, evidencing the existence of a gap in the practical application of effective transparency in Brazilian public management, despite the robust institutional framework of Brazilian public management.

Keywords: Pandemic; Transparency; Public administration; Public health; Accountability.

Introdução

Embora popularmente difundida como ideal institucional nos mais diversos setores sociais, o conceito de transparência governamental ainda não apresenta uma circunscrição madura e completamente definida, apresentando-se como um tema dinâmico, não resoluto e passível de melhoramento contínuo.

Em linhas gerais, a popularidade do conceito de transparência foi fortemente impulsionada após a Revolução Francesa no final do século XVIII – período em que as sociedades acompanharam a transição de uma ordem política baseada na hereditariedade e na interposição do clero (sob o julgo do sigilo) para um modelo em que informações de ordem políticas passaram a se tornar mais acessíveis à população.

Atualmente, a ideia de transparência se fundamenta nas atividades da gestão pública, desde que não relacionadas à política de defesa de soberania do Estado, isto é, se supõe um poder público que divulga compulsoriamente suas ações e uma população engajada que as fiscaliza. Tais aspectos sobre a transparência pública ficaram mais evidentes com a pandemia de Covid-19 (DOMECQ, 2020).

No caso do Brasil, foi necessário aumentar os gastos públicos de forma emergente, a fim de combater a pandemia, além de uma necessária flexibilização dos trâmites burocráticos para a aquisição de produtos e serviços. Desse modo, a necessidade da transparência e eficiência nos gastos do Estado na saúde, passou a ser determinante, tendo em vista que se tratava de combater uma pandemia no país.

Portanto, a problemática deste estudo levou em consideração a premente necessidade de divulgação de dados sobre gastos públicos em saúde, no que compete os conceitos legais envolvidos no âmbito da transparência, atrelado ainda às recentes questões relacionadas à pandemia de Covid-19. Diante desse cenário, levantou-se a seguinte questão: o estado de calamidade pública, originado com a Covid-19, afetou em qual direção a relação da gestão pública com os princípios da transparência?

Para responder a proposta desta pesquisa, foi realizada uma revisão bibliográfica sistemática de caráter qualitativo com base na metodologia *Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses* como protocolo de triagem, inclusão e seleção. Desse modo, este estudo aborda a transparência da gestão em saúde pública brasileira, com enfoque na pandemia de Covid-19, no intuito de fortalecer o debate público acerca da implementação e consolidação da gestão transparente, incluindo as noções conceituais de *accountability* pertinentes. O presente estudo foi estruturado em forma de seções onde são apresentados um breve referencial teórico sobre a transparência na gestão pública brasileira e contextualiza o recente evento da pandemia de Covid-19 e sua relação com a transparência na gestão pública da saúde, a metodologia e procedimentos para levantamento e inclusão dos estudos, a síntese dos resultados e as discussões pertinentes e por fim, uma conclusão sobre a transparência na gestão pública da saúde observada nos estudos publicados dentro do contexto da pandemia de Covid-19.

Referencial Teórico

No Brasil, o valor da transparência aplicado aos diferentes segmentos da gestão pública, mas com enfoque na área fiscal, avançou significativamente e ganhou notoriedade, como uma questão social fundamental, após a sanção da Lei complementar nº 101/2000 de quatro de maio de 2000. Estruturada no ideal de responsabilidade fiscal, com amparo no Capítulo II do Título

VI da Constituição Federal, a referida Lei regulamenta uma ação planejada e transparente, isto é, uma ação não sigilosa, capaz de prevenir riscos e de corrigir desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, e da obediência a limites e condições relacionadas à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

Cruz *et al.* (2012), destacam que, ainda que prevista legalmente, a transparência termina esbarrando em limitações quanto a sua implantação, derivadas, sobretudo, do tamanho do Estado brasileiro e suas segmentações nas esferas estaduais e municipais, além das limitações inerentes ao contexto estrutural e ideológico do setor público, que, apesar de estruturado na forma institucional do Estado, é constituído de indivíduos com diferentes competências, valores, ideais e balizas éticas.

Ainda que o tamanho do Estado e o nível de investimento na implementação da transparência sejam fatores intrínsecos de cada país, e, portanto, variem em complexidade caso a caso, as limitações relacionadas a gestão de pessoas são de caráter global. Modelos de implementação da transparência são multifatoriais, complexos, e necessitam de recursos financeiros para serem implementados. Ademais, há a necessidade de se empreender esforços em direção ao desenvolvimento das competências dos servidores — muitas vezes limitados pela resistência inerente as diferenças axiológicas, que, por sua vez, se manifestam nas decisões individuais orientadas por balizas ideológicas e morais (CRUZ et al, 2012).

Pode-se citar ainda limitações quanto ao próprio entendimento de conceitos técnico-jurídicos envolvidos no âmbito das legislações brasileiras. A dificuldade pode ser semântica e/ou conceitual, oriundas dos próprios indivíduos que a interpretarão, frente à discricionariedade enraizada em seus termos.

Gomes (2015, p. 22), esclarece que:

Em muitos casos, a ausência de comandos claros sobre o que é permitido, sobre o que é proibido e sobre o que é obrigatório no tocante à gestão de recursos públicos facilita a conduta do gestor de má-fé e dificulta o *enforcement* das regras jurídicas pertinentes. Se, em relação a algumas regras claras, é difícil executar o controle financeiro, imagine como é difícil impor o respeito aos princípios jurídicos do gasto público, que, pela sua própria natureza, são mais abstratos, vagos e indeterminados.

Embora detalhado os conceitos de transparência na Lei complementar nº 101/2000, é possível observar que ela ainda carrega consigo certo grau de abstração. Abstração essa, que, caso não trabalhada da perspectiva intelectual, dificilmente permitirá ao indivíduo a adoção de condutas comportamentais inexoráveis à sua implementação. Outrossim, infere-se que tornar-se-á um Estado verdadeiramente transparente àquele que contar com capital humano capaz de compreender o conceito e deliberadamente adotá-lo em no exercício de sua conduta profissional.

Dallagnol, Portulhak e Peixe (2021) argumentam que, não bastasse a implementação da transparência requerer uma deliberada ação intelectual para compreensão do conceito por parte de todo corpo público, há ainda a necessidade de se atender, de forma coordenada, as diretrizes impostas por outros países, os quais praticam a transparência como valor imprescindível para as relações diplomáticas e comerciais. Deste modo, a disponibilização de informações rastreáveis e confiáveis sobre as atividades públicas, não relacionadas à defesa estratégica do Estado, e sua correspondente alocação de recursos, constitui um ato de responsabilidade institucional denominado na literatura estrangeira como *accountability*.

Esclarecem Barros e Barros (2021) que, apesar de não contar com uma tradução capaz de abarcar todo seu significado pretendido na língua original (inglês), na língua portuguesa, o conceito *accountability* pode ser entendido como o ato de responsabilizar, ou ainda como a responsabilização de alguém, por algo, sendo também comum encontrar na literatura acadêmica brasileira alguns outros conceitos utilizados para a tradução do termo. Ainda que incorrendo a um reducionismo, inevitável e necessário, tem-se tratado o conceito de *accountability* como um conjunto de mecanismos e procedimentos que permitem que gestores públicos prestem contas aos seus representados, sobre os retornos de suas ações para a sociedade.

Para Cruz (2016), os esforços no sentido de aprimorar a transparência efetiva na elaboração, acompanhamento, execução e prestação de contas do orçamento público são notáveis, e podem ser evidenciados pelos avanços tecnológicos implementados nos modelos informatizados vigentes, cada vez mais adotados no país. Tais ações em prol do acesso tempestivo a dados relativos a atos governamentais, vão de encontro à tendência de implementação de gestões transparentes, propostas por países comprometidos com o processo democrático de acesso a informações da gestão pública (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018; MESSA, 2020).

No Brasil, se visualiza uma gama de dispositivos legais em vigor, em distintas áreas de interesse, atuando como esforços a regulamentar as obrigações das entidades públicas, compelindo-as na ação de divulgar relatórios periódicos com os resultados da aplicação dos recursos previstos nos instrumentos orçamentários. Isto posto, firma-se o compromisso de promover o acompanhamento da aplicação destes por parte da sociedade, além da responsabilização dos gestores que descumprirem os normativos. No contexto da gestão, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro da execução orçamentária e das finanças públicas. Apesar disso, a literatura tem avaliado que apenas dar publicidade não resulta no sucesso da implementação da transparência, dado os desafios inerentes a questões conceituais, ideológicas e morais, por parte do contribuinte ou do servidor (GOMES; AMORIM; ALMADA, 2018; NETO *et al.*, 2007).

Ademais, é necessário que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não gerarem ambiguidades em quem as divulga e quem as lê, assim como, é necessário que os modelos de reporte não tenham brechas capazes de serem exploradas de modo fraudulento. A transparência da gestão fiscal no Brasil, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), passou a ser uma exigência legal, que pode ser periodicamente acompanhada e fiscalizada pelos órgãos competentes, assim como pela população (SACRAMENTO, 2005). Porém, uma gestão pública transparente vai além da divulgação dos instrumentos de transparência fiscal, estendendo-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública que possuem o condão de causar impactos na sociedade, permitindo, assim, a identificação dos envolvidos nas tomadas de decisões relacionadas ao orçamento público.

O nível de transparência na prestação de informações sobre os atos da administração pública, ainda que não exclusivamente, pode ser avaliado levando-se em conta três elementos básicos da construção social: ações sociopolíticas, regras de planejamento/execução orçamentária e as normas de apresentação de relatórios financeiros externos (PICCOLI; ARPINI, 2018). Dessa forma, considera-se que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral, relatórios fiscais e financeiros), mas também devem incluir informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e metas das áreas de impacto direto para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte e saneamento.

O modo como a comunicação é feita junto à população também se mostra de grande relevância, pois permite que o contribuinte possa não só ter acesso às informações a ele garantidas por lei, mas também, para que possa compreendê-las, em detrimento a adoção do linguajar estritamente jurídico e economicista, geralmente impregnados em textos públicos, quando de interesse de quem os publicam. De acordo com Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), a internet tem desempenhado um papel essencial na disseminação de informações e na possibilidade de veiculá-las em uma linguagem mais acessível à população. A grande maioria dos órgãos do governo dispõe de *homepages* que fornecem informações sobre políticas, projetos e ações do governo, além do oferecimento de uma gama de serviços ao cidadão. Neste contexto, é esperado que as informações sejam transmitidas com uma maior clareza e linguagem mais acessível. No Brasil, a interação entre contribuinte e Estado, incluindo-se a prestação de serviços do governo, é conhecida como “governo eletrônico (e-gov)”, podendo ser considerada como uma ferramenta para auxiliar a administração pública a desempenhar suas funções de forma integrada, eficiente e transparente, garantindo-lhe um caráter mais democrático e orientado aos cidadãos (FERREIRA *et al.*, 2022).

Paralelo ao apelo por uma gestão mais transparente, eventos recentes da história mundial, como a pandemia de COVID-19, teriam o poder de incentivar o fortalecimento de meios de divulgação de informações pelos setores público a seus usuários. No cenário pandêmico que se instalou em âmbito mundial, divulgar informações relacionadas ao controle e combate da doença, se mostrava primordial na busca de cooperação dos cidadãos frente ao cumprimento de medidas sanitárias e de vigilância impostas. Em contrapartida, em caso de omissão e clareza nas informações prestadas, um clima de resistência poderia se instaurar, dificultando o controle ao vírus. (CIFUENTES-FAURA, 2021, apud MATA, 2022).

Nesta linha de discussão, observou-se o surgimento de denúncias de fraude na gestão dos recursos públicos destinados ao enfrentamento da doença, tornando-se assunto recorrente em diversos meios de comunicação (BORGES; PATELLA; SANTOS, 2022; FRANKLIN, MENDES, FRANKLIN, 2021). Tal contexto teve influência relevante na percepção social acerca da importância de ações estatais transparentes no sistema de saúde, sugerindo a necessidade de se fortalecer os mecanismos atrelados à transparência da gestão pública, de modo a garantir uma sociedade democrática, igualitária e eficiente (FRANKLIN, MENDES, FRANKLIN, 2021; PINHO *et al.*, 2020; SANTOS, MOTA, 2020). Dentro deste contexto, houve um aumento da permeabilidade da discussão sobre transparência e gestão pública,

evidenciando a fundamental importância do debate na esfera científica e social, principalmente sob o objetivo de fortalecer o debate público acerca da implementação e consolidação da gestão transparente no Brasil.

Metodologia

Este estudo realizou uma revisão bibliográfica sistemática de caráter qualitativo. Para tal, adotou-se as recomendações propostas pela metodologia Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses (MOHER et al., 2009 apud GALVÃO; PANSANI, 2015) como protocolo de triagem, inclusão e seleção.

A pergunta norteadora adotada nesta revisão se amparou no seguinte questionamento: o estado de calamidade pública originado com a Covid-19 afetou em qual direção a relação da gestão pública com os princípios da transparência?

A pesquisa foi conduzida em cinco etapas distintas, sendo estas:

- 1) escolha do protocolo de revisão;
- 2) identificação de critérios de inclusão e exclusão;
- 3) busca de estudos relevantes;
- 4) avaliação crítica das evidências levantadas;
- 5) extração de dados.

Foram considerados como estudos elegíveis aqueles que abordavam o conceito de transparência, relacionado à esfera de administração pública do sistema de saúde brasileiro, no âmbito da pandemia de COVID-19. Como lógica de pesquisa, utilizou-se termos que compusessem a intersecção entre transparência em saúde e COVID-19, conforme esquemática apresentada na figura 1:

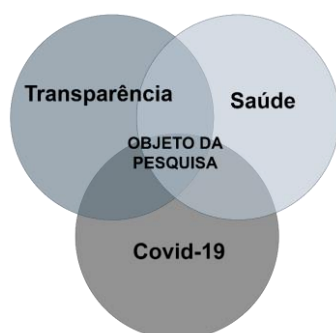


Figura 1: Diagrama de Venn: Intersecção de Interesse do Estudo.

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

Fizeram parte deste estudo, os trabalhos publicados em revistas indexadas à base de dados do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com data de publicação até o mês 04/2023.

Foram excluídos do estudo os trabalhos que não mencionavam em seus títulos ou resumos, o conceito de transparência e a sua relação com setor de saúde pública no enfrentamento à COVID-19. Publicações em painéis e resumos em outras categorias também não foram considerados elegíveis.

Para aumentar o espectro de triagem e melhor contemplar trabalhos abordando o conceito de *accountability*, foram analisados também estudos redigidos em língua portuguesa e inglesa.

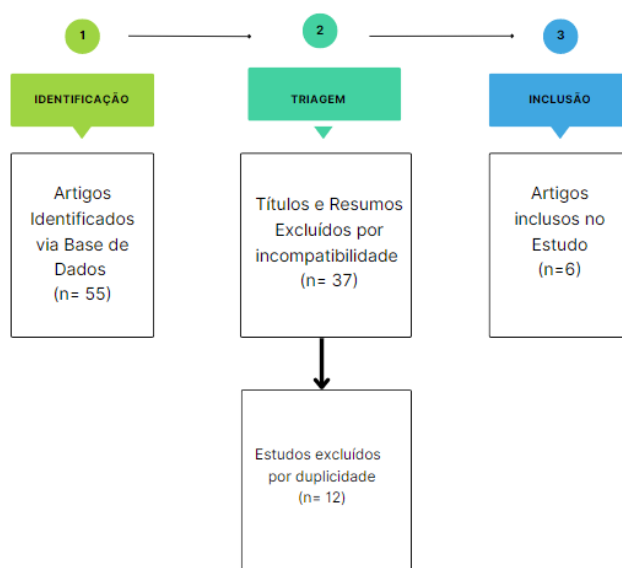
Não foi imposto recorte temporal na busca primária, haja vista, a pandemia ter-se iniciado entre o final do ano de 2019 e início de 2020, de tal forma que a optou-se por englobar todos os estudos sobre a temática até a data da última consulta, (25/04/2023), contribuindo para a amplitude do trabalho.

Os descritores utilizados foram: ("accountability" OR "transparência") AND ("covid" OR "covid-19" OR "pandemia") AND saúde. A escolha da base de dados se justifica devido ao caráter nacional da problemática e do objeto de estudo, visando delimitar a busca de publicações que possuem como foco a transparência na gestão do sistema de saúde brasileiro. Outro ponto de relevância na escolha, é de que a CAPES se enquadra como uma agência governamental brasileira, a qual tem como uma de suas atribuições, ser responsável pela avaliação e financiamento de programas de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado), enfatizando sua relevância entre o meio acadêmico. O descritor de pesquisa retornou 55 artigos completos sobre a temática abordada, conforme figura 2.

A análise de dados se iniciou com a verificação inicial dos artigos que retornaram do algoritmo de busca, quando se realizou a leitura completa de título e do resumo para avaliar adequação ao escopo. Aqueles que apresentaram a intersecção referenciada na figura 1 foram inclusos para leitura completa. Esta por sua vez, delimitou o número final de artigos a serem contemplados nesse estudo, com a consequente exclusão daqueles que não se enquadrassem ao objetivo previamente apresentado.

Para análise dos dados, o conteúdo dos artigos foi compilado em documento contendo: título, nome do autor, ano de publicação, palavras-chave, objetivos e conclusão. Os resultados foram agrupados, sendo apresentados de forma integrativa e qualitativa.

Figura 2 – Diagrama de Pesquisa



Fonte: Os autores (2023)

Resultados e Discussão

As dimensões de coordenação governamental na gestão da pandemia de Covid-19 implicaram em necessidades significativas de articulação, controle e planejamento por parte da gestão pública e seus respectivos impactos – no orçamento, na prestação de serviços e na transparência – ficaram evidentes durante a pandemia e motivou a reflexão estruturada sobre a gestão pública da saúde neste adverso contexto. Dos 55 artigos resultantes da pesquisa, 6 artigos foram incluídos na síntese qualitativa desta revisão por corresponderem aos critérios de elegibilidade. O quadro 1 apresenta uma síntese primária dos artigos avaliados.

Quadro 1: Estudos Incluídos na Síntese Qualitativa.

| Título | Autor(es) | Palavras-Chave | Objetivo |
|---|----------------------------|--|--|
| A excepcionalidade normalizada: Organizações sociais de saúde (OSS) na pandemia | Fonseca <i>et al.</i> 2021 | COVID-19; Organizações Sociais de Saúde; Contrato de gestão; Transparência; <i>Accounttability</i> | Avaliar a gestão dos hospitais de campanha criados pela prefeitura de São Paulo no contexto da pandemia da Covid-19 via contratualização dos resultados com Organizações sociais de Saúde (OSS). |
| Transparência democrática | Andrade, 2020 | Covid-19, transparência | Analisar se o comportamento da Administração Pública durante a |

| | | | |
|--|-------------------------------|--|---|
| na governança pública: o direito à informação e as tensões jurídicas na Covid-19 | | governamental, direito à informação, princípio da publicidade | crise do coronavirus tem contemplado as diretrizes legais sobre transparência na governança pública. |
| <i>Accountability</i> e governo eletrônico no contexto da Covid-19: o caso do sítio do Departamento Penitenciário Nacional | Polito; Oliveira; Rocha; 2022 | <i>Accountability</i> . Depen. COVID-19. Governo Eletrônico. Participação social. | Analisar se a iniciativa de utilização de sítio da internet pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) se caracteriza como uma ferramenta de Governo Eletrônico e veículo de <i>accountability</i> e transparência, com participação social, no combate à COVID-19 no sistema prisional brasileiro. |
| O princípio da transparência e seus desafios na aplicabilidade orçamentária, e breves considerações sobre o Covid-19 | Carvalho, 2020 | Transparência. Covid-19. Moralidade. Saúde. Escassez. | Reafirmar a transparência como um princípio imperioso em todas as ações que envolvam a sociedade e Estado, principalmente na alocação de recursos públicos no contexto da COVID-19 |
| Licitações Públicas: um estudo o uso da dispensa e inexigibilidade de licitações no município de Bela Vista de Goiás, Go, Brasil | Albernaz, 2020 | Administração Pública; Dispensa Licitatória; Inexigibilidade de Licitação; Compras Públicas; Políticas Públicas. | Analisar se a Administração Pública do município de Bela Vista de Goiás utilizou de forma correta a dispensa e inexigibilidade de licitação nos anos de 2019 e 2020, atendendo os requisitos legais dos dispositivos que autorizam a contratação direta |
| Gestão fiscal, transparência e <i>accountability</i> : quais os novos desafios com a crise da covid-19? | Maciel, 2021 | Lei de Responsabilidade Fiscal; Transparência orçamentária; Gestão fiscal; <i>Accountability</i> ; Pandemia da Covid-19. | Compreender as relações entre as normas sobre finanças públicas instituídas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e a promoção da transparência orçamentária no governo federal, bem como desenhar uma previsão sobre a extensão dos impactos da pandemia na <i>accountability</i> e responsabilidade fiscal. |

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

A gravidade e urgência da situação da pandemia de Covid-19 foi inquestionável, de forma que não se pretende de tal maneira trivializar os esforços realizados no intuito de salvar vidas e fornecer celeridade ao prestar um serviço de fundamental importância à população. Este fato justifica medidas que forneçam mais agilidades no processo de aquisições de bens e serviços.

A lei federal nº 13.979/2020, versa sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, afirma em seu artigo 4º:

É dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional de que trata esta Lei (BRASIL, 2020, p.6).

Tal ordenamento jurídico permitiu a aquisição em todas as esferas (federal, estadual e municipal) de bens, serviços e insumos de saúde sem o devido processo de licitação, ou mesmo delimitação de valores, liberando o acesso a recursos desde que sua finalidade direta estivesse vinculada ao enfrentamento da pandemia.

Albernaz (2020) avaliou o uso da dispensa e inexigibilidade de licitações pela prefeitura de Bela Vista de Goiás, durante a aquisição de produtos e serviços para o atendimento da Covid-19. Essa medida impactou negativamente as contas públicas devido à alta adesão desta modalidade de compras, em um curto período de tempo. Mesmo tendo sido evidenciado que as aquisições realizadas no período pandêmico no município apresentassem nexo de causalidade com sua destinação, associando uma alta demanda de materiais necessários ao combate da doença à desobrigação de realizar pesquisas de preços (visando melhor alocação dos recursos públicos), concluiu-se que houve uma omissão ao atendimento de determinados procedimentos formais, tais como a elaboração de pareceres pela Secretaria de Controle Interno e divulgação no Portal da Transparência.

Esta mesma lacuna acima mencionada, relacionada às informações disponibilizadas também foi um achado exposto e corroborado no estudo de Fonseca *et al.*, (2021). Os autores se dedicaram a avaliar a gestão dos hospitais de campanhas em São Paulo por meio da contratualização por resultados com Organizações Sociais de Saúde (OSS). Seus resultados demonstraram que, embora os hospitais tivessem sido inaugurados no início de abril de 2020, o termo de parceria e os termos aditivos aos contratos não foram corretamente publicados e não possuíam informações necessárias para a avaliação da qualidade dos serviços prestados. Os documentos que foram disponibilizados não possuíam informações sobre os indicadores de resultados (utilizados na mensuração da eficiência e da qualidade dos serviços prestados) e a íntegra destes não se encontravam no portal da secretaria municipal de saúde ou no portal da transparência da prefeitura.

Diante das evidências apresentadas, os autores constataram que no modelo atual de contratualização das OSS, a ausência de métricas e parâmetros específicos torna impossível saber se houve a entrega dos serviços contratados dentro da quantidade e qualidade prevista inicialmente, não havendo controle efetivo em todas as etapas do processo (contratação, avaliação e manutenção) durante a vigência do contrato (FONSECA et al. 2021).

No estudo feito por Carvalho (2020), defendeu-se que o arcabouço institucional de controle social, participação coletiva e *accountability* são robustos e presentes na legislação brasileira, entretanto, sua prática na gestão pública da saúde ainda se encontra aquém do que se propõe em vias formais. Além disso, uma situação de emergência não prescinde o direito democrático e controles sociais e institucionais na utilização do recurso público, mesmo que sua realização possa ser retardada devido as circunstâncias. A manutenção da transparência, da eficiência e eficácia se torna fundamental para países com quadro orçamentário restritivo, como o Brasil.

Dessa forma, a implementação de massivas e significativas flexibilizações temporárias das regras fiscais devido a pandemia de Covid-19 conferiram maior discricionariedade à gestão pública para lidar com o enfrentamento da situação, apesar do inevitável aumento das despesas públicas. Entretanto, o status constitucional da publicidade e transparência resulta na completa obrigatoriedade do estado em fornecer as informações necessárias à sociedade, especialmente em um cenário como este, onde a máxima transparência é ainda mais necessária, para garantir o controle e fiscalização e evitar possíveis brechas e desvios de recursos públicos (MACIEL, 2021)

Maciel (2021) reforça ainda que a necessidade de vigilância e austeridade orçamentária não findam com o término da pandemia, devido ao necessário reequilíbrio orçamentário posterior. Isso inevitavelmente demanda do fornecimento de informações precisas e compreensivas para os órgãos de controle social, entre eles e especificamente, a população.

O índice de transparência da Covid-19 desenvolvido pela *Open Knowledge Brasil* demonstrou lacunas na transparência de informações nos boletins divulgados oficialmente. Menos da metade dos entes federativos divulgaram informações complementares sobre testes disponíveis e sobre leitos. Além de evidenciar um retrocesso na atualização dos dados epidemiológicos do governo federal, assim como a existência de cinco bases de dados diferentes sobre os dados da pandemia (apenas em nível federal). Essa dispersão de dados dificulta

enormemente a implementação do direito à informação, além de gerar inconsistências e perda de recursos públicos (MACIEL, 2021).

Para Andrade (2020), o debate sobre transparência governamental se intensificou durante a pandemia no Brasil, em meio a controvérsias sobre a divulgação dos dados relativos à pandemia. Em março de 2020, fora apresentado ao congresso a medida provisória 928/2020 (MP 928), a qual visava alterar o artigo 6-B da lei nº 13979/2020, suspendendo os prazos de respostas previstos na Lei de acesso à informação (LAI). No mês seguinte, em resposta ao pleito, o plenário do Supremo Tribunal Federal referendou por unanimidade a medida, confirmando a necessidade de garantir ao cidadão o pleno acesso às informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal. Diante dos argumentos levantados no trabalho, o autor evidenciou que o governo brasileiro não prestigiou em sua totalidade, a concepção do direito de acesso à informação previsto no ordenamento jurídico durante o enfrentamento da pandemia da Covid-19.

Interessante notar que o isolamento social durante a pandemia de Covid-19 fez avançar o uso global das ferramentas de tecnologia da informação e comunicações, tornando-as fundamentais na manutenção das estruturas democráticas de transparência e de prestação de contas do estado à sociedade (POLITO; OLIVEIRA; ROCHA, 2022).

O acesso instantâneo à informação permite à sociedade fiscalizar a aplicação de recursos bem como participação ativa na elaboração de políticas públicas. Um exemplo positivo de transparência durante a pandemia foi o *site* implementado pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), com informações sobre o painel de monitoramento dos sistemas prisionais e as informações relativas às licitações de aquisição emergencial de itens para o enfrentamento à pandemia.

No link de licitações é possível acessar uma planilha de aquisição emergencial com informações detalhadas sobre o fornecedor, item, valor, entre outras informações. A iniciativa do DEPEN foi a única ação estruturada e que apresentou características intrínsecas ao *accountability* e que permite a apreciação por parte da sociedade e outros interessados sobre a aplicação de recursos públicos encontradas nesta revisão (POLITO; OLIVEIRA; ROCHA, 2022).

De maneira sucinta, apresenta-se o quadro 2, o qual contempla um compilado sobre as conclusões emitidas nos estudos analisados.

Quadro 2: Estudos Inclusos na Síntese Qualitativa.

| Autor(es) | Conclusão |
|--------------------------------------|---|
| Fonseca et al. 2021 | Em nome da rapidez e flexibilidade da gestão privada das políticas e equipamentos públicos (OSS), os critérios balizadores da gestão pública constitucional e democrática não podem ser derogados. Há ausência de documentos comprobatórios quanto à economicidade, efetividade e eficiência evidencia a ausência de plena transparência na gestão da saúde pública. |
| Andrade, 2020 | No contexto da crise sanitária ensejada pela Covid-19, verifica-se que o governo federal brasileiro não tem prestígio, em sua totalidade, o direito de acesso à informação cristalizado no ordenamento jurídico. [...] a sociedade deve manter vigilância permanente sobre as ações governamentais relativas à informação, combatendo atos da Administração que afrontem as premissas legais e representem ameaças à transparência governamental. |
| Polito; Oliveira; Rocha; 2022 | A iniciativa do Depen em informar a sociedade por meio de ferramentas de TIC se reveste de todos os requisitos necessários para caracterizar uma fonte de <i>accountability</i> com participação social. |
| Carvalho, 2020 | A transparência das relações, das notícias e da administração pública é fundamental ao tratar as escolhas financeiras dentro do quadro restritivo orçamentário da saúde no Brasil. |
| Albernaz, 2020 | Constatou-se que as dispensas de licitação realizadas nos anos de 2019 e 2020 atenderam os requisitos legais dos dispositivos que autorizam a contratação direta, porém deixaram de atender alguns procedimentos formais: elaboração de pareceres pela Secretaria de Controle Interno e divulgação no Portal da Transparência, situação essa, que foi identificada ao fazer a busca das informações no referido site. |
| Maciel, 2021 | Somente a constante vigilância social e funcionamento adequado das instituições democráticas evitam a aprovação de retrocessos socioeconômicos e violações a direitos fundamentais, tal qual o direito à informação e a gestão fiscal responsável, planejada e transparente |

Fonte: Dados da Pesquisa (2023).

Face às análises apresentadas, pode-se concluir que dentre os estudos inclusos nesta revisão, apenas o dissertado por Polito, Oliveira e Rocha (2022) apresentou um exemplo de eficiência na implementação de acessibilidade às informações da aplicação de recursos públicos da saúde durante o enfrentamento à pandemia de Covid-19, evidenciando uma (ainda existente) lacuna na cultura brasileira frente a uma gestão pública transparente.

Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar o efeito do estado de calamidade pública originado com a Covid-19 na gestão pública transparente, e frente aos dados apresentados, podemos concluir que a manutenção de uma democracia saudável é em grande parte baseada no constante escrutínio da sociedade sobre as ações dos agentes públicos, bem como o resultado de suas decisões no âmbito coletivo, ações previamente previstas no arcabouço institucional da gestão pública brasileira. Dos estudos desta revisão, apenas um único estudo apresentou exemplo de eficiência na acessibilidade de informações sobre a aplicação de recursos públicos durante a pandemia, evidenciando a existência de uma lacuna na aplicação prática da transparência efetiva na gestão pública brasileira.

Neste contexto, além de ser necessário a manutenção dos avanços em *accountability* e transparências já alcançados até o momento, é oportuno aproveitar o momento para intensificar (em alguns casos, reestruturar) a disponibilização de informações pública e a participação da sociedade, em especial no que tange a transparência quanto às questões fiscais e orçamentárias.

O presente estudo possui as limitações decorrentes de ter analisado apenas situações publicadas na literatura científica, e embora os estudos possuam elo contextual, as análises conduzidas entre os estudos não possuem um procedimento metodológico e/ou objeto de estudo equivalente. Outra limitação que merece menção é a ausência de documentação fiscal/contábil da utilização orçamentária da união, assim como ausência de indicadores de eficiência objetiva dessa alocação. Novos estudos poderiam concretizar a materialidade dessas informações em estudos que tenham como objetivo a análise no nível de transparência na gestão pública dos recursos voltados para a saúde.

Referências

ALBERNAZ, L. P. Licitações Públicas: um estudo o uso da dispensa e inexigibilidade de licitações no município de Bela Vista de Goiás, Brasil. **Rev. Gestão & Políticas Públicas**. v. 10, n. 2, p. 195-206, 2020. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rgpp/article/view/182490/172152>. Acesso em: 12 maio 2023.

ANDRADE, O. M. Transparência Democrática Na Governança Pública: o direito à informação e as tensões jurídicas na COVID-19. **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, [S.l.], p. 175-192, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uerr.edu.br/index.php/ambiente/article/view/823/485>. Acesso em: 12 maio 2023.

BARROS, G. M. C.; BARROS, C. C. Há accountability e transparência nos conselhos estaduais de saúde do Brasil? **Revista de Direito Sanitário**, 20 dez. 2021. v. 21, p. e0026. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/169958>>. Acesso em 05 maio 2023.

BORGES, M. L.; PATELLA, A. P. D.; SANTOS, C. H. A. O. A corrupção na saúde durante a pandemia da COVID-19 no Brasil. **Campos Neutrais-Revista Latino-Americana de Relações Internacionais**, 2022. v. 4, n. 1, p. 73–86. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/14253/9521>. Acesso em 05 maio 2023.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília: Presidência da República, 2020

CARVALHO, V. C. R. O princípio da transparência e seus desafios na aplicabilidade orçamentária, e breves considerações sobre o Covid-19. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 3, n. 2, mai./ago. 2020. Disponível em: <https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/134>. Acesso em: 15 maio. 2023.

CRUZ, C. F. *et al.* Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. **Revista de Administração Pública**, fev. 2012. v. 46, n. 1, p. 153–176. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100008&lng=en&tlng=en>. Acesso em 02 maio 2023

CRUZ, D. M. L. Transparência e obrigatoriedade da prestação de contas. 2016. Disponível em <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/502/1/Dina%20Mendes%20Lopes%20da%20Cruz.pdf>. Acesso em 06 maio 2023

DALLAGNOL, E. C.; PORTULHAK, H.; PEIXE, B. C. S. Valor público e *accountability*: revisão sistemática da literatura internacional. In: **Anais do International Conference in Management and Accounting - Congresso de Gestão e Controladoria da Unochapecó - Congresso FURB de Ciências Contábeis - Congresso de Iniciação Científica**. Chapecó(SC) Unochapecó, 2021. Disponível em: <<https://www.even3.com.br/anais/cogecont2021/396952>>. Acesso em 05 maio 2023.

DOMECQ, M. Sobre a noção de transparência em Byung-Chul Han e a defesa de nossa desacreditada opacidade. **Griot: Revista de Filosofia**, v. 20, n. 3, p. 342-361, 2020. Disponível em <https://www3.ufrb.edu.br/seer/index.php/griot/article/view/1860/1152>. Acesso em 05 maio 2023.

FERREIRA, D. V. S. *et al.* E-Gov e o policiamento comunitário: as redes sociais online como mecanismo de interação com o público em tempos de pandemia. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 2022. v. 16, n. 3. Disponível em <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1661/595>. Acesso em 06 maio 2023.

FONSECA, F. *et al.* A Excepcionalidade normalizada: Organizações Sociais de Saúde (OSS) na Pandemia. **GIGAPP Estudos working papers**, v. 7, p. 465-478, 2021. Disponível em <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/273>. Acesso em 12 maio 2023.

FRANKLIN, L. A.; MENDES, W. DE A.; FRANKLIN, E. C. S. Covid-19 e suspeitas de corrupção: fragilidades da Administração Pública Brasileira. **Revista de Ciências Humanas**, 2021. v. 3, n. 21. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/RCH/article/view/13399>. Acesso em 30 abr. 2023.

GALVÃO, T. F.; PANSANI, T. S. A. Principais itens para relatar Revisões sistemáticas e Meta-análises: a recomendação prisma. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 2, p. 335-342, jun. 2015. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742015000200017>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ress/a/TL99XM6YPx3Z4rxn5WmCNCf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 maio 2023.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. 2018. V. 21. Disponível em <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446/1847>. Acesso em 30 abr. 2023.

GOMES, E. C. S. **O Direito dos Gastos Públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015.

MACIEL, C. S. F. S. Gestão fiscal, transparência e accountability: quais os novos desafios com a crise da Covid-19?. **Revista Vertentes do Direito**, v. 8, n. 1, p. 206–230, 2021. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/11032>. Acesso em: 15 maio. 2023.

MATA, R. S. Influência de variáveis ambientais no nível de transparência das contratações emergenciais no combate à COVID-19. **Revista Admpg**, v. 12, p. 1-10, 2022. Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). <http://dx.doi.org/10.5212/admpg.v.12.21134.009>. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/admpg/article/view/21134/209209217164>. Acesso em: 15 maio 2023.

MESSA, A. F. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. Grupo Almedina, 2020.

NETO, O. A. P. *et al.* Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, 2007. v. 18, n. 1, p. 75–94. Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/25325/publicidade-e-transparencia-das-contas-publicas--->. Acesso em 25 abr. 2023.

POLITO, R. F.; OLIVEIRA, B. S. de; ROCHA, B. C. G. da. Accountability e governo eletrônico no contexto da Covid-19: o caso do sítio do Departamento Penitenciário Nacional. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v.16, n. 3, 2022. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/1613>. Acesso em 10 maio 2023.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, 2008. v. 15, p. 39–55. Disponível em <https://www.scielo.br/j/osoc/a/Mpktr8kGXJ4hpRnhZshSRSJ/?lang=pt>. Acesso em: 01 maio 2023.

PICCOLI, M. R.; ARPINI, M. A accountability e os motivos que ensejaram a rejeição de contas dos municípios catarinenses. **Revista de Administração e Contabilidade da FAT**, 2018. v. 10, n. 1. Disponível em <http://www.reacfat.com.br/index.php/reac/article/view/139>. Acesso em 03 maio 2023.

PINHO, J. A. G. *et al.* Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. **Revista da CGU**, 30 dez. 2020. v. 12, n. 22, p. 260–274. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/64777>. Acesso em 03 maio 2023.

SACRAMENTO, A. R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da Accountability no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, 2005. v. 10, n. 47. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44042/42965>. Acesso em 01 maio 2023.

SANTOS, J. G.; MOTA, F. P. B. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, 1 jun. 2020. v. 14, n. 39, p. 3716–3724. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9827/1/NT_29_Diest_Transpar%20aancia%20governamental%20e%20a%20quest%20do%20Covid-19.pdf. Acesso em 05 maio 2023.



Como citar este artigo (Formato ABNT):

RENOVATO, Flávia Lourenço da Silva; MOURA, Marcella Machado; CORRÊA, Alexandre de Souza; SILVA, Josimar Pires da; NORILLER, Rafael Martins. Transparência de Gastos Públicos em Saúde: Uma Revisão Bibliográfica Sistemática frente à Pandemia da COVID–19. **Id on Line Rev. Psic.**, Outubro/2023, vol.17, n.68, p. 332-350, ISSN: 1981-1179.

Recebido: 28/07/2023; Aceito 09/08/2023; Publicado em: 31/10/2023.