

Captura Críptica

GOVERNANÇA PÚBLICA: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, O MEIO DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM A SOCIEDADE SOBRE AS FINANÇAS UTILIZADAS PARA O COMBATE DA COVID-19

*GOBIERNO PÚBLICO: PORTAL DE TRANSPARENCIA, EL MEDIO DE
COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL CON LA SOCIEDAD SOBRE LAS
FINANZAS UTILIZADAS PARA COMBATIR EL COVID-19*

*PUBLIC GOVERNANCE: TRANSPARENCY SITE, THE FEDERAL GOVERNMENT'S
MEANS OF COMMUNICATION WITH THE SOCIETY ABOUT THE FINANCES USED TO
FIGHT COVID-19*

Thais Silveira Pertille¹

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail:
thaispertille@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2939-8238>.

Silvana Sebold²

Universidade do Vale do Itajaí, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail:
silvana.sebold.91@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5466-318X>.

Artigo recebido em 03/06/2022.

Aceito em 03/02/2023.

Pré-publicado em 15/02/2023.

Captura Críptica: direito, política, atualidade. Florianópolis, Pré-publicação, p. 01-18, 2023.
ISBN: 1984-6096

¹ Doutoranda e Mestra em Direito (Universidade Federal de Santa Catarina). Pós-graduada em Direito Constitucional (CEI); Filosofia e Direitos Humanos (PUCPR). Professora de cursos de Graduação e Pós-Graduação. Advogada (OAB/SC: 47564)

² Bacharel em Administração (Centro Universitário Leonardo da Vinci). Pós-graduada em Direito público e Administração Pública (Universidade do Vale do Itajaí). Gerente Administrativa.



GOVERNANÇA PÚBLICA: PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, O MEIO DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO FEDERAL COM A SOCIEDADE SOBRE AS FINANÇAS UTILIZADAS PARA O COMBATE DA COVID-19

Resumo: Trata-se de um estudo qualitativo, buscando compreender, na governança pública, se há transparência na comunicação entre governo e sociedade, especificamente nos valores empenhados no enfrentamento da pandemia de covid-19. A pesquisa é explicativa, ao passo que tem o objetivo de demonstrar como se aplica a governança pública e é, em parte, descritiva, pois objetiva também descrever a atuação dos *sites* dos governos e seu desempenho em efetivar transparência no meio digital. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, uma vez que tenta falsear a informação de que a incorporação da governança na administração pública brasileira trouxe maior eficiência na transparência sobre a comunicação do poder público com a sociedade. A hipótese é a de que a informação existe, mas que grande parte dos cidadãos não acessa os portais da transparência e os meios de comunicação que o governo possui. Acerca dos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica. Ao analisar as informações a partir dessas premissas, confirmou-se a hipótese levantada. Porém, constatou-se que a dificuldade de comunicação entre o governo e os cidadãos não está na falta de transparência das informações do Estado ou no desinteresse em relação às informações, mas sim que o portal da transparência não tem sido eleito como primeira fonte de busca dos cidadãos, lugar que tem sido ocupado pelas redes sociais.

Palavras-chave: Governança pública; portal da transparência; acesso à informação; transparência nacional; covid-19.

Resumen: Este es un estudio cualitativo, que busca comprender, en la gestión pública, si existe transparencia en la comunicación entre el gobierno y la sociedad, específicamente en los valores comprometidos para enfrentar la pandemia de covid-19. La investigación es explicativa, mientras que pretende demostrar cómo se aplica la gobernanza pública y es, en parte, descriptiva, ya que también pretende describir el desempeño de los sitios web gubernamentales y su desempeño en la realización de la transparencia en el entorno digital. El método de abordaje es el hipotético-deductivo, ya que trata de falsear la información de que la incorporación de la gobernabilidad en la administración pública brasileña trajo mayor eficiencia en la transparencia de la comunicación del poder público con la sociedad. La hipótesis es que la información existe, pero que la mayoría de los ciudadanos no acceden a los portales de transparencia y los medios de comunicación que tiene el gobierno. En cuanto a los procedimientos técnicos, se trata de una investigación bibliográfica. Al analizar la información de estos supuestos, se confirmó la hipótesis planteada. Sin embargo, se encontró que la dificultad de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos no está en la falta de transparencia de la información del Estado o en la falta de interés en relación a la información, sino que el portal de transparencia no ha sido elegido como la primera fuente de búsqueda de los ciudadanos, lugar que ha sido ocupado por las redes sociales.

Palabras-clave: Gobernanza pública; portal de transparencia; acceso a la información; transparencia nacional; covid-19.

Abstract: This is a qualitative study, seeking to understand in public governance whether there is transparency in communication between Government and society, specifically in the values committed to facing the Covid-19 pandemic. The research is explanatory while it aims to demonstrate how public governance is applied and is also, in part, descriptive, as it also aims to describe the performance of government websites and their performance in effecting transparency in the digital environment. The approach method is hypothetical-deductive; since it tries to distort the information that the incorporation of governance in the Brazilian public administration brought greater efficiency in the transparency of the communication between the public power and society. The hypothesis is that the information exists, but that most citizens do not access the transparency portals, and the means of communication that the Government has. Regarding the technical procedures, this is a bibliographical research. By analyzing the information from these assumptions, the hypothesis raised was confirmed. However, it was found that the difficulty of communication between government and citizen is not in the lack of transparency of the State's information or lack of interest in relation to the information about the Coronavirus, but that, when searching for information, the transparency portal does not have been chosen as the first search source.

Keywords: Public governance; transparency portal; access to information; national transparency; covid-19.

1 Introdução

Este estudo busca identificar as práticas de governança pública e transparência pública adotadas pelo Estado para a disseminação de informações para a sociedade, por meio de análises realizadas em portais da transparência, periódicos, cartilhas e manuais de governança publicados do governo federal.

A governança pública surge como uma ferramenta institucional que permeia os princípios democráticos das instituições públicas, ligando os resultados do Estado com a atuação de seus agentes sociais em suas políticas públicas, possibilitando maior participação popular a partir do conhecimento de dados.

O tema central deste trabalho é pautado em uma visão democrática, na qual a atuação da sociedade é indispensável para que a democracia seja consolidada, frisando o papel do Estado no sentido de divulgar seus resultados e suas medidas por meio de seus portais, articulando uma comunicação entre o Estado e os cidadãos.

Tendo esse panorama de sustentação, o trabalho analisa informações divulgadas no portal da transparência nacional da Controladoria-Geral da União (CGU), de forma conjunta à explanação de leis e de decretos sobre a transparência e a divulgação de dados pelo Estado.

Sendo assim, o primeiro tópico do estudo aborda a concepção de governança pública acerca da transparência nacional, analisando suas concepções e o vínculo que há entre eles. Em um segundo momento, passa-se a analisar a CGU, seu portal da transparência e os recursos empregados pelo governo federal no enfrentamento da covid-19. Logo após, são realizadas uma amostragem e um debate dos números de acessos dos cidadãos ao portal da transparência nacional acerca dos recursos financeiros utilizados no combate à covid-19.

Este estudo ganha relevância ao abordar a comunicação pública direta com o cidadão, o interesse deste em receber e visualizar as informações disponíveis e se a aplicação da governança pública, os seus princípios e as suas diretrizes são feitos de forma eficiente.

A metodologia parte de estudo qualitativo, buscando compreender a problemática da governança pública, especificamente quanto à transparência e à sua eficácia na comunicação entre o governo federal e a sociedade. O recorte da temática faz-se acerca dos valores empenhados no enfrentamento da pandemia de covid-19. Com finalidade explicativa, tem-se a intenção de demonstrar como se aplica a governança pública. É também descritiva, pois descreve a atuação dos *sites* do governo e seu desempenho em efetivar transparência no meio digital. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo, uma vez que tenta falsear a afirmação

de que a incorporação da governança pública na administração pública brasileira trouxe maior eficiência sobre a comunicação do poder público com a sociedade. Acerca dos procedimentos técnicos, trata-se de pesquisa bibliográfica.

Destarte, a hipótese é que grande parte dos cidadãos restam inertes frente à disponibilidade dos portais da transparência e dos meios de comunicação que o governo possui.

2 Concepções da governança pública no Brasil acerca da transparência nacional

A incorporação da governança pública na administração pública brasileira trouxe a expectativa de maior eficiência e transparência sobre a comunicação do poder público com a sociedade. O acesso à informação pública e à transparência está previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 para promover a democracia, expandir o desenvolvimento da cidadania e aumentar o controle social. Este tópico pretende abordar a concepção histórica da governança pública no Brasil, suas práticas e suas aplicações para que o Estado e os cidadãos estejam conectados na formulação de suas funções sociais.

Nesse sentido, transparência, acesso à informação, governança e *accountability* (prestação de contas) são temas que ganharam grande notoriedade na política nacional nos últimos anos. Destaca-se que “[...] a origem da governança está associada ao momento em que organizações deixaram de ser geridas diretamente por seus proprietários” (BRASIL, 2014, p. 11). Sob esse aspecto, Matias-Pereira (2014, p. 105) traz que, nos anos 1980, o termo “[...] governança ressurgiu nas ações e decisões do Banco Mundial, em decorrência da percepção de que havia problemas de ‘má governança’ nos países em vias de desenvolvimento”, expondo que a governança data do século passado.

O Referencial Básico de Governança (BRASIL, 2014, p. 12) expõe que, em 2001, houve a publicação de um panorama sobre governança corporativa no Brasil, e entre 2004 e 2009 o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) lançou versões do código das melhores práticas de governança corporativa a fim de utilizá-lo em organizações estatais e em órgãos governamentais. Dessa forma, a governança pública brasileira carrega diretamente em sua essência características, princípios e diretrizes da governança corporativa.

Dentro dessa conjuntura, atenta-se que governança pública é uma forma de gestão utilizada pelo Estado para conservar seu mecanismo de controle sobre a administração pública. Mantendo esse raciocínio, Ronconi (2011, p. 24) propõe que “Governança pública, enquanto

um tipo de gestão do Estado, pressupõe uma vontade política para implementar um projeto democrático que possibilite uma maior articulação entre Estado e sociedade civil”.

Esse contexto aflora a discussão da governança, estabelecendo princípios básicos para norteá-la nas organizações públicas. Matias-Pereira (2014, p. 92) defende que “[...] uma boa governança pública está apoiada em quatro princípios: relações éticas; conformidade, em todas as suas dimensões; transparência; e prestação responsável de contas”. Os princípios preconizados pela governança pública formam uma capacidade de resposta e de melhoria na prestação de contas e na responsabilidade do Estado.

Além dos princípios, a governança pública brasileira é regida por diretrizes expostas por meio do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que em seu art. 4º dispõe sobre as diretrizes da governança pública e, em seu art. 2º, a designa como um “[...] conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle [...] para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017, *on-line*).

Tais dispositivos agem para institucionalizar a estrutura da governança de forma direta ou indireta. Nesse sentido, Scolforo (2013, p. 14) complementa que “[...] a governança pública está associada a [...] elementos estruturais de gestão, responsabilidades, transparência e legalidade do setor público”. Essa perspectiva insere a governança como uma articulação entre Estado e sociedade para uma democracia participativa.

O termo transparência traz um papel de grande relevância na governança pública, pois permite que a administração pública divulgue suas atividades, prestando informações confiáveis e relevantes para a sociedade.

A interação entre Estado e sociedade, na implementação de suas políticas públicas, faz-se por meio da transparência. Esse assunto é tratado por Matias-Pereira (2014, p. 92) em seus estudos, afirmando que a “[...] transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil”.

Outro termo a ser destacado na governança pública é a prestação de contas, que não deve se restringir ao desempenho econômico-financeiro, mas sim contemplar também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor para a organização (IBGC, 2015).

Tecendo sobre esse assunto, Couto (2020, p. 321) declara que “[...] a prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização

por qualquer interessado”. Esse compartilhamento constrói uma forma representativa de democracia e cidadania, estreitando os laços entre governo e cidadão. A transparência na prestação de contas pode ser entendida como “[...] um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação” (PARDINI; GONÇALVES; CAMARGOS, 2013, p. 41), que conceituam a participação ativa e conjunta do cidadão no controle social, determinando um equilíbrio de poder entre os cidadãos e seus representantes eleitos, auxiliando na atuação da sociedade junto ao Estado.

A cobrança por maior transparência pública avançou de forma progressiva nos últimos anos. No Brasil, os entes públicos são obrigados pela Constituição a prestar contas do uso de recursos públicos, a respeitar o princípio da publicidade, entre outros. A Carta Magna de 1988, visando criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos e instituiu estruturas de controle interno e externo (BRASIL, 2014).

Para servir de instrumento de gestão social, o país criou a CGU, que serve como um canal direto de comunicação entre cidadão e governo federal, disponibilizando, em seu portal da transparência, por meio de seu *site*, a destinação de seus recursos públicos, realizando também um papel de controle interno do Estado.

O portal da transparência foi criado em 2004. Nele, são disponibilizados dados e informações de quem recebeu o recurso, os valores e a finalidade da destinação, identificando-os por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF), do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), do Número de Identificação Social (NIS), tendo como consequência o controle social e o fortalecimento da cidadania. Além de serem cedidas informações dos Estados, do Distrito Federal (DF) e dos Municípios, outros gastos do governo são disponibilizados.

Destaca-se, assim, que os meios utilizados pelo Estado para demonstrar a destinação de seus recursos para a sociedade são formas de controle que a administração pública possui. Couto (2020, p. 322) delibera que, para fins de transparência e controle, “[...] a administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho”.

Tais iniciativas podem formar uma ação conjunta entre sociedade e Estado, desenvolvendo a governança pública de forma transparente e compartilhada, objetivando a criação de um desenvolvimento sustentável para ambos os participantes. Essas ações indicam

que a governança pública pode ser compreendida como uma nova concepção de reformas administrativas e do Estado.

Vislumbrou-se que a governança pública protagoniza um papel de ligação entre governo e cidadão, para que o primeiro possa prestar contas ao segundo de forma transparente. Estado e cidadão ligam-se por meio da governança pública, gerando democracia, criando deliberações de projetos, interesses públicos e políticos, discutindo valores e debatendo o interesse público e social. Como arranjo normatizador democrático, a governança realiza, por meio da transparência, um papel significativo dentro do governo brasileiro. Para melhor entendimento da forma como essa engrenagem é utilizada pelo Estado, serão analisadas, no próximo tópico, as informações financeiras utilizadas no combate à pandemia de covid-19, disponibilizadas pela CGU em seu portal da transparência.

3 Controladoria-Geral da União: portal da transparência e os recursos federais utilizados no combate à covid-19

Na seção anterior, concluiu-se que governança pública é uma forma de controle que o Estado possui para prestar contas ao cidadão de forma transparente. Neste tópico, será abordada a forma pela qual a CGU utiliza desse recurso em seu portal da transparência para divulgar as despesas públicas, os valores empenhados, liquidados, pagos e a arrecadação de receitas do governo. Nessa toada, será abordada a utilização de recursos públicos financeiros no enfrentamento da pandemia de coronavírus – Sars-CoV-2 (covid-19) – no Brasil durante os anos 2020 e 2021.

Para que o Estado possa gerir suas atividades, ele gera despesas públicas, que são aplicações do dinheiro arrecadado, por meio de impostos para custear os serviços públicos prestados à sociedade. Com a geração de receitas e de despesas, faz-se necessária a demonstração dessas atividades pelo Estado, que é realizada por meio do portal da transparência.

Mencionando transparência, faz-se necessário citar a CGU, que gerencia o portal da transparência do governo federal, disponibilizando, de forma muito abrangente, todas as despesas públicas federais.

Em 28 de maio de 2003, a CGU foi criada, por intermédio do sancionamento da Lei nº 10.683, que, em seu art. 27, inciso X, atribui as atividades da instituição por meio da:

a) adoção das providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (BRASIL, 2003, *on-line*).

Como esse órgão é responsável pela transparência federal, é ele quem também realiza a divulgação das despesas públicas sobre o enfrentamento da pandemia de covid-19, que teve seu primeiro caso registrado no Brasil em 26 de fevereiro de 2020, conforme divulgado pelo Ministério da Saúde em sua página na internet. Com a chegada do vírus no país, houve rápidos contágio e disseminação da doença, gerando a necessidade de criação de ações do governo federal para o enfrentamento do surto de covid-19, por meio da disponibilização de recursos financeiros para os Estados, para o DF e para os Municípios.

Para a disponibilização de tais recursos, em 21 de maio de 2020, foi sancionado o Decreto nº 10.360, que “Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional e seus efeitos sociais e econômicos” (BRASIL, 2020a, *on-line*). Seis dias após a criação desse decreto, em 27 de maio, foi sancionada a Lei Complementar nº 173, que, em seu art. 1º, institui para o exercício financeiro de 2020 o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-Cov-2 (covid-19), e em seu inciso III dispõe que a “[...] entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2020, e em ações de enfrentamento ao coronavírus SARS-CoV-2” (BRASIL, 2020b, *on-line*).

As medidas contidas na Lei Complementar nº 173, segundo a Casa Civil, têm foco na proteção dos cidadãos mais vulneráveis e na retomada do crescimento econômico. As providências tomadas pelo governo federal, por meio da referida lei, têm como pretensão mitigar os efeitos da pandemia de covid-19, salvar vidas e manter empregos.

“O Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, aprovado pelo Senado, consiste na prestação de auxílio financeiro no valor de R\$ 119,8 bilhões concedidos aos Estados, DF e municípios para o combate à pandemia de covid-19” (BRASIL, [2023], *on-line*).

Com a criação desse programa, o portal da transparência, que é alimentado pela CGU, passa a exibir a aplicação das despesas do governo federal relativas ao enfrentamento da pandemia de coronavírus em todo o território nacional. A amostragem dos números financeiros é feita pela ação orçamentária “21C0 – Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus” (BRASIL, 2021a) que, por meio dela, é possível consultar, de forma detalhada, todas as despesas públicas, os gastos diretos e as transferências aos Estados e aos seus Municípios.

No entanto, faz-se necessário mencionar que a CGU, em sua ouvidoria sobre a covid-19 (FAQ coronavírus), realizou uma menção sobre os gastos da “21C0”, na qual expõe que nela “[...] não representam todos os investimentos do governo federal no combate à pandemia, já que os vários órgãos envolvidos podem executar despesas por meio de outros programas e ações já previstas no orçamento” (BRASIL, 2020c, *on-line*).

Dito isso, destaca-se que os dados do portal da transparência são atualizados diariamente, utilizando as informações do Tesouro Gerencial, que é um sistema para acompanhamento da execução orçamentária e financeira do governo federal. As informações disponibilizadas no portal da transparência relacionadas aos gastos específicos utilizados de forma emergencial na saúde pública são de suma importância para que os cidadãos possam exercer o controle social.

Para explanar acerca das despesas públicas no enfrentamento da covid-19, são apresentadas informações disponibilizadas no portal da transparência da CGU, em seu painel Coronavírus. Com base nas informações disponibilizadas, no ano de 2020, houve o empenho de R\$ 540.149.388.477,51, a liquidação de R\$ 526.980.182.304,65 e o pagamento de R\$ 524.018.647.868,74, o que equivale a 15,85% dos gastos públicos. Dos valores empenhados, 43% foram utilizados em auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade e 11% do valor pago foi utilizado em auxílio-financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios para o enfrentamento da covid-19.

Até 5 de dezembro de 2021, foram empenhados R\$ 112.276.799.106,97, liquidados R\$ 98.727.757.280,12 e pagos R\$ 98.552.560.989,11 em recursos federais destinados ao combate à covid-19. Das despesas empenhadas, 56% delas foram utilizadas no auxílio emergencial de proteção social a pessoas em situação de vulnerabilidade e 18,27% foram utilizados diretamente no enfrentamento da pandemia (BRASIL, 2022).

Os órgãos do governo federal com maiores despesas em 2021, dentro da distribuição desses recursos, foram: o Ministério da Cidadania, que recebeu 60,98% do valor empenhado, seguido pelo Ministério da Saúde, com 25,36%, Ministério da Economia, com 12,22%, e o Ministério da Educação, com apenas 1,26% do valor total distribuído, conforme dados disponibilizados no painel Coronavírus do governo federal.

Todos esses números e dados expostos estão no portal da transparência, para que todo cidadão possa acessá-los. A Constituição Federal de 1988 promulga, em seu art. 5º, inciso XXXIII, que “[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, [...]” (BRASIL, 1988, *on-line*). Para que esse direito

seja realmente assegurado, a Lei nº 12.527, em seu art. 6º, inciso I, garante que os órgãos e as entidades devem assegurar a “gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação” (BRASIL, 2011, *on-line*).

A utilização de tais recursos pelo governo federal no enfrentamento e no combate à covid-19 foi e é de grande importância para a população brasileira, e a destinação dos recursos deve ser de conhecimento da sociedade para que todos possam fazer sua participação no controle e na gestão social.

Neste tópico, foi debatido acerca das maneiras pelas quais o governo federal se comunica com a população e como os recursos utilizados ao combate à covid-19 foram distribuídos e utilizados. Esses dados são disponibilizados e atualizados diariamente pela CGU, de forma a cumprir o que propõe a Lei nº 12.527, a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011.

Após o estudo dessa temática, destaca-se a importância do acesso à informação e à comunicação do Estado com a população. O próximo assunto a ser aprofundado, nesse sentido, será buscar responder se o cidadão brasileiro sabe da existência da disponibilização dessas informações, como a população as acessa, se há um engajamento social sobre o acesso ao portal da transparência e se realmente há um interesse no acesso às informações por parte da sociedade.

4 Os acessos ao portal da transparência da CGU

Verifica-se, sobre a transparência governamental brasileira, que há um ambiente favorável ao fluxo de informações governamentais com a população. O acesso ao portal da transparência é feito via *website* governamental. É importante destacar que, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em dezembro de 2021, a população brasileira é de 213,3 milhões de pessoas (BRASIL, 2021b). Dessas, 152 milhões têm acesso à internet, conforme pesquisa divulgada no mesmo ano pela Agência Brasil, apontando que “81% da população com mais de 10 anos de idade têm internet em casa” (LEÓN, 2021, *on-line*).

Levando em consideração os dados apresentados, mais da metade da população brasileira tem acesso à internet, cumprindo-se, assim, um primeiro requisito para que pelo menos essa grande parcela possa acessar informações governamentais disponibilizadas nos portais da transparência. Antunes (2018, p. 168) expressa em seus estudos que “[...] os portais estão habilitados a trafegar o fluxo informacional, entendido como o conjunto de informações que são disponibilizadas aos cidadãos e o *feedback* dos efeitos da informação”.

No cenário exposto, a população disponibiliza de meios para acessar as informações disponibilizadas pelo Estado; este, por sua vez, faz cumprir suas obrigações por meio dos dados disponibilizados. Antunes (2018, p. 168) reitera que “[...] é necessário que a informação possua atributos de objetividade, fidedignidade, relevância, atualização, concisão, interpretabilidade, facilidade de entendimento, acurácia, acessibilidade e segurança e, assim, adquira o *status* de efetiva”.

Ou seja, não basta a informação ser disponibilizada: é necessário que ela seja de fácil entendimento e compreensão para o seu público-alvo, nesse caso, o cidadão. De acordo com informações divulgadas no *website* Serviços e Informações do Brasil, do governo federal, o país está entre os cinco países do mundo que mais usam internet e é o terceiro no uso diário da ferramenta (BRASIL, 2021c).

Anualmente, o Google divulga um *ranking* dos assuntos mais pesquisados em seu *website*. O Google Trends divulga o resultado dos assuntos mais pesquisados por cada país, sendo que nele é possível verificar que, em 2020, os cinco assuntos mais pesquisados no Brasil foram: coronavírus, auxílio emergencial, eleições 2020, eleições dos EUA e Big Brother Brasil 2020 (GOOGLE TRENDS, 2020).

Pelos resultados apresentados, nota-se que há interesse dos cidadãos brasileiros no que diz respeito ao acesso às informações acerca do coronavírus, mas, dentre as opções que eles encontram, as informações prestadas pelo governo não são as mais acessadas. Nessa concepção, Pinho (2008, p. 486) salienta que “[...] podemos questionar se existe uma consciência plena em relação às possibilidades de utilização da tecnologia digital para promover uma maior transparência”.

Em 11 de março de 2021, o governo federal por meio do seu *website*, gov.br, informou que atingiu a marca de 1 milhão de pedidos de acesso à informação, por intermédio da plataforma Fala.BR. Os pedidos começaram a ser registrados em maio de 2012, quando entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011. Maciel *et al.* (2019, p. 160) expõem que “[...] o acesso à informação é um direito difuso, ou seja, que pertence à coletividade. Isso porque o acesso a informações públicas resulta em ganhos para a sociedade”.

Os setores com a maior demanda de pedidos de acesso à informação foram o Ministério da Economia, com 106.094 pedidos desde a entrada em vigor da LAI, o Instituto Nacional do Seguro Social, com 55.812, o Ministério da Cidadania, com 39.251, e a Caixa Econômica Federal, com 33.324. 95,5% das solicitações partiram de pessoas físicas de todas as regiões do país.

Observando esses dados apresentados, é importante frisar que os pedidos foram iniciados em 2012 e apenas em 2021 chegou à marca de 1 milhão de solicitações de acesso à informação, sendo que a média de pedidos por ano é de 111.111,11, e o país possui 213,3 milhões de habitantes, conforme exposto anteriormente.

Consoante o exposto, Forte (2020, p. 451) complementa que “Construir valores de liberdade, igualdade e cidadania pressupõe o desenvolvimento e o amadurecimento de outros direitos, diretamente interligados, destacando-se o direito à informação e à transparência pública”.

Destarte, mesmo existindo políticas públicas para efetivar o direito de informação do cidadão, isso não implica, necessariamente, efetividade dessa espécie de direito. Nesse sentido, é comum, na governança de direitos humanos e fundamentais, a análise de impacto das políticas públicas na sociedade (ALVARENGA, 2016), ou seja, quanto um projeto visando implementar direitos conseguiu promovê-los na sociedade.

No caso em análise, embora haja informação disponível, ela não está chegando ao cidadão, o que leva a considerar que ainda há necessidade de um melhor diagnóstico acerca dos tipos de plataformas e de *sites* que são mais usualmente acessados pela população em geral. Exemplo disso é que algumas áreas do governo buscam ter perfis oficiais em redes sociais populares, como Facebook, Instagram, Twitter, entre outras. Esses locais da internet ainda têm a vantagem de possibilitar diálogo entre o povo que, além de receber a informação, manifesta sua opinião sobre o que está sendo fornecido. Uma pesquisa de 2022 demonstrou esse cenário ao levantar que:

Entre os brasileiros pesquisados, 76% disseram que utilizam *sites* de notícias como fonte de informação. O mesmo percentual citou as redes sociais como sua principal fonte na hora de buscar por alguma informação. O YouTube aparece na sequência, sendo citado por 72% dos entrevistados e empatando com a TV aberta, único meio mais tradicional a figurar entre as principais fontes de informação (SACCHITIELLO, 2022, *on-line*).

Para que os direitos de acesso à informação promulgados pela Constituição Cidadã de 1988 e regulamentados pela LAI sejam executados, é necessário que o cidadão faça seu papel de controle social junto ao Estado, cobre as informações, consuma os dados apresentados pelo governo e faça disso um objeto de controle do Estado, pois um pedido de acesso à informação pode resultar em ações importantes do governo.

No *website* do portal da transparência da CGU, em estatísticas de acessos, é possível verificar que em novembro de 2020 houve 1.326.489 sessões de usuários no *site* e, em

novembro de 2021, 1.146,369 usuários o acessaram em busca de informações sobre a transparência do governo, o que representa apenas 0,53% da população total do Brasil (BRASIL, 2021d).

A seguir, a Figura 1 demonstra as estatísticas de acessos ao portal da transparência entre outubro de 2020 e dezembro de 2021:

Figura 1 – Estatísticas de acesso: evolução histórica

MÊS/ANO	USUÁRIOS	SESSÕES	VISUALIZAÇÕES DE PÁGINAS
12/2021	252.539	336.356	2.606.265
11/2021	1.146.369	1.703.385	13.482.598
10/2021	1.092.974	1.624.177	13.086.371
09/2021	1.100.511	1.614.438	13.011.887
08/2021	1.592.056	2.167.046	14.446.698
07/2021	741.028	1.199.930	11.478.338
06/2021	1.077.404	1.608.390	12.045.901
05/2021	1.353.928	1.935.934	15.729.535
04/2021	1.503.941	2.083.067	17.154.995
03/2021	1.446.429	2.036.558	14.149.010
02/2021	1.351.709	1.882.452	12.993.950
01/2021	2.185.856	2.855.840	17.830.985
12/2020	1.188.797	1.751.594	15.291.042
11/2020	1.326.489	1.885.574	16.764.986
10/2020	1.217.844	1.781.625	16.356.001

Fonte: Brasil, 2021d, *on-line*.

Esses números são alarmantes, pois demonstram que apenas 1 milhão – dos 152 milhões de pessoas que têm acesso à internet – acessa as políticas públicas aplicadas pelo governo nessa plataforma e a destinação dos recursos públicos que ele fez para o combate e para o enfrentamento da pandemia de covid-19.

O resultado dos números demonstrados pela pesquisa corrobora a necessidade de uma melhor análise acerca da forma de o brasileiro buscar pela informação na internet. A população, por meio de seu poder de cidadania fiscal, deve cobrar e monitorar o Estado, para saber onde o governo emprega suas políticas públicas e empenha os valores disponibilizados para o enfrentamento da pandemia desse vírus que vitimou milhares de cidadãos brasileiros, fomentando, assim, o controle social e a democracia de forma justa e equilibrada.

5 Considerações finais

Nesta pesquisa, buscou-se levantar elementos acerca das atividades da governança pública e suas aplicações na transparência pública federal acerca do enfrentamento da pandemia de covid-19.

Vislumbrou-se que a governança pública protagoniza um papel de ligação entre governo e cidadão, unindo diversas esferas governamentais, e a relação entre transparência e democracia presume a efetivação do controle social entre população e Estado.

Retomando a pergunta que norteou este estudo, compreende-se que os dados apresentados sobre os números de acessos ao portal da transparência da CGU, acerca dos recursos utilizados no enfrentamento da pandemia de covid-19, corroboram o pensamento de que a população, em grande número, dispõe de internet e tem interesse acerca do assunto coronavírus e suas implicações, mas o portal de transparência não está entre os primeiros meios utilizados na internet para informações acerca do assunto.

Esse cenário confirma a hipótese levantada de que o cidadão não conhece as políticas públicas do seu país e que a dificuldade de comunicação entre esses dois personagens não se dá apenas por falta de transparência das informações do Estado, mas sim está implicada na efetividade do meio escolhido para disponibilização. Aqui verificou-se que as redes sociais têm sido o meio mais utilizado para busca de informações e, até mesmo, oferecendo a possibilidade de diálogo entre os cidadãos acerca das informações disponibilizadas.

Ainda, ao realizar buscas de informações para este estudo, verificou-se que o portal da transparência do estado de Santa Catarina não dispõe de dados de números de acessos efetuados em seu *site* (ESTADO DE SANTA CATARINA, 2016). Esse mesmo problema foi encontrado no portal da transparência da cidade de Florianópolis, no qual também não são disponibilizadas estatísticas de acessos de usuários em buscas de informações sobre a transparência do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, [2023]). A página não tem uma boa navegabilidade, pois seu *layout* é bastante poluído e de difícil entendimento. Já o portal da transparência do governo federal tem maior estrutura, fácil acesso, *layout* limpo e de fácil compreensão, disponibilizando dados mais aprofundados para os cidadãos.

Tais informações levantam uma problemática quanto aos portais da transparência de cidades e de estados, expondo que nem todos estão realmente preparados para o acesso efetivo de seus cidadãos. Considera-se que esse levantamento seja útil para o conhecimento dos parâmetros e dos princípios da transparência nacional, demonstrando que as instituições

públicas necessitam melhorar seus portais da transparência para serem mais atrativos aos olhos da sociedade.

A construção e o amadurecimento da democratização levam ao direito da transparência pública de modo a influenciar a coletividade. A governança pública deve refletir o comprometimento com um projeto democrático capaz de ampliar a participação social, de modo que a população tenha maior clareza e direção sobre o seu papel diante das políticas públicas expostas pelo governo federal.

Referências bibliográficas

ALVARENGA, Fabíola de Oliveira. **Avaliação de políticas públicas de inclusão digital nas escolas: um estudo de caso do UCA Total em Tiradentes**. 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Sociedade) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2016.

ANTUNES, Maciel Carlos. A efetividade informacional dos portais de transparência governamentais na perspectiva do cidadão. **Perspectiva em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 8, n. 2, p. 162-178, maio/ago. 2018.

BRASIL. **Brasil está entre os cinco países do mundo que mais usam internet**. Brasília, 26 abr. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2021/04/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-do-mundo-que-mais-usam-internet>. Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.360, de 21 de maio de 2020**. Dispõe sobre a forma de identificação das autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. Brasília: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10360.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. **Enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus**. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2021a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/programas-e-acoaes/acao/21C0-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-coronavirus>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Estatísticas de acesso. Brasília: Portal da Transparência, 2021d. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=desc>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. O Senado Federal no combate à covid-19. Brasília: Senado Federal, [2023]. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/relatorios-legislativos/covid-19>. Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. População brasileira chega a 213,3 milhões de habitantes, estima IBGE. Serviços e Informações do Brasil, 27 ago. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/populacao-brasileira-chega-a-213-3-milhoes-de-habitantes-estima-ibge>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Portal da transparência divulga gastos federais específicos para o combate ao coronavírus. Brasília: Controladoria-Geral da União, 26 mar. 2020c. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/comunicados/603503-portal-da-transparencia-divulga-gastos-federais-especificos-para-combate-ao-coronavirus>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Recursos federais destinados ao combate da pandemia de coronavírus (covid-19): execução da despesa por ação e modalidade. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2022. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/coronavirus?ano=2020>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública. 2. versão. Brasília: Tribunal de Contas da União; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/84/34/1A/4D/43B0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 26 jan. 2022.

COUTO, Reinaldo. Curso de Direito Administrativo. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

ESTADO DE SANTA CATARINA. Portal da transparência do Poder Executivo de Santa Catarina. Florianópolis, 2016. Disponível em: <http://www.transparencia.sc.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2022.

FORTE, Elaina Cavalcante. Transparência pública e acesso à informação: uma análise do portal da transparência do município de Fortaleza. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 429-456, jul./dez. 2020.

GOOGLE TRENDS. **Pesquisas do ano de 2020**. 2020. Disponível em: <https://trends.google.com.br/trends/yis/2020/BR>. Acesso em: 26 jan. 2022.

IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 25 jan. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**: Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2021.

LEÓN, Lucas Pordeus. Brasil tem 152 milhões de pessoas com acesso à internet. **Agência Brasil**, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-08/brasil-tem-152-milhoes-de-pessoas-com-acesso-internet>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MACIEL, Raoni Gonçalves *et al.* Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e sua contribuição para a transparência: uma experiência gerencial em uma universidade federal. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 24, n. 2, p. 143-164, abr./jun. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 4. ed. São Paulo: Atlas. 2014.

PARDINI, Daniel Jardim; GONÇALVES, Carlos Alberto; CAMARGOS, Luiz Marillac Moreira. A água: governança pública de recursos hídricos manifestações dos *stakeholders* em Minas gerais. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 37-56, out./dez. 2013.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados do Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, maio/jun. 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. **Portal da transparência**. Florianópolis, [2023]. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/transparencia>. Acesso em: 17 jan. 2022.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34, jan./jun. 2011.

SACCHITIELLO, Bárbara. Sites e redes sociais lideram na busca por informação. **Meio & Mensagem**, São Paulo, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://www.meioemensagem.com.br/midia/sites-e-redes-sociais-lideram-na-busca-por-informacao>. Acesso em: 20 jan. 2023.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras: fatores favoráveis e limitantes**. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, 2013.