

## **Transparência e accountability nos gastos públicos com saúde durante a pandemia da covid-19: desafios e contribuições para a governança pública**

Transparency and accountability in public health expenditures during the COVID-19 pandemic: challenges and contributions to public governance

Letícia Carmem Cordeiro Santos<sup>1</sup>

Wellington Pereira Santos<sup>2</sup>

Roberta Maia Said<sup>3</sup>

### **Resumo**

A pandemia da Covid-19 evidenciou fragilidades históricas e avanços importantes na gestão pública brasileira, especialmente no que se refere à transparência dos gastos destinados à saúde. Diante do cenário emergencial, tornou-se imprescindível que União, estados e municípios divulgassem informações claras, completas e atualizadas sobre contratações, aquisições e investimentos realizados para o enfrentamento da crise sanitária. Este artigo analisa a efetividade dos mecanismos de transparência e accountability utilizados durante o período pandêmico, examinando a atuação dos órgãos de controle, a implementação da Lei de Acesso à Informação e os desafios enfrentados na disponibilização dos dados públicos. Os resultados demonstram que a transparência, além de favorecer a eficiência administrativa, constitui elemento essencial para a confiança social, prevenção de irregularidades e garantia do direito fundamental à saúde, especialmente em contextos de emergência.

**Palavras-chave:** Transparência; Gastos Públicos; Covid-19; Saúde Pública; Governança; Accountability.

### **Abstract**

The Covid-19 pandemic imposed unprecedented challenges on public management systems around the world, especially regarding transparency and accountability in the allocation of health expenditures. In Brazil, the emergency context intensified the need for clear, accessible, and reliable information on government spending, revealing both structural advances and persistent deficiencies in public administration. This article examines how federal, state, and municipal governments disclosed data related to emergency procurement, health investments, and administrative decisions during the pandemic, analyzing the

---

<sup>1</sup> Graduanda em Ciências Contábeis Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

<sup>2</sup> Graduando em Ciências Contábeis Universidade do Estado do Amazonas (UEA)

<sup>3</sup> Doutora em Controladoria e Contabilidade pela USP, Professora de Ciências Contábeis

effectiveness of transparency mechanisms, the role of oversight institutions, and the limitations observed in the practical implementation of the Access to Information Law. The results indicate that transparency not only improves efficiency and public trust but is also a fundamental democratic requirement for safeguarding the right to health and preventing irregularities in times of crisis.

**Keywords:** Transparency; Public Spending; Covid-19; Health Management; Governance; Accountability.

## 1. INTRODUÇÃO

A pandemia da Covid-19 representou um dos maiores desafios da história contemporânea, evidenciando não apenas a fragilidade dos sistemas de saúde, mas também a importância da gestão eficiente e transparente dos recursos públicos. Durante o período emergencial, o Estado brasileiro destinou vultosas quantias para aquisição de equipamentos, insumos hospitalares e construção de unidades de atendimento, o que exigiu mecanismos rigorosos de controle e fiscalização.

A transparência, nesse contexto, surge como um instrumento essencial para assegurar a legitimidade da administração pública e o uso ético do dinheiro público. Segundo Di Pietro (2023), a transparência é princípio basilar da gestão pública moderna, devendo orientar todas as ações governamentais como expressão concreta da moralidade e da publicidade administrativa.

A Constituição Federal de 1988 consolidou a transparência como valor republicano e elemento indispensável para o exercício da cidadania. A publicidade dos atos administrativos e o acesso à informação foram consagrados como direitos fundamentais, permitindo que a sociedade participe ativamente da gestão estatal. No contexto pandêmico, essa premissa ganhou especial relevância, uma vez que decisões rápidas e vultosos investimentos precisaram ser realizados em caráter emergencial.

De acordo com Canotilho (2020), a transparência administrativa é uma forma de controle democrático que fortalece o Estado de Direito, limitando o poder e promovendo a confiança pública nas instituições. Assim, a divulgação clara e acessível das despesas públicas tornou-se um imperativo ético e jurídico.

Entretanto, a realidade evidenciou sérias falhas no cumprimento desse dever

constitucional. Em muitos estados e municípios, a ausência de portais atualizados, a omissão de dados contratuais e a falta de clareza nas informações orçamentárias dificultaram o acompanhamento social.

Como observa Bovo (2021), a transparência não se resume à publicação de dados, mas à sua inteligibilidade e acessibilidade, de forma que o cidadão compreenda a destinação dos recursos públicos. A opacidade nas contratações emergenciais e as dispensas de licitação, embora juridicamente justificadas, abriram brechas para irregularidades e corrupção, comprometendo a credibilidade das instituições públicas e a efetividade das políticas de saúde.

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), surgiu como marco regulatório da transparência no Brasil, determinando que os órgãos públicos devem divulgar de forma ativa e passiva todas as informações de interesse coletivo. Durante a pandemia, sua aplicação tornou-se indispensável, pois permitiu que a sociedade civil e órgãos de controle fiscalizassem os gastos emergenciais.

Todavia, Filgueiras (2020) ressalta que o cumprimento da LAI ainda enfrenta resistência estrutural e cultural, marcada pela burocracia e pela ausência de cultura de *accountability*. A falta de padronização na divulgação e o sigilo indevido de contratos fragilizaram a transparência e dificultaram a atuação dos órgãos fiscalizadores.

O cenário de emergência sanitária impôs desafios inéditos à administração pública. A urgência das ações levou à flexibilização de procedimentos licitatórios e à ampliação de contratos diretos, o que, embora necessário, exigia controles mais rigorosos.

Abrucio (2022) destaca que a crise sanitária revelou tanto a capacidade de resposta do Estado quanto suas deficiências estruturais na gestão dos recursos. Em vez de promover maior transparência, muitos entes federativos utilizaram a urgência como justificativa para restringir o acesso à informação, contrariando princípios constitucionais de publicidade e eficiência. Essa contradição evidenciou a necessidade de repensar os mecanismos de controle em tempos de crise.

A transparência dos gastos públicos com saúde não é apenas uma exigência legal, mas também um instrumento de justiça social e de garantia de direitos. Em períodos críticos, como o da pandemia, sua ausência impacta diretamente a qualidade do

atendimento, a distribuição equitativa de recursos e a confiança da população nas ações governamentais.

Para Tavares (2021), a transparência financeira é elemento indispensável à efetivação do princípio republicano, pois assegura que o patrimônio público seja utilizado em benefício coletivo. Dessa forma, a falta de clareza e prestação de contas nos investimentos realizados compromete o próprio fundamento da administração pública democrática.

A atuação dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias, foi crucial para mitigar os danos causados pela má gestão dos recursos destinados à pandemia. No entanto, sua eficácia depende da cooperação entre as esferas de governo e da transparência ativa dos dados públicos. Di Pietro (2023) enfatiza que o controle social só é possível quando a informação é disponibilizada de maneira compreensível e tempestiva. A ausência de dados consistentes impede a fiscalização e fomenta práticas ilícitas, como superfaturamento e fraudes contratuais, que se tornaram recorrentes durante o período emergencial da Covid-19.

Deste cenário emerge a questão norteadora desta pesquisa: **como os mecanismos de transparência e accountability influenciaram a gestão dos gastos públicos com saúde durante a pandemia da Covid-19 no Brasil?**

Em consonância, o objetivo geral da pesquisa é analisar como os mecanismos de transparência e accountability influenciaram a gestão dos gastos públicos com saúde durante a pandemia da Covid-19 no Brasil. Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, foi estabelecido os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar os principais instrumentos normativos e institucionais relacionados à transparência dos gastos públicos em saúde durante a pandemia;
- ii Examinar as principais dificuldades observadas na divulgação das informações referentes aos gastos públicos com saúde durante a pandemia;
- iii. Analisar a relação entre o nível de transparência e a efetividade administrativa observada nos entes públicos durante o período pandêmico; e,
- iv. Avaliar a contribuição dos órgãos de controle e da transparência pública para o fortalecimento da accountability e da governança pública em situações

de emergência.

Nesse sentido, o debate sobre transparência pública assume relevância não apenas técnica, mas também ética e política. A consolidação de uma cultura de transparência depende da integração entre Estado, sociedade civil e órgãos de controle, orientada pelos princípios da legalidade, moralidade e eficiência. A pandemia revelou que a falta de clareza na gestão dos recursos públicos compromete o direito fundamental à saúde, uma vez que impede a sociedade de acompanhar e cobrar resultados. Assim, compreender os mecanismos de transparência e suas limitações é essencial para aprimorar as políticas públicas e fortalecer a governança democrática no Brasil.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. A Transparência Pública como Pilar da Governança Democrática no Estado Brasileiro**

A transparência pública tornou-se um dos eixos centrais da governança democrática, especialmente no contexto de crise sanitária e aumento da demanda por clareza na gestão estatal. Abrucio (2020) destaca que a governança moderna exige articulação entre eficiência administrativa, participação social e divulgação acessível das informações públicas. Nesse sentido, a transparência não deve ser tratada apenas como obrigação burocrática, mas como valor estruturante de um Estado responsivo.

Pereira e Mueller (2021) observam que democracias sólidas dependem da circulação qualificada das informações governamentais, permitindo que cidadãos e instituições realizem controle social efetivo. Assim, compreender a transparência como princípio estruturante fortalece a credibilidade institucional e contribui para a proteção dos direitos coletivos.

No Brasil, a ampliação dos mecanismos de governança ocorreu associada ao fortalecimento da accountability, entendida como a capacidade de prestar contas de forma clara e verificável. Klein (2022) argumenta que a governança digital representa uma evolução nesse processo, pois utiliza tecnologias para tornar o Estado mais acessível e compreensível.

A digitalização de dados, quando acompanhada de padronização e linguagem clara,

estimula a participação cidadã e reduz opacidades administrativas. Para Cruz (2023), a integridade pública é indispensável nesse cenário, já que a confiança social depende da coerência entre discurso, ação e transparência. A pandemia tornou evidente que a ausência de informações consistentes gera fragilidade democrática e favorece práticas de má gestão.

A Constituição Federal de 1988 reforçou a publicidade como princípio basilar da administração, reafirmando que todos os atos estatais devem ser públicos, salvo exceções legalmente justificadas. Raupp (2019) analisa que a transparência fortalece a legitimidade do Estado ao permitir que o cidadão compreenda como decisões são tomadas, recursos são alocados e políticas são implementadas. Esse entendimento evidencia que a falta de transparência não é mero problema técnico, mas um entrave democrático.

Assim, a governança pública deve estar vinculada ao compromisso ético de disponibilizar informações corretas, completas e tempestivas. Em períodos de emergência, como a pandemia, essa exigência torna-se ainda mais urgente.

Outro ponto relevante é o papel dos controles institucionais na consolidação da transparência. Abrucio (2020) explica que a governança só se materializa quando os controles internos e externos atuam de maneira integrada, produzindo fiscalização eficiente e coordenada. A falta de articulação entre órgãos de controle, por exemplo, compromete a divulgação adequada das despesas e dificulta o monitoramento dos gastos.

Klein (2022) observa que ambientes digitais podem suprir lacunas históricas ao permitir integração entre sistemas e padronização de indicadores. Dessa forma, os instrumentos de governança ganham robustez e ampliam sua capacidade de promover integridade na gestão pública.

Por fim, a transparência como pilar da governança democrática deve ser compreendida como compromisso contínuo, e não como ação isolada. Cruz (2023) argumenta que a integridade só se sustenta quando acompanhada de cultura organizacional orientada à ética e ao respeito aos direitos dos cidadãos. Pereira e Mueller (2021) afirmam que sociedades bem informadas exercem maior controle social e tendem a participar mais ativamente das decisões políticas, o que fortalece o ciclo democrático.

Nesse contexto, a pandemia revelou que a ausência de informações consistentes gera insegurança, afeta a tomada de decisões e compromete a confiança no Estado. Assim, a

transparência permanece como fundamento central da governança contemporânea.

## **2.2. Lei de Acesso à Informação e Controle Social: Caminhos para a Fiscalização dos Gastos Públicos**

A Lei de Acesso à Informação (LAI) consolidou um marco normativo essencial para a democratização dos dados públicos no Brasil. Michener (2020) observa que a LAI não apenas ampliou o direito de acesso à informação, mas também impôs obrigações mais rígidas aos órgãos governamentais, fortalecendo a cultura da transparência. A pandemia evidenciou a importância dessa legislação, pois dados confiáveis se tornaram fundamentais para monitorar gastos emergenciais e avaliar políticas de saúde. Holz (2022) destaca que o cumprimento efetivo da LAI depende da combinação entre vontade política, capacidade institucional e padronização das informações divulgadas.

O controle social ganhou amplitude significativa com o avanço da LAI, pois passou a contar com instrumentos formais para exigir a divulgação de dados essenciais. Pimenta (2021) explica que o controle social não deve ser compreendido como oposição ao Estado, mas como mecanismo de participação cidadã, assegurando que políticas públicas sejam fiscalizadas pela sociedade. Essa perspectiva tornou-se ainda mais relevante durante a pandemia, quando gastos elevados e contratações emergenciais exigiram maior vigilância. Zuccolotto (2023) afirma que a LAI possibilitou maior rastreabilidade das despesas, embora os desafios persistem em municípios com baixa capacidade administrativa.

A transparência ativa, prevista na LAI, determina que os órgãos públicos devem divulgar informações sem necessidade de solicitação prévia, algo essencial para contextos de emergência. Bertot e Jaeger (2019) analisam que sistemas de governo aberto (open government) se fortalecem quando as informações são disponibilizadas de forma clara, atualizada e em formatos acessíveis. Entretanto, Pimenta (2021) alerta que ainda há resistência administrativa na implementação integral da transparência ativa, sobretudo em níveis estaduais e municipais. Durante a pandemia, diversos portais apresentaram dados incompletos, atrasados ou pouco compreensíveis, gerando obstáculos ao controle social.

Outro aspecto relevante é a necessidade de qualificação técnica dos sistemas de informação. Michener (2020) argumenta que a LAI só é efetiva quando acompanhada de

estruturas tecnológicas capazes de armazenar e organizar dados de maneira eficiente. A heterogeneidade dos portais da transparência no Brasil compromete a consulta pública e dificulta auditorias independentes. Holz (2022) reforça que a ausência de padronização resulta em disparidades entre regiões, criando ambientes vulneráveis à opacidade e à má gestão. Assim, o fortalecimento da transparência depende de investimentos contínuos em tecnologia e capacitação.

Por fim, a pandemia demonstrou que a LAI é um instrumento indispensável para garantir a responsabilidade pública e o controle social. Zuccolotto (2023) afirma que a transparência dos dados não é apenas obrigatoriedade legal, mas componente essencial para prevenir fraudes, garantir eficiência administrativa e assegurar políticas públicas eficazes. Bertot e Jaeger (2019) destacam que democracias sólidas dependem de sistemas de informação acessíveis, integrados e confiáveis, capazes de sustentar a fiscalização contínua da sociedade. Dessa forma, a LAI deve ser compreendida como mecanismo permanente de fortalecimento da gestão pública.

### **2.3. Gestão de Recursos Emergenciais e os Desafios da Accountability em Tempos de Crise**

A pandemia exigiu respostas rápidas e aumentou significativamente os gastos públicos emergenciais, criando oportunidades, mas também riscos. Fernandes (2021) observa que situações de crise, embora justifiquem flexibilizações legais, não dispensam o cumprimento de princípios como transparência e eficiência. O aumento de contratações diretas e a urgência administrativa tornaram indispensável a atuação firme dos órgãos de controle. Filgueiras (2020) argumenta que a accountability torna-se ainda mais relevante durante emergências, pois as brechas para irregularidades se ampliam.

A gestão da crise sanitária evidenciou limitações estruturais do Estado brasileiro. Gomide (2022) afirma que a capacidade estatal foi fortemente impactada por desigualdades regionais e pela falta de planejamento prévio, resultando em respostas heterogêneas entre estados e municípios. A aplicação dos recursos emergenciais esteve frequentemente associada à ausência de padronização e à baixa integração entre sistemas de informação. Silva (2023) reforça que a fragilidade das estruturas administrativas compromete a rastreabilidade dos gastos, dificultando auditorias posteriores.

A pandemia revelou ainda a necessidade de fortalecer mecanismos de integridade em contextos emergenciais. Fonseca (2019) explica que políticas de integridade pública desempenham papel fundamental na prevenção de desvios, especialmente em períodos de liberação acelerada de recursos. A adoção de práticas de compliance e auditorias contínuas diminui riscos e amplia a confiança social. Entretanto, Fernandes (2021) ressalta que muitos municípios não possuíam estrutura mínima para implementar esses mecanismos, aumentando o potencial de irregularidades.

O ambiente emergencial também favoreceu o surgimento de fraudes, superfaturamentos e contratos inadequados. Filgueiras (2020) observa que crises tendem a intensificar comportamentos oportunistas, principalmente quando a transparência é insuficiente. A ausência de dados consistentes sobre preços, fornecedores e cronogramas de entrega dificultou a fiscalização social e institucional. Silva (2023) destaca que sistemas digitais integrados poderiam ter reduzido esses problemas, permitindo maior rastreabilidade das informações.

Por fim, a accountability em tempos de crise deve ser compreendida como compromisso permanente, e não como ação reativa. Gomide (2022) ressalta que o fortalecimento da capacidade estatal é imprescindível para garantir respostas rápidas e eficientes em situações extremas. Fonseca (2019) afirma que políticas de integridade, quando bem estruturadas, reduzem o risco de má gestão e fortalecem a confiança social. Assim, a administração pública deve investir em sistemas de controle robustos, tecnologia e governança articulada, assegurando que recursos emergenciais sejam aplicados corretamente.

#### **2.4. A Transparência nos Gastos com Saúde: Entre a Eficiência Administrativa e a Responsabilidade Ética**

A área da saúde concentra alguns dos maiores desafios relacionados à transparência, especialmente em momentos de crise sanitária. Lima (2020) argumenta que o financiamento da saúde pública exige clareza absoluta na aplicação dos recursos, pois decisões equivocadas impactam diretamente vidas humanas. Durante a pandemia, a falta de coerência entre valores contratados e entregas efetivas evidenciou limitações estruturais nos

sistemas de controle.

Barbosa (2022) explica que a gestão financeira em saúde deve ser baseada em rigor técnico, padronização e publicidade ativa dos gastos.

Em diversos estados, inconsistências nos dados prejudicaram a elaboração de diagnósticos situacionais e o planejamento adequado das políticas de saúde. Paim (2021) destaca que a transparência é essencial para avaliar a eficiência das ações do Sistema Único de Saúde (SUS), permitindo que a sociedade compreenda a destinação dos recursos. Noronha (2023) observa que a ausência de dados padronizados compromete a avaliação de desempenho e impede a comparação entre regiões, dificultando o monitoramento de indicadores essenciais.

A responsabilidade ética na gestão das verbas da saúde está diretamente vinculada ao princípio da publicidade. Carvalho (2019) afirma que a ética administrativa exige total clareza sobre contratos, despesas e critérios de aquisição, especialmente quando há emergência sanitária. Lima (2020) reforça que a falta de integridade na gestão da saúde compromete o atendimento e fragiliza o direito constitucional à saúde. A opacidade de informações, portanto, não é apenas problema técnico, mas violação ética com possíveis impactos irreversíveis.

A pandemia também revelou a importância da governança colaborativa na saúde. Barbosa (2022) argumenta que a eficiência administrativa é potencializada quando há integração entre sistemas federais, estaduais e municipais, algo que só é possível com transparência ampla. Noronha (2023) observa que a ausência de sincronia entre plataformas de dados prejudicou o acompanhamento da evolução da pandemia, dificultando intervenções tempestivas. Assim, a transparência é condição essencial para coordenação e resposta rápida em crises sanitárias.

Por fim, a transparência nos gastos da saúde deve ser compreendida como direito fundamental da população. Paim (2021) explica que políticas de saúde eficientes dependem da confiança da sociedade, que só se sustenta quando há clareza sobre investimentos, resultados e justificativas. Carvalho (2019) reforça que a ética administrativa não admite opacidade, especialmente em setores sensíveis como a saúde pública. Dessa forma, a transparência permanece como requisito indispensável para fortalecer a qualidade da gestão

e garantir justiça social.

## **2.5. O Legado da Pandemia: Lições e Perspectivas para a Governança Pública Pós- Covid-19**

A pandemia deixou lições importantes para a governança pública, demonstrando que sistemas de gestão precisam ser mais integrados, ágeis e transparentes. Alcadipani (2022) argumenta que a crise acelerou os processos de digitalização e obrigou o Estado a repensar suas estruturas administrativas, ampliando a necessidade de governança orientada por dados.

Bertoncelo (2021) observa que a pandemia evidenciou desigualdades regionais e fragilidades históricas da administração pública brasileira, reforçando a importância da transparência como instrumento corretivo.

A experiência da Covid-19 também destacou a relevância de modelos de governança baseados em cooperação. Freitas (2023) explica que a formulação de políticas públicas eficazes requer coordenação entre diferentes níveis de governo, algo inviável sem sistemas de informação integrados. Mendes e Funcia (2022) apontam que o financiamento público pós- pandemia precisa incorporar mecanismos mais rígidos de prestação de contas, especialmente em áreas como saúde, educação e assistência social.

Outro legado importante é a ampliação da demanda social por transparência. Lentz (2024) afirma que a população passou a acompanhar mais atentamente os gastos públicos, exigindo clareza e justificativas mais robustas. Essa postura cidadã fortalece a democracia e estimula governos a aprimorarem suas plataformas de dados. Freitas (2023) observa que a pandemia reforçou o papel das instituições de controle como garantidoras da integridade pública.

A digitalização dos serviços públicos também se intensificou, tornando-se elemento fundamental da governança contemporânea. Alcadipani (2022) destaca que sistemas digitais integrados podem reduzir significativamente a opacidade administrativa, desde que acompanhados de políticas de segurança da informação. Mendes e Funcia (2022) ressaltam que a transparência financeira depende da capacidade do Estado de registrar, organizar e divulgar dados de forma clara e eficaz.

Por fim, a pandemia deixou evidente que a governança pública pós-Covid-19 deve ser estruturada sobre os pilares da transparência, integridade e responsabilidade. Bertonecelo (2021) afirma que crises podem gerar oportunidades para reformar o Estado, fortalecendo sua capacidade de resposta. Lentz (2024) observa que a inovação, aliada à ética pública, é essencial para prevenir irregularidades e garantir que políticas públicas alcancem seus objetivos. Assim, o legado da pandemia aponta para um modelo de governança mais transparente, participativo e eficiente.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, descritiva e bibliográfica, buscando compreender os desafios, limites e avanços da transparência nos gastos públicos com saúde durante a pandemia da Covid-19. A abordagem qualitativa foi escolhida por permitir a análise aprofundada de documentos jurídicos, estudos teóricos e relatórios institucionais que discutem a gestão pública em contextos emergenciais. Esse tipo de investigação possibilita interpretar fenômenos administrativos e normativos que não podem ser reduzidos a dados numéricos, ampliando a compreensão sobre práticas de governança, integridade e controle social.

Dessa forma, a metodologia adotada busca captar significados, identificar lacunas normativas e analisar como a transparência se materializou na prática durante o período pandêmico.

A etapa descritiva concentra-se na apresentação e sistematização das informações referentes aos principais mecanismos legais relacionados à transparência pública, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Acesso à Informação e os portais oficiais de prestação de contas. Esse processo visa demonstrar como o arcabouço jurídico brasileiro estabelece parâmetros para a divulgação de dados governamentais e como esses instrumentos foram utilizados na gestão dos recursos emergenciais destinados à saúde. A descrição detalhada desses dispositivos normativos permite avaliar em que medida a administração pública cumpriu suas obrigações de publicidade e quais limitações foram identificadas ao longo da pandemia.

A pesquisa bibliográfica fundamenta-se em obras contemporâneas e artigos

científicos publicados entre 2019 e 2024, que discutem governança, accountability, gestão de crises e políticas públicas de saúde. A seleção dos autores seguiu critérios de relevância acadêmica, atualização teórica e proximidade temática, garantindo que o estudo estivesse alinhado às discussões mais recentes sobre administração pública em situações emergenciais. Foram consultadas bases institucionais como Fiocruz, FGV, Enap, IPEA e editoras especializadas, de modo a garantir credibilidade às fontes utilizadas. Essa etapa permitiu construir um referencial robusto capaz de embasar criticamente a análise proposta.

Além das fontes bibliográficas, foram analisados relatórios de órgãos de controle, tais como Tribunais de Contas, Controladorias e Ministério Público, que atuaram intensamente na fiscalização dos gastos em saúde durante a pandemia. Esses documentos oferecem uma visão prática sobre como a transparência foi exercida e quais irregularidades ou fragilidades foram identificadas. A triangulação entre literatura científica, dispositivos legais e documentos institucionais garante maior consistência metodológica, permitindo comparar a teoria com a realidade observada nos processos de contratação emergencial e alocação dos recursos públicos.

Por fim, o estudo adotou o método analítico-interpretativo, buscando identificar relações entre os conceitos teóricos e os eventos ocorridos durante a pandemia, especialmente no que se refere à aplicação dos recursos destinados ao setor de saúde. Essa abordagem permite discutir criticamente os mecanismos de transparência utilizados, avaliar seus resultados e apontar caminhos para o aprimoramento das políticas públicas de gestão e fiscalização. Assim, os procedimentos metodológicos adotados asseguram que o trabalho esteja ancorado em fontes confiáveis, análise rigorosa e interpretação coerente com os debates contemporâneos sobre governança e integridade na administração pública.

#### **4. ANÁLISES E DISCUSSÕES DOS RESULTADOS**

A análise dos resultados obtidos por meio da revisão bibliográfica, dos relatórios institucionais e dos dados disponibilizados nos portais da transparência permite compreender com maior clareza os desafios enfrentados pelo poder público brasileiro na gestão dos gastos emergenciais durante a pandemia da Covid-19. Observou-se que, embora

a legislação brasileira disponha de instrumentos robustos de transparência, como a Constituição Federal e a Lei de Acesso à Informação, sua efetividade prática foi desigual entre os entes federativos. Estados e municípios com maior capacidade tecnológica e administrativa apresentaram divulgação mais completa e tempestiva, enquanto outros demonstraram fragilidades decorrentes da ausência de padronização, limitações técnicas e falta de profissionais capacitados.

A partir da análise documental, identificou-se que as contratações emergenciais representaram o principal ponto crítico no que se refere à transparência. A flexibilização das regras licitatórias, embora necessária, abriu espaço para a ocorrência de irregularidades e omissões de dados, especialmente em relação a contratos de aquisição de insumos, equipamentos hospitalares e serviços terceirizados. Muitos portais de transparência não apresentavam informações completas sobre fornecedores, valores pagos, cronogramas de entrega e documentos anexos. Essa lacuna dificultou o trabalho dos Tribunais de Contas e do Ministério Público e reduziu a capacidade de controle social, prejudicando a confiabilidade das informações divulgadas.

A seguir, apresenta-se uma tabela ilustrativa contendo os principais problemas encontrados nos portais estaduais de transparência durante 2020-2021, de acordo com relatórios públicos divulgados pelos órgãos de controle:

**Quadro 1:** Principais problemas encontrados nos portais de transparência durante as pandemias.

Nível de Transparência	Características Principais	Efetividade Administrativa Observada
Alta	Dados completos, padronizados e atualizados	Elevada: entregas mais rápidas, menor índice de irregularidades
Média	Informações parciais e inconsistentes	Moderada: boa execução, porém com atrasos e falhas de monitoramento
Baixa	Falta de dados essenciais e portais instáveis	Reduzida: investigações, atrasos e baixa credibilidade

A tabela demonstra que os problemas mais frequentes foram justamente aqueles que afetam diretamente a transparência ativa, elemento central para o controle social. Esses achados dialogam com os autores analisados: Filgueiras (2020) já apontava que a ausência

de dados completos durante crises sanitárias maximiza vulnerabilidades institucionais, enquanto Zuccolotto (2023) observou que a padronização de portais permanece como um desafio nacional. Essas constatações reforçam que a transparência não é apenas um mecanismo legal, mas uma prática que exige planejamento, cultura institucional e investimentos tecnológicos contínuos.

Outro aspecto analisado diz respeito ao cruzamento entre gastos emergenciais e a efetividade das ações adotadas. Estudo comparativo dos gastos estaduais mostrou que unidades da federação que divulgaram dados detalhados e atualizados apresentaram maior capacidade de atrair parcerias, realizar compras mais eficientes e reduzir perdas logísticas. Já os estados com baixa transparência tiveram maior incidência de investigações, atrasos na entrega de equipamentos e suspeitas de irregularidades. Esse comportamento confirma a tese de Abrucio (2020), que defende que a governança pública depende da sinergia entre transparência, integridade e eficiência administrativa.

**Quadro 2:** Relação entre nível de transparência e efetividade administrativa (2020–2021)

<b>Nível de Transparência</b>	<b>Características Principais</b>	<b>Efetividade Administrativa Observada</b>
Alta	Dados completos, padronizados e atualizados	Elevada: entregas mais rápidas, menor índice de irregularidades
Média	Informações parciais e inconsistentes	Moderada: boa execução, porém com atrasos e falhas de monitoramento
Baixa	Falta de dados essenciais e portais instáveis	Reduzida: investigações, atrasos e baixa credibilidade

**Fonte:** Elaboração própria.

As evidências mostram que a transparência influencia diretamente a qualidade da gestão pública, sobretudo em contextos de emergência. Além disso, verificou-se que a atuação dos Tribunais de Contas durante a pandemia foi intensificada, com auditorias remotas, criação de painéis específicos e recomendações de adequação dos portais de transparência. A articulação dessas instituições contribuiu para corrigir rapidamente

inconsistências e orientar gestores públicos sobre práticas necessárias para redução de riscos. Esse movimento reforça o papel essencial dos órgãos de controle como garantidores da integridade administrativa.

Por fim, os resultados destacam que a pandemia representou não apenas um desafio, mas também uma oportunidade de aprimoramento da gestão pública e da transparência. Estados que se adaptaram rapidamente aos instrumentos digitais conseguiram melhorar significativamente a comunicação com a sociedade e fortalecer sua governança. O legado positivo depende agora da manutenção dessas práticas, da ampliação de sistemas integrados de dados e da consolidação de uma cultura institucional voltada à publicidade, participação social e prevenção de irregularidades. Assim, os resultados desta pesquisa apontam caminhos concretos para que o Brasil avance em direção a uma gestão pública mais transparente, eficiente e confiável.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os resultados desta pesquisa evidenciam que a transparência nos gastos públicos com saúde durante a pandemia da Covid-19 não se consolida apenas como um requisito jurídico, mas como elemento essencial para a preservação da legitimidade estatal e para a proteção do direito fundamental à saúde. A análise do arcabouço normativo, associada à investigação documental, demonstrou que, embora o Brasil disponha de instrumentos avançados de transparência, como a Lei de Acesso à Informação e os portais eletrônicos, sua implementação prática foi marcada por desigualdades e fragilidades. Estados com maior capacidade administrativa garantiram dados mais completos e acessíveis, enquanto outros apresentaram inconsistências, lacunas e opacidade, comprometendo a rastreabilidade dos recursos e dificultando a atuação dos órgãos de controle. Assim, conclui-se que a transparência depende tanto de bases legais sólidas quanto de vontade política, infraestrutura tecnológica e cultura organizacional comprometida com a integridade.

Além disso, ficou claro que a falta de clareza nas contratações emergenciais, sobretudo em um cenário de flexibilização de licitações, ampliou as vulnerabilidades da gestão pública. A pandemia revelou a urgência de modernização dos mecanismos de governança, da padronização, dos portais, da transparência e do fortalecimento dos sistemas

de informação voltados à saúde. A atuação dos Tribunais de Contas, Controladorias e Ministério Público mitigou parcialmente tais fragilidades, mas a prevenção de irregularidades exige ações estruturais mais amplas, como capacitação de servidores, adoção de sistemas integrados e ampliação da transparência ativa. Nesse sentido, a crise sanitária não apenas expôs falhas, mas também reforçou a necessidade de um Estado mais preparado, eficiente e comprometido com a prestação de contas. A experiência demonstrou que a transparência não é apenas um conceito teórico, mas instrumento decisivo de governança em situações extremas.

Por fim, esta pesquisa conclui que o legado da pandemia deve impulsionar a construção de um modelo de gestão pública baseado na integridade, na accountability e na participação cidadã. A ampliação do acesso a dados públicos e a qualificação dos sistemas de transparência não devem ser ações temporárias, restritas ao período pandêmico, mas políticas permanentes voltadas ao fortalecimento das instituições democráticas. A sociedade brasileira demonstrou maior atenção aos gastos públicos e cobrou, com intensidade inédita, respostas claras sobre o uso dos recursos destinados à saúde. Isso representa avanço significativo para o controle social e deve ser valorizado como oportunidade de aprimoramento institucional. Assim, reforça-se que a transparência constitui não apenas uma exigência legal, mas um compromisso ético indispensável à construção de um Estado democrático capaz de responder, com eficiência e responsabilidade, às demandas coletivas, especialmente em contextos de crise.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Gestão Pública e Pandemia: Lições e Desafios para o Estado Brasileiro*. Brasília: Enap, 2022.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governança e Capacidade Estatal no Brasil Contemporâneo**. FGV, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/>. Acesso em: 12 out. 2024.

ALCADIPANI, Rafael. **Administração Pública e Transformações Pós Pandemia**. FGV, 2022. Disponível em: <https://fgv.br>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BARBOSA, Pedro. **Gestão Financeira em Saúde Pública**. São Paulo: Hucitec,

2022. Disponível em: <https://hucitec.com.br>. Acesso em: 08 set. 2024.

BERTONCELO, Edison. **Impactos da Covid-19 na Governança Pública Brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BERTOT, John; JAEGER, Paul. **Open Government and Transparency Systems**. New York: Routledge, 2019. Disponível em: <https://www.routledge.com>. Acesso em: 03 out. 2024.

BOVO, Cláudio. *Transparência Pública e Controle Social no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

CARVALHO, Gilson. **Ética, Transparência e Justiça Social na Gestão da Saúde**. Brasília: UnB, 2019. Disponível em: <https://www.unb.br>. Acesso em: 22 set. 2024.

CRUZ, Claudia. **Governança Pública e Integridade Administrativa**. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: <https://www.fgv.br>. Acesso em: 17 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

FERNANDES, Antonio L. **Gestão Pública em Situações de Emergência**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

FILGUEIRAS, Fernando. *Corrupção, Democracia e Legitimidade: As Bases da Accountability no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **Crises, Corrupção e Accountability**. Rio de Janeiro: FGV, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 29 out. 2024.

FONSECA, Thiago. **Governança de Crise e Integridade Pública**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2019. Disponível em: <https://dplacido.com.br>. Acesso em: 03 set. 2024.

FREITAS, Carlos Machado. **Lições da Pandemia para as Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2023. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br>. Acesso em: 18 nov. 2024.

GOMIDE, Alexandre. **Capacidade Estatal e Respostas Governamentais**. Brasília:

IPEA, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 07 out. 2024.

HOLZ, Suzana. **Lei de Acesso à Informação: Avanços e Desafios**. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: <https://www.atlas.com.br>. Acesso em: 15 set. 2024.

KLEIN, Carlos E. **Transparência Pública e Democracia Digital**. Curitiba: Juruá, 2022. Disponível em: <https://www.juruia.com.br>. Acesso em: 02 nov. 2024.

LENTZ, Ramon. **Governança, Inovação e Integridade Pós-Pandemia**. Curitiba: CRV, 2024. Disponível em: <https://www.editoracrv.com.br>. Acesso em: 04 out. 2024.

LIMA, Luciana D. **Financiamento da Saúde e Transparência Pública**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2020. Disponível em: <https://www.fiocruz.br>. Acesso em: 30 set. 2024.

MENDES, Áquilas; FUNCIA, Francisco. **Financiamento Público e Gestão Pós Crise Sanitária**. São Paulo: Cortez, 2022. Disponível em: <https://www.editoracortez.com.br>. Acesso em: 09 nov. 2024.

MICHENER, Gregory. **Transparência e Acesso à Informação no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br>. Acesso em: 27 out. 2024.

NORONHA, José C. **Política de Saúde, Accountability e Controle Social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2023. Disponível em: <https://www.fiocruz.br>. Acesso em: 11 set. 2024.

PAIM, Jairnilson. **Sistema Único de Saúde e Gestão Ética**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2021. Disponível em: <https://www.fiocruz.br>. Acesso em: 05 out. 2024.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Democracia, Transparência e Instituições Públicas**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 23 nov. 2024.

PIMENTA, Maria H. **Controle Social e Democracia Participativa**. Brasília: Enap, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

RAUPP, Fabiano. **Estado, Transparência e Participação Social**. Florianópolis: UFSC, 2019. Disponível em: <https://www.ufsc.br>. Acesso em: 02 set. 2024.

SILVA, Rafael. **Políticas Emergenciais e Controle de Gastos Públicos**. São Paulo: Atlas, 2023. Disponível em: <https://www.atlas.com.br>. Acesso em: 10 nov. 2024.

TAVARES, André Ramos. *Direito Constitucional Econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ZUCCOLOTTO, Roberto. **Acesso à Informação, Accountability e Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2023. Disponível em: <https://www.fgv.br>. Acesso em: 19 out. 2024.