

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

JACI BELCHIOR DOS REIS

**A ACCOUNTABILITY DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ENFRENTAMENTO
A PANDEMIA DE COVID-19**

**RIO DE JANEIRO
2021**

JACI BELCHIOR DOS REIS

**A ACCOUNTABILITY DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO NO ENFRENTAMENTO
A PANDEMIA DE COVID-19**

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Ciências Contábeis - FACC, como requisito parcial para aprovação no curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Campus Praia Vermelha.

Orientadora: Márcia Maria Oliveira Revoredo

RIO DE JANEIRO

2021

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradecer a Deus pela minha vida e pela conclusão da graduação, pois em momentos adversos, nos quais não tinha forças, nunca permitiu que eu desistisse e me manteve de pé e cabeça erguida, para encarar e vencer os desafios. A Ele toda honra e glória.

Aos meus pais, Francisco e Geni (in memoriam), pelo amor, carinho, respeito, dedicação, incentivo e os ensinamentos, os quais norteiam minha vida para sempre. Poderia viver várias vidas que ainda seria pouco para agradecer-los por tudo. Faltariam adjetivos para expressar minha gratidão e amor por vocês.

Aos todos meus irmãos, em especial a Marli (in memoriam), familiares e amigos, que sempre me apoiaram e incentivaram e não deixaram que eu desistisse, apesar das dificuldades encontradas ao longo do caminho, que foi o sonho e a oportunidade de cursar uma faculdade em uma das instituições mais renomadas e respeitadas do país. Agradeço por cada palavra de incentivo, bronca e cada conselho que me deram para que permanecesse firme na caminhada. Essa vitória não é somente minha, é nossa.

Ao meu ex-patrão, Nilson (in memoriam), pela oportunidade, ensinamentos e confiança a mim conferida.

A todos os professores e educadores que passaram em minha vida, desde o primário à graduação, em especial minha primeira professora, dona Izabel, os quais fizeram parte da minha formação como estudante e pessoa. Agradeço à cada um de vocês por todo ensinamento e conhecimento compartilhado.

À empresa, E.A.A.R.S Serviços Contábeis, na pessoa do Sr. Eduardo, Sra. Rose, e Eduardo filho, que me deram a oportunidade de estágio e trabalho, além de todo ensinamento.

E por fim, um agradecimento especial à minha inestimável professora e orientadora, Márcia Maria Oliveira Revoredo, pelo acolhimento e por toda atenção e carinho necessários para que pudesse desenvolver e concluir meu trabalho da melhor maneira possível. Muito obrigado.

Jaci Belchior dos Reis

**A ACCOUNTABILITY DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO NO ENFRENTAMENTO A PANDEMIA
DE COVID-19**

Monografia apresentada à Faculdade de
Administração e Ciências Contábeis - FACC, como
requisito parcial para aprovação no curso de
Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Campus Praia Vermelha.

Aprovada em:

Orientadora: Márcia Maria Oliveira Revoredo, Dra.
FACC – UFRJ

Alessandra de Lima Marques, Dra.
FACC – UFRJ

Marcos Roberto Pinto, Dr.
FACC – UFRJ

RESUMO

REIS, Jaci Belchior dos. **A Accountability do Estado do Rio de Janeiro no Enfrentamento a Pandemia de Covid-19.** Rio de Janeiro, 2021. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Ciências Contábeis – FACC, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Campus Praia Vermelha, 2021.

O presente trabalho tem o intuito de apresentar o *accountability* da gestão pública do estado do Rio de Janeiro, no que tange o enfrentamento da pandemia do Covid-19. Para a realização deste trabalho, adotou-se a metodologia por meio de um estudo qualitativo, descritivo e analítico, através de um levantamento bibliográfico por meio de pesquisas em *sites*, livros didáticos e paradidáticos, revistas digitais, artigos, vídeos, aplicativos e outros que apresentam o tema pesquisado. Para isso, o estudo focou nas estratégias de enfrentamento municipais, por meio de consulta nos portais de transparência dos municípios mais populosos do Estado do Rio de Janeiro que são: Rio de Janeiro; São Gonçalo; Duque de Caxias e Nova Iguaçu. Como resultado, foi possível observar que os municípios do Rio de Janeiro e Nova Iguaçu possuem informações sobre as despesas e seus detalhamentos, porém, os municípios de Duque de Caxias e São Gonçalo, apesar de ter uma categoria específica para consulta, essas não retornaram com nenhum resultado, não sendo possível o acompanhamento por parte da população.

Palavras-chave: Accountability. Covid. Estado do Rio de Janeiro. Enfrentamento. Municípios do Estado o Rio de Janeiro.

ABSTRACT

REIS, Jaci Belchior dos. **The Accountability of the State of Rio de Janeiro in Confronting the Covid-19 Pandemic.** Rio de Janeiro, 2021. Monograph (Graduate in Accounting Sciences) - Faculty of Administration and Accounting Sciences – FACC, Federal University of Rio de Janeiro, Praia Vermelha Campus, 2021.

This paper aims to present accountability, which represents the obligation that the components of administrative bodies have to report to controlling bodies or their representatives. Its objective is to approach the importance of accountability for public management, especially with regard to fighting the Covid-19 pandemic. To carry out this work, the methodology was adopted through a qualitative, descriptive and analytical study, through a bibliographic survey through research on websites, textbooks and educational books, digital magazines, articles, videos, applications and others that present the researched topic. For this, the study focused on municipal coping strategies, through consultation on the transparency portals of the most populous municipalities in the State of Rio de Janeiro, which are: Rio de Janeiro with an estimated population of 6,775,561 people; São Gonçalo with an estimated population of 1,098,357 people; Duque de Caxias with a population of 929,449 people; and Nova Iguaçu with an estimated population of 825,388 people. As a result, it was possible to observe that the municipalities of Rio de Janeiro and Nova Iguaçu have information on expenses and their details, however, the municipalities of Duque de Caxias and São Gonçalo, despite having a specific category for consultation, they did not return with no result, and follow-up by the population is not possible.

Keywords: Accountability. Covid. Rio de Janeiro state. Confrontation. Municipalities of the State of Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Governo Aberto (Portal Transparência) do Estado do Rio de Janeiro.	29
Figura 2 - Portal da Transparência Governo Federal	30
Figura 3 - Balancete do Estado do Rio de Janeiro no mês de março de 2020.....	31
Figura 4 - Portal de Transparência do Município do Rio de Janeiro.....	31
Figura 5 - Portal da Transparência categoria Contas Rio.....	32
Figura 6 - Dados Abertos - Prefeitura do Município do Rio de Janeiro.....	32
Figura 7 - Painel Gerencial - Portal de Transparência	33
Figura 8 - Portal Transparência do Município de São Gonçalo	34
Figura 9 - Subcategoria despesas do portal transparência do município de São Gonçalo.....	34
Figura 10 - Portal Transparência do município de São Gonçalo - Guia Covid-19	35
Figura 11 - Novo layout Portal da Transparência do Município de São Gonçalo.	36
Figura 12 - Pesquisa por despesas para o enfrentamento do Covid-19 no Portal transparência do município de São Gonçalo.....	36
Figura 13 - Portal Transparência do município de Duque de Caxias.	37
Figura 14 - Portal Transparência do município de Duque de Caxias - Categoria Covid-19.....	38
Figura 15 - Busca por despesas para o enfrentamento da pandemia no portal transparência do município de Duque de Caxias.	38
Figura 16 - Portal transparência do município de Nova Iguaçu.....	39
Figura 17 - Pesquisa despesas covid no portal transparência do município de Nova Iguaçu.....	40
Figura 18 - Despesas covid no portal transparência do município de Nova Iguaçu. .	40

LISTA DE ABREVIações

IFAC	-	Federação Internacional de Contadores
INTOSAI	-	Organização Internacional das Instituições Superiores da Auditoria
LAI	-	Lei de Acesso à Informação
OECD	-	Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	CONCEITO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>	11
3	<i>ACCOUNTABILITY</i> E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	14
3.1	<i>ACCOUNTABILITY</i> E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	15
4	O <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO FERRAMENTA PARA A TRANSPARÊNCIA	19
5	O <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO INTEGRANTE DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ABERTO (OGP).....	21
6	A IMPORTÂNCIA DO <i>ACCOUNTABILITY</i> COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID 19	25
6.1	COVID-19.....	25
6.2	PLANOS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19.....	26
6.3	O <i>ACCOUNTABILITY</i> DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	27
6.3.1	Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro	28
6.3.2	Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro	31
6.3.3	Portal da Transparência do Município de São Gonçalo.....	33
6.3.4	Portal da Transparência do Município de Duque de Caxias.....	37
6.3.4	Portal da Transparência do Município de Nova Iguaçu	39
	CONCLUSÃO.....	41
	REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta a temática da *Accountability* do Estado do Rio de Janeiro em meio a Pandemia de Covid-19, com o intuito de divulgar a importância da ferramenta para o esclarecimento das finalidades dos recursos recebidos para seu enfrentamento.

A necessidade de aprofundar o controle social sobre a administração pública brasileira é evidente, seja pelos casos de corrupção em andamento, seja pela falta de competência e interesse dos gestores públicos. Nos últimos anos, a transparência na utilização dos recursos públicos e a prestação de contas pelas ações da gestão pública têm ganhado gradativamente um lugar na agenda da gestão pública, principalmente nas discussões que envolvem o conceito de "responsabilização". Diversas leis e regulamentos buscam exercer pressão e direcionamento nos três níveis federais do país (federal, estadual e municipal) para aprofundar ainda mais a participação social e a transparência na administração pública, entre eles: Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF nº 101/2000), LRF 131/2009 e a Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011).

O termo *accountability* é uma palavra da língua inglesa que não tem uma tradução definida para o português, representa a obrigação que os componentes dos órgãos administrativos têm em prestar contas a instâncias controladoras ou a seus representantes (BESSET, 2004).

Os administradores públicos precisam estar constantemente prestando contas à sociedade, quanto mais comprometidos forem com os interesses dos cidadãos, e a demanda destes em relação aos governantes, mais democrático se torna o regime (PAIVA, 2004).

O conceito de *accountability* está relacionado ao uso do poder e os gastos dos recursos públicos, em que o titular deste último é o cidadão, e não os governantes. Nas experiências de *accountability*, em sua grande maioria, podem ser observadas três dimensões: informação, justificação e punição. As respectivas dimensões dão base para que se evite e corrija potenciais abusos cometidos por governos, políticos e gestores públicos, obrigando a transparência em seu exercício; impondo que as ações praticadas sejam justificadas e submetendo o poder a advertência de sofrer penalidades (PALUDO, 2011).

Como demonstrado, o tema é de grande importância para a população, pois trata-se de um assunto atual e de interesse público, em que são apresentadas ferramentas para acompanhar o destino de aplicações das receitas provenientes de tributos arrecadadas dos cidadãos, e através dela, pode-se efetuar cobranças das promessas inerentes de campanhas em época de eleição, e trazendo para o contexto da pandemia, acompanhar os repasses do Governo Federal para este fim, além de apontar também os repasses para os Municípios.

Mediante o exposto acima, o presente trabalho tem como pergunta norteadora o seguinte questionamento: “Os portais da Transparência dos quatro municípios mais populosos do Estado do Rio de Janeiro demonstram o *accountability* na gestão pública referente ao enfrentamento da pandemia de Covid-19 no período de março de 2020 a junho 2021?”, a qual pretende-se responder no decorrer do desenvolvimento desta pesquisa.

O trabalho apresenta como objetivo geral abordar a importância da *accountability* para a gestão pública, principalmente no que tange o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Como objetivos específicos tem-se: Abordar as evidências da *accountability* como ferramenta para a transparência; Identificar o *accountability* como integrante do Governo Aberto - OGP; e Apresentar sua importância para as estratégias de enfrentamento da pandemia.

Para a realização deste trabalho, será adotada a metodologia por meio de um estudo qualitativo, descritivo e analítico, através de um levantamento bibliográfico por meio de pesquisas em *sites*, livros didáticos e paradidáticos, revistas digitais, artigos, vídeos, aplicativos e outros que apresentam o tema pesquisado.

2 CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY*

De acordo com Siu (2011) a Federação Internacional de Contadores (IFAC) conceitua *accountability* como sendo um processo que as instituições públicas e seus servidores são responsáveis por deliberações e ações, além da maneira como são conduzidos os recursos públicos, igualmente todos os fatores relativos ao desempenho e aos resultados.

A Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria (INTOSAI) complementa esse entendimento ao ver a *accountability* como uma obrigação imposta aos agentes e entidades públicas de responder aos meios fornecidos àqueles que promovem esses recursos de forma financeira, gerencial e planejada (INTOSAI, 2010).

Seguindo a mesma linha de raciocínio, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) afirma que *accountability* é tornar o indivíduo responsável, usado como sinônimo do dever da prestação de contas, com o objetivo de trazer melhorias, dando possibilidade para as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem as suas necessidades (LENZA, 2011; MORAES, 2011).

Do entendimento desses três conceitos, é possível compreender que, a *accountability* está associada ao fato de que o gestor tem a obrigação de apresentar o resultado adquirido em associação aos recursos obtidos, a quem lhes concedeu.

Conforme O'Donnell (1998) a *accountability* igualmente pode ser observada de forma direcional: horizontal e vertical. Horizontal, quando os compromissos são prestados de uma associação para outra, todos autônomos, por razões de conexão de objeto. Já na direção vertical, não é considerada uma submissão hierárquica, mas, como uma espécie de responsabilidade em atribuição daquele que recebe os meios para quem os disponibilizam.

Complementando essa ideia, Paludo (2011) acredita que as ferramentas práticas da *accountability* horizontal são: os freios e contrapesos estabelecidos na constituição; o papel do ministério público; o tribunal de contas, auditores e órgãos de fiscalização; inspetores públicos; partidos políticos, alguns autores podem considerar a mídia em geral.

Já na vertente do *accountability* vertical, decorre no momento em que os cidadãos fiscalizam os políticos e governos por meio do plebiscito, referendo e voto, ou através do exercício do controle social, pressupõe ações entre

desigualdades. Refere-se à “transparência do governo para com os eleitores para que possam fiscalizá-los e puni-los, principalmente votando em eleições livres e justas” (AMARAL, 2007, apud PALUDO, 2011).

O Estado de direito e a democracia são bases fundamentais de auditoria autônoma e responsabilidade do governo, e são pilares da Declaração de Lima¹. A independência, *accountability* e transparência das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) são pré-requisitos primordiais para uma democracia baseada no Estado de direito e permitem que as EFS liderem pelo exemplo e aumentem sua credibilidade (INTOSAI, 2010).

Ainda segundo a INTOSAI (2010), a *accountability* e a transparência são dois fatores de extrema importância e são consideradas sinais de uma excelente governança. A transparência é uma potência poderosa que, no momento que é aplicada, de forma consistente, auxilia no combate a corrupção, melhora o governo e promove a *accountability*. É complexo desmembrar a *accountability* da transparência, pois esses fatores abrangem, na maioria das vezes, a mesma operação, como comunicação pública.

Voltando no início da história da *accountability* na gestão pública, através do estudo de Barlev (2006), foi possível descobrir que a contabilidade na antiga Mesopotâmia e no antigo Egito atingiu um alto nível de complexidade, o que reflete o escopo desta discussão.

Esses sistemas de governo altamente desenvolvidos permitem que os seres humanos assumam três dimensões de responsabilidade: primeiro, de uma pessoa para outra, segundo, de um indivíduo para um país e, em terceiro, de um país para a sociedade, assim como mostrou O'Donnell (1998) posteriormente referente à *accountability* societária.

Prosseguindo com a viagem ao passado, na Antiguidade para o fim da Idade Média, tem-se na Revolução Francesa a modernização do conceito de *accountability*, juntamente com a fortificação do Estado Democrático do século XVIII (BESSETTE, 2004).

Segundo Marra (2006, p.194), “quando o órgão da administração pública administra e exerce a função de gerenciar o interesse público, está relacionado à efetivação de um ordenamento jurídico condicionado à indisponibilidade do interesse

¹ Declaração de Lima: Tratam-se dos princípios fundamentais que regem a INTOSAI. São diretrizes para preceitos de Auditoria consolidados pelos países membros da organização (TCU, 2017).

público e à hegemonia”. Esse regime jurídico administrativo vem assinalado por uma sequência de princípios que norteiam e buscam concretizar a realização de uma boa administração dos interesses públicos. No Art. 1º, parágrafo único, a Constituição Federal 1988, determina que o administrador público represente os interesses da população, visto que todo poder provém da sociedade e em nome do povo deverá ser exercido, precisando sempre estar pautado pelo cumprimento na íntegra do ordenamento jurídico (BRASIL, 1988).

Em especial, nos artigos 34 e 35, a Carta Magna estabelece a prestação de contas como fundamento constitucional e, assim, torna-se norma jurídica obrigatória para todos os entes federados, conforme segue:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: (...) VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: (...) d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...) II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; (BRASIL, 2011)

A Controladoria Geral da União é um órgão do Governo Federal responsável por desempenhar ações inerentes à defesa do patrimônio público e o desenvolvimento da transparência da gestão através de atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e a ouvidoria (LENZA, 2011; MORAES, 2011).

O Portal da Transparência do Governo Federal foi criado no ano de 2004, com o intuito de assegurar o bom uso dos recursos públicos e aumentar a transparência da gestão pública, dando acesso ao cidadão e permitindo o acompanhamento da sociedade dos gastos do dinheiro público como mais uma forma de fiscalização (BRASIL, 2004).

O Governo brasileiro crê que a transparência é o melhor remédio contra a corrupção, sendo que este é outro mecanismo indutor de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permitam que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, com o objetivo de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam (BRASIL, 2004).

3 ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Em primeiro lugar, entende-se que o desenvolvimento da cultura política e da consciência pública é o primeiro passo para uma democracia verdadeiramente participativa e um sistema de prestação de contas do serviço público. Com o amadurecimento da democracia, os cidadãos passaram do papel de consumidor dos serviços públicos e objeto de tomada de decisão pública para o papel ativo do sujeito. Mudar de um papel passivo para uma defesa ativa dos direitos individuais é uma espécie de progresso pessoal, mas há outro pré-requisito para alcançar resultados: um senso de comunidade. Para Campos (1990), é o surgimento e o desenvolvimento de instituições sociais que favorecem o resgate da cidadania, concretizando uma vida verdadeiramente democrática.

Os cidadãos organizados podem não apenas influenciar o processo de determinação e atendimento das necessidades, mas também podem exigir um melhor desempenho nos serviços públicos (BODART et al., 2015).

A sociedade de hoje precisa atingir um certo nível de organização de interesse público e privado antes de poder exercer o controle sobre o país. O alcance, a qualidade e a intensidade do controle são resultados do fortalecimento da estrutura institucional da sociedade civil na avaliação de políticas públicas, e as recomendações são feitas com base nessa avaliação. O desenvolvimento da consciência pública é condição necessária para a democracia participativa (MATTEI, 2009).

A realidade atual exige um novo modo de deliberação que trate os cidadãos como foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e complementaridade funcional entre o Estado, o mercado e a sociedade civil organizada é essencialmente um processo político, que se reflete na autoridade constitucional, nos principais objetivos do governo legalizados nas urnas e nos requisitos determinados pelo governo (CENEVIVA; FARAHA, 2006).

Nesse caso, é considerado natural em uma sociedade democrática mais moderna, o governo e os departamentos de serviço público devem prestar contas aos cidadãos. Acredita-se que o fortalecimento da *accountability* e o aprimoramento das práticas administrativas se reforçam mutuamente (TENÓRIO; ROZENBERG, 1997).

É importante notar que a prestação de contas não é apenas uma questão de desenvolvimento organizacional ou reforma administrativa. Entende-se que o simples estabelecimento de um mecanismo de controle burocrático não é suficiente para efetivar as responsabilidades dos servidores públicos (ROCHA, 2009).

Nesse sentido, a *accountability* deve ser entendida como uma questão democrática, pois quanto mais avançado o estágio da democracia, maior o interesse pela *accountability*. A prestação de contas costuma ser acompanhada por avanços nos valores democráticos, como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade. A necessidade inevitável de desenvolver uma estrutura burocrática para cumprir as responsabilidades nacionais tem trazido a necessidade de proteger os direitos dos cidadãos do uso (e abuso) do poder por parte de todo o governo ou de qualquer pessoa que invista nos serviços públicos (CENEVIVA, 2006).

É importante notar que com o aumento do tamanho, complexidade e penetração do cidadão comum nas organizações públicas, há uma necessidade crescente de protegê-las do risco de concentração de poder nas mãos dos servidores públicos, porque muitas vezes não o fazem. Eles são representantes ativos dos cidadãos. Nesse sentido, não há controle e punição efetivos aplicáveis aos serviços públicos. A não implementação das normas legais enfraquece os ideais democráticos de governança das pessoas, pois expõe os cidadãos a potenciais riscos burocráticos (GAO, 2003).

3.1 **ACCOUNTABILITY E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Na história da democracia brasileira, o período de alternância entre autoritarismo e populismo é particularmente proeminente. Cada um explica a distância entre governo e sociedade civil, porque nenhum dos dois tem instituição. O governo autocrático apoiado por tecnocratas assumiu a tarefa de definir o bem-estar social, enquanto o governo populista tentava estabelecer uma relação direta entre as lideranças individualistas e as massas desorganizadas. O autoritarismo, apoiado na tecnocracia, acredita que a participação popular não favorece o rápido crescimento econômico e que a distribuição de renda e riqueza se atrasa até que o país atinja certo nível de acumulação. No entanto, antes de atingir esse nível, a desigualdade

se acumulará a tal ponto que os grupos insatisfeitos tendem a se expandir (NASCIMENTO, 2019).

Nesse contexto, devido ao desenvolvimento acelerado da tecnologia e da eletrônica, a sociedade atual é caracterizada por mudanças drásticas nas relações sociais, políticas e econômicas. Esta é a transição da era industrial para a era digital e o domínio de uma cultura espacial virtual diversa. Na nova percepção da realidade, os chamados novos direitos “revelaram” o véu. São as demandas, os conflitos e as novas questões sociais e ambientais levantadas pela sociedade atual que tornam o surgimento de "novas" formas de direitos um verdadeiro desafio (SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

Observou-se nas últimas décadas deste século que foram formuladas leis e diretrizes para as políticas públicas que envolvem a gestão pública atual. Inicialmente, essas discussões surgiram no campo dos direitos humanos e dos direitos políticos no final do regime militar. Posteriormente, no período de transição para a democracia, especialmente durante a formulação da Constituição de 1988 e no final da década de 1990 e início do novo milênio, surgiram os direitos culturais relacionados ao tema da justiça e da equidade (ROCHA, 2009).

A nova cidadania inclui o processo de invenção e criação de novos direitos decorrentes da luta e da prática reais. No que diz respeito aos direitos dos povos indígenas, os direitos da diversidade cultural, os direitos de toda a comunidade, a proteção cultural, a autonomia sobre o próprio corpo, o direito à proteção do meio ambiente, o direito à moradia, a construção da cidadania de baixo para cima, o próprio movimento social se adapta à nova democracia, a formulação de novos projetos sociais, o que permite a construção de uma experiência de participação democrática dentro da própria sociedade (ROCHA, 2007).

Bobbio (2015) acredita que o desenvolvimento e a mudança social são os fatores condicionantes para o “nascimento”, expansão e universalização de “novos” direitos. Compreensivelmente, a cidadania é entendida como o direito resultante da relação de participação estabelecida entre o Estado e todos os membros da sociedade civil, e a sociedade civil é uma das ferramentas, seja na perspectiva individual ou coletiva.

Em relação à forte presença do tema dos direitos e da justiça social na sociedade civil e na agenda política brasileira, nas últimas décadas do século XX, os direitos parecem se manifestar em diferentes formas de demandas, são elas: direitos

civis, sociais, políticos, economia, direitos humanos e cultura etc. (O'DONNELL, 2004).

Quanto aos direitos civis, estão relacionados à liberdade individual e são considerados a base das ações individuais, limitando-se ao direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei. Os direitos políticos são direitos relacionados ao direito de votar e ser eleito, bem como o direito de participar de uma organização e se organizar com base em uma combinação de interesses e opiniões. Os direitos sociais são considerados modernos, incluindo direitos trabalhistas, greves, direito de garantir salários para uma determinada renda real, educação pública universal, laica e gratuita, saúde, moradia, seguridade social, assistência, etc. A maioria desses direitos deve ser garantida para a promoção do bem-estar (KALDOR, 2003).

Para Gohn (2005), o chamado “direito à diferença” das minorias é particularmente proeminente na sociedade civil. De fato, em diferentes contextos históricos, eles foram e são a maioria da população, como mulheres, negros, índios, etc. Os novos direitos garantem e protegem os direitos dessas minorias étnicas.

Apesar dessas exigências e proposições, elas desencadearam diversos movimentos sociais e produziram inúmeras organizações não-governamentais. Este movimento permite a unificação da cultura e o estabelecimento de uma nova cultura política na sociedade com base na redefinição de valores, símbolos e significados no jogo interativo e mutuamente benéfico entre estabelecimento. Hoje, a Constituição da República Federativa do Brasil incorpora os direitos fundamentais e garante os direitos e obrigações das pessoas e coletivas, estipulando uma série de direitos e obrigações inerentes às relações sociais, não apenas às relações com o Estado (NASCIMENTO, 2019).

Segundo Comparato (2001), se há interesse em resolver o problema dos novos direitos de forma abrangente, deve-se entender a importância histórica dos Direitos Humanos. Para Cesar Luiz Pasold (2005), a questão estratégica de hoje é encontrar a forma mais segura de proteger os direitos humanos, incluindo os chamados “novos direitos”, isso significa que além de estudar seus aspectos éticos básicos e mecanismos eficazes de defesa e aplicação, é preciso também compreender sua origem, natureza e evolução.

Como Wolkmer (2003) aponta de forma clara, para compreender os chamados “novos” direitos, é necessário seguir a trajetória dos conceitos modernos

de direitos humanos. Eles também estão relacionados aos “direitos fundamentais” porque os direitos humanos são um campo mais globalizado que se aplica a todas as pessoas ao redor do mundo e os direitos básicos estipulados na constituição nacional.

Vale destacar que os “novos direitos” estão relacionados aos direitos decorrentes das “relações cidadãs” e abrem caminho para a “participação cidadã”, para a gestão de um país mais democrático e participativo. Eles estão relacionados às políticas públicas e à administração pública. Envolvem o Estado e a sociedade no exercício da cidadania. Portanto, esses “novos” direitos surgiram no final do século 20 e projetaram discussões em larga escala e desafiadoras para o início do novo milênio (GOHN, 2005).

Acredita-se que os novos direitos estão diretamente relacionados às necessidades humanas básicas de cada época. Eles são constantemente redefinidos e criados em seu contexto histórico, abrindo espaço para múltiplos direitos emergenciais. Essas necessidades são diversas, tais como: qualidade de vida, bem-estar, materialidade social, política, religiosa, psicológica, biológica e cultural. É a “situação necessária” que constitui o motivo da possibilidade de novos direitos. No entanto, compreender os “novos” direitos de hoje é a base para o exercício dos direitos de cidadania (PASOLD, 2005).

Em termos políticos, a sociedade brasileira amadureceu na escolha de um caminho democrático. Conceitos como transparência, participação e controle social aparecem cada vez mais nos debates como um desafio.

4 O ACCOUNTABILITY COMO FERRAMENTA PARA A TRANSPARÊNCIA

Considerando a discussão sobre *accountability*, pode-se perceber a importância das ferramentas de transparência como mecanismo de controle social do comportamento público. É dessa forma que a sociedade ampliou sua capacidade de controle da administração pública por meio de mecanismos criados pela sociedade dentro do país (controle governamental) e fora do país (controle social) (PAIVA, 2004).

Nesse contexto, o portal de transparência pública é uma das principais ferramentas utilizadas para realizar o controle social e a participação no comportamento da gestão pública. É uma ferramenta para os cidadãos compreenderem a aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, pode participar da gestão por meio de sugestões, entender os avanços promovidos pelo governo e exercer o controle social. É suposto que ele minimize a transferência ou uso indevido de recursos alocados ao projeto para melhorar a qualidade e o bem-estar da sociedade (SANTOS; OLIVEIRA, 2010).

Duarte (2009) recomenda quatro fundamentos considerados os principais para a promoção de uma boa comunicação entre o público e o governo, além de promover a gestão da informação, são elas: a) Transparência - para lidar com questões de interesse do público; b) Acesso - para garantir fácil acesso aos dados públicos ; c) Interação - proporcionar meios para estimular o interesse das pessoas pelos assuntos públicos; e d) Ouvidoria social - compreender as opiniões da sociedade sobre os assuntos públicos.

Por outro lado, Matos (2009) apresenta os atributos que tornam a comunicação pública uma realidade: a) a participação da sociedade nos assuntos públicos; b) auxiliar o público a participar nos assuntos de ordem social; c) a valorização do papel da participação do público nos assuntos públicos; d) A clareza das informações prestadas visando tornar a participação social mais equitativa.

Ao avaliar a qualidade da informação, Eppler (2006) propôs uma estrutura para avaliação de Portais da transparência, incluindo: a) Orientação da informação ou estrutura de nível (percepção do grupo-alvo); b) Informação relacionada (relacionamento com o grupo-alvo); c) Veracidade da informação (produto); d) Melhoria de processos e base confiável.

Ainda segundo o autor, há uma grande importância de avaliar o que os usuários entendem por meio da informação. Em outras palavras, dada a percepção da sociedade sobre a informação pública, existem alguns requisitos a serem considerados para verificar a qualidade da informação em cada etapa: a) identificação (onde posso encontrar essa informação?); B) avaliação (é confiável?); c) Distribuição (posso me adaptar à minha realidade?); e d) Aplicação (como posso usar melhor essas informações?) (EPPLER, 2006).

5 O ACCOUNTABILITY COMO INTEGRANTE DA PARTICIPAÇÃO DO GOVERNO ABERTO (OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP - OGP)

Um dos pilares da administração pública é promover o controle social, ou seja, ser responsável pelos resultados da tomada de decisões públicas. Nesse sentido, é importante perceber que o público tem interesse em escolher metas e atingi-las, e qualquer mecanismo para esse fim deve permitir que o público participe do debate sobre suas escolhas, e que possa tanto acompanhá-la quanto avaliá-la para a realização de seu processo (BEHN, 1998).

No Brasil, requisitos de transparência ainda são um processo que está em andamento a partir da Constituição Federal de 1988. De acordo com Silva, Jaccoud e Beghin (2005), as mudanças na gestão pública, principalmente após a Assembleia Constituinte, buscam ampliar a possibilidade de envolver diferentes atores sociais na tomada de decisões políticas e na formulação de políticas públicas. Além disso, garante que a sociedade participe da gestão por meio do espaço de negociação, e avaliação como conselho de administração e comissões.

Além disso, segundo os autores, três princípios sintetizam o significado ganho pela participação social sendo:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas;
- e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público. (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 375).

A consolidação da fundamentação conceitual do modelo teórico da Gestão Pública resulta principalmente das ideias de Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber (BEHN, 1998).

Em geral, a lógica que delinea o modelo é concebida a partir da premissa de que há - e deve haver - perfeita distinção entre a decisão política, que compete aos governantes eleitos, e a execução das políticas públicas, que é a responsabilidade do administrador. Nesse caso, estes são os principais responsáveis pelo processo de implementação da política e prestam contas aos líderes políticos (BEHN, 1998).

Ainda de acordo com o autor:

O Poder Legislativo estabelece regras gerais para serem seguidas em vários processos, e unidades reguladoras em várias agências do executivo

codificam-nas com regulações mais detalhadas. A seguir, a agência passa a manter alguns registros, para demonstrar que segue tais processos fiel e consistentemente, podendo eventualmente emitir um relatório resumido de tais registros. Ao mesmo tempo, auditores examinam tais registros detalhadamente, verificando se todos os processos foram realmente seguidos (e detectando qualquer comportamento desonesto). Outros — jornalistas, organizações de vigilância e stakeholders — também escrutinam a agência com bastante cuidado, identificando as instâncias onde a agência falhou ao implementar seus próprios processos. E quando um padrão de erros emerge, ou um caso particularmente notório é identificado, ou um erro pequeno, mas atraente é descoberto, comitês legislativos realizam audiências e adotam ações corretivas (BEHN, 1998, p. 28).

Nesse modelo, a *accountability* é caracterizada pela visão hierárquica, formal e jurídica da gestão pública. Essa visão é baseada na suposição de que os administradores não agem e não devem agir com discricionariedade. Em vez disso, devem agir de forma absolutamente impessoal (ou seja, totalmente profissional e alheia a qualquer viés político ou ideológico) na implementação das leis, regras e normas estabelecidas pelo Legislativo e seus agentes eleitos, por suas instituições, bem como tribunais, em busca das melhores práticas administrativas (BESSET, 2004).

A ideia que norteia o conceito de *accountability* da Gestão Pública é que os bons resultados das políticas públicas são decorrentes das decisões corretas que devem ser implementadas, aliadas à sua boa execução advindas dos comportamentos corretos. Portanto, não há necessidade de submeter os agentes públicos não eleitos (nomeados e permanentes) ao processo de responsabilização social, pois não são os responsáveis pela discussão e decisão das políticas públicas, mas apenas pela sua implementação. As leis e regras processuais, neste caso, são suficientes para garantir o normal funcionamento do sistema, sendo essenciais para o cumprimento das regras e procedimentos estabelecidos (responsabilização institucional) (BESSET, 2004).

A Gestão pública, portanto, se concentra em garantir a responsabilidade social apenas em relação aos agentes eleitos, e apenas se concentra na responsabilidade institucional dos administradores, uma vez que se espera que estes sigam padrões e cumpram as regras e procedimentos estabelecidos. Os padrões objetivos de ação são determinados por leis, regulamentos e normas processuais. Além disso, todo o processo é concebido e executado após a presença de controle externo (PAIVA, 2004).

O *accountability* também pode ser conhecido como integrante da Parceria para Governo Aberto (*Open Government Partnership - OGP*), que trata-se de uma ação internacional que tem o intuito de propagar e promover de forma global condutas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social (PALUDO, 2013).

Esta ação teve sua origem no ano de 2011, quando os oito países formaram parceria para fundá-la, esses países são: África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido, que assinaram a Declaração de Governo Aberto, apresentando o plano de ação desta iniciativa. No momento atual, a OGP conta com a participação de 75 países, que passaram a integrar essa Parceria (NASCIMENTO et al., 2019).

A OGP reúne lideranças de organizações estatais e da sociedade civil, transparência e governo aberto, e é uma ferramenta para avançar em escala global no fortalecimento da democracia, no combate à corrupção e na promoção da inovação e tecnologia para transformar a governança no século 21. Até agora, os estados membros da OGP assumiram um total de aproximadamente 1000 acordos que visam tornar seus governos mais transparentes (BERTIN et al., 2019)

A OGP definiu em quatro princípios o conceito de Governo Aberto (2021), são eles:

Transparência - As informações sobre as atividades do governo são abertas, fáceis de entender, oportunas e disponíveis gratuitamente e estão em conformidade com os padrões básicos de dados abertos;

Prestação de contas e *accountability* - Existem regras e mecanismos para determinar como os atores podem justificar suas ações, agir sobre as críticas, exigir e aceitar suas responsabilidades;

Participação do cidadão – O governo busca mobilizar a sociedade para o debate e a cooperação e apresentar contribuições que ajudarão a construir um governo mais eficaz e reativo;

Tecnologia e Inovação – O governo reconhece que as novas tecnologias são a promoção da inovação, fornecendo acesso à tecnologia e expandindo a capacidade da sociedade em usá-la (GOVERNO ABERTO RJ, 2021).

De acordo com a Declaração de Governo Aberto – OGP, para que um governo seja considerado aberto, deve buscar atingir quatro objetivos:

- Aumentar a disponibilidade de informações sobre as atividades governamentais;
- Apoiar a participação social;
- Implementar os mais altos padrões de ética profissional na administração;
- e
- Expandir o acesso a novas tecnologias para obter abertura e responsabilidade.

Para que um país integre a OGP, é necessário cumprir esses quatro Princípios, que são critérios de elegibilidade, para assim iniciar o processo de construção de um Plano de Ação Nacional. Este possui dois anos de duração e é formado por compromissos de Estado, que são monitorados de forma contínua, até que seja concluído ao final do segundo ano, quando novos planejamentos são traçados para os próximos dois anos consecutivamente (BERTIN et al., 2019).

6 A IMPORTÂNCIA DO ACCOUNTABILITY COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID 19

Antes de dar início a temática deste capítulo, se faz necessário abordar de forma breve a Pandemia de Covid 19, sua evolução no Brasil, e como tomou a proporção na qual é encontrada atualmente, para compreender as estratégias governamentais através da necessidade de utilização do *accountability*.

6.1 COVID-19

De acordo com a Nota Técnica do Governo do Estado do Pará (2021), foi possível extrair dados acerca do Covid-19, que, em 31 de dezembro de 2019, a China relatou um conjunto de casos de pneumonia de causas totalmente desconhecidas, que foram identificados e classificados, tempos depois, como um novo coronavírus pelo Centro Chinês de Controle e Prevenção de Doenças nove dias depois. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o surto uma Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional (ESPII). Em 11 de fevereiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde chamou a doença de COVID-19 e o Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus (ICTV) chamou o vírus de Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus 2 (SARS-CoV 2).

Em 11 de março de 2020, o Diretor-Geral da OMS declarou uma pandemia de COVID-19 e, em 31 de julho de 2020, aceitou o conselho do Comitê de Emergência, declarando que a pandemia de COVID-19 continua constituindo uma ESPII, e emitir recomendações provisórias aos Estados Membros de acordo com o Regulamento Sanitário Internacional (RSI). Em 9 de julho de 2020, o Diretor-Geral da OMS anunciou o lançamento do Painel Independente sobre Preparação e Resposta à Pandemia (IPPR) para avaliar de forma independente e abrangente as lições aprendidas com a resposta internacional de saúde ao COVID-19 (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2021).

No Brasil, embora a legislação atual sobre ações de vigilância epidemiológica tenha sido aprovada no SUS, foi decidido promulgar legislação específica para estabelecer padrões de como responder ao novo coronavírus. A Lei nº. 13979/20 estabeleceu regras para medidas de enfrentamento contra epidemias, cuja eficácia é

limitada à duração de emergência internacional. Sendo assim, o Ministério da Saúde emitiu ações normativas para regular e operar tais ações (BRASIL, 2020a).

6.2 PLANOS DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19

As primeiras ações ligadas à pandemia do Covid-19 no Brasil começaram em fevereiro, com a repatriação dos brasileiros que viviam em Wuhan, uma cidade Chinesa, onde foi o epicentro do vírus, e após 15 dias, o Brasil confirmou sua primeira contaminação. Essa situação de gravidade começou a gerar impactos nas ordens econômica e social, desafiando, dessa forma, as autoridades administrativas que viram a necessidade de adoção de medidas extremas para a população diante de uma emergência mundial, o governo precisa adotar medidas de controle preventivo (BRASIL, 2020).

Para promover a transparência e facilitar o encontro das ações, sejam para os gestores públicos, cidadãos, ou a sociedade em geral, a controladoria geral da união reuniu as principais medidas e informações fornecidas pelo Governo Federal para o combate do Coronavírus no Brasil. Através do painel da saúde o Ministério da Saúde informa sobre os casos confirmados da Covid-19, óbitos e índices de letalidade. Há dados por cada unidade de federação e mudanças nos casos diagnosticados diariamente. Informa sobre os sintomas, transmissão, incubação e comparação com outras doenças respiratórias, além de orientações para os setores atingidos como as escolas e empresas (RODRIGUES-MORALES, 2020).

O painel do Ministério da Saúde também informa sobre o número de leitos e suprimentos como luvas, máscaras e testes por estado. Tudo isso, com o objetivo de informar todos os itens comprados ou doados para enfrentar a pandemia. Há também orientações sobre protocolo de manejo clínico e há um plano nacional de emergência, lista de hospitais de referência e procedimentos operacionais padrão entre outros. São passadas orientações sanitárias da ANVISA para os tripulantes das aeronaves e embarcações em viagens nacionais, internacionais e companhias aéreas brasileiras e do exterior (HALE, 2020).

Os governos das esferas federal, estadual e municipal através de campanhas e informações alertam a sociedade no intuito de prevenir o contágio pelo vírus. Há campanhas do Governo Federal para estimular o movimento solidário captando ofertas de serviço à população, arrecadação solidária, para um Brasil acolhedor e na

divulgação de notícias. Há também o apoio e auxílio emergencial, benefícios que objetiva fornecer proteção emergencial (BRASIL, 2021).

De acordo com Croda e Garcia (2020), no Brasil, o Ministério da Saúde (MS) tomou providências imediatas assim que teve conhecimento dos rumores acerca do Covid-19. No dia 22 de janeiro, foi mobilizado o Centro de Operações de Emergência (COE) do Ministério da Saúde, sob a coordenação da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), para a coordenação, planejamento e organização das atividades com os sujeitos e acompanhamento do quadro epidemiológico. Além de mobilizar vários departamentos governamentais e implementar uma série de ações, incluindo o desenvolvimento de planos de emergência.

A TeleSUS foi uma das iniciativas das políticas públicas que planeja usar a inteligência artificial para pesquisar ativamente casos suspeitos pelo telefone. Pessoas com sinais e sintomas de infecção por SARS-CoV-2 podem obter orientações sem sair de suas casas (BRASIL, 2021).

Outra estratégia é a utilização da telemedicina pela população. O Conselho Federal de Medicina (CFM) regulamenta consultas médicas online, cirurgia e diagnóstico remoto, além de outras formas de teles saúde, o que é importante para garantir não apenas aos afetados pela Covid-19, mas todos aqueles que precisam de assistência médica (BRASIL, 2021).

Além dessas mencionadas, cita-se outras medidas em campos de atuação inerentes aos planos de enfrentamento a pandemia são elas: Fechamento das escolas, Fechamento dos locais de trabalho, Cancelamento de eventos públicos, Fechamento de transportes públicos, Campanhas de informação pública, restrições ao movimento interno de pessoas, controles internacionais de viagem, medidas fiscais, monetárias, investimento de emergência em saúde e investimentos em vacinas (HALE et al., 2020).

6.3 O ACCOUNTABILITY DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Como foi possível observar durante todo o desenvolvimento desta pesquisa, a formação e utilização do *accountability* como ferramenta de transparência tem grande importância para a promoção de uma política clara, objetivando apresentar

para a população brasileira uma prestação de contas, isto é, informar valores e destinos das verbas públicas no enfrentamento da Covid-19.

Escolheu-se o Estado do Rio de Janeiro de forma geral, englobando alguns municípios - deu-se preferência para os mais populosos, uma vez que seria inviável a abordagem de todos eles devido ao seu grande número, totalizando 92 municípios - e suas formas de divulgação para a promoção de um *accountability* de fácil entendimento e de fácil acesso, assim como elencado nos princípios da OGP (NASCIMENTO et al., 2019).

Os municípios abordados são: Rio de Janeiro com população estimada de 6.775.561 pessoas; São Gonçalo com população estimada de 1.098.357 pessoas; Duque de Caxias com população de 929.449 pessoas; e Nova Iguaçu com população estimada de 825.388 pessoas (IBGE, 2021).

6.3.1 Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro

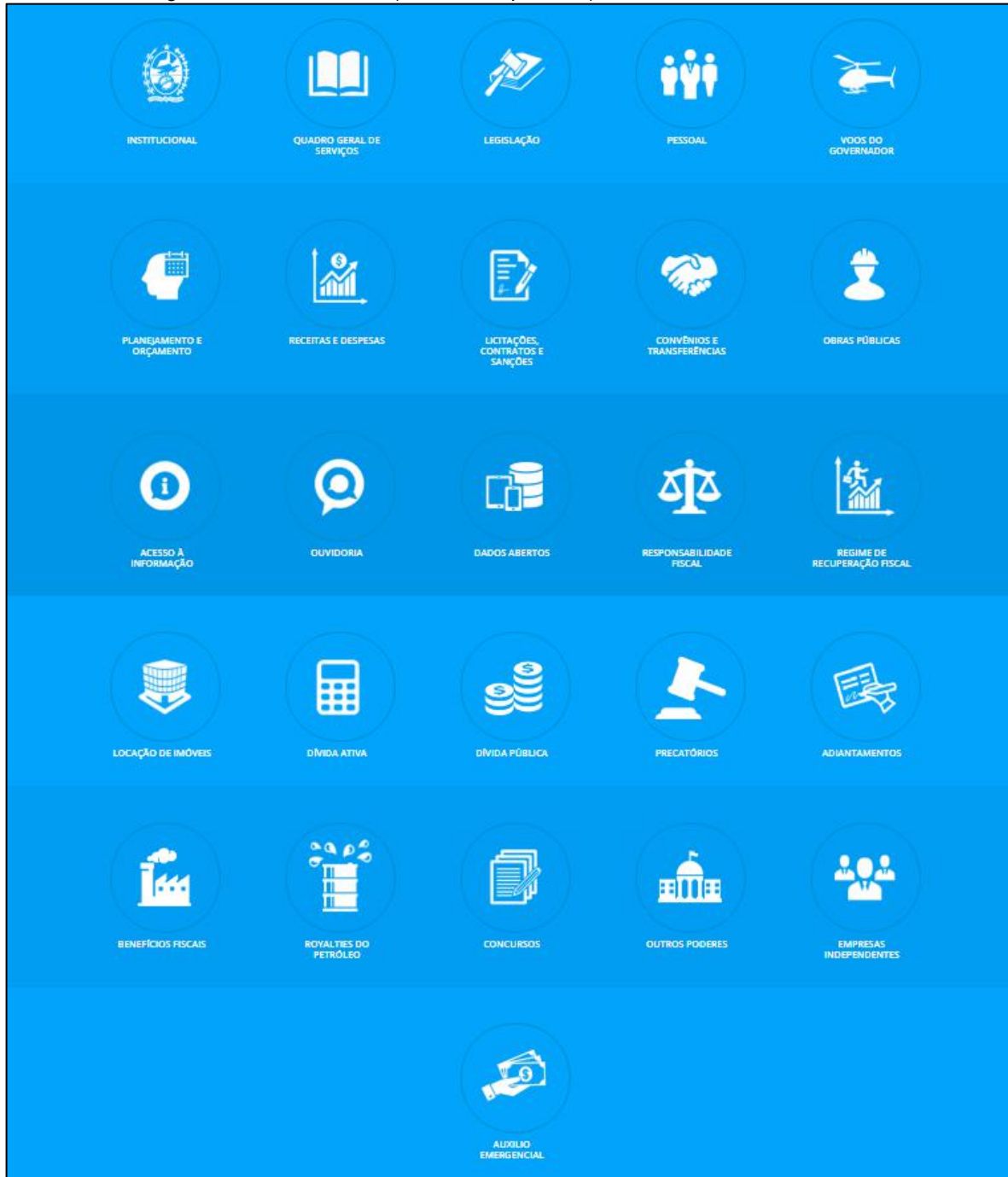
O *accountability* é comumente utilizado através do Portal Transparência, e com o intuito de investigar a descrição da utilização das verbas de enfrentamento da Pandemia no período de março de 2020 a junho 2021, realizou-se uma pesquisa neste Portal a fim de verificar a facilidade de compreensão e acesso às informações com esse fim.

No site do Estado do Rio de Janeiro (www.rj.gov.br) existe um link de fácil acesso, legível, intitulado como Portal da Transparência e que redireciona para o Governo Aberto RJ. Ao acessar, o cidadão depara-se com 26 categorias (Figura 1), porém não é possível identificar facilmente em qual delas deve ser iniciada a pesquisa. Na busca, com o intuito de identificar as verbas recebidas do Governo Federal para o enfrentamento da Pandemia, como não está claro, por dedução verificou-se a categoria Dados Abertos, porém ainda se encontra em construção, em seguida a consulta foi realizada na categoria Auxílio Emergencial, que redireciona para uma consulta, acompanhamento e informações acerca do Supera RJ, uma iniciativa do Estado do Rio de Janeiro que paga até R\$ 300,00 para pessoa física e até R\$ 50.000,00 para o microempreendedor e autônomos (SUPERARJ, 2021).

Para identificar as verbas repassadas pelo Governo Federal, é necessário que o cidadão entre na categoria Responsabilidade Fiscal, que será redirecionado para o site da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro, em seguida ir em

Prestação de Contas, Balancetes e Demonstrativos de Execução Orçamentária, Balancete Mensal, Fundos Especiais e escolher o ano e o mês.

Figura 1 - Governo Aberto (Portal Transparência) do Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Governo Aberto RJ (2021)

Em levantamento, observou-se que o Balancete não especifica os repasses do Governo Federal de forma clara, o que fica então subentendido, dessa forma, o

cidadão não consegue identificar pela nomenclatura nem o repasse e nem os gastos com ações de enfrentamento.

Buscando compreender os repasses do Governo Federal, realizou-se uma pesquisa de forma contrária, através do site do Governo Federal, para encontrar os repasses feitos para os Estados e Municípios, neste foi possível identificar de maneira clara e rápida todos os repasses, como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2 - Portal da Transparência Governo Federal

The screenshot shows the search interface of the Portal da Transparência. On the left is a sidebar with filters: BUSCA LIVRE, PERÍODO, TIPO DE TRANSFERÊNCIA, TIPO DE FAVORECIDOS, UF, MUNICÍPIO, ÁREA DE ATUAÇÃO (FUNÇÃO), PROGRAMA ORÇAMENTÁRIO, AÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ÓRGÃO, and Natureza de Despesa. The main area displays 'FILTROS APLICADOS' with 'Período de: 03/2020', 'Período até: 03/2020', and 'UF: RIO DE JANEIRO'. Below the filters, it states 'Dados atualizados até: 09/2021 (Transferências Constitucionais e Royalties), 13/10/2021 (Legais, Voluntárias e Específicas)'. A 'Tabela de dados' section contains a table with two rows of data.

ORÇAMENTÁRIA	LINGUAGEM CIDADÃ	GRUPO DE DESPESA	ELEMENTO DE DESPESA	MODALIDADE DE APLICAÇÃO	SUBELEMENTO DE DESPESA	VALOR TRANSFERIDO
CONTINGENTE DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE ATENÇÃO NACIONAL PREVENTIVA DO COVID-19	Sem informação	3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41 - CONTRIBUIÇÕES - FUNDO A FUNDO	31 - TRANSFER. A ESTADOS E AO DF - FUNDO A FUNDO	33314135 - RIO DE JANEIRO	R\$ 81.954.560,39
CONTINGENTE DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DE ATENÇÃO NACIONAL PREVENTIVA DO COVID-19	Sem informação	3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES	41 - CONTRIBUIÇÕES - FUNDO A FUNDO	41 - TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS - FUNDO A FUNDO	33414135 - A MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	R\$ 360.000,00

Fonte: Portal da Transparência (2021)

Importante destacar que não foi possível confirmar o repasse do Governo Federal no Balancete do Estado do Rio de Janeiro (Figura 3), pois, segundo o site Portal da Transparência da União, o valor repassado para enfrentamento de emergência da Pandemia foi de R\$ 81.954.560,39, e o relatado no Balancete do Estado do Rio de Janeiro é de R\$ 260.756.588,58.

Figura 3 - Balancete do Estado do Rio de Janeiro no mês de março de 2020.

	Saldo Inicial	MOVIMENTO ATÉ O MÊS		Saldo Final
		Débito	Crédito	
451220100 - TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS - INDEPENDENTES DE EXECUCAO ORÇAMENTÁRIA	0,00	0,00	23.758.600,98	23.758.600,98
451220103 - MOVIMENTO DE FUNDOS A DÉBITO - CORRESPONDÊNCIA DE DÉBITOS - SALDOS FINANCEIROS	0,00	0,00	22.005.821,78	22.005.821,78
451220112 - MOVIMENTO DE FUNDOS A DÉBITO - INCORPORAÇÃO DE SALDOS NAO FINANCEIROS	0,00	0,00	37.801,02	37.801,02
451220113 - MOVIMENTO DE FUNDOS A DÉBITO - INCORPORAÇÃO DE SALDOS FINANCEIROS	0,00	0,00	1.714.978,18	1.714.978,18
451220200 - TRANSFERÊNCIAS NÃO FINANCEIRAS RECEBIDAS - INDEPENDENTES DE EXECUCAO ORÇAMENTÁRIA	0,00	0,00	18.135.889,74	18.135.889,74
451220299 - OUTRAS TRANSFERÊNCIAS NÃO FINANCEIRAS RECEBIDAS - INDEPENDENTES DE EXECUCAO ORÇAMENTÁRIA	0,00	0,00	18.135.889,74	18.135.889,74
452000000 - TRANSFERÊNCIAS INTER GOVERNAMENTAIS	0,00	1.344.475,00	263.262.763,99	261.918.288,99
452100000 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE RECEITAS	0,00	1.344.475,00	263.262.763,99	261.918.288,99
452130000 - TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE RECEITAS - INTER OFSS UNIAO	0,00	1.344.475,00	263.262.763,99	261.918.288,99
452130100 - PARTICIPACAO NA RECEITA DA UNIAO	0,00	1.344.475,00	260.756.588,58	259.412.113,58
452130109 - TRANSPDE REC SISTEMA UNICO DE SAUDE - SUS - REPASSE FUNDO A FUNDO	0,00	1.344.475,00	260.756.588,58	259.412.113,58
452139900 - OUTRAS TRANSFERENCIAS DA UNIAO	0,00	0,00	2.506.175,41	2.506.175,41
452139901 - DEMAIS TRANSFERENCIAS DA UNIAO	0,00	0,00	1.400.290,21	1.400.290,21
452139912 - COTA PARTE DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RECURSOS HIDRICOS	0,00	0,00	1.105.885,20	1.105.885,20

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro (2021)

6.3.2 Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro

O Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro é mais enxuto, tendo menos categorias, ao total 16, como pode ser observado na Figura 4. A pesquisa também é feita por dedução, pois nada orienta o cidadão de forma objetiva.

Figura 4 - Portal de Transparência do Município do Rio de Janeiro

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2021)

Em busca do *accountability* dos recursos e repasses para o enfrentamento a pandemia, a pesquisa foi realizada em Contas Rio, que redirecionou para a segunda página, o que tornou a pesquisa mais clara, como pode ser observado na Figura 5.

Figura 5 - Portal da Transparência categoria Contas Rio



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2021)

Ao entrar na categoria Coronavírus (Covid 19), o site abre logo abaixo, mais quatro novas categorias, porém somente há informação nas guias Painel gerencial, e dados abertos, os demais ainda não estão disponíveis, como pode ser observado nas Figura 6 e 7.

Figura 6 - Dados Abertos - Prefeitura do Município do Rio de Janeiro

Dados Abertos

Empenhos | Contratos e Outros Termos | **Dados Abertos** | Painel Gerencial

Aqui estão disponíveis para download arquivos de dados abertos específicos, relacionados a despesas para o combate à COVID-19.

FAVORECIDOS

Completo	2021	2020	Dicionário de Dados*
CSV TXT	CSV TXT XLS	CSV TXT XLS	

CONTRATOS

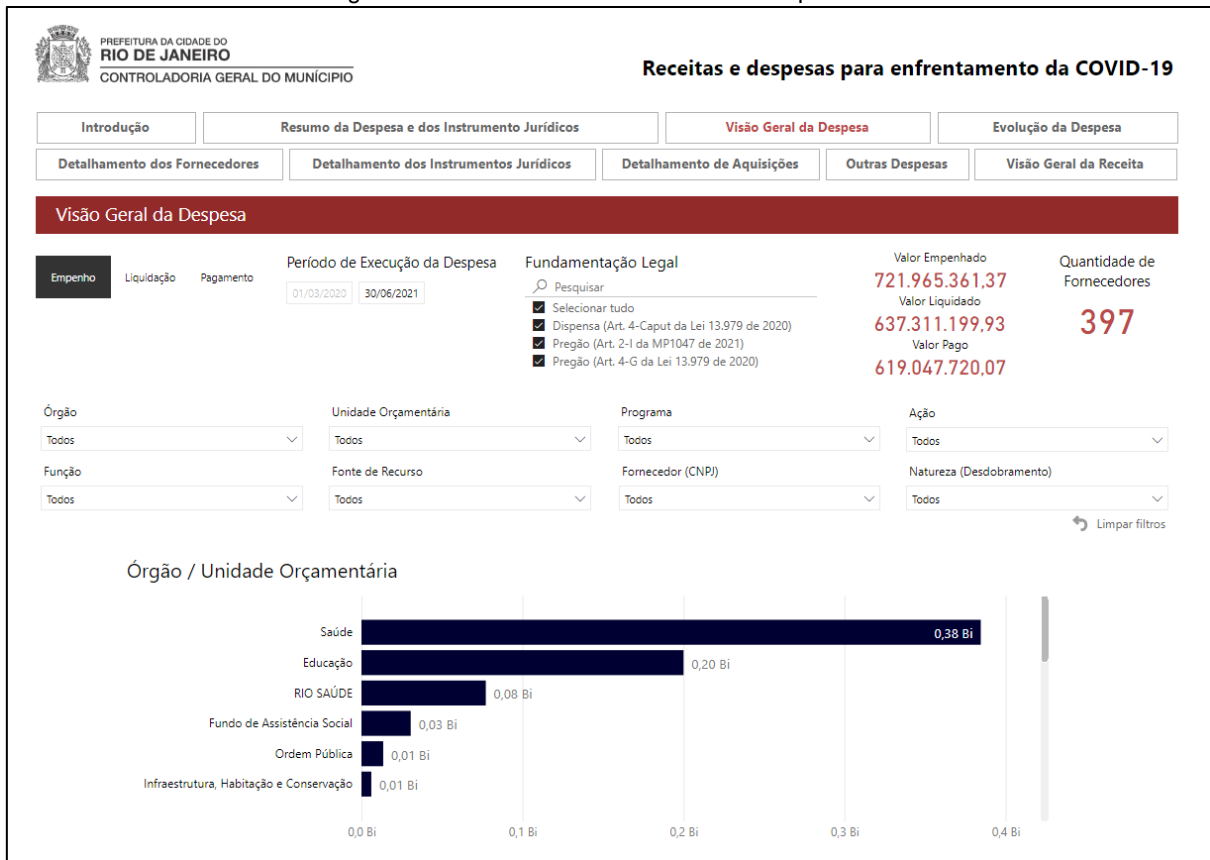
Completo	2021	2020	Dicionário de Dados*
CSV TXT	CSV TXT XLS	CSV TXT XLS	

DESPESAS POR ATO

Completo	2021	2020	Dicionário de Dados*
CSV TXT	CSV TXT	CSV TXT	

Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2021)

Figura 7 - Painel Gerencial - Portal de Transparência



Fonte: Prefeitura do Rio de Janeiro (2021)

Apesar dos percalços encontrados até chegar ao relatório desejado, o Portal de Transparência do Município do Rio de Janeiro é de fácil entendimento, com as informações de aquisições de forma detalhada, com dados do Fornecedor, Valor unitário, e Valor total, podendo ser pesquisado por período.

6.3.3 Portal da Transparência do Município de São Gonçalo

O site do portal transparência do município de São Gonçalo pode ser acessado pelo endereço <https://servicos.pmsg.rj.gov.br/transparencia/>, é dividido em 12 categorias, são elas: Informações, Legislações, Orçamento e finanças, Licitações e contratos, Serviços Públicos, Relatórios, Prestações de contas, Plano de Ação, Obras públicas, SIC – Serviço de Informação ao Cidadão, Regulamento da Lei de Acesso à Informação, e Ordem Cronológica de Pagamentos (Figura 8).

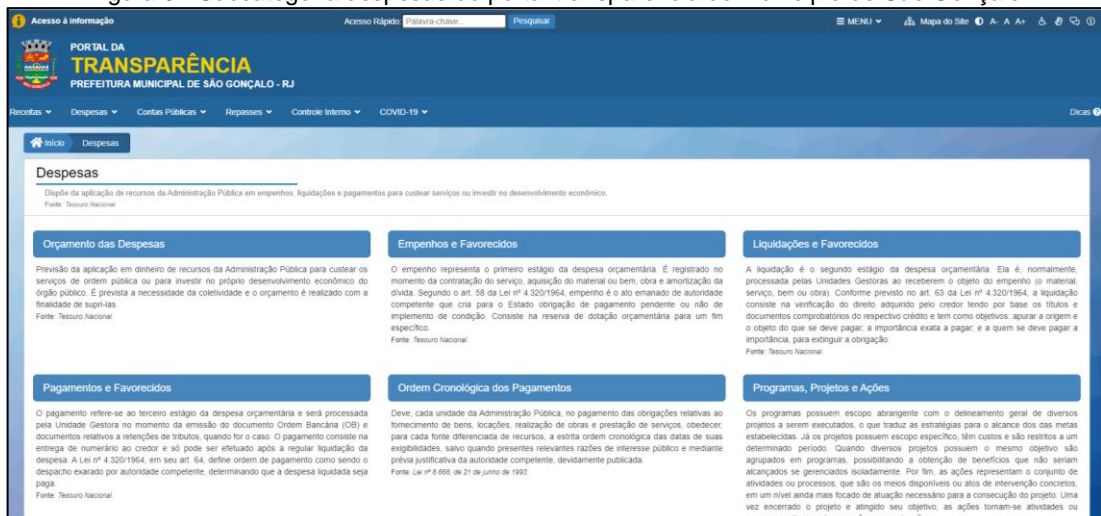
Figura 8 - Portal Transparência do Município de São Gonçalo



Fonte: Prefeitura de São Gonçalo (2021).

Como não está claro em qual categoria se encontra as despesas para enfrentamento da Covid-19, a pesquisa foi iniciada em orçamentos e finanças, na subcategoria despesas, novamente foram encontradas nova subcategorias, que se dividiam em: Orçamento de despesas; empenhos e favorecidos; liquidações e favorecidos; pagamentos e favorecidos; ordem cronológica dos pagamentos; Programas, projetos e ações; Despesas com diárias; Despesas com passagens; Despesas com obras; Despesas com iluminação; Ordem cronológica dos pagamento (documento) (Figura 9).

Figura 9 - Subcategoria despesas do portal transparência do município de São Gonçalo



Fonte: Prefeitura de São Gonçalo (2021).

Novamente não ficou claro onde se encontravam as despesas de enfrentamento da pandemia, porém esta nova página apresenta uma guia específica para COVID-19, e que possui algumas informações como: Dispensas (COVID-19), Contratos Emergenciais (COVID-19), Receitas (COVID-19), Despesas (COVID-19), Ordens de Compras (COVID-19), Receitas (COVID-19 – Lei Aldir Blanc), Contratações e Aquisições (COVID-19 – Documentos), Receitas (COVID-19 – Documentos) e Coronavírus (COVID-19 – Documentos) (Figura 10).

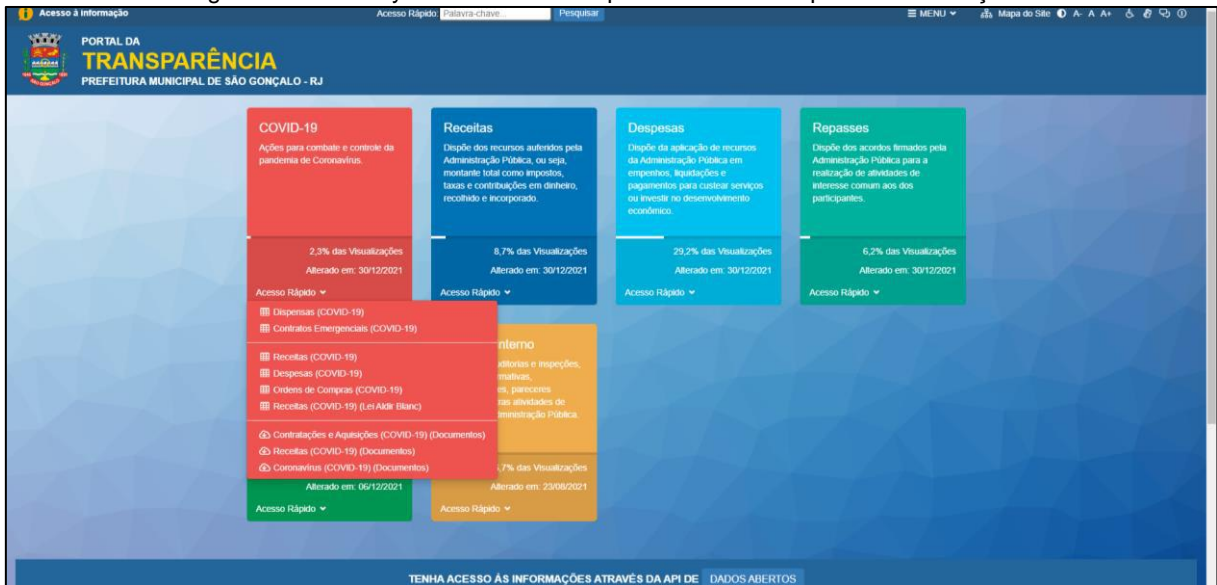
Figura 10 - Portal Transparência do município de São Gonçalo - Guia Covid-19

The screenshot shows the 'Portal da Transparência' website for the Municipality of São Gonçalo, RJ. The page is titled 'Guia Covid-19' and features a navigation menu with categories like 'Despesas', 'Receitas', and 'Contratos'. The main content area is divided into several sections: 'Despesas' (with a sub-section 'Orçamento das Despesas'), 'Pagamentos e Favorecidos', 'Ordem Cronológica dos Pagamentos', 'Liquidações e Favorecidos', and 'Programas, Projetos e Ações'. Each section contains brief explanatory text and source references.

Fonte: Prefeitura de São Gonçalo (2021).

Em pesquisa, encontrou-se outro layout da página Portal da Transparência do município de São Gonçalo, o qual pode ser acessado pelo endereço <http://saogoncalo-rj.portaltp.com.br/>, que é um pouco diferente do encontrado em busca no Google. Nesta nova página, as informações são mais claras, porém, tem as mesmas opções encontradas na guia COVID-19 da figura 10, como pode ser observado na Figura 11.

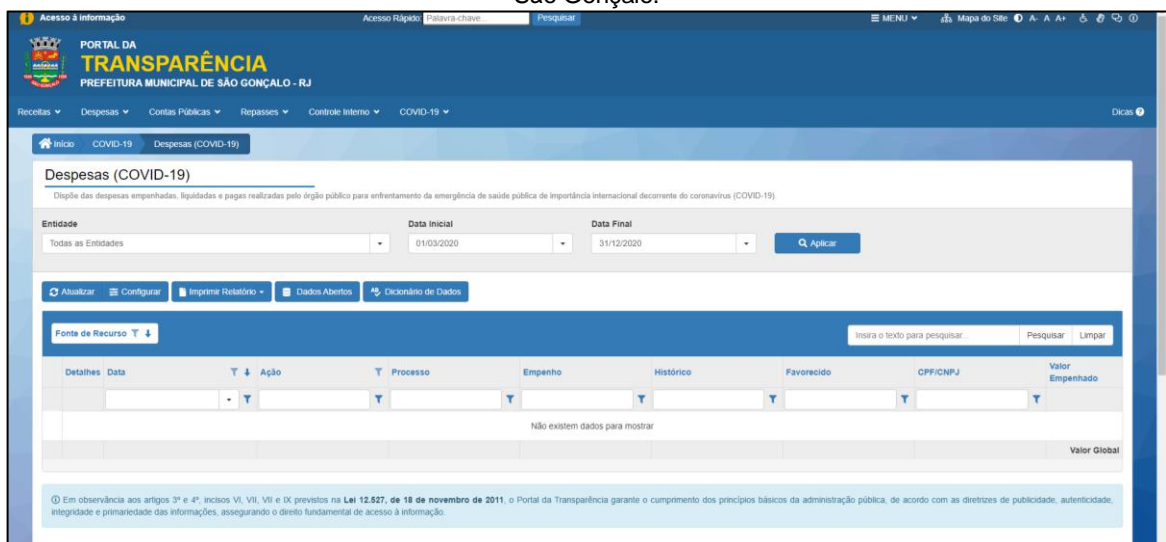
Figura 11 - Novo layout Portal da Transparência do Município de São Gonçalo.



Fonte: Prefeitura de São Gonçalo (2021).

Ao escolher a opção Despesas (COVID-19), o site redirecionou para uma nova página, porém essa, mesmo preenchendo com o período do início da pandemia no Brasil, março de 2020, até o final do mesmo ano, não retornou com nenhuma informação como pode ser visto na Figura 12. O mesmo ocorreu com as demais categorias dentro da guia Covid-19, o que significa que não tem como verificar quais foram e nem quanto foi o valor redirecionado para o enfrentamento do Covid-19 pelo município de São Gonçalo.

Figura 12 - Pesquisa por despesas para o enfrentamento do Covid-19 no Portal transparência do município de São Gonçalo.

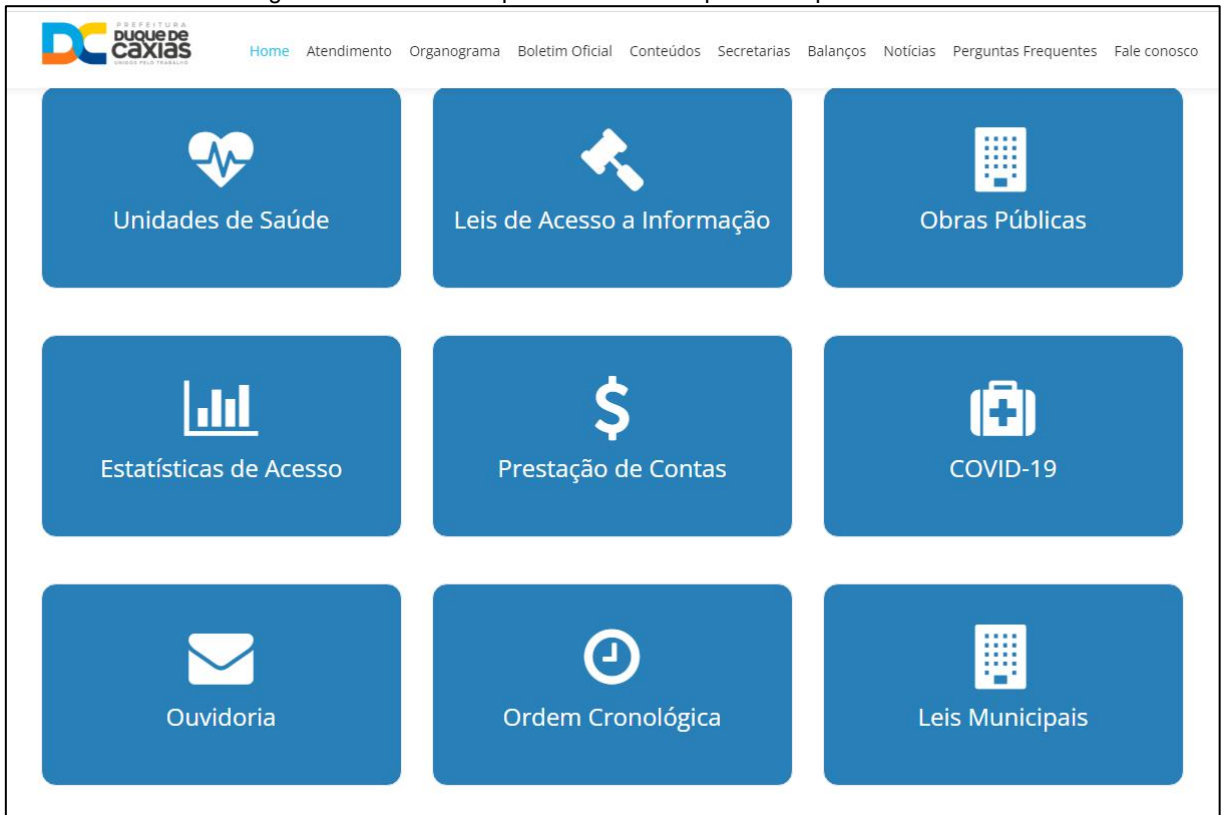


Fonte: Prefeitura de São Gonçalo (2021).

6.3.4 Portal da Transparência do Município de Duque de Caxias

O portal transparência do município de Duque de Caxias é interativo, e pode ser acessado pelo endereço <https://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/>, nele se encontram 27 categorias, ficando clara a opção de covid-19, conforme pode ser observado na Figura 13.

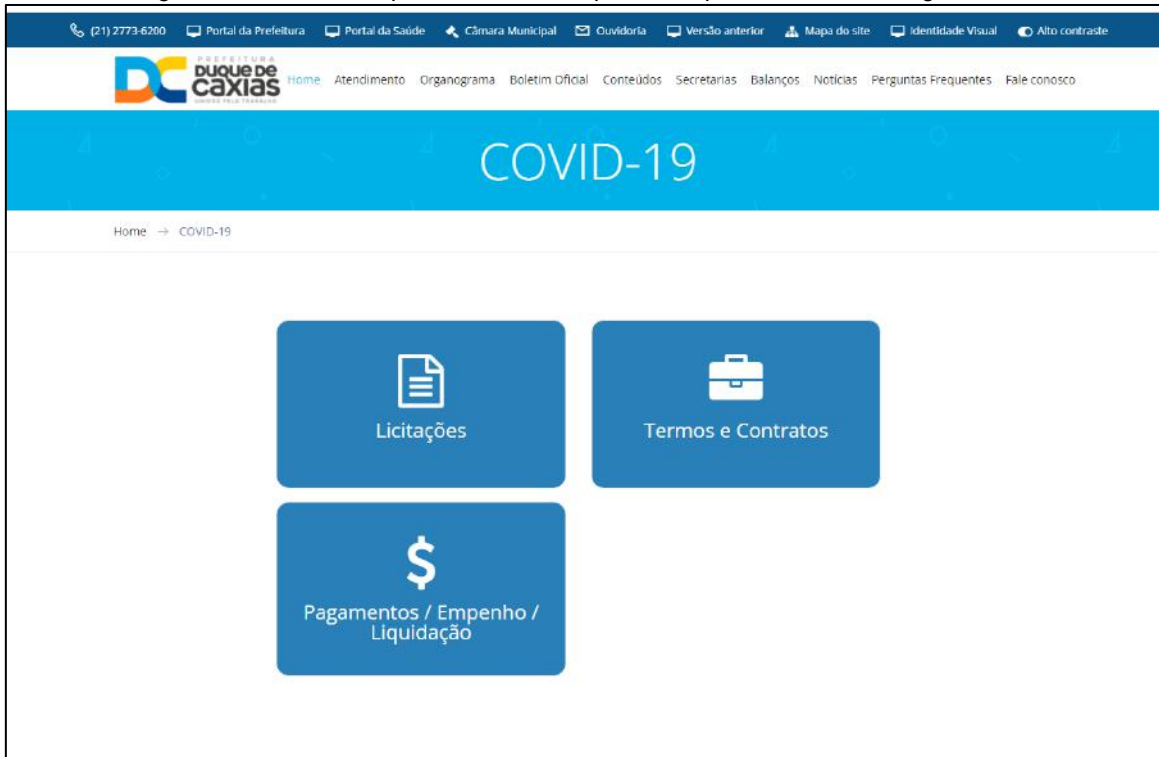
Figura 13 - Portal Transparência do município de Duque de Caxias.



Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

Ao escolher a categoria Covid-19, outras três opções surgem, que são: licitações, termos e contratos e Pagamentos, empenho e liquidação. Como pode ser observado na Figura 14.

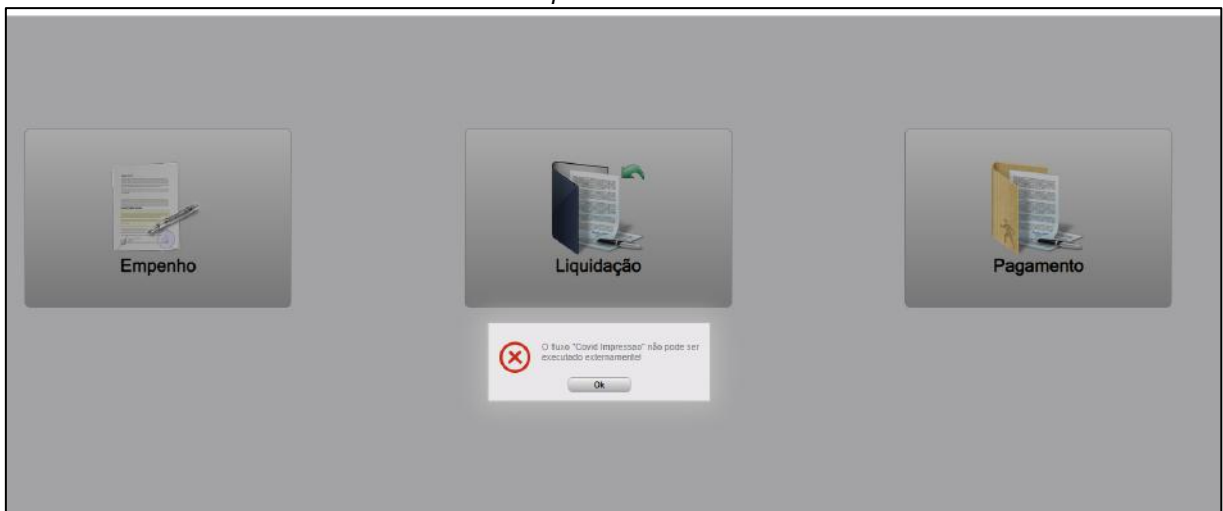
Figura 14 - Portal Transparência do município de Duque de Caxias - Categoria Covid-19



Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

Dentre as três novas opções, foi escolhida a de Pagamentos, empenho e liquidação, não podendo ser acessado externamente, como pode ser observado pela Figura 15. O mesmo ocorreu com as demais opções, o que significa que o cidadão não pode acompanhar as despesas obtidas pelo enfrentamento da Covid-19.

Figura 15 - Busca por despesas para o enfrentamento da pandemia no portal transparência do município de Duque de Caxias.



Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

6.3.4 Portal da Transparência do Município de Nova Iguaçu

O portal transparência do município de Nova Iguaçu pode ser acessado pelo seguinte endereço: <https://novaiguacu.rj.gov.br/portaldatransparencia/>, e é dividido por cinco categorias, contendo dentro delas 59 subcategorias, porém são todas bem detalhadas e de fácil compreensão, são auto explicativas o que permite encontrar com facilidade a informação desejada.

As despesas para o enfrentamento da pandemia se encontram da categoria Nova Iguaçu Transparente, tendo uma subcategoria nomeada de Transparência – Covid, como pode ser observada pela Figura 16.

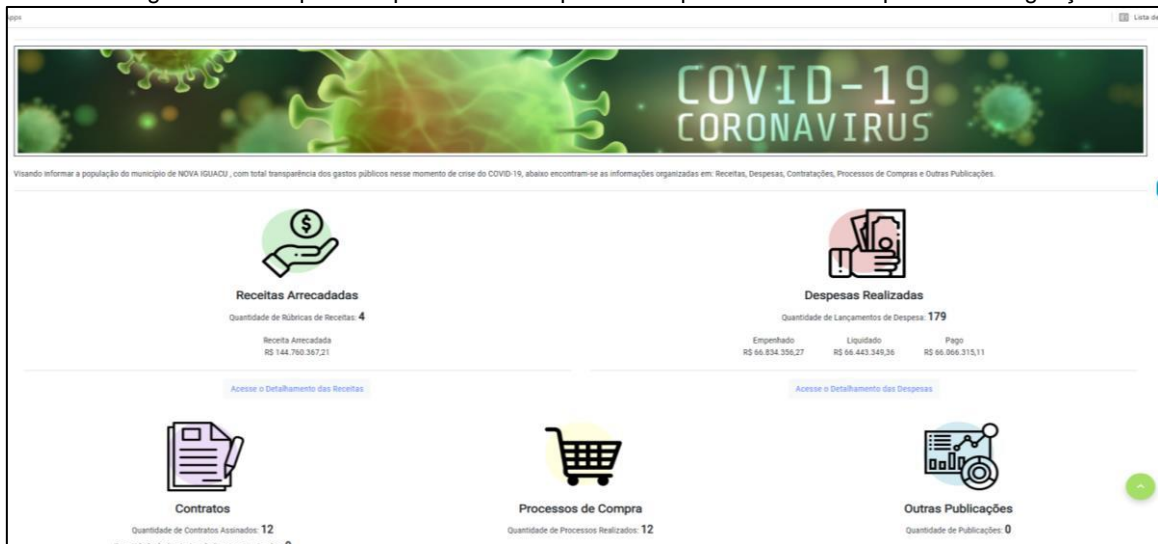
Figura 16 - Portal transparência do município de Nova Iguaçu.



Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

Ao acessar a subcategoria Transparência – Covid, há um redirecionamento para uma nova página bem específica, mostrando diretamente os valores arrecadados, as despesas e outras informações relevantes, como pode ser visto na Figura 17.

Figura 17 - Pesquisa despesas covid no portal transparência do município de Nova Iguaçu



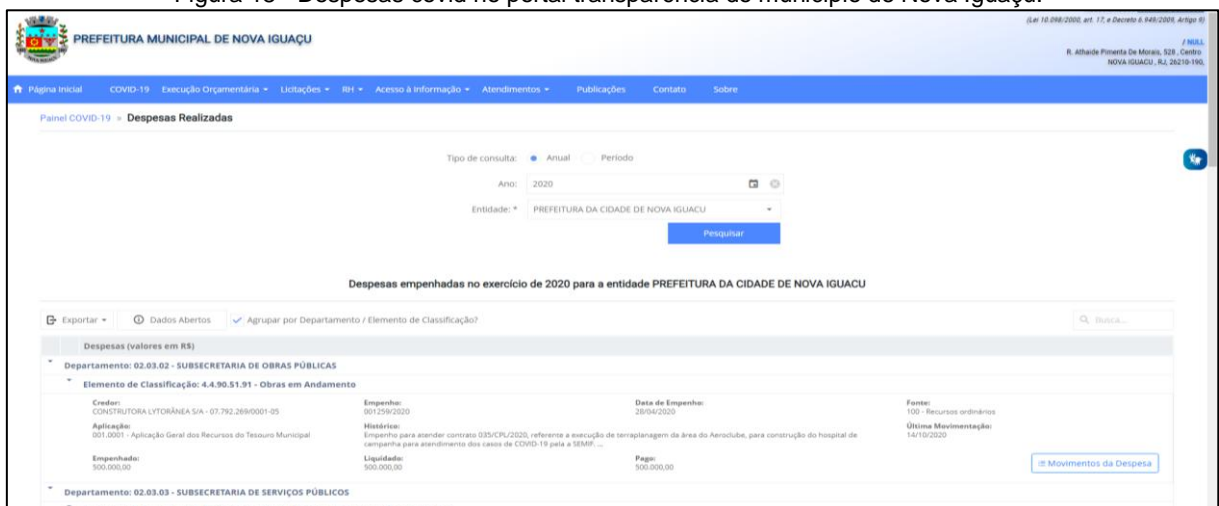
Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

O site apresenta a receita arrecadada de R\$ 144.760.367,21, e despesas divididas em: Empenhado – R\$ 66.834.356,27; Liquidado – R\$ 66.443.349,36; e Pago – R\$ 66.066.315,11. Porém, essas despesas não são por período e sim sua totalidade.

Ao pesquisar as despesas por período, buscou-se os gastos do período de março de 2020 a junho de 2021, porém não retornou com resultado, porém, quando buscou-se somente o ano de 2021, foi possível identificar os valores gastos por departamento, totalizando em R\$ 14.077.933,70, o que significa que os dados não estão atualizados

Dentre as despesas encontram-se os históricos e suas especificações, como pode ser observado na Figura 18.

Figura 18 - Despesas covid no portal transparência do município de Nova Iguaçu.



Fonte: Prefeitura do município de Duque de Caxias – RJ (2021).

CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou apresentar as despesas que os municípios do Estado do Rio de Janeiro tiveram para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 no período de março de 2020 a junho de 2021, nos portais de transparência dos municípios mais populosas que são: Rio de Janeiro; São Gonçalo; Duque de Caxias e Nova Iguaçu.

Desses municípios, apenas foi possível encontrar resultados nos portais de transparência dos municípios do Rio de Janeiro e Nova Iguaçu, os de São Gonçalo e de Duque de Caxias, por mais que tivessem as categorias específicas, essas não apresentaram resultados, e a de Duque de Caxias não permitiu o acesso externo, não sendo então liberada ao público.

Há inconsistências nas informações, e não é possível confirmar se tais despesas realmente foram gastas para o que está informado no site, e nem há informações no portal da transparência da União referente ao repasse aos municípios, dessa forma, a população não tem como acompanhar os valores gastos e nem as estratégias de enfrentamento da pandemia de Covid-19, com exceção da Prefeitura do Rio de Janeiro e de Nova Iguaçu.

Sendo assim, em resposta à pergunta problema do presente trabalho: “É possível a identificação das ações associadas ao termo *accountability* na gestão pública Federal/estadual/municipal para enfrentamento da pandemia de Covid-19 no período de março de 2020 a junho 2021?”, a resposta é não, pois as informações são limitadas, isto é, quando essas existem e são disponibilizadas.

Diante disso, há uma grande necessidade de se repensar o *accountability*, uma vez que não há o funcionamento esperado, além da realização de maior fiscalização com informação disponibilizada de forma pública para o acompanhamento da população.

O intuito da pesquisa foi verificar, através do conceito da *accountability*, analisando alguns municípios do Estado do Rio de Janeiro, se esta foi aplicada integralmente no acompanhamento das ações para o enfrentamento da Covid-19. Devido à falta de informações por parte de alguns portais, cabe ressaltar que o assunto não se encerra na presente pesquisa, a qual poderá servir de fonte de informações para futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

- BARLEV, B. A biblical statement of accountability. *Accounting History*, v.11, n.2, p.173-197, 2006.
- BEHN, R. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, n. 4, 1998.
- BERTIN, P. R. B.; FORTALEZA, J. M.; SILVA, A. C.; OKAWACHI, M. F. A Parceria para Governo Aberto como plataforma para o avanço da Ciência Aberta no Brasil. Seção Temática: Altimétricas e Ciência Aberta na América Latina. *TransInformação*, v. 31, 2019.
- BESSETTE, J. M. *Accountability: political*. In: SMELSER, Neil J., BALTES, Paul B. (Ed.). *International encyclopedia of the social & behavioral sciences*. Amsterdam: Elsevier, 2004. p. 38-41.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro:FGV, v.24, n.2, fev/abr.1990
- CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Democracia, Avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático. *Anais do EnANPG-2006*. São Paulo. Novembro de 2006
- COMPARATO, F. K. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- CRODA, J. H. R.; GARCIA, L. P. Resposta imediata da Vigilância Sanitária em Saúde à epidemia da COVID-19. *Epidemiol. Serv. Saúde*, v. 29, n.1, 2021.
- DUARTE, J. *Instrumentos de comunicação pública*. São Paulo: Atlas, 2009.
- EPPLER, M. *Managing Information Quality: Increasing the Value of Information in Knowledge-intensive Products and Processes*, Springer, Berlin/New York, 2006.
- GOHN, M. G. *O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias*. São Paulo: Cortez, 2005.
- GOVERNO ABERTO RJ. *Governo Aberto RJ*. Disponível em: <http://www.governoaberto.rj.gov.br/>. Acesso em: 16 out. 2021.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. Secretaria de Estado de Saúde. Diretoria de Vigilância em Saúde. Departamento Estadual de Vigilância Sanitária. Divisão de Vigilância de Produtos. *Nota Técnica 01/2021 – DIVP/DEVS/DVS/SESPA*. Disponível em: <http://www.saude.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/NOTA->

TECNICA-01_2021-COVID-PORTOS-E-AEROPORTOS.pdf. Acesso em: 20 fev. 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *População*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>. Acesso em: 15 out. 2021.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). *The Lima declaration of guidelines on auditing precepts*. Vienna: INTOSAI, 2010.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARRA, Luciana Cardoso. A Mitigação do Princípio da Publicidade no Processo Licitatório na Modalidade Convite. *Revista Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia*, Uberlândia, v. 34, p. 193-200, 2006.

MATOS, H. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, J. (org). *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*, p. 47-58, São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NASCIMENTO, J. C. H. B.; MACEDO, M. A. S.; SIQUEIRA, J. R. M.; Neto, A. R. Corrupção governamental e difusão do acesso à Internet: evidências globais. *Revista De Administração Pública*, 2019, v. 53, n. 6, 1011–1039.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova, 1998.

PAIVA, R. M. M. *O Controle Social na Administração Pública: Propostas Para Estruturar e Estimular o Seu Desenvolvimento*. 2004. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2997/1/o_controle_social_na.pdf. Acesso em: 15 set. 2021.

PALUDO, A. *Administração pública*. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. *Receitas Covid-19*. 2021. Disponível em: <http://saogoncalo-rj.portaltp.com.br/consultas/receitas/fonte.aspx?id=covid>. Aceso em: 28 dez. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Tabela de dados*. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus/transferencias?paginaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&de=01%2F03%2F2020&ate=31%2F03%2F2020&uf=RJ&colunasSelecionadas=linkDetalhamento%2Cuf%2Cmunicipio%2Ctipo%2CtipoFavorecido%2Cacao%2ClinguagemCidada%2CgrupoDespesa%2CelementoDespesa%2CmodalidadeDespesa%2CsubelementoDespesa%2Cvalor>. Acesso em: 19 out. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS. *Covid-19*. 2021. Disponível em: <https://transparencia.duquedecaxias.rj.gov.br/covid19.php>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Rev. Adm. Pública*, v. 47, n. 4, ago 2013.

RODRIGUEZ-MORALES et al. COVID-19in Latin America: The implications of the first confirmed case in Brazil. *Travel Medicine and Infectious Disease*. 2020.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Coprodução do Bem Público. *Revista de Ciências da Administração*, 2009, v. 11, n. 25, p.: 68-96.

SANTOS, B. C. L.; OLIVEIRA, M. R. *Portal da Transparência do Governo do Estado do Espírito Santo*. Disponível em: http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_45/portal_da_transparencia_do_governo_do_estado_do_espirito_santo.pdf. Acesso em: 27 set. 2021.

ILVA, S. P.; JACCOUD, T. A.; BEGHIN, O. S. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, XI (2), 450-468, 2005.

SIU, M. C. K. Accountability no Setor Público: uma reflexão sobre a transparência governamental no combate a corrupção. *Tribunal de Contas da União*, São Paulo, p. 78 – 87, Set/Dez. 2011

SUPERARJ. *Sobre o programa*. Disponível em: <https://www.superarj.rj.gov.br/fases>. Acesso em: 19 out. 2021.