

Relatório/Produto Técnico Tecnológico

**Transparência municipal
e fatores associados no contexto de
pandemia por Covid-19:
proposta de modelo de análise e
recomendações de ações de
controle.**

www.posgraduacao.ufs.br/profiap

Autores

Janaina Teles¹

Kleverton Melo de Carvalho²

1: Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe PROFIAP/UFS. Analista de Controle Interno CGM/ Camaçari. E-mail: janacteles@academico.ufs.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5391-7555>

2: Doutor em Administração e em Direito. Estágio pós-doutoral na Universidade de Indiana, EUA. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: kleverton1@academico.ufs.br ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1969-7955>

www.posgraduacao.ufs.br/profiap



Resumo

Com base nos dados e análises apresentados no estudo “Transparência governamental e fatores associados no contexto de pandemia por Covid-19: um estudo em municípios brasileiros”, foi desenvolvido como produto técnico um modelo de análise da transparência no contexto pandêmico, juntamente com recomendações para a atuação dos órgãos de controle. O objetivo principal é contribuir para a construção de uma cultura de transparência pública mais sólida e para a consolidação de sistemas de controle eficazes na esfera da transparência, com a finalidade de aprimorar a prestação de contas. Essas medidas visam fortalecer a accountability e promover uma gestão pública mais transparente e responsável, especialmente durante períodos de crise como a pandemia da Covid-19.

Abstract

Based on the data and analysis presented in the study “Government Transparency and Associated Factors in the Context of the Covid-19 Pandemic: A Study in Brazilian Municipalities,” a technical product was developed, comprising a model for analyzing transparency in the pandemic context, as well as recommendations for the actions of control agencies. The primary goal is to contribute to the establishment of a more robust culture of transparency and the consolidation of effective control systems in the realm of transparency, aiming to enhance accountability. These measures aim to reinforce accountability and foster a greater degree of transparency and responsible public management, particularly during crisis periods such as the Covid-19 pandemic.

APRESENTAÇÃO DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

Apresentamos a seguir o produto técnico/tecnológico em formato de cartilha, o qual abrange recomendações e uma proposta de modelo de avaliação da transparência pública em municípios no contexto da Covid-19. Este material é resultado da análise situacional conduzida no trabalho de conclusão de curso, formato dissertação, ligado ao mestrado em administração pública pelo programa PROFIAP-UFS. A escolha desse formato foi cuidadosamente considerada para assegurar a clareza e a informatividade na comunicação dos resultados da pesquisa.

Relatório/Produto Técnico Tecnológico

Transparência municipal e fatores associados no contexto de pandemia por Covid-19:

proposta de modelo de
análise e recomendações de
ações de controle.

www.posgraduacao.ufs.br/profiap

São Cristovão, SE
2023



AUTORES

Janaina Andrade de Cerqueira Teles¹
Kleverton Melo de Carvalho²

¹ Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Sergipe PROFIAP/UFS. Analista de Controle Interno CGM/Camaçari. E-mail: janacteles@academico.ufs.br.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5391-7555>

² Doutor em Administração e em Direito. Estágio pós-doutoral na Universidade de Indiana, EUA. Professor do Departamento de Administração da Universidade Federal de Sergipe. E-mail: kleverton1@academico.ufs.br.
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1969-7955>

Índice

	Resumo	4
1.	Instituição/Setor	6
2.	Público-alvo da iniciativa	6
3.	Descrição da situação-problema	8
4.	Objetivos	11
5.	Análise/diagnóstico da situação-problema	13
6.	Proposta modelo de análise	21
7.	Recomendações de atuação	27
8.	Considerações Finais	30
	Referências	32

Resumo

Com base nos dados e análises apresentados no estudo “Transparência governamental e fatores associados no contexto de pandemia por Covid-19: um estudo em municípios brasileiros”, foi desenvolvido como produto técnico um modelo de análise da transparência no contexto pandêmico, juntamente com recomendações para a atuação dos órgãos de controle. O objetivo principal é contribuir para a construção de uma cultura de transparência pública mais sólida e para a consolidação de sistemas de controle eficazes na esfera da transparência, com a finalidade de aprimorar a prestação de contas. Essas medidas visam fortalecer a accountability e promover uma gestão pública mais transparente e responsável, especialmente durante períodos de crise como a pandemia da Covid-19.

Abstract

Based on the data and analysis presented in the study “Government Transparency and Associated Factors in the Context of the Covid-19 Pandemic: A Study in Brazilian Municipalities,” a technical product was developed, comprising a model for analyzing transparency in the pandemic context, as well as recommendations for the actions of control agencies. The primary goal is to contribute to the establishment of a more robust culture of transparency and the consolidation of effective control systems in the realm of transparency, aiming to enhance accountability. These measures aim to reinforce accountability and foster a greater degree of transparency and responsible public management, particularly during crisis periods such as the Covid-19 pandemic.

FOCO DO ESTUDO





1. Instituição/setor

O estudo foi realizado em uma amostra aleatória estratificada composta por 600 municípios brasileiros. Dessa forma, garantiu-se um grupo com as mesmas proporções observadas nos municípios brasileiros, tanto em relação à localização (UF/região) quanto ao porte. Para cálculos da amostra, considerou-se um grau de confiança de 99%, margem de erro de 5% e desvio padrão de 50%, resultando na distribuição descrita na **Tabela 1**.

Tabela 1. Distribuição da amostra por estrato populacional

ESTRATO	POPULAÇÃO	UNIVERSO DE MUNICÍPIOS	% UNIVERSO	AMOSTRA DE MUNÍCIOS	% AMOSTRA
1	<= 5.000	1.249	22%	134	22%
2	5.000 – 10.000	1.201	22%	129	22%
3	10.000 – 20.000	1.319	24%	141	24%
4	20.000 – 50.000	1.120	20%	120	20%
5	50.000 – 100.000	354	6%	40	7%
6	100.000 – 500.000	277	5%	30	5%
7	> 500.000	48	1%	6	1%
		5.568*		600	

* total de municípios brasileiros, sem contabilizar Brasília e Fernando de Noronha.
Fonte: elaborado pelos autores (2023).

2. Público-alvo da iniciativa

Órgãos de controle municipais, internos e externos, tais como controladorias, tribunais de conta, ministério público, entre outros.



CONTEXTO



3. Descrição da situação-problema

O estudo **“Transparência governamental e fatores associados no contexto de pandemia por Covid-19: um estudo em municípios brasileiros”** analisou quais fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos se mostram associados à transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19.

Em 2020, diante da declaração de pandemia por Covid-19, foram necessárias medidas governamentais excepcionais, a fim de contribuir para o rápido enfrentamento do cenário de calamidade. Surgiu, então, um arcabouço normativo emergencial que, dentre outras diligências, flexibilizou procedimentos, visando promover celeridade nas contratações públicas. Em contrapartida, a mitigação de normas aumentou os riscos de fraudes e práticas corruptas (LIMA et al., 2021), ou ainda, de forma mais ampla, de ruptura com os processos democráticos vigentes, com possíveis implicações tanto sociais quanto políticas (FONSECA et al., 2020; GARGARELLA; ROA, 2020).

A pandemia por Covid-19 ampliou, assim, a necessidade de controle da gestão pública, tornando-se proeminente a busca por *accountability* e, como premissa, por mecanismos de transparência. Compreende-se, portanto, a transparência não somente como “publicização do poder (BOBBIO, 2007) e divulgação de informações, mas como uma das principais dimensões da *accountability*. Para tal, a transparência vai além do acesso e envolve também as dimensões da qualidade da informação, tais como relevância, confiabilidade, precisão, tempestividade e compreensibilidade (AUGUSTO; NETO; ENSSLIN, 2007; GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2017). Oportuniza-se, então, o valor instrumental da transparência (PIOTROWSKI, 2017) como componente-chave da prestação de contas e do controle social.

Ademais, o evento na saúde pública gerou a necessidade de compras e contratações em regime emergencial. No cenário de direito provisório advindo desse contexto, destaca-se a Lei 13.979/2020 e, posteriormente, a Lei 14.217/2021, que a reeditou. Se, por um lado, as referidas leis simplificaram o processo de compra ao introduzir a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços para enfrentamento da pandemia, por outro, criaram critérios específicos de divulgação,

ratificando a Lei de Acesso à Informação (LAI), quanto às exigências de publicação em sítios na internet de todas as esferas do governo, seguindo os princípios dos Dados Governamentais Abertos – DGA (CORRÊA et al., 2017). Adicionalmente, a legislação emergencial ampliou o escopo da LAI, ao incluir municípios com menos de 10.000 habitantes.

A extensão da exigência de divulgação por todos os entes federativos, entretanto, encontra barreiras na falta de capacidade estatal para implementar políticas públicas, presente em boa parte dos municípios brasileiros (GRIN; ABRUCIO, 2018). A situação se agrava em localidades com menos de 50.000 habitantes (ibidem), correspondendo a 87,8% dos 5.570 entes municipais do país (IBGE, 2022). Essas diferenças comparativas podem ser explicadas, então, por condições internas e externas, que perpassam pela capacidade burocrática, organizacional, financeira e política de cada ente (BATISTA, 2017). Ademais, tem-se, nesses municípios, uma menor evidência midiática e por parte dos órgãos de controle, se comparados com as capitais, estados e a União, fatores que podem levar a uma menor transparência (CRUZ et al., 2016).

Nesse sentido, a teoria da agência destaca a relação entre o principal (cidadão) e o agente (governante), evidenciando a existência de uma assimetria informacional entre eles (CRUZ, 2010). Portanto, características institucionais e ambientais do município, como uma sociedade civil ativa e mecanismos institucionais de *accountability*, estimulariam os agentes públicos a serem mais transparentes. Por outro lado, em contextos com pouca participação cívica e falta de escrutínio, os agentes poderiam restringir o acesso às informações. Dessa forma, a transparência pública está intrinsecamente ligada às características do município, que afetam a capacidade e o incentivo dos agentes públicos em reduzirem a assimetria informacional e, conseqüentemente, promoverem a transparência.

Assim, a pesquisa buscou conhecer interveniências entre diferentes fatores e a transparência governamental no cenário de pandemia. Investigou tanto os efeitos dessa associação, ao verificar se a transparência pública municipal consegue atender às demandas sociais para além das exigências legais, quanto as causas da transparência, ao buscar trazer uma melhor compreensão das complexas relações que a constituem e quais são seus determinantes, atendendo aos dois focos nos estudos sobre transparência: suas causas e efeitos (GRIMMELIKHUIJSEN et al., 2017).

Como parte do estudo, foi elaborado o presente relatório contendo recomendações para os órgãos de controle externos e internos. O objetivo é fornecer subsídios para melhorar a transparência na gestão local, especialmente no contexto da Covid-19, e para uma fiscalização adequada das ações emergenciais realizadas nos últimos três anos. Ao propor ferramentas de gestão e promover discussões sobre o tema, busca-se contribuir para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a *accountability*.

Metodologicamente, a pesquisa foi estruturada em uma abordagem quali-quantitativa, de natureza aplicada. A partir dessas escolhas metodológicas, o estudo foi executado em três fases: na primeira, foi adaptado e validado o modelo para análise da transparência nos municípios elaborado por Teles e colaboradores (2022). Essa fase construiu e avaliou, junto a especialistas, por meio do método Delphi, o Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da COVID-19 (ITPM-COVID), com 31 itens em duas dimensões, normativa e social.

A “dimensão normativa” aborda a perspectiva legal e engloba os procedimentos de compra, levando em consideração as exigências descritas na legislação vigente durante o período pandêmico, especialmente a Lei nº 14.217 de 2021 e correlatas. Já a “dimensão social” aborda a perspectiva de controle social, tornando-o um instrumento abrangente de pesquisa que avalia não apenas os requisitos legais, mas também informações qualitativas que são mais acessíveis aos cidadãos, visando alcançar o valor intrínseco da transparência. Nessa última dimensão, também são avaliados a qualidade da informação e aspectos relacionados à transparência passiva, que tem sido menos estudada na literatura.

Sequencialmente, na segunda etapa, foi aplicado o modelo para avaliação da transparência em uma amostra aleatória estratificada com 600 municípios brasileiros, de todas as unidades federativas e portes populacionais. Por fim, na terceira e última etapa, foram verificadas as relações entre a transparência e indicadores ambientais, institucionais e epidemiológicos, por meio de análises bivariadas e multivariadas.



4. Objetivos

Propor modelo de análise da transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19 e recomendar ações de controle com base nos fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos associados.

Descrever o panorama da transparência pública, normativo e social, em 600 municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19, através do ITPM-COVID;

Investigar a associação entre fatores - institucionais, ambientais e epidemiológicos - e a transparência governamental municipal no contexto da pandemia por Covid-19;

Identificar as características institucionais, ambientais e epidemiológicas presentes em diferentes grupos dos municípios da amostra com base no desempenho no ITPM-COVID;

Propor modelo de análise da transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19;

Recomendar ações de controle com base nos fatores associados à transparência municipal no âmbito da pandemia por Covid-19.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

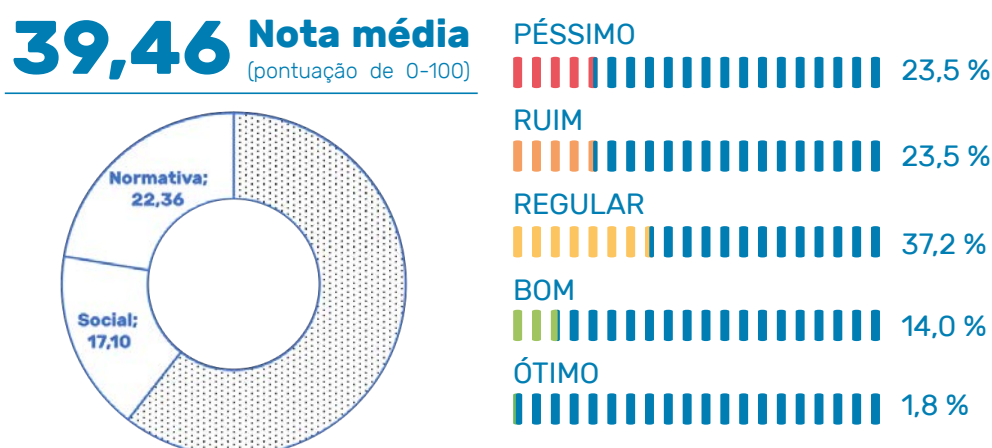


5. Análise/diagnóstico da situação-problema

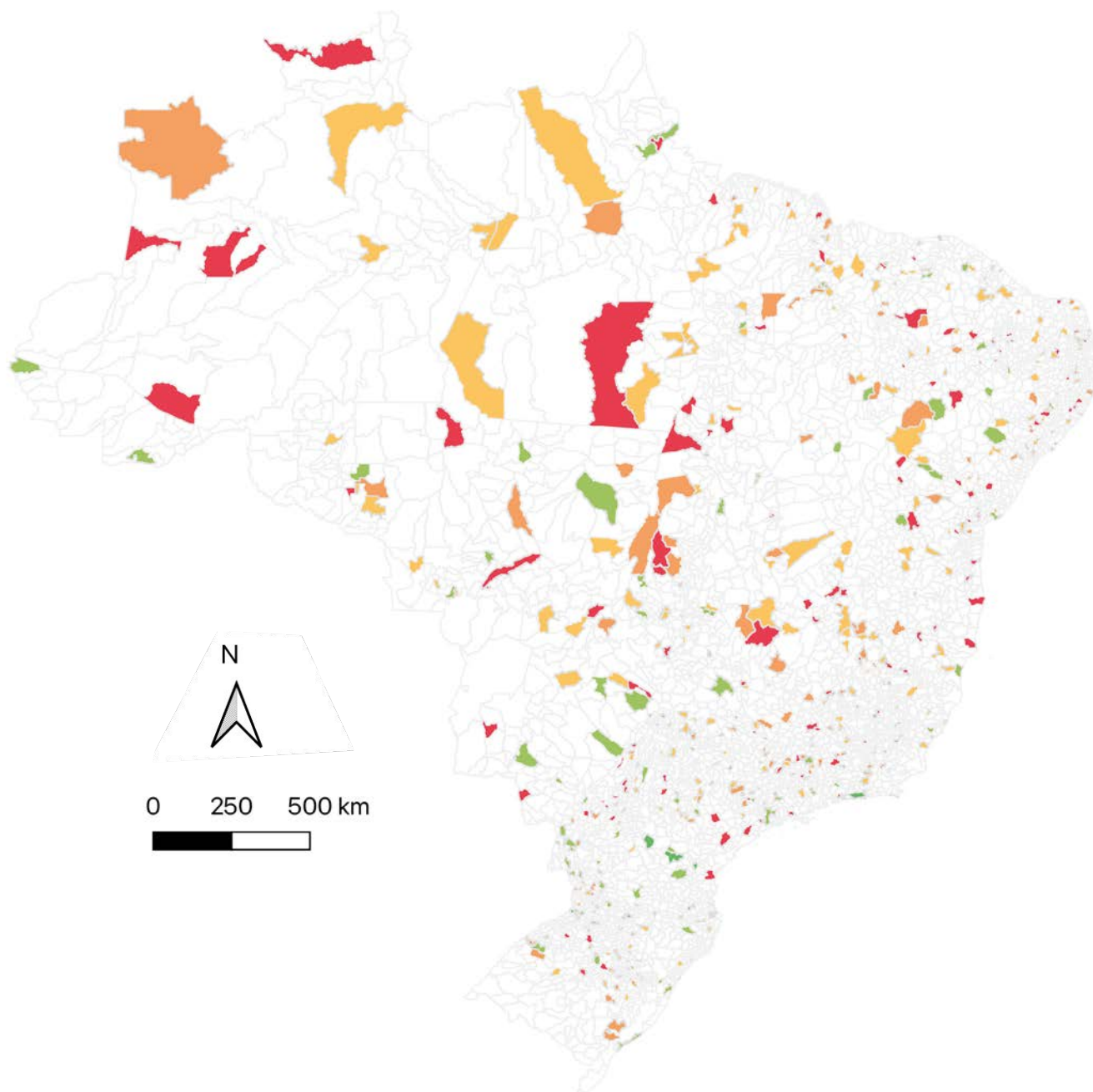
Os resultados da pesquisa revelaram que os 600 municípios da amostra apresentam, de maneira geral, uma “**transparência opaca**” (FOX, 2007). Em média, eles divulgaram apenas 39,46% das informações, conforme **Figura 1**, o que indica um desempenho classificado como “ruim” de acordo com a escala de avaliação. Conforme representação na **Figura 2**, apenas onze municípios foram classificados como tendo um desempenho ótimo, sendo que nenhum deles obteve uma pontuação acima de 90. Por outro lado, quatro municípios receberam uma nota de 0, todos eles com população abaixo de 10.000 habitantes.

Verificou-se que, embora haja um cumprimento regular das exigências legais, há uma baixa aderência aos requisitos que promoveriam uma cultura de transparência. Ou seja, há apenas uma divulgação parcial de informações, sem alcançar o valor funcional da transparência como ferramenta para uma boa governança e controle social (PIOTROWSKI, 2017). Aproximadamente 45% dos municípios atenderam à “dimensão normativa” no cumprimento dos itens do ITPM-COVID, enquanto apenas 36% atenderam à “dimensão social”. Isso indica um cumprimento parcial das exigências legais relacionadas à transparência nos processos de contratação durante a pandemia de Covid-19. A situação se agrava quando se consideram os itens não relacionados ao processo de compra, que compõem a “dimensão social”.

Figura 1. Notas Média ITPM-COVID e % municípios por classificação



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

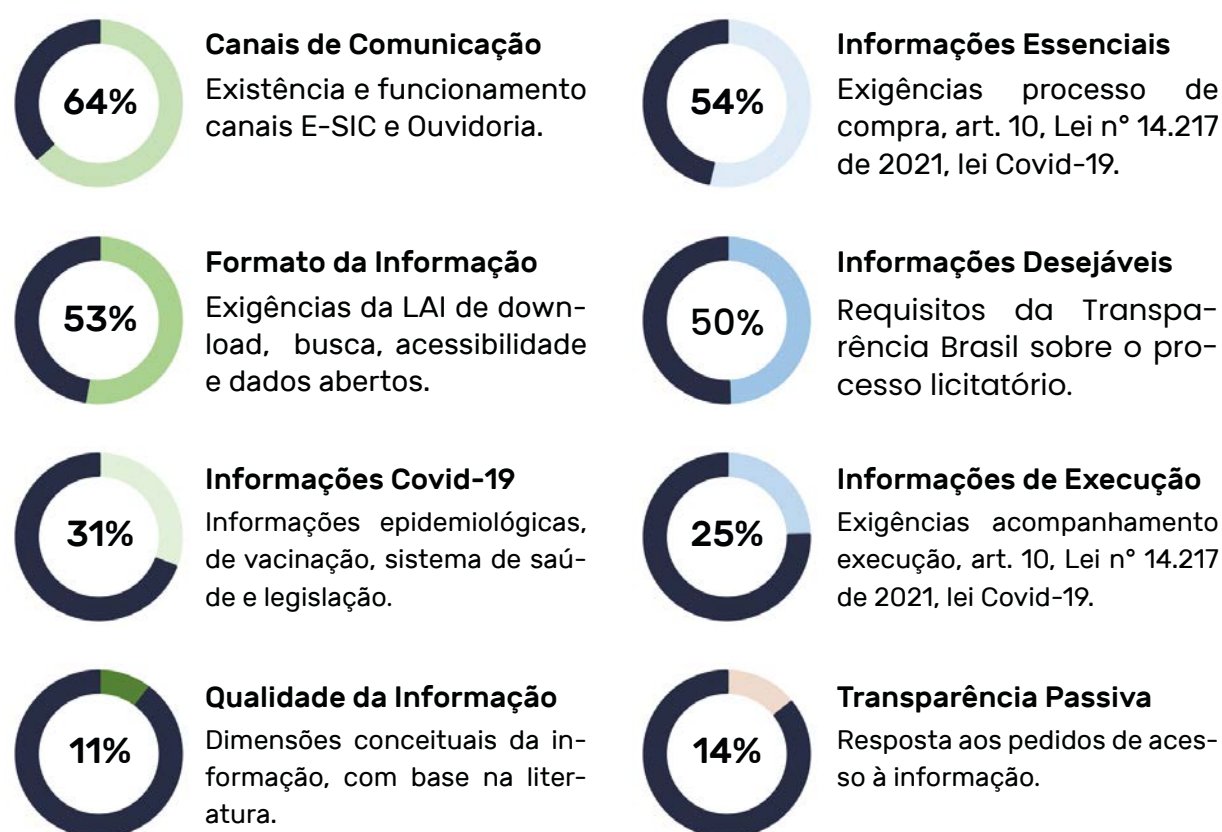
Figura 2. Distribuição Geográfica do ITPM-COVID e categorias de desempenho

CLASSIFICAÇÃO	NOTAS	MUNICÍPIOS	%
 PÉSSIMO	[0 - 20[	141	23,5%
 RUIM	[20 - 40[	141	23,5%
 REGULAR	[40 - 60[	223	37,2%
 BOM	[60 - 80[	84	14,0%
 ÓTIMO	[80 - 100]	11	1,8%
TOTAL		600	100%

Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

Ao analisar as pontuações mais altas das categorias de análise, conforme **Figura 3**, observou-se que as categorias que abrangem aspectos tecnológicos apresentaram um melhor desempenho, avaliando a existência de sistemas ou recursos nos sites eletrônicos, como “canais de comunicação” (atendidos por cerca de 64% dos municípios) e “formato das informações” (com aproximadamente 53% de conformidade). Além disso, a categoria “informação essencial”, que traz dados básicos do processo de compra exigidos pelas leis, apresentou uma conformidade de cerca de 54% na amostra.

Figura 3. Conformidade por categoria de análise



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

No entanto, as categorias que exigem acompanhamento, atualização e recursos tecnológicos, financeiros e humanos enfrentaram maiores dificuldades de cumprimento por parte dos municípios. Um exemplo disso são as “informações de execução”, exigidas pelas leis da Covid-19, que foram atendidas por apenas cerca de 25% dos municípios. Além disso, as categorias relacionadas à “qualidade

da informação” e “transparência passiva” tiveram os piores desempenhos, com aproximadamente 14% e 11% de conformidade, respectivamente.

Essas constatações estão em linha com os resultados de Raupp e Pinho (2021), os quais enfatizam que a simples presença de tecnologia nos portais de transparência não é suficiente para garantir a transparência efetiva por parte dos municípios. Nesse sentido, mais de um terço dos municípios analisados por esta pesquisa adotaram sistemas de transparência eletrônica desenvolvidos por apenas oito empresas, sendo que duas dessas fornecedoras são responsáveis por 14% dos sites eletrônicos. Essa realidade demonstra a ausência de níveis semelhantes de transparência, mesmo quando se utilizam os mesmos recursos tecnológicos (TELES et al., 2022).

Foi observado, por meio da amostra, a existência de iniciativas por parte de órgãos de controle externo que podem atenuar os efeitos da diversidade entre os municípios. Um exemplo relevante é o caso do TCE-RS, que desenvolveu diversos sistemas de controle externo, incluindo o “licitacon”, que tem como objetivo monitorar as licitações e os contratos administrativos firmados pelos órgãos públicos municipais e estaduais do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2023). Essa iniciativa oferece aos municípios de menor porte um sistema integrado de transparência e promove uma fiscalização mais rigorosa das informações divulgadas. Além disso, há a iniciativa da CGU, o “fala.br”, como uma medida de transparência passiva, porém, até o momento, a adesão a essa ferramenta tem sido limitada.

Sob outra perspectiva, estudos anteriores ao período da Covid-19 indicam que alguns pontos relacionados à transparência já haviam sido superados, como a existência de portais de transparência exigidos pela LAI (COMEL, 2021). No entanto, no contexto da pandemia, esse ainda é um ponto pendente, e nem todos os municípios atenderam a essa exigência. Isso pode ser atribuído à expansão da legislação para municípios com menos de 10.000 habitantes ou ao impacto diferenciado da situação emergencial nos municípios.

Observa-se, assim, que a prática da transparência, mesmo quando vinculada ao cumprimento das obrigações legais, não consegue ser totalmente implementada pelos municípios estudados.

No contexto de uma legislação provisória, os órgãos públicos tiveram que se adequar a uma lei mais específica em relação aos itens e formas de divulgação. Existe um cumprimento apenas parcial dos requisitos legais, com menor atendimento

nos itens que exigem maiores recursos humanos e financeiros, como é o caso do acompanhamento da execução do contrato. Além disso, a situação é agravada quando se extrapola a “transparência formal”, ao considerar as necessidades dos cidadãos e o desenvolvimento da accountability (CUCCINIELLO; NASI, 2014).

Jorge e colaboradores (2011) ressaltam que há um nível mínimo de transparência exigido por lei que trazem um “isomorfismo” mínimo nos sítios eletrônicos, porém, a legislação não é capaz de abarcar aspectos relacionados à visibilidade ou à forma de entrega das informações. Assim, mesmo quando há a estrutura legalmente exigida, a atualização e a disponibilização de dados dependem de fatores internos e externos, que variam entre os municípios (BATISTA, 2017). Portanto, embora exista uma legislação estabelecida, o grau de transparência pode variar significativamente entre os diferentes entes da federação.

Dependendo das características específicas de cada município, pode ocorrer, ou não, um cumprimento efetivo da lei, uma apresentação aprimorada do conteúdo ou até mesmo divulgações voluntárias (WRIGHT, 2013). Nesse sentido, para investigar as possíveis razões associadas à opacidade dos municípios no contexto da Covid-19, foram realizadas análises das relações entre o ITPM-COVID e os fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos. Foram realizados testes bivariados e multivariados com 12 indicadores principais, bem como, foram testados outros 14 possíveis fatores de influência.

Ao examinar a associação entre fatores institucionais e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, constatou-se que, com exceção da variável “mandato eleitoral”, as características estudadas apresentaram correlação com o ITPM-COVID. Além disso, por meio dos testes de regressão, foi possível confirmar a influência positiva das receitas orçamentárias, capacidade de TIC e cultura de transparência no ITPM-COVID. Quanto às transferências intergovernamentais para o combate à Covid-19 verificou-se uma influência negativa, contrariando a expectativa. Além disso, de forma complementar, constatou-se que a estrutura de controle interno influencia o desempenho do ITPM-COVID.

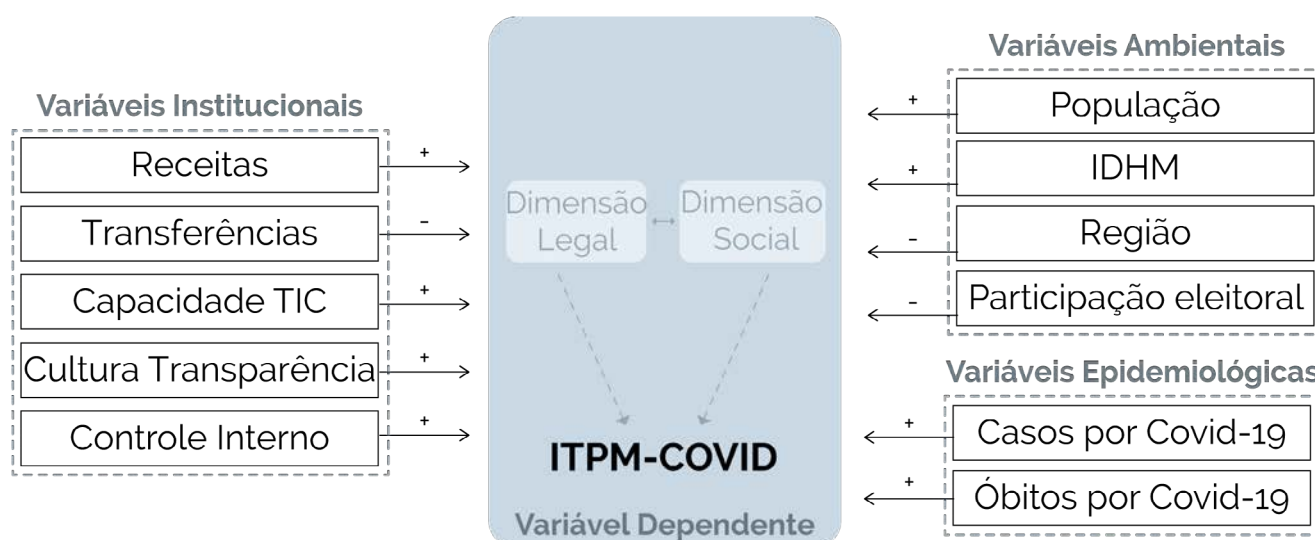
Em relação à investigação da associação entre fatores ambientais e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, todas as variáveis estudadas apresentaram relação com o ITPM-COVID. No entanto, a variável PIB per capita não demonstrou um resultado significativo nos modelos de

regressão. Por outro lado, a população e o IDHM apresentaram influências positivas e significativas. Já a região (com a região Sul como referência) e a participação eleitoral mostraram uma relação negativa.

No que se refere a avaliação da associação entre fatores epidemiológicos e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19, constatou-se que o número de casos e mortes por Covid-19 está correlacionado com o ITPM-COVID. Ambos indicadores apresentaram resultados significativos no modelo de regressão estratificado por grupo de fatores. No entanto, quando avaliadas em conjunto com os fatores institucionais e outros fatores ambientais, essas variáveis não apresentaram resultados significativos.

Um resumo dos fatores influentes pode ser visualizado na **Figura 4**. Além disso, em relação às análises bivariadas e de regressão linear múltipla realizadas, algumas considerações podem ser feitas. Com exceção da variável “mandato eleitoral”, todas as variáveis propostas no modelo inicial da pesquisa apresentaram resultados significativos nas correlações realizadas. No entanto, os coeficientes de correlação foram baixos, com valores inferiores a $\pm 0,3$, exceto para as variáveis “receitas orçamentárias” e “IDHM”, que apresentaram um efeito médio quando correlacionadas com o ITPM-COVID na dimensão social.

Figura 4. Fatores associados ao ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

Outro ponto importante é a diferença encontrada nas análises com o ITPM-COVID por dimensão, onde as variáveis institucionais e ambientais mostraram uma capacidade maior de explicar a dimensão social em comparação à dimensão normativa. Além disso, em todos os modelos, as variáveis ambientais apresentaram coeficientes de regressão padronizados mais altos do que as variáveis institucionais, indicando uma influência maior dos fatores externos do que dos fatores internos no ITPM-COVID. Os modelos de regressão linear finais, considerando o método de seleção de variáveis com os resultados significativos e incluindo variáveis adicionais pelo método stepwise, conseguiram explicar 16,1% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,161$), 10,3% do desempenho no ITPM-COVID na dimensão normativa ($R^2 = 0,103$) e 20,6% do ITPM-COVID na dimensão social ($R^2 = 0,206$). Observa-se, portanto, que apesar dos resultados significativos, os modelos propostos apresentaram um baixo poder explicativo, não sendo suficientes para compreender totalmente a heterogeneidade dos níveis de ITPM-COVID nos municípios.

Finalmente, ao buscar identificar as características institucionais, ambientais e epidemiológicas presentes em diferentes grupos de municípios da amostra com base no desempenho observado no ITPM-COVID, a análise de cluster revelou a existência de dois grupos distintos. Os municípios classificados como “regular”, “bom” e “ótimo” no ITPM-COVID compartilharam características semelhantes em relação à capacidade TIC, cultura de transparência, tamanho populacional, IDHM, PIB per capita e número de mortes por Covid-19, apresentando médias superiores aos valores médios gerais. Esses municípios formaram o Grupo 1 - ITPM-COVID satisfatório.

Por outro lado, o Grupo 2 - ITPM-COVID insuficiente - foi composto por municípios com desempenho classificado como “ruim” e “péssimo” no ITPM-COVID, exibindo resultados médios mais baixos em todas as variáveis. Esse grupo inclui a maioria dos municípios do Sudeste, bem como aqueles classificados como centros locais na hierarquia urbana. Enquanto isso, no Grupo 1 estão presentes todas as cinco capitais estudadas e uma proporção maior de municípios das regiões Sul e Centro-Oeste.

PROPOSTAS E RECOMENDA- ÇÕES



6. Proposta de modelo de análise

Nesta seção apresenta-se o instrumento para a mensuração e diagnóstico da transparência nos municípios em relação à pandemia, que viabiliza o cálculo do Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da Covid-19 (ITPM-COVID). Tem-se, assim, um modelo composto por 31 itens, distribuídos em duas dimensões: normativa e social. Essas dimensões, por sua vez, são subdivididas em 3 e 5 categorias de análise, respectivamente. O somatório máximo (Σ) absoluto a ser obtido por cada município é 56 pontos. O ITPM-COVID compreende uma pontuação relativa final entre 0 e 100 pontos, representando o percentual de atendimento do ente, calculado com base na equação:

$$\text{ITPM-COVID} = \left(\frac{2 \times IE + 2 \times IExec + ID + 2 \times ICovid + CC + 2 \times FI + 2 \times QI + 2 \times TP}{\Sigma (\text{Somatório Máximo})} \right) \times 100$$

Onde, IE = categoria informações essenciais; IExec = categoria informações de execução; ID = categoria informações desejáveis; ICovid = categoria informações Covid; CC = categoria canais de comunicação; FI = categoria formato das informações; QI = categoria qualidade da informação; TP = categoria transparência passiva.

São atribuídas pontuações a cada item de avaliação em uma escala dicotômica, ou seja, a existência do item no site obtém a pontuação 1 (um) e a não existência, 0 (zero). No entanto, para os itens “site específico” (IE1), “tipo de resposta” (TP31) e “eSIC” (CC23) a pontuação é escalonada, com 0,5 (meio ponto) correspondendo ao cumprimento parcial. Apresentam-se a seguir as informações detalhadas sobre o instrumento de pesquisa, incluindo dimensão, categoria, item de avaliação, os procedimentos de coleta, peso e referencial legal.

DIMENSÃO NORMATIVA**INFORMAÇÕES ESSENCIAIS (IE) - PESO 2**

Site Específico	Link na página inicial ou no portal da transparência. Critérios pontos: (1) site com informações; (0,5) site sem nenhuma informação; (0) não existe site. Em caso de não existir, visita seção licitação/contrato geral, a fim de verificar a possibilidade de filtro "Covid-19".	IE1
Nome do/a contratado/a	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE2
Número do CPF ou CNPJ	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE3
Prazo Contratual com data de celebração	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE4
Valor global	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE5
Processo da contratação ou aquisição	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE6
Ato que autoriza a contratação direta	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE7
Descrição do bem ou serviço	Incluso na seção de contratações (1 Sim; 0 Não).	IE8

INFORMAÇÕES DE EXECUÇÃO (IExec) - PESO 2

Quantidade entregue ou prestada	Incluso na seção de contratos e despesa. Considerado quando consta notas fiscais e valores liquidação (1 Sim; 0 Não).	IExec9
Parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado	Incluso na seção de contratos e despesa. Aceito quando na seção contrato apresenta empenhos (1 Sim; 0 Não).	IExec10
Informações sobre eventuais aditivos contratuais	Incluso na seção de contratos, licitações, dispensa/inexigibilidade e despesa. Considerado a existência do campo, mesmo que não preenchido (1 Sim; 0 Não).	IExec11
Execução Orçamentária	Origem do recurso utilizado para a contratação do serviço ou do insumo com base na Lei (programa, ação, projeto/atividade, etc.). Na seção de despesas (1 Sim; 0 Não).	IExec12

Referencial: Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, caput, I, II, III e IV e TIB (2020).

INFORMAÇÕES DESEÁVEIS (ID) - PESO 1

Link para Transparência COVID	Link ou banner na página inicial no Portal oficial do governo ou no Portal de Transparência (1 Sim; 0 Não).	ID13
Edital e fases da licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade (1 Sim; 0 Não).	ID14
Forma/modalidade da contratação	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/Inexigibilidade (1 Sim; 0 Não).	ID15
Data da Celebração - Licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade (1 Sim; 0 Não).	ID16

Referencial: Lei nº 12.527 de 2011 art.7º; OGD (2007) e TIB (2020).

DIMENSÃO SOCIAL**INFORMAÇÕES COVID (ICOVID) – PESO 2**

Informações Epidemiológicas	Existe no sítio oficial boletim datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB. (1 Sim; 0 Não).	ICovid17
Informações Vacinação	Existe no sítio oficial informações de número de vacinados, doses recebidas e esquema vacinal ou ainda sobre cronograma e local de aplicação, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (1 Sim; 0 Não).	ICovid18
Informações Sistema de Saúde	Existe no sítio oficial informações de número de internados e leitos disponíveis, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (1 Sim; 0 Não).	ICovid19
Repositório com legislações e medidas de enfrentamento à Covid19 organizado por temas	Considerado se dispuser link no sítio de transparência Covid para diário oficial destacado decretos referentes à pandemia, ou listagem de todos os decretos/leis - baseado na metodologia TIB (1 Sim; 0 Não).	ICovid20
Redes Sociais	Considerado se dispuser de publicações sobre o cenário epidemiológico do município nas redes sociais do município, nos 30 dias antecedentes (1 Sim; 0 Não).	ICovid21

Referencial: TIB (2020).

CANAIS DE COMUNICAÇÃO (CC) - PESO 1

Ouvidoria	Considerado link tanto no sítio Covid, quanto no site geral. Deve estar em funcionamento, possibilitar denúncia anônima e dispor de categorias, como denúncia, elogio, reclamação, solicitação e sugestão (1 Sim; 0 Não).	CC22
eSIC	Realizado teste de efetividade de cadastro e da possibilidade de acompanhamento. Com a pontuação: (1) Possibilidade de cadastro seguindo os itens descritos no Decreto nº7.724/2012 e acompanhamento; (0,5) Se houver dificuldade de realizar cadastro ou acompanhamento e (0) Se não foi possível realizar cadastro nem acompanhamento.	CC23

Referencial: Lei nº 13.460 de 2017; TIB (2020) e Decreto nº7.724/2012.

FORMATO DAS INFORMAÇÕES (FI) – PESO 1

Possibilidade de Download	Incluso na seção de contratações. Download em qualquer formato (1 Sim; 0 Não).	FI24
Acessibilidade Pcd (Pessoa com Deficiência)	Avaliado através do Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), disponibilizado pelo governo federal. Considerado adequado nota superior a 70%, conforme indicação da ferramenta (1 Sim; 0 Não).	FI25
Dados publicados em formato aberto	Diz respeito a base de dados, possibilidade de download das informações. Possíveis formatos são: .csv, .json, .ods. (1 Sim; 0 Não).	FI26
Mecanismo de busca	Para além da Existência do campo de busca, é feito teste com termo genérico e já encontrado na base de dados como nome do fornecedor, objeto ou órgão, a fim de testar sua eficiência. É testado os filtros de informação existente (1 Sim; 0 Não).	FI27

Referencial: OGD (2007) e TIB (2020).

QUALIDADE DA INFORMAÇÃO (QI) - PESO 2

Dimensões: disponibilidade, relevância, compreensibilidade, tempestividade e precisão	Avaliado existência de contratos/licitação Covid firmados há mais de 5 dias no portal de transparência principal não disponível no portal Covid, data de inserção do contrato comparada a data de assinatura; registro de receita (transferência) em contraste com informação no portal da transparência federal http://www.transparencia.gov.br/ ; registro de despesas sem constar na seção específica as informações de contratação, bem como, outras possíveis inconsistências (1 Sim; 0 Não).	QI28
Visualizações para as contratações emergenciais	"Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da COVID-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards" – TIB (2020a). Foi considerado válido planilha com gastos e receitas resumidas (1 Sim; 0 Não).	QI29

Referencial: Lei nº 12.527 de 2011; OGD (2007); Michener e Bersch (2011); Pipino, Lee e Wang (2002); TIB (2020).

TRANSPARÊNCIA PASSIVA (TP) - PESO 2

Resposta pedido de acesso à informação	Considerado válido se houve resposta dentro do prazo: 20 dias, se não houver informação de prorrogação, 30 dias se houver (1 Sim; 0 Não).	TP30
Tipo de Resposta pedido	Conformidade com o que foi solicitado. Acesso integral (1), Acesso Parcial (0,5) e Acesso Negado, sem informação ou sem resposta (0). Apenas link para sítio de transparência é considerado nota 0,5.	TP31

Referencial: TIB (2020).

Seguindo os critérios estabelecidos por Teles et al. (2022), TIB (2020a) e os resultados das etapas qualitativas da pesquisa, são atribuídos pesos de 2 às categorias “Informações Essenciais” e “Informações de Execução” na “dimensão normativa”. Essas categorias incluem itens exigidos e expressos na legislação de referência, especificamente a lei nº 14.217/2021. Na “dimensão social”, as categorias que abrangem itens relacionados às informações sobre a pandemia, a qualidade da informação e a transparência passiva também receberam pontuação duplicada, alinhando-se com o enfoque do estudo e a literatura que preconiza informações relevantes, compreensíveis, tempestivas e precisas (AUGUSTO; NETO; ENSSLIN, 2007). Para as demais categorias, estabeleceu-se peso 1, considerando que esses itens ou constam apenas na LAI ou não são exigências expressas na lei, mas foram incluídos por permitirem uma visão ampla de transparência. A divisão, com as respectivas pontuações, pode ser visualizada na **Figura 5**.

Figura 5. Dimensões, Categorias e Pontuação ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

Por fim, os municípios foram classificados em cinco níveis de desempenho, de acordo com a pontuação obtida, seguindo a classificação estabelecida pela TIB (2020), conforme apresentado abaixo. Dessa forma, concluiu-se o processo de adaptação e validação do instrumento de pesquisa, o qual permite mensurar a transparência pública municipal no contexto da Covid-19, bem como, embasar avaliações de transparência em outros contextos.



7. Recomendações de atuação

As recomendações a seguir foram elaboradas com base na avaliação dos fatores que influenciam o Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da Covid-19 (ITPM-COVID). Essas medidas visam fortalecer a transparência e, por conseguinte, o controle interno e externo nos órgãos municipais.

Manutenção de rankings e programa de avaliação da transparência periódicos, especialmente em contextos de crise

É fundamental que os órgãos de controle municipais estabeleçam e mantenham um programa contínuo de avaliação da transparência, por meio de rankings e indicadores específicos. Esse programa deve ser reforçado durante períodos de crise, como a pandemia da Covid-19, para garantir a prestação de contas e a transparência das ações governamentais.



Fortalecimento dos controles internos municipais

Os órgãos de controle devem promover a cultura de transparência e ética nos órgãos municipais por meio do fortalecimento dos controles internos. Isso pode ser alcançado por meio da implementação de políticas e procedimentos claros, regulamentação da autonomia, capacitação dos servidores públicos, criação de canais de denúncia e monitoramento constante das atividades governamentais.



Avaliação dos investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)

É importante que os órgãos de controle avaliem os investimentos em TIC realizados pelos municípios. Além disso, é necessário incentivar a organização de uma estrutura adequada para a área de TIC, com profissionais capacitados, infraestrutura adequada e políticas de segurança da informação. Isso garantirá que a tecnologia seja utilizada de forma eficiente, atendendo às necessidades do município e promovendo maior transparência.



4 Programas de formação e treinamento em pequenos municípios

Considerando que a disponibilidade de tecnologia pode variar entre os municípios, é essencial investir em programas de formação e treinamento para os servidores públicos, especialmente nos municípios menores. Esses programas devem abordar temas como transparência, gestão de documentos eletrônicos, proteção de dados e utilização de ferramentas tecnológicas para promover uma administração pública mais eficiente e transparente. canais de denúncia e monitoramento constante das atividades governamentais.



5 Estabelecimento do uso de sistemas digitais para os processos de pagamento e licitação

A adoção de sistemas digitais para os processos administrativos traz benefícios significativos, como maior integração com os portais de transparência e maior transparência nos procedimentos de aquisição desde a origem. É importante estabelecer essa prática como padrão nos órgãos municipais, garantindo a rastreabilidade e a prestação de contas em todas as etapas dos processos.



Considerações Finais

Este relatório buscou traçar um breve panorama da transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19 e analisar quais fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos se mostram associados à esse cenário. A amostra foi composta por 600 municípios brasileiros, com representantes de todos os portes populacionais e unidades federativas. Como resultado, verificou-se, em geral, um baixo atendimento dos requisitos de transparência e correlação dos níveis de transparência com fatores internos e externos, como as receitas, a população, o IDHM, entre outros.

Apesar dos avanços institucionais e legais verificados no país na última década, que reforçaram a importância da transparência na administração pública, a literatura tem evidenciado que a transparência efetiva ainda não foi plenamente alcançada nos municípios brasileiros. Essa constatação ganha relevância no contexto da pandemia de Covid-19, em que a necessidade de fiscalização e controle aumentou consideravelmente devido ao aumento dos gastos públicos para o combate à crise sanitária. No entanto, paradoxalmente, foram observadas flexibilizações de procedimentos e afrouxamento de normas, visando acelerar a resposta à pandemia. O estudo buscou contribuir com a validação de um índice de avaliação que pode ser replicado e servir como modelo para análises futuras, tanto no contexto de controle de gastos emergenciais e informações epidemiológicas dos últimos anos, quanto em outras situações de emergência ou crise. Além disso, lança luz sobre a opacidade da transparência nos municípios, em uma amostra nacional significativa.

Ademais, os resultados apresentados têm aplicações práticas, uma vez que os *insights* fornecidos podem auxiliar gestores públicos na identificação de áreas prioritárias de atuação e no desenvolvimento de estratégias mais eficazes para lidar com a transparência em futuras crises. Também contribui para a identificação de limitações na transparência que representam riscos para a prestação adequada de contas e, conseqüentemente, para a responsabilização pela possível má utilização

dos recursos públicos no período pandêmico.

Em síntese, nos últimos anos enfrentamos a maior catástrofe de saúde pública do século, resultando em consequências sociais e políticas de proporções imensuráveis. A necessidade de uma resposta rápida e eficaz levou a alterações nos procedimentos adotados pela administração pública, o que acabou fragilizando o controle adequado da utilização dos recursos públicos. Observou-se que os municípios têm mantido uma “máscara” de opacidade, revelando uma falta de transparência que impede a sociedade de compreender plenamente as ações tomadas.

Nesse contexto, uma vez superado o período crítico, a transparência emerge como a vacina necessária para proteger a sociedade, promovendo uma maior *accountability* das políticas adotadas durante a pandemia. Somente assim será possível fortalecer a gestão pública e promover um ambiente de maior responsabilização e participação da sociedade no enfrentamento dos últimos três anos e em crises futuras.

Referências

ARTIGO 19. Transparência para superar a crise. São Paulo: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/relatorio8anoslai>. Acesso em: 12 jul. 2021.

AUGUSTO, O.; NETO, P.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, v. 18, n. 1, p. 75–94, 2007.

BATISTA, M. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. *Cadernos Enap*, Brasília, v. 53, p. 84p., 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3125>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BOBBIO, N. Estado governo sociedade: Para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

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

BRASIL. Lei no 14.217, de 13 de outubro de 2021. 2021.

COMEL, N. Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil. 2021. - Universidade Federal do Paraná – UFPR, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/71347>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CORRÊA, A. S.; PAULA, E. C. de; CORRÊA, P. L. P.; SILVA, F. S. C. da. Transparency and open government data. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 11, n. 1, p. 58–78, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0052>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CRUZ, N. F. da; TAVARES, A. F.; MARQUES, R. C.; JORGE, S.; DE SOUSA, L. Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, v. 18, n. 6, p. 866–893, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CUCCINIELLO, M.; NASI, G. Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, v. 37, n. 13, p. 911–921, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>

FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C.; AVELINO, D. P. de; SILVA, S. P. da. Transparência governamental e a questão do Covid-19: uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso À Informação (Lai). *Nota Técnica / IPEA Diest*, v. 29, p. 11, 2020.

FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>. Acesso em: 30 maio. 2021.

GARGARELLA, R.; ROA, J. E. R. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. *MPIL Research Paper Series*, n. 2020–21, 2020.

GRIMMELIKHUIJSEN, S.; WESKE, U.; BOUWMAN, R.; TUMMERS, L. Public Sector Transparency. In: JAMES, O.; JILKE, S. R.; VAN RYZIN, G. G. (org.). *Experiments in Public Management Research*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 291–312. E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316676912.014>

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto... de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, p. 93–126, 2018. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADR eformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>. Acesso em: 3 maio. 2022.

IBGE. População Estimada 2021. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 20 maio. 2022.

JORGE, S. M.; SÁ, P. M.; PATTARO, A. F.; LOURENÇO, R. P. Local Government financial trans-

parency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. In: 2011, Ghent, Belgium. Conference: 13th CIGAR Conference. Ghent, Belgium: [s. n.], 2011. Disponível em: <https://www.cigar-network.net/publications/journals>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LIMA, L. C. da C.; GONÇALVES, A. F.; REI, F. C. F.; LIMA, C. B. de C. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 11, n. 1, p. 168–187, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. *Committee on Concepts and Methods Working Paper Series*, v. 49, n. May, 2011.

OGD. The Annotated 8 Principles of Open Government Data. [s. l.], 2007. Disponível em: <https://opengovdata.org>. Acesso em: 16 maio. 2022.

PIOTROWSKI, S. J. The “Open Government Reform” Movement. *The American Review of Public Administration*, v. 47, n. 2, p. 155–171, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>. Acesso em: 30 maio. 2021.

PIPINO, L. L.; LEE, Y. W.; WANG, R. Y. Data quality assessment. *Communications of the ACM*, v. 45, n. 4, p. 211–218, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/505248.506010>. Acesso em: 10 maio. 2022.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Websites dos Poderes Executivos Estaduais e as Contratações Emergenciais em Meio à Pandemia da Covid-19: Há Tecnologia, mas Falta Transparência. *Revista Gestão Organizacional*, v. 14, n. 1, p. 416–428, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1>

TCE-RS. Sistema de Licitações e Contratos. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://tcers.tc.br/sistemas-de-controle-externo/?section=LICITACON>. Acesso em: 23 maio. 2023.

TELES, J. A. de C.; SANTANA, D. M. R. de; CARVALHO, K. M. de; SILVA, R. S. Mensurando a transparência governamental das contratações emergenciais para o combate da Covid-19

em Sergipe: contribuição para o controle da Gestão Pública. *Scientia Plena*, v. 18, n. 10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14808/sci.plena.2022.100101>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Metodologia 2: Ranking de Transparência no Combate à COVID-19. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 20 maio. 2021.

WRIGHT, G. A. *Análise Dos Fatores Determinantes Da Transparência Fiscal Ativa Nos Municípios Brasileiros*. 2013. - UnB/UFPB/UFRN, [s. l.], 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente Relatório Técnico foi elaborado pela discente Janaina Teles, como requisito do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da UFS, sob a orientação do Prof. Dr. Kleverton Melo de Carvalho.

Período de coleta e análise dos dados: novembro de 2022 a junho de 2023

Data da realização do relatório: julho de 2023



www.posgraduacao.ufs.br/profiap

São Cristóvão, SE
2023