

Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19¹

Governmental transparency in state capitals in Brazil in emergency contracts to combat Covid-19

Transparencia gubernamental en las capitales de estado en Brasil en contratos de emergencia para combatir Covid-19

José Antonio Gomes de Pinho², Ana Rita Silva Sacramento³, Fabiano Maury Raupp⁴, Marcelo Santos Amaral⁵

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.330>

Resumo: O artigo objetivou avaliar a construção da transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da Covid-19 pelos municípios-capitais do Brasil e sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais, tomando por base os três rankings elaborados e divulgados pela Transparência Internacional Brasil (TIB) e os dados das secretarias municipais de saúde. Fez-se um estudo de casos múltiplos, de cunho exploratório-descritivo e de caráter qualitativo-quantitativo. Os dados mostram que os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados; que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação; e que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19.

Palavras-chave: transparência; capitais; contratações emergenciais; Covid-19.

Abstract: The main objective of this article was evaluate the build of transparency of information on emergency contracts aimed at combating Covid-19 in Brazilian capitals and its relationship with the advance of the pandemic in their local contexts, based on the three rankings elaborated and disclosed by Transparency International Brazil (TIB) and data from the municipal health secretariats. An exploratory-descriptive and qualitative-quantitative study was carried out on multiple cases. The data show that the transparency indicators in emergency contracts showed significant improvement over the three surveys considered; that the progress in fulfilling one dimension was unrelated to the other dimensions, except social control and format, and between social control and legislation; and that

1 Artigo recebido em 19/08/2020 e aprovado em 04/11/2020

2 FGV/EASP

3 Universidade Federal da Bahia

4 Universidade do Estado de Santa Catarina

5 Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia

the efforts of governments to implement resources to promote transparency were not motivated by the greater or lesser advance of contagion and deaths by Covid-19.

Keywords: transparency; capitals; emergency hiring; Covid-19.

Resumen: El artículo tuvo como objetivo evaluar la construcción de la transparencia de la información sobre contratos de emergencia para la lucha contra el Covid-19 por parte de las capitales de Brasil y su relación con el avance de la pandemia en sus contextos locales, con base en los tres rankings elaborados y divulgados por Transparencia Internacional Brasil (TIB) y datos de las secretarías municipales de salud. Se realizó un estudio exploratorio-descriptivo y cualitativo-cuantitativo sobre múltiples casos. Los datos muestran que los indicadores de transparencia en los contratos de emergencia mostraron una mejora significativa sobre las tres encuestas consideradas; que el avance en el cumplimiento de una dimensión no tenía relación con las otras dimensiones, excepto el control y formato social, y entre el control social y la legislación; y que los esfuerzos de los gobiernos por implementar recursos para promover la transparencia no fueron motivados por el mayor o menor avance de contagio y muertes por Covid-19.

Palabras clave: transparencia; capitales; contratación de emergencia; Covid-19.

Introdução

Há certo consenso na literatura especializada quanto à importância da transparência em sistemas políticos democráticos para reduzir as chances de práticas corruptas na administração dos recursos públicos. Trata-se, pois, de um princípio caro à democracia e que, segundo Filgueiras (2011), passou a integrar o léxico da teoria política contemporânea na esteira de outro princípio, o de *accountability*, visando atacar as contradições estruturais dos estados capitalistas democráticos, dentre as quais, a ocorrência de corrupção.

Cumprir lembrar que *accountability* carece de termo em português que o traduza de forma direta e integral, situação que levou Pinho e Sacramento a definirem como um processo que submete os ocupantes de cargos situados na estrutura de Estados democráticos a prestar contas dos seus atos para que a própria sociedade, por meio de suas instituições, possa aplicar-lhes as sanções ou recompensas cabíveis (PINHO e SACRAMENTO, 2009).

No Brasil, em que pesem os avanços institucionais formalizados desde a Constituição Federal de 1988 e a inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) com o objetivo de, dentre outros, viabilizar a aproximação entre governos e cidadãos, aumentar a transparência e, conseqüentemente, reduzir as chances de práticas corruptas, constata-se que ainda é bastante comum a eclosão de escândalos de corrupção em todos os poderes e níveis de governo. O vasto leque de modalidades como são operados os desvios de recursos públicos no país parece indicar que sequer aqueles destinados às políticas consideradas como geradoras de

bem-estar da sociedade – saúde, educação, segurança e habitação, dentre outras – estão imunes à corrupção.

Em face da ocorrência de irregularidades mesmo em um contexto de avanços institucionais para aumento da transparência e controle das ações de agentes públicos, com o advento da Covid-19 e, conseqüentemente, a possível redução ou mesmo supressão destes mecanismos, parece então razoável supor que os recursos emergenciais destinados ao combate dessa pandemia não estariam blindados contra a corrupção. Tal suposição parece se confirmar quando se tem notícia, por exemplo, das operações que foram deflagradas para investigar denúncias de mal-uso desses específicos recursos na compra de respiradores e em hospitais de campanha em vários estados do país (BRASIL, 2020a).

Gargarella e Roa (2020) advertem sobre as possíveis consequências da adoção de legislações de emergência. No caso brasileiro, um dos exemplos é a Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que regulamentou as medidas da emergência de saúde pública para enfrentamento da Covid-19. De modo particular, o presente estudo destaca o § 2º do art. 4º do referido documento legal, que define para as contratações sua imediata disponibilização em site oficial (BRASIL, 2020b). Para Gargarella e Roa (2020, p. 6), existe sempre o risco de abuso de poderes conferidos por estas legislações, podendo aprofundar o “desequilíbrio pré-existente na equação democrática”.

Nesse ambiente que suscita tantas reflexões, onde os conceitos de transparência, *accountability* e corrupção se destacam, a questão que norteia essa investigação é: **Como as capitais dos estados no Brasil construíram a transparência das informações sobre contratações emergenciais para o combate da**

Covid-19 e qual a sua relação com o avanço da pandemia em seus contextos locais? Especificamente objetivou-se: a) conhecer a mensuração das dimensões que caracterizam a transparência dessas gestões pelo modelo de análise desenvolvido pela Transparência Internacional Brasil (TIB); b) verificar se houve evolução nessas dimensões ao longo do tempo e se há relação entre elas e; c) verificar se o avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19 pode ser apontado como motivador para os governos para a promoção da transparência.

Esse esforço investigativo pode ser justificado de diversas maneiras, dentre as quais o fato de a Covid-19 ser uma novidade no cenário social, econômico e político, de amplitude mundial, o que, por si só, já demanda estudos das mais variadas áreas de conhecimento. No que se refere à escolha do ranking da transparência da TIB, essa não se deu apenas porque na ótica dos pesquisadores essa organização goza de prestígio perante grande parte da comunidade científica, mas também pelo fato de se concordar com a metodologia que foi utilizada para elaboração desse específico ranking. Quanto à dimensão espacial, os municípios-capitais foram escolhidos pelo fato de se constituírem em destinatários de recursos emergenciais de valores relevantes para o combate à pandemia e ainda porque na pesquisa exploratória realizada na base de dados Google Scholar não se localizou estudos elegendo esses mesmos entes como locus empírico de investigações de semelhante natureza.

O artigo também traz contribuições do ponto de vista teórico, visto a escassez de estudos nesta direção. Isto se deve, em parte, pelo fato de o momento de pandemia ser único na história recente, sem experiências e/ou estudos anteriores que pudessem contribuir com um referencial mais sólido. Assim, a discussão teórica descreve um contexto atual, e algumas inferências foram feitas no sentido de entender o porquê das respostas dos prefeitos ao desenvolvimento das dimensões da *accountability*.

O trabalho está dividido em cinco seções iniciando com esta introdução, seguida do referencial teórico que aborda os conceitos principais utilizados no estudo. Após, procedimentos metodológicos, os resultados e as conclusões são apresentados.

0 lugar da transparência na *accountability*

Para que se compreenda como a transparência integra a *accountability* considera-se útil que se compreenda como ela participa desse processo. O escopo do

trabalho é focado no conceito de transparência e os motivos pelos quais os gestores a promovem ou não.

Com base em Schedler (1999), tem-se que a informação, a justificação e a punição são os componentes básicos da *accountability*, os quais estão distribuídos em duas dimensões interdependentes: *answerability* (informação e justificação) e *enforcement* (punição). A transparência, portanto, ocupa a dimensão da *answerability*.

Para Matthew Taylor (2019), a *accountability* se compõe de: (1) transparência – a provisão de informações necessárias e suficientes sobre ações, procedimentos e decisões dos governos para sua avaliação e fiscalização por parte de agências públicas, organizações não-governamentais e cidadãos; (2) investigação (*oversight*) – a avaliação do governo não se limita ao acesso aos dados e informações fornecidos por ele, mas todas as ações do governo, seus processos e agentes devem estar sempre suscetíveis de verificação; e (3) sanção – que é a punição e correção dos desvios observados, com o propósito também desempenhar um papel social, ao demonstrar que a norma social funciona e assim inspirar confiança à sociedade (TAYLOR, 2019).

Nesse sentido, o alerta de Michener (2019) pontua que a transparência vem sendo considerada “[...] muito mais do que é [...]”, pois seus impactos, “[...] de natureza difusa, indireta, de longo prazo [...]” dependem do ecossistema no qual está inserida, portanto não depende apenas do governo, mas de como suas informações podem ser consumidas, e para isso importa muito a educação dos indivíduos e o papel desempenhado pela mídia que atuam nesse ecossistema (MICHENER, 2019, p. 1300). De forma mais direta, pode-se dizer que expectativas tão amplas quanto ao alcance e resultados da transparência podem ser mitigadas quando essa for compreendida como um fenômeno complexo, influenciado pelo ambiente sociopolítico e econômico do país analisado.

Alguns enfoques da transparência

Observa-se na literatura a existência de estudos da transparência que, sob as mais diversas perspectivas, estabelecem tipologias de acordo com alguns aspectos particulares desse processo. Para Heald (2006), por exemplo, a transparência, ao interagir com o ambiente, e vice-versa, pode ser classificada como vertical ou horizontal e operando em quatro direções: duas em sentido vertical, para cima, quando um superior hierárquico pode observar seus subordinados, e para baixo, quando os governados podem observar a conduta de seus governantes; e duas em sentido horizontal, ex-

terna, quando o subordinado hierárquico pode observar o que está acontecendo fora da organização, e interna, quando os que estão fora da organização conseguem observar aquilo que ocorre em seu interior.

A transparência também surge como ativa ou passiva, de acordo com o agente que toma a sua iniciativa. A ativa diz respeito ao dever que têm os órgãos e entidades públicas de promoverem a divulgação de informações que são de interesse geral de forma objetiva, clara, periódica e sistematizada, e em local de fácil acesso, incluindo os sítios oficiais da internet. Nesse sentido, a iniciativa parte do próprio órgão público e independe de solicitação por quem quer que seja. Na tipologia passiva, entretanto, o fornecimento de informações somente ocorre mediante iniciativa do interessado, estando o Estado obrigado a conceder, tempestivamente, a todos os cidadãos que as requeiram, exceção feita aos que estiverem legalmente protegidos por sigilo (RAUPP, 2016).

Outras perspectivas da transparência também são encontradas em Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), das quais se destacou para o propósito desse estudo a de contratos e convênios, que consiste na divulgação dos contratos, convênios, termos de parceria e de cooperação estabelecidos por um governo, no intuito de permitir à sociedade conhecer as partes envolvidas nos contratos, as responsabilidades de cada uma das partes, as ferramentas de monitoramento, a forma de avaliação de desempenho, prazos e valores, penalidades etc. (ZUCOLLOTTO, TEIXEIRA E RICCIO, 2015).

Limites da transparência no Brasil

São vários os estudos que reconhecem a União como principal promotora da transparência governamental no Brasil (LIMA, 2019), principalmente a partir da instituição de diversos normativos com esse propósito foram desencadeados a partir da CF 88. A respeito da natureza desses normativos, Sacramento e Pinho (2016) pontuam que questões financeira e orçamentária foram dominantes até pelo menos 2011, quando matérias mais profundas da democracia também passaram a resultar em normativos, como por exemplo a Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011a) e a Lei da Comissão da Verdade (2011b). Entretanto, ressalva-se que “não há uma relação automática ou necessária entre a aprovação e entrada em vigor de Leis de Acesso à Informação e a constituição de *accountability*” (CUNHA FILHO, 2018, p. 903). Pontua o autor a necessidade de “indagar qual é o tipo de transparência que ela pode

produzir e qual o tipo de *accountability* que dela se pode esperar (CUNHA FILHO, 2018, p. 903).

Observa-se ainda não ser incomum investigações sobre o tema da transparência no Brasil incluírem nos seus objetos de estudos as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), como os sites governamentais. Pinho (2008) investigou portais de governos estaduais para identificar possíveis aprofundamentos da democracia através de processos digitais, concluindo que o problema não se encontra exatamente na falta de tecnologia, mas na cultura e desenvolvimento político. A tecnologia nos portais não é mobilizada no sentido de aperfeiçoamento da democracia.

Raupp e Pinho (2020), em recente pesquisa com os Estados na divulgação de informações sobre a Covid-19, mesmo constatando preocupação em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus, ressaltam que os estados ainda devem evoluir em transparência das informações: “os avanços detectados neste curto e tenso período de tempo pode nos servir de base para pensar a questão da transparência no Brasil de um ponto de vista mais estrutural” (p. 3736).

Os resultados dessas investigações apontam para a pertinência das considerações de Taylor (2019) e Michener (2019) a respeito da importância dos componentes do contexto sociopolítico para a qualidade da transparência.

Metodologia do estudo

A estratégia desta pesquisa é de estudo de casos múltiplos, a partir de evidências empíricas qualitativas da promoção da transparência pelas gestões públicas em seus processos de contratação emergencial e de indicadores do avanço da pandemia nas capitais e em seus Estados. No presente trabalho, a opção pelo estudo de casos múltiplos visa compreender as relações entre variáveis, dimensões ou conceitos “[...] da vida real que são complexos demais para as estratégias experimentais ou aquelas utilizadas em levantamentos” (YIN, 2015, p. 34). Estudos de casos múltiplos “[...] são generalizáveis a proposições teóricas, e não populações ou universos”, com o objetivo de “[...] expandir e generalizar teorias [...] e não enumerar frequências [...]” (Idem, p. 30). A lógica de análise dos estudos de casos múltiplo equivale à de experimentos múltiplos, cuja replicação busca prever resultados semelhantes (replicação literal) ou resultados distintos em condições distintas (replicação teórica), conquanto que a estrutura teórica preveja as condições

sob as quais se podem encontrar um ou outro resultado (Idem, p. 68-69).

As análises deste estudo partem das evidências de transparência nos dados e informações disponibilizados pelas gestões municipais das capitais estaduais brasileiras. Estes dados foram coletados e tabulados inicialmente pela Transparência Internacional Brasil (TIB). Esta organização também efetuou tais levantamentos com os estados da federação. Entretanto, o presente estudo dedicou-se apenas às capitais brasileiras, excetuando a capital da federação, Brasília. Essa escolha metodológica deveu-se por estarem estas capitais em menor evidência em relação a investigações por órgãos de fiscalização e imprensa, comparadas ao tamanho e importância dos estados e da união. O cumprimento dos requisitos da *accountability* seria, em tese, menor nestes entes públicos.

A partir dos resultados de tabulação por indicadores realizada pelo TIB e dos indicadores de evolução da Covid-19 disponibilizados pelas secretarias municipais de saúde, as análises compreenderam a mensuração das dimensões que caracterizam a transparência das capitais pelo modelo de análise construído pela própria TIB. Em seguida, verificou-se como os indicadores dessas dimensões foram sendo atendidos pelos gestores ao longo dos três levantamentos considerados e como esses resultados podem estar relacionados entre si. As análises sobre os indicadores e dimensões do conceito de transparência buscaram identificar relações entre si, ainda que o sentido desta relação (causa e efeito) não

tenha sido descrito. Finalmente, a mudança na promoção da transparência no decorrer da pandemia foi relacionada com a gravidade da crise sanitária nas diferentes cidades, para se saber se capitais que tiveram o contato mais antigo ou mais severo com o vírus promoveram mais rapidamente contratos emergenciais e, então, promoveram a transparência destes contratos.

Cumprir informar que o modelo de análise desenvolvido pela TIB (ver Quadro 1) foi escolhido porque a organização tem expertise comprovada no trato do tema e construiu um modelo de análise rico e complexo com trinta e quatro indicadores organizados em quatro dimensões relacionadas à transparência desenvolvida por entes públicos, dimensões essas aqui consideradas como essenciais para atender requisitos mínimos apontados na literatura pesquisada: (a) interação com o ambiente (HEALD, 2006) – os itens que integram o modelo TIB, no geral, podem ser considerados essenciais para verificação da transparência pelos agentes externos; (b) essa mesma lista de itens pode ser utilizada para analisar tanto a transparência ativa como a passiva (RAUPP, 2016), especialmente os contidos nas categorias das dimensões Informações Disponíveis e Formato; e (c) os itens relacionados nas dimensões Legislação e Controle Social, contempladas no modelo, são úteis para verificar a transparência quanto à perspectiva de contratos e convênios (ZUCOLLOTTI, TEIXEIRA e RICCIO, 2015). O Quadro 1 abaixo relaciona as dimensões e indicadores utilizados como fonte de dados secundários desta pesquisa.

QUADRO 1 – MODELO DE ANÁLISE

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM
Informações disponíveis	Informações essenciais	Site específico para informações sobre contratações emergenciais
		Nome do/a contratado/a
		Número do CPF ou CNPJ
		Valor total e unitário dos contratos
		Prazo contratual
		Processo de contratação ou aquisição
	Informações desejáveis	Data de celebração do contrato
		Órgão contratante
		Quantidade
		Descrição do bem ou serviço
		Local da execução
		Publicação do edital e fases públicas das licitações na modalidade pregão no mesmo portal das contratações emergenciais
		Forma / modalidade da contratação

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM
Formato	Dados abertos	Formato aberto dos dados
		Possibilidade de download das informações
		Mecanismos de busca
		Possibilidade de download da íntegra do contrato
		Dicionário de dados
Legislação	Legislação específica	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?
	Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?
	Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle?
	Informações aos gestores	São fornecidas informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações?
	Repositório de legislação	Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19?
Controle Social	Destaque para informações sobre as contratações emergenciais	Portal oficial do governo
		Portal de informação sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável
		Portal de transparência ou do órgão de controle
		Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no Facebook e Twitter)
	Ouvidoria	Link para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar denúncia anônima
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'
	Transparência Passiva	Link para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais
		Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa
		Tag específica em assunto para 'Covid-19'
	Órgão coletivo	Acompanhamento por conselho, comissão ou outro órgão com participação de organizações da sociedade civil

Fonte: Adaptado de *Transparência Internacional Brasil* (2020a, p. 3-6)

Para pontuação dos indicadores em cada categoria de análise da transparência das gestões públicas, a TIB utilizou o seguinte critério:

(a) quando o indicador foi encontrado na forma em que o modelo prevê, foi atribuído um ponto à dimensão de análise;

(b) quando o indicador encontra-se parcialmente executado pela gestão pública, foi atribuído meio ponto; e

(c) quando o indicador não estava sendo executado ou não foi encontrado, zero ponto.

Por exemplo: se foi encontrado no site do ente público link para download da íntegra de contrato em formato aberto, foi atribuído um ponto à dimensão Informações Disponíveis; se havia link para download, porém em formato proprietário (como o formato PDF), meio ponto; e se não havia como acessar a cópia dos contratos do ente público, zero ponto. Os outros indicadores seguiram este mesmo procedimento. Porém, diferente da metodologia utilizada pela TIB para pontuação e classificação da transparência das capitais nas contratações emergenciais, neste estudo, os indicadores

foram pontuados sem ponderações diferenciadas para as dimensões, já que o objetivo aqui é compreender a evolução destes indicadores e as relações entre estas dimensões e a evolução da pandemia. Cumpre destacar que o modelo de análise da TIB possui algumas limitações. Cita-se, por exemplo, o fato de analisar a disponibilização das informações, sem possibilitar inferir sobre a qualidade destas. Acredita-se que o modelo possa ser aperfeiçoado com a inserção de outras dimensões/indicadores.

Análise e discussão dos resultados

Os dados empíricos referem-se aos levantamentos efetuados pela TIB divulgados em 21/05, 29/06 e 31/07/20. Na Tabela 1, estão relacionados os dados das três avaliações da dimensão informações disponíveis sobre contratações emergenciais realizadas pelas gestões municipais. Os percentuais correspondem ao número de indicadores cumpridos por cada capital em relação ao total de itens avaliados para esta dimensão.

**TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS’ DA TRANSPARÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PELAS
CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020**

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	10 (76,9%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
Manaus	5 (38,5%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
Florianópolis	1 (07,7%)	13 (100,0%)	13 (100,0%)
São Paulo	6,5 (50,0%)	12,5 (96,2%)	13 (100,0%)
Belo Horizonte	6 (46,2%)	12,5 (96,2%)	13 (100,0%)
Vitória	6 (46,2%)	11,5 (88,5%)	13 (100,0%)
Macapá	3,5 (26,9%)	11,5 (88,5%)	13 (100,0%)
Rio Branco	9 (69,2%)	8,5 (65,4%)	13 (100,0%)
Goiânia	10 (76,9%)	7 (53,8%)	13 (100,0%)
Porto Alegre	5,5 (42,3%)	6,5 (50,0%)	13 (100,0%)
Curitiba	6,5 (50,0%)	11,5 (88,5%)	12 (92,3%)
Campo Grande	6 (46,2%)	11 (84,6%)	12 (92,3%)
Salvador	8 (61,5%)	9 (69,2%)	12 (92,3%)
Boa Vista	6 (46,2%)	5 (38,5%)	12 (92,3%)
Natal	3 (23,1%)	4,5 (34,6%)	12 (92,3%)
Recife	8 (61,5%)	11 (84,6%)	11 (84,6%)
Cuiabá	6 (46,2%)	10,5 (80,8%)	10 (76,9%)
Fortaleza	7 (53,8%)	8 (61,5%)	10 (76,9%)
Rio de Janeiro	7,5 (57,7%)	9 (69,2%)	9 (69,2%)
Teresina	4 (30,8%)	7,5 (57,7%)	8 (61,5%)
Palmas	6,5 (50,0%)	7 (53,8%)	8 (61,5%)
Belém	0 (00,0%)	5,5 (42,3%)	8 (61,5%)
Maceió	8 (61,5%)	5 (38,5%)	8 (61,5%)
São Luís	4,5 (34,6%)	4,5 (34,6%)	7 (53,8%)
Aracaju	4,5 (34,6%)	5,5 (42,3%)	6 (46,2%)
Porto Velho	3 (23,1%)	3,5 (26,9%)	6 (46,2%)
MÉDIA	5,8 (44,6%)	8,7 (66,9%)	10,8 (83,1%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Na evolução dos indicadores da primeira dimensão do modelo de análise, **informações disponíveis**, o cumprimento as informações essenciais aparecem com maior ocorrência quando comparadas às informações desejáveis. As primeiras dizem respeito às informações exigidas pela Lei nº 13.979 de 2020, art. 4, §2º (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020a), tendo o indicador *nº e íntegra do processo* como o menos atendido pelas capitais. O número maior de ocorrência poderia ser explicado, possivelmente, por se tratar de exigências legais e por serem estas informações relativamente mais fáceis de publicar. Em se tratando de informações desejáveis, *local de execução, quantidade, e edital e fases de licitação* foram os indicadores com menor ocorrência.

Considerando o máximo de 13 pontos para esta dimensão, nenhum ente cumpriu todos os indicadores

na primeira avaliação realizada, ficando a média de atendimento de transparência abaixo da metade do total de pontos máximos possíveis. A evolução das gestões no sentido de atender a estes indicadores está demonstrada na Tabela 1, que mostra que os indicadores melhoraram para todas as capitais, sendo que dez delas atenderam completamente a estes requisitos na terceira avaliação realizada. A média do cumprimento destes indicadores para todas as capitais também descreve um movimento claro no sentido de ampliação da transparência dos contratos emergenciais a partir de maio.

Em tempo, deve-se mencionar que a construção da transparência não depende apenas da disponibilização de informações, mas também da qualidade destas, de forma que possa haver compreensão por parte da sociedade civil, além de possibilitar a geração de *accountability* na gestão pública (NASCIMENTO, 2020).

A Tabela 2 relaciona as três avaliações dos indicadores de **formato** para divulgação das informações pelos entes públicos dos contratos emergenciais.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘FORMATO’ DOS DADOS SOBRE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PELAS CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Vitória	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Fortaleza	3,5 (70,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Campo Grande	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Macapá	0,5 (10,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Manaus	0 (00,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Goiânia	5 (100,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Belo Horizonte	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Rio Branco	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Salvador	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Natal	0 (00,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
São Paulo	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Teresina	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Recife	1 (20,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Cuiabá	3 (60,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Boa Vista	2 (40,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Palmas	3 (60,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Aracaju	2 (40,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Rio de Janeiro	0 (00,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Porto Velho	3 (60,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Florianópolis	2 (40,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Maceió	1 (20,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Porto Alegre	3 (60,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
Belém	1,5 (30,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Curitiba	1 (20,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
São Luís	0,5 (10,0%)	1 (20,0%)	1 (20,0%)
MÉDIA	2,1 (42,0%)	3,6 (72,0%)	4,4 (88,0%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Também para esta dimensão da transparência se observa que a primeira avaliação revela um quadro de não-atendimento dos requisitos de formato na divulgação das informações pelas gestões municipais das capitais. Novamente aqui se observa um evolução de todas as avaliações das capitais no sentido de passar a atender a estes requisitos. Tal constatação encontra respaldo nos resultados de Raupp e Pinho (2020), que analisaram a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros com foco nos dados sanitários e epidemiológicos. Para os autores, “[...] no geral foram percebidos avanços pelos estados brasileiros em termos de pontuação e nível, impactando naturalmente nas respectivas posições no ranking”. Ainda segundo os autores, isto “[...] mostra uma preocupação de alguns

governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo coronavírus” (RAUPP; PINHO, 2020, p. 3735).

Ainda na dimensão **formato**, o nível de atendimento dos indicadores de formato aberto pelas capitais foi semelhante à dimensão anterior, sendo *dicionário de dados* o indicador com menor ocorrência, provavelmente por ser um recurso de execução mais complexa e/ou que demanda maiores esforços técnicos e tecnológicos para seu cumprimento, já que se trata de um documento suplementar aos dados publicados pelos entes, compreendendo explicações dos conceitos relacionados na base de dados disponibilizados em formato aberto.

Segundo a TIB, formato aberto é aquele descrito no Decreto nº 8.777 de 2016, que prescreve que esses dados devem ser processáveis por máquinas, não-proprietários, completos e atuais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020c, p. 7).

Para a dimensão **legislação**, a Tabela 3 relaciona as três avaliações dos indicadores de atendimento dos requisitos legais para regulamentação e divulgação destas informações sobre os contratos emergenciais pelos entes públicos.

TABELA 3 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘LEGISLAÇÃO’ SOBRE CONTRATOS EMERGENCIAIS PELAS CAPITALS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Fortaleza	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Goiânia	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Recife	5 (100,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Aracaju	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Rio Branco	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Natal	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
São Paulo	4 (80,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Macapá	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Rio de Janeiro	3 (60,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Manaus	2 (40,0%)	5 (100,0%)	5 (100,0%)
Belo Horizonte	2,5 (50,0%)	4,5 (90,0%)	5 (100,0%)
Vitória	4 (80,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Palmas	2 (40,0%)	4 (80,0%)	5 (100,0%)
Campo Grande	2 (40,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Curitiba	1 (20,0%)	3 (60,0%)	5 (100,0%)
Boa Vista	0 (00,0%)	2 (40,0%)	5 (100,0%)
Belém	3 (60,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Salvador	2 (40,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Teresina	1 (20,0%)	4 (80,0%)	4 (80,0%)
Florianópolis	0 (00,0%)	3 (60,0%)	4 (80,0%)
Porto Velho	3 (60,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
Porto Alegre	2 (40,0%)	2 (40,0%)	4 (80,0%)
São Luís	5 (100,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Macció	2 (40,0%)	3 (60,0%)	3 (60,0%)
Cuiabá	2 (40,0%)	2 (40,0%)	2 (40,0%)
MÉDIA	2,8 (56,0%)	3,9 (78,0%)	4,5 (90,0%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

Na terceira dimensão, **legislação**, encontrou-se o maior nível médio de atendimento pelos entes públicos em todas as três etapas de avaliação. Tecnicamente pressupõe-se a facilidade de atendimento do modelo de análise pelas capitais. Todavia, esta dimensão em particular ratifica a constatação feita na primeira análise de que indicadores relacionados à exigências legais tendem a ser mais disponibilizados e atendidos. In-

formações e orientações aos gestores responsáveis por contratações foi o indicador menos atendido nesta dimensão.

As avaliações da quarta e última dimensão, **controle social**, estão descritas na Tabela 4. Esta dimensão compreende os indicadores sobre ouvidoria, os destaques na divulgação das informações, a transparência passiva e a existência de órgão específico de fiscalização.

**TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA DIMENSÃO ‘CONTROLE SOCIAL’ SOBRE CONTRATOS EMERGENCIAIS PELAS
CAPITAIS, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020**

	MAIO/20	JUNHO/20	JULHO/20
João Pessoa	10 (90,9%)	11 (100,0%)	11 (100,0%)
Macapá	4 (36,4%)	10 (90,9%)	11 (100,0%)
Vitória	4 (36,4%)	10 (90,9%)	11 (100,0%)
Goiânia	8 (72,7%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)
Florianópolis	7 (63,6%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)
Recife	7 (63,6%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)
Campo Grande	1 (09,1%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)
Rio Branco	8 (72,7%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)
Belo Horizonte	4 (36,4%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)
Porto Alegre	3 (27,3%)	6 (54,5%)	10 (90,9%)
Natal	2 (18,2%)	8 (72,7%)	9 (81,8%)
Boa Vista	2 (18,2%)	6 (54,5%)	9 (81,8%)
Rio de Janeiro	2 (18,2%)	6 (54,5%)	9 (81,8%)
Aracaju	8 (72,7%)	7 (63,6%)	8 (72,7%)
Porto Velho	3 (27,3%)	5 (45,5%)	8 (72,7%)
Manaus	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
Palmas	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
São Paulo	3 (27,3%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)
Salvador	5 (45,5%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)
Curitiba	2 (18,2%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)
Cuiabá	2 (18,2%)	4 (36,4%)	7 (63,6%)
Fortaleza	3 (27,3%)	7 (63,6%)	6 (54,5%)
São Luís	2 (18,2%)	6 (54,5%)	6 (54,5%)
Belém	3 (27,3%)	5 (45,5%)	6 (54,5%)
Teresina	3 (27,3%)	4 (36,4%)	6 (54,5%)
Maceió	1 (09,1%)	4 (36,4%)	6 (54,5%)
MÉDIA	3,7 (33,6%)	7 (63,6%)	8,3 (75,5%)

Fonte: Levantamentos divulgados pela Transparência Internacional Brasil em 21/05/2020, 29/06/2020 e 31/07/2020 (2020b).

No outro extremo em relação à dimensão legislação, o **controle social** foi a dimensão com menor número médio de indicadores atendidos pelas capitais em todas as três avaliações, ainda que, no modelo de análise da TIB, este conjunto de indicadores tenha recebido o menor peso. Nesta dimensão, a contribuição à construção de transparência ficaria por conta do atendimento à destaques para as contratações nos portais, da atuação específica da ouvidoria em relação à pandemia, da transparência passiva e da existência de órgãos coletivos de fiscalização. O uso de *redes sociais do governo e órgão coletivo* para acompanhamento das ações foram os itens menos atendidos.

A dimensão **controle social** envolve esforços consideráveis dos entes públicos no sentido de manter portais de transparência, criar portais específicos para a Covid-19, manter redes sociais conectadas aos portais

governamentais, manter órgão de ouvidoria e ligá-lo aos demais recursos etc. Assim, sua promoção será precedida de outros indicadores de mais simples execução, como aqueles das três primeiras dimensões, conforme descrito nas Tabelas 1 a 3.

De acordo com o conceito final estabelecido pela metodologia da TIB, cerca de um terço das capitais ficou com nível ruim ou péssimo de transparência nos contratos emergenciais nas primeiras avaliações⁶. Este resultado se revela preocupante, pois pode indicar que a transparência não faz parte da agenda dos governantes. Por outro lado, os números não seriam tão insatisfatórios se ponderarmos algumas questões. Primeiro, a pandemia, enquanto fato novo que demanda urgência

⁶ Maceió, Porto Alegre, Teresina, Boa Vista, Manaus, Macapá, Curitiba, Natal e Florianópolis ficaram com conceito “Ruim”. Belém ficou com o conceito “Péssimo”.

na busca de soluções, releva a transparência das informações para um segundo momento, ou seja, não havia um gabinete digital específico “montado” para tais emergências e que pudesse supor este contexto, mesmo já existindo uma infraestrutura de transparência, inclusive disponibilizada pelo governo federal. Segundo, considerando que se trata de uma primeira aplicação do modelo de análise, este poderia ser considerado exigente se fossem considerados os achados de estudos anteriores (RAUPP; PINHO, 2015; RAUPP; PINHO, 2016) que constatarem a dificuldade dos entes públicos no atendimento dos requisitos de transparência, mesmo aqueles mais elementares, decorrentes de textos legais. Por outro lado, Lunkes e colaboradores (2015) já constatarem que a maioria das capitais ainda não apresentavam informações decorrentes de questões legais. Citam os autores dificuldades de acesso aos portais e

problemas de navegação nos sítios em razão de algumas informações estarem apresentadas de forma dispersa.

Algumas capitais cumpriram a maioria dos indicadores das dimensões em todas as avaliações realizadas, enquanto outras gestões figuram no rodapé das Tabelas 1 a 4. A questão posterior a ser analisada diz respeito à relação entre as dimensões de análise, com ênfase no primeiro momento de avaliação em que o atendimento dos requisitos de transparência ainda é insuficiente. Se um ente público cumpre as exigências legais, por exemplo, até que ponto estará também inclinado ou apto a disponibilizar informações essenciais ou viabilizar o controle social? A Tabela 5 relaciona as quatro dimensões de transparência para a avaliação realizada em maio de 2020 (Corr. Pearson; $\alpha = 0,05$).

TABELA 5 – CORRELAÇÃO ENTRE DIMENSÕES DE ANÁLISE – MAIO/2020

DIMENSÃO	INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS	FORMATO	LEGISLAÇÃO	CONTROLE SOCIAL
Informações Disponíveis	—	0,377	0,347	0,318
Formato	0,377	—	0,210	0,417*
Legislação	0,347	0,210	—	0,402*
Controle Social	0,318	0,417*	0,402*	—

Fonte: elaborado pelos autores.

* A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Pelos resultados observados, é possível inferir que capitais que promoviam os indicadores de controle social também atendiam aos requisitos de formato na divulgação das informações, atendendo também às exigências legais. Já o atendimento dos indicadores de transparência em relação à legislação não está relacionado ao atendimento de duas outras dimensões do estudo. Ou seja, entes que atendem à disponibilização de informações essenciais e desejáveis e também ao atendimento do formato nesta disponibilização não necessariamente cumprem os requisitos de publicação da Lei da Transparência de 2009 e da Lei nº 13.979 de 2020.

Diante do quadro de melhora nos indicadores de transparência das capitais, cabe questionar ainda se houve maior melhora em capitais onde a pandemia chegou primeiro, onde ocorreu primeira morte mais cedo ou nos Estados onde houve maior percentual de contágios ou mortes por Covid-19 em suas populações. A Tabela 6 relaciona os quatro dados sobre o avanço da pandemia nas capitais e seus Estados com a evolução na avaliação das quatro dimensões da transparência em Julho de 2020 (Corr. Spearman; $\alpha = 0,05$).

TABELA 6 – INDICADORES DA EVOLUÇÃO DA PANDEMIA NAS CAPITALS, POR DIMENSÕES DE ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA – 31 DE JULHO DE 2020

	EVOLUÇÃO DOS INDICADORES DAS DIMENSÕES DE TRANSPARÊNCIA, ENTRE MAIO E JULHO DE 2020			
	INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS	FORMATO	LEGISLAÇÃO	CONTROLE SOCIAL
Quantidade de dias desde primeiro contágio	0,193	0,280	0,120	0,129
Quantidade de dias desde primeira morte	– 0,104	– 0,022	– 0,285	– 0,227
Percentual de contágio de Covid-19 da população do Estado	– 0,046	0,047	– 0,130	– 0,194
Percentual de óbitos por Covid-19 na população do Estado	– 0,081	0,342	– 0,266	– 0,004

Fonte: Levantamento divulgado pela Transparência Internacional Brasil em 31/07/2020 (2020b). Dados sobre evolução da Pandemia disponibilizados pelas Secretarias de Saúde das capitais.

Conforme dados da Tabela 6, a evolução nos esforços de transparência observada nas gestões das capitais não tem relação com o avanço da pandemia, porque todas as capitais avançaram na promoção da transparência nos contratos emergenciais, independente da situação melhor ou pior da pandemia em seus contextos.

Neste ponto do trabalho e considerando que desde o início da pandemia a Polícia Federal vem realizando, em parceria com a CGU o MP, operações contra desvios de recursos destinados ao combate da doença, despertou-se o interesse para verificar, mediante incursões realizadas no site da PF, se os municípios-capitais já foram alvos de alguma dessas ações. Constatou-se que em nove das 52 operações específicas para tal fim reportadas no site há menção de municípios-capitais investigados, porquanto suspeitos de práticas irregulares, quais sejam: Dispnéia (Fortaleza), Apnéia (Recife), Cobiça Fatal (São Luiz), Casa de Papel (Recife), Antídoto (Recife), Seródio (Aracaju), Fiel da Balança (Macapá), Bel Masqué (Recife) e Caligo (Teresina). (POLÍCIA FEDERAL, 2020). Como a PF ainda não divulgou a conclusão dessas ações, não se pode afirmar que há e nem que não há relação entre o grau de atendimento das dimensões contidas no modelo da TIB e o desencadeamento de tais operações, mas isso também não fez parte do escopo desse nosso estudo. Contudo, não será exagero admitir que, com base no alerta de Gargarella e Roa (2020) sobre o risco de o abuso de poderes conferidos pelas legislações de emergência aprofundar o “[...] desequilíbrio pré-existente na equação democrática [...]”, tais fatos já se constituem em interessantes objetos de estudos futuros.

Considerações finais

Essa pesquisa verificou como evoluiu o nível de transparência das informações sobre as contratações emergenciais para o combate da Covid-19 nos municípios-capitais do Brasil, tomando por base os rankings elaborados pela Transparência Internacional Brasil (TIB), e, utilizando os dados das secretarias municipais de saúde, avaliou-se como esta evolução de transparência estava ou não relacionada à evolução da própria pandemia. Limitou-se na análise dos dados coletados a partir de um único modelo de análise, mas utilizando duas fontes de evidências. Os dados mostram que, no geral, os indicadores de transparência nas contratações emergenciais apresentaram melhora significativa ao longo dos três levantamentos considerados, com muitas capitais brasileiras cumprindo todos os requisitos de transparência ou bem próximo disso. No que se refere ao relacionamento entre as dimensões que compõem o

modelo, constatou-se que o avanço no cumprimento de uma dimensão não tinha relação com as outras dimensões, exceto controle social e formato, e entre controle social e legislação.

Pelos dados da primeira etapa de análise, o não-cumprimento dos requisitos legais de transparência destoa dos dados sobre a disponibilização de informações essenciais e desejáveis, além do cumprimento no formato desta disponibilização, o que leva a crer que, mesmo que o esforço em ser transparente esteja evidente, a legislação pode não estar sendo atendida. Já os dados da segunda etapa apontam que os indicadores de formato parecem ser os mais complexos e/ou custosos de se implementar, visto que, atendidos esses requisitos, os indicadores das outras dimensões foram também atendidos pelas gestões públicas. Os indicadores da dimensão formato compreendem recursos de tecnologia não usuais, como mecanismos internos de busca de conteúdo no site governamental e dicionário de dados, além da disponibilização, em formato aberto, da íntegra dos contratos celebrados pela prefeitura. Finalmente, os resultados da terceira etapa apontam para um melhora em todos os indicadores de transparência avaliados pela TIB.

Ao se comparar o avanço no cumprimento dos requisitos de transparência à evolução da pandemia nas capitais e Estados, nenhuma relação foi encontrada. Os dados sugerem que os esforços dos governos em implementar recursos para a promoção da transparência não foram motivados pelo avanço maior ou menor do contágio e das mortes por Covid-19. A melhora geral da avaliação dos indicadores pode ter sido uma ‘resposta’ das gestões municipais das capitais à ampla divulgação dos conceitos de avaliação feita pela TIB, à medida em que, etapa a etapa, mais indicadores foram sendo atendidos por cada prefeitura. Também é possível supor que, com as medidas emergenciais e a necessidade de se contratar com urgência, os gestores tenham priorizado contratar e ‘deixado para depois’ o atendimento dos requisitos de transparência. Finalmente, a partir das análises longitudinais, os resultados indicam que parece haver um processo pelo qual os entes atendem aos requisitos de transparência, passando por itens menos complexos, como a existência de um site específico para divulgação de dados, até recursos mais complexos e custosos, como a criação de mecanismos de busca interna nestes sites.

Os resultados apontados por estes levantamentos indicam que houve uma resposta rápida por parte dos portais para prover mais informações, fato que se deu em curto espaço de tempo, o que indica um certo esforço dos entes governamentais em atender os

requisitos de uma administração accountable. Por outro lado, a nação tem assistido, estarecida, a continuidade de processos de compras de equipamentos de saúde e contratação de obras e serviços (não contemplado neste presente estudo), em muitos casos eivado de vícios através de desvios, superfaturamento, preços além dos praticados pelo mercado ou, até mesmo, dispensa de licitações. Este cenário nos leva a postular que se os entes governamentais podem estar atentos para prestar contas de suas ações, os agentes da corrupção – que incluem setores do Executivo, Judiciário e Legislativo, e setores privados – aproveitam a situação de emergência e de exceção para práticas delituosas. Fica, assim, um alerta para a necessidade da ativação dos mecanismos de investigação e punição para detectar essas práticas anti sociedade.

No que concerne ao breve referencial teórico aqui desenvolvido, constata-se que alcançar parâmetros de transparência na gestão da coisa pública é um processo de maturação de longo prazo, face o movimento de história lenta que marca o Brasil. No entanto, como apontado por vários estudos, aqui referenciados, já temos instituições implantadas e funcionando e resul-

tados positivos já alcançados dão alento para coibir práticas nefastas de corrupção, escondidas, muitas vezes, por indicadores de transparência a princípio confiáveis.

Uma das limitações deste estudo refere-se à abordagem metodológica utilizada, que permite inferências literais e teóricas, mas não permitem generalização estatística. Também o uso dos indicadores de transparência avaliados pela TIB como principal fonte de evidência implica em limitação do trabalho. Além disso, o contexto de pandemia representa, ao mesmo tempo, uma nova perspectiva para se avaliar comportamentos oportunistas dos agentes públicos e um momento singular para o qual talvez não se possa inferir conhecimentos mais gerais. Finalmente, o objeto escolhido para as análises, as gestões municipais das capitais estão a meio caminho entre os estados brasileiros, que dispõem de mais recursos financeiros e pessoais para a promoção da transparência, e os pequenos municípios, com poucos recursos e cultura de transparência bem menos desenvolvida. A despeito das limitações, este trabalho procura lançar mais uma luz sobre o tema no contexto brasileiro.

Referências

- BRASIL. *Covid 19: PF investiga desvios de recursos destinados ao enfrentamento do novo coronavírus*. 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/05/pf-investiga-desvios-de-recursos-destinados-ao-enfrentamento-do-novo-coronavirus>. Acesso em: 06 de junho de 2020.
- BRASIL. *Lei n. 13.979, de 06 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. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 22 maio 2020.
- CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 10, nº 16. p. 878-907. 2018.
- FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, p. 65-94, 2011.
- GARGARELLA, R.; ROA, J. E. R. *Diálogo democrático y emergencia en América Latina*. MPIL Research Paper Series n. 2020-21. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3623812 Acesso em: 11 nov. 2020.
- HELD, David. Varieties of transparency. In: HOOD, C.; HEALD, D. (Eds.). *Transparency. The key to better governance*. New York: Oxford University Press, 2006. p. 25-43. Disponível em <http://www.davidheald.com/publications/Healdvarieties.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2020.
- LIMA, Melina Pompeu de. *Um panorama sobre a construção da transparência no Brasil pós Constituição Federal de 1988*. São Paulo. Anais do Enanpad. 2019.

LUNKES, R. J. et al. Transparência no setor público municipal: uma análise dos portais eletrônicos das capitais brasileiras com base em um instrumento de apoio à decisão. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 7, nº 10. p. 88-108. 2015.

MICHENER, Gregory . Brazil's Information Ecosystem: What is Transparency's Impact? *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol.11, nº 20. p. 1299-1310. 2019.

NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol. 12, nº 21. p. 100-113. 2020.

PINHO, José A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. *RAP*, v. 42, nº. 6, p. 471-493, 2008.

PINHO, José A. G. de. SACRAMENTO, Ana R. S. de. *Accountability: já podemos traduzi-la para o Português?* *RAP*, v. 43, nº. 6, p. 1343-1368, 2009.

POLÍCIA FEDERAL. Gov.Br Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em < <https://www.gov.br/pf/ptbr/@@search?SearchableText=DESVIO+VERBA+COVID>>. Acesso em: 03 de setembro de 2020.

RAUPP, Fabiano Maury. *Realidade da Transparência Passiva em Prefeituras dos Maiores Municípios Brasileiros*. São Paulo. Anais do XIX SEMEAD. 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Prestação de contas no legislativo local antes e depois da Lei de Acesso à Informação*. Contexto, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Review of passive transparency in Brazilian city councils*. *Revista de Administração*, v. 51, n. 3, p. 288-298, 2016.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. *Precisamos evoluir em transparência? - uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19*. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v. 14, n. 39, p. 3725-3739, 2020.

SACRAMENTO, Ana Rita Silva; PINHO, José Antonio Gomes de. *The process of implementing answerability in contemporary Brazil*. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 50, n. 2, p. 193-213, abr. 2016.

TAYLOR, Matthew M. *Getting to Accountability: A Framework for Planning & Implementing Anticorruption Strategies*. *Revista da CGU / Controladoria-Geral da União*. Brasília. Vol.11, nº 20. p. 1311-1330. 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Ranking de transparência no combate à Covid-19: nota metodológica*. 2020a. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/89:tibr-notametodologica-rankingcovid?stream=1> Acesso em: 21 maio 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Ranking de transparência no combate a Covid-19: base de dados*. 2020b. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/> Acesso em: 17 jul. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19*. 2020c. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1> Acesso em 17 jul. 2020.

YIN, Robert. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZUCCOLOTTO, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. *Transparência: reposicionando o debate*. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. UFSC, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, jan./abr. 2015.

José Antonio Gomes de Pinho

Universidade Federal da Bahia, Brasil

iD <https://orcid.org/0000-0002-4122-3652>

Professor Titular Aposentado da EAUFBFA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Pesquisador FGV- EAESP. Doutorado em Regional Planning pela LSE- University of London

Ana Rita Silva Sacramento

Universidade Federal da Bahia, Brasil

iD <https://orcid.org/0000-0001-6739-5711>

Professora Adjunta da EAUFBFA - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Fabiano Maury Raupp

Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil

fabianoraupp@hotmail.com

iD <https://orcid.org/0000-0001-9533-2574>

Professor Associado da ESAG/UEDESC – Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina. Doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Marcelo Santos Amaral

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Brasil

iD <http://orcid.org/0000-0001-7639-4059>

Professor Titular da UESB – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia