



Mensurando a transparência governamental das contratações emergenciais para o combate da Covid-19 em Sergipe: contribuição para o controle da Gestão Pública

Measuring governmental transparency in emergency hiring for the fight against the Covid-19 in Sergipe: contribution to the control of Public Management

J. A. C. Teles; D. M. R. Santana*; K. M. Carvalho; R. S. Silva

Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP), Fundação Universidade Federal de Sergipe (FUFS), 49100-000, São Cristóvão-SE, Brasil

**deise.santana@academico.ufs.br*

(Recebido em 18 de fevereiro de 2022; aceito em 14 de setembro de 2022)

Este artigo tem como objetivo mensurar a transparência governamental em municípios do estado de Sergipe nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19, a partir do desenvolvimento de um índice específico. De caráter descritivo e qualitativo, este estudo de caso examinou 75 municípios sergipanos com base nos indicadores de transparência pública estabelecidos pela organização Transparência Internacional Brasil, na legislação brasileira e literatura especializada. Construiu-se um modelo de análise, fundamentando o desenvolvimento de um “índice de transparência de informação no combate à Covid-19” (ITI-COVID). Tal índice foi aplicado nos municípios investigados, o que permitiu perceber que há transparência no seu sentido intrínseco de divulgação de informação, mas não instrumental, ou seja, como ferramenta para promover *accountability*. A partir do índice utilizado, identificou-se que mais de 80% dos municípios sergipanos apresentam níveis insuficientes de transparência pública, o que os qualificam dentro do conceito de “transparência opaca” de Fox.

Palavras-chave: municípios, índice de transparência, Covid-19.

The main goal of this article is to measure the governmental transparency of municipal bodies in the state of Sergipe regarding their emergency contract agreements for the Covid-19 response, through the development of a specific index. Using a qualitative and descriptive approaches, this case study analyzed 75 municipalities in Sergipe based on indicators of public transparency provided by Transparency International Brazil organization, Brazilian legislation and specialized literature. An evaluation model was development as an index of information transparency for the Covid-19 response (ITI-COVID). The index was applied in the selected municipalities, showing that there is transparency in its intrinsic sense of dissemination of information, but not in its instrumental sense, i.e., as a tool to promote accountability. The study identifies that more than 80% of the counties showed insufficient levels of public transparency, which qualifies them within the Fox’s concept of “opaque transparency”.

Keywords: municipalities, transparency, Covid-19.

1. INTRODUÇÃO

Diante do cenário de pandemia e o arcabouço normativo advindo, esta pesquisa mensurou a transparência governamental em municípios sergipanos nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19, a partir do desenvolvimento de um índice específico. Ponto de partida das exigências legais, o cumprimento formal da publicidade não garante, intrinsecamente, uma gestão pública transparente [1]. Como dimensão da *accountability*, a transparência pública exige divulgação de informação relevante, confiável, tempestiva e compreensível [2] para, assim, ser considerada peça-chave da prestação de contas à sociedade e demais instituições.

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ocorreram avanços institucionais acerca da garantia do acesso à informação e ao desenvolvimento do controle social, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (2000) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (2011) [3]. Em 2020, com a pandemia do coronavírus, legislações de emergência foram criadas, contendo medidas excepcionais para o célere enfrentamento do cenário de calamidade, com destaque para a Lei 13.979/2020 que flexibilizou os procedimentos

nas contratações públicas [4]. Ante esse contexto de direito provisório, Fonseca et al. (2020) [5] e Gargarella e Roa (2020) [6] alertam para as possíveis consequências da mitigação de normas e simplificação de processos, tanto sociais quanto políticas.

Ademais, para atender a conjuntura emergencial, houve o aumento de recursos financeiros repassados para os municípios. Para os 75 municípios que compõem o estado sergipano, dos quais cerca de 90% possuem menos de 50 mil habitantes [7], houve repasse federal de aproximadamente R\$285 milhões no ano de 2020 [8] para realização das ações de combate à Covid-19. Desse valor, mais de 60% está sob controle dos gestores dos pequenos e médios municípios. Face ao exposto, ao simplificar e flexibilizar processos, aumentam-se os riscos de fraudes e práticas de corrupção [9], o que amplia a necessidade de mecanismos de transparência e controle da gestão pública. Exemplo disso tem-se a ocorrência de operações policiais em cidades sergipanas para investigar fraudes em contratações emergenciais por dispensa de licitação [10, 11] e as ações do Ministério Público Federal (MPF) contra 20 municípios do estado por falta de transparência na divulgação dos gastos efetuados no combate à pandemia [12].

Essa é uma face preocupante da pandemia e, ainda, pouco evidenciada. Tomando por base o ranking de transparência nas ações de combate à COVID-19 nos estados e nas capitais brasileiras desenvolvido pela Transparência Internacional [13], percebe-se que a última posição dentre as capitais é ocupada por Aracaju, o que permite conjecturar um panorama desanimador para o restante dos municípios sergipanos, considerando o porte e a infraestrutura mais apropriada da capital na utilização de seus recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) como ferramenta para prestação de contas.

Neste feito, os municípios de pequeno e médio porte, quando comparados com capitais, estados e a União, têm menor evidência seja midiática, por parte dos órgãos de controle ou mesmo da sociedade civil, o que pode levar, potencialmente, a uma menor transparência [14]. Apesar de o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE) manter um *ranking* dos portais de transparência dos municípios do estado [15], não tem ocorrido divulgação de avaliações dos portais no que tange à pandemia. De uma maneira geral, sobre o dinheiro público repassado pelo governo federal para a gestão da crise sanitária, há sérias inconsistências para o enfrentamento da pandemia, como a falta de coerência entre objetivos, metas, indicadores e ações [16], dificultando a transparência.

Diante desse panorama, a presente pesquisa buscou analisar a transparência governamental em municípios sergipanos nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19. Especificamente, o estudo objetivou: a) construir um modelo de análise para a transparência dos municípios no contexto da pandemia, estabelecendo indicadores que contemplem os requisitos legais, bem como, as dimensões da transparência; b) mensurar o “índice de transparência de informação no combate à Covid-19” (ITI-COVID) para cada município do estado.

O presente estudo apresenta, assim, diferentes contribuições. A prática da transparência, enquanto princípio da Administração Pública, fortalece a democracia [17] oportunizando o combate à corrupção [18], a melhoria de desempenho, qualidade e governança [19], a participação da população [20] e a confiança e legitimidade governamental [21]. A literatura internacional aponta para sua importância na atual crise provocada pela pandemia de Covid-19 [22-24] ante práticas corruptas, fruto da flexibilização de normas, especialmente nos processos de compra pública [25-28].

No Brasil, ainda que existam evidentes dificuldades no cumprimento dos requisitos de transparência por parte dos municípios de pequeno e médio porte [29-33], os trabalhos sobre a transparência dos gastos emergenciais no contexto da pandemia nesta esfera ainda se mostram incipientes, havendo concentração destes nos estados e capitais brasileiras [34-38]. Na dimensão do *locus* municipal, as contribuições de Rodrigues et al. (2020) [39] sinalizam a baixa taxa de resposta no que tange à transparência passiva, enquanto as de Söthe et al. (2020) [40] apontam que os municípios pesquisados, de modo geral, não cumprem os requisitos de transparência ativa.

Para além desses elementos, remanescem aspectos para a compreensão do fenômeno, emergindo em especial a inexistência de um modelo analítico que contemple a transparência dos municípios no contexto da pandemia pelo Sars-CoV-2 e que ajude a tornar públicas informações

sobre “os resultados planejados, bem como a relação direta entre ações mitigadoras de risco e evento de risco” (TCU, 2020 [16], p. 1). Os desafios a serem enfrentados pelo Brasil nos próximos anos não serão pequenos, no sentido de responsabilizar os entes que não utilizaram com probidade os recursos públicos nas contratações. A presente investigação poderá ampliar a compreensão acadêmica sobre a transparência pública dos municípios. Do ponto de vista prático, o presente trabalho poderá trazer contribuições úteis aos municípios e órgãos de controle, de modo a permitir o eficaz controle social sobre os gastos públicos.

Estabeleceu-se como pressuposto central da pesquisa que na grande maioria dos municípios sergipanos, na perspectiva da crise sanitária, faltou a divulgação de informações que possibilitem o controle social, agravando a opacidade no processo de transparência [49]. Para atender aos objetivos e conjecturas do estudo, foram utilizadas como base metodológica as recomendações efetuadas pelos órgãos de controle externo, as legislações e o modelo de análise desenvolvido pela Transparência Internacional Brasil [64], escolhido por contemplar tanto as exigências legais, como os requisitos de transparência dos órgãos públicos [35]. Acrescentaram-se à análise os pedidos de acesso à informação, com um conjunto de questões sobre gastos no enfrentamento à pandemia, a fim de verificar a capacidade de transparência passiva dos municípios.

2. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E *ACCOUNTABILITY*

A transparência, enquanto princípio da “publicização do poder” [42], está conceitualmente articulada com as democracias modernas e há muito tempo é amplamente discutida [43]. Entretanto, nas últimas décadas, com movimentos como a Nova Administração Pública, seus conceitos foram atrelados aos de boas práticas de governança e de melhoria de performance [44], levando ao crescente interesse pela transparência em diversas esferas. Outro fator que influenciou essa ascensão foi o desenvolvimento acelerado das TIC nesse período [44], aumentando as possibilidades de interação e participação da sociedade civil, bem como de informação acessível ao público.

No contexto brasileiro, a publicação da Lei nº 12.527/2011 – LAI previu publicação em sítios na internet de todas as esferas de governo, seguindo os princípios dos “Dados Abertos Governamentais”. Estabeleceu, ainda, obrigações, formas, prazos e procedimentos para divulgação de informações, tendo a publicidade como regra e o sigilo como exceção. Algumas das exigências trazidas pela LAI já constavam em atos regulatórios anteriores, como a LRF e a Lei da Transparência, que fazem parte dos marcos institucionais na trajetória de construção de *answerability* no país [45]. Esse arcabouço legal fornece respaldo para o objeto desse artigo, ainda que não seja capaz de garantir instituições transparentes. Neste sentido, Raupp e Pinho (2021) [37] e (2016) [46] discutem a influência do formalismo na transparência brasileira, ou seja, a existência de diferença entre o que está previsto em lei e a efetiva implementação.

Nessa lacuna entre o *pays légal* e o *pays réel* [47], ter-se-ia uma “ilusão de transparência” [48], uma divergência entre a transparência nominal e a transparência efetiva, que acontece apenas quando a informação disponibilizada é completa, clara, imparcial e quando há usuários capazes de compreendê-las [48]. Isto nos leva ao que Fox (2007) [49] chama de “transparência opaca”, uma disseminação de informação apenas nominal, incapaz de promover *answerability*. O ponto chave dessas concepções é que o ato de divulgar informações, buscando acatar a exigência legal, não é, *per se*, suficiente para atender as necessidades da sociedade civil [50] e que a forma como os mecanismos de transparência estão estruturados impactam na efetividade e equidade de uma possível *accountability* democrática [51].

Pode-se detectar, então, duas perspectivas no estudo da transparência: uma associada ao princípio democrático de publicidade, ou seja, a informação como um valor intrínseco, e outra da transparência como um meio para alcançar outros objetivos, ou seja, um valor instrumental [52]. A primeira está associada ao direito de saber e a segunda traz o contexto mais amplo, associada comumente à *accountability* e, por consequência, à boa governança e ao combate à corrupção [53]. Nessa perspectiva, a transparência vai além do acesso, envolvendo também a

qualidade dessa informação, a qual deve cumprir uma série de dimensões, tais como: disponibilidade, relevância, ser compreensível, tempestiva e precisa [44].

Os estudos no Brasil demonstram que o país ainda está distante de alcançar esse valor instrumental da transparência [43, 45]. Tanto na efetividade da transparência ativa, amplamente estudada através dos “portais de transparência” [36, 43], quanto na transparência passiva, estudada em menor dose e ainda mais desafiadora no país [54]. Essa divisão analítica entre transparência ativa e passiva refere-se à iniciativa. A transparência ativa alude ao dever do ente público de disponibilizar informações de interesse geral, seja de forma voluntária ou por determinações legais. Já a transparência passiva se refere ao direito do cidadão de solicitar informações e de ser atendido pelos órgãos públicos [55].

No ano de 2020, em decorrência da pandemia por Covid-19, houve uma tentativa no Brasil de suspensão dos prazos de resposta para pedidos de acesso à informação, através da Medida Provisória nº 928/2020, posteriormente revogada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Essa possível ameaça aos procedimentos democráticos estabelecidos vai ao encontro das consequências levantadas por Gargarella e Roa (2020) [6] do estabelecimento excessivo de instrumentos normativos excepcionais no período de pandemia, que poderia ocasionar “erosões democráticas” e, por princípio, a redução da possibilidade de *accountability*.

3. O CONTEXTO DO DIREITO PROVISÓRIO

Entende-se por direito provisório o arcabouço legal criado a partir da declaração de calamidade pública, o sistema normativo que pode ser temporário ou a rescisão do conjunto anterior de normas [56]. Exceções ao curso normal do processo licitatório foram realizadas ao redor do mundo, diante do cenário de pandemia e necessidade de celeridade. Culea e Constantin (2020) [57] analisam que, apesar do direito provisório ter efetividade temporária, esse pode causar uma influência negativa e deixar as licitações vulneráveis a práticas corruptas, fazendo-se necessária ênfase na transparência para limitar esses fenômenos.

No Brasil, durante os anos de 2020 e 2021, uma série de leis foi editada com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia diante da insuficiência da tutela normativa vigente para lidar com o período de excepcionalidade. Destaca-se a Lei nº 13.979/2020, com fim da vigência em dezembro de 2020 e, posteriormente, a Medida Provisória nº 1.047/2021, que reeditou seus principais pontos. Dentre outras medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública, essas leis alteraram procedimentos em vigor ao estabelecerem a possibilidade de dispensa de licitação para bens e serviços destinados ao enfrentamento da Covid-19, além de redução de prazos e exigências.

Ao passo que a legislação brasileira simplificou os processos de compra, também estabeleceu critérios específicos para a divulgação das aquisições ocorridas no âmbito de excepcionalidade conferido pela lei, visando maior transparência e controle dos gastos. Constituiu que, em um prazo de cinco dias úteis, as contratações emergenciais devem ser disponibilizadas em sítio oficial na internet, com informações específicas discriminadas no bojo da lei. Incluiu, ainda, na obrigatoriedade os municípios com menos de dez mil habitantes, que eram dispensados de divulgar informações na internet pela LAI. Diante da nova legislação, o MPF/SE emitiu a Recomendação nº 12/2020, que reforça a necessidade de transparência por parte dos municípios do estado e acrescenta exigências, como a íntegra do contrato.

Os municípios representam a instância governamental mais próxima na perspectiva da sociedade [58], entretanto, os recursos escassos e uma cultura de transparência menos desenvolvida [35] levam a maiores desafios e dificuldades para o cumprimento dos requisitos legais por parte desses entes. O presente estudo se debruça, assim, sobre a transparência ativa e passiva nos municípios sergipanos em um contexto de direito provisório. Fundamentados em Fox (2007) [49], que traz a lume o conceito de transparência opaca, sustenta-se a proposição que a legislação não é suficiente para publicitação por parte dos municípios de informações relevantes e que contribuam para o controle social, estando distante da construção de uma cultura de *accountability*.

4. METODOLOGIA

4.1 Classificação e etapas

Este estudo é qualitativo de cunho descritivo, para o qual utilizou-se como método o estudo de caso único no estado de Sergipe. Justifica-se a escolha pelo atendimento às três condições sustentadas por Yin (2015) [59] como relevantes para a escolha do método, com o fim de investigar o grau de transparência dos municípios na divulgação das informações inerentes às contratações emergenciais efetuadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19: (1) o tipo de questão da pesquisa proposta – foi construída uma estratégia descritiva de análise para responder se há transparência nos municípios examinados; (2) a exigência do controle dos eventos comportamentais – foram examinadas as fontes de evidência demonstrada na Figura 1, objetivamente controladas; (3) contemporaneidade – o estudo se refere ao contexto da pandemia da Covid-19 [59, 60].

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas. Na primeira etapa, realizou-se uma análise de conteúdo. Inspirados em Bardin (2016) [61], foi feita uma pré-análise das publicações da Transparência Internacional Brasil (TIB) [41], da legislação e das discussões teóricas sobre transparência pública desenvolvidas por Gomes Filho (2005) [1], Michener (2019) [62], Raupp e Pinho (2020) [36] e (2021) [37], Rodrigues et al. (2020) [39] e Zuccolotto e Teixeira (2019) [43]. A TIB é uma organização não-governamental presente em mais de cem nações e que mantém índices de percepção da corrupção e de transparência [41].

Em seguida, identificaram-se as ideias centrais do material e os resultados foram categorizados, escolhendo-se os dados que se mostraram mais significativos para conformar os “núcleos de sentido”, que fundamentaram o modelo de análise adotado e o instrumento de pesquisa. Na segunda etapa, partiu-se para a aplicação do modelo adaptado, sendo coletadas informações sobre cada município, atribuindo-se a pontuação de acordo com o instrumento construído, verificada sua consistência interna com a aplicação dos testes de *alfa de Cronbach* e *ômega de McDonald*. Na terceira e última etapa, após o cálculo do ITI-COVID, construiu-se o ranking de transparência de acordo com a classificação dos municípios.

4.2 Procedimentos quanto ao caso

De acordo com Yin (2015) [59], em um estudo de caso único pode ser estudado um pequeno grupo que seja diferenciado dos demais indivíduos ou grupos dentro do contexto em estudo. Na presente pesquisa, a unidade de caso é o estado de Sergipe e a unidade de análise são os seus municípios. O modelo teórico-empírico da pesquisa trata-se, então, de um projeto de caso único holístico [59]. O estudo foi realizado no período de junho a julho de 2021 com a análise dos dados qualitativos em diversas fontes de evidência, ilustradas na Figura 1.

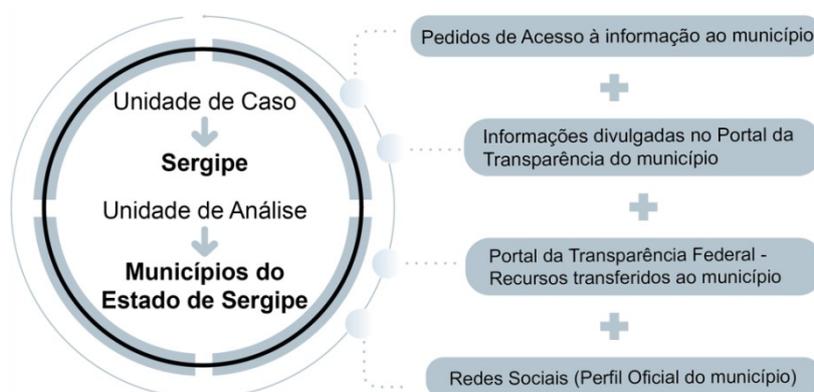


Figura 1: Fontes de evidência da pesquisa.

Para a identificação dos sítios eletrônicos, utilizou-se como padrão de busca a conjugação dos termos “prefeitura [nome do município]”, considerando-se válidos os endereços com domínio “[nome do município].se.gov.br” [63]. A partir disso, localizou-se na página web ligação para o portal de informações sobre Covid-19. Inicialmente foram realizadas as solicitações de acesso à informação, mediante prévio cadastro, por meio do Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) dos municípios, considerando o prazo legal de até 20 dias concedido aos entes para envio da resposta, podendo haver prorrogação por mais 10 dias (3). De acordo com a data de envio dos pedidos aos municípios, estabeleceu-se o dia 24 de junho de 2021 como data limite, tanto para a recepção das respostas, quanto para a solicitação de prorrogação pelos entes. Respostas ou solicitações de prorrogação encaminhadas após a data estabelecida foram desconsideradas para efeito da pesquisa.

Dos 75 municípios pesquisados, foi possível o encaminhamento dos pedidos de informação a um total de 64 municípios. Não foi possível a realização do pedido dos 11 entes restantes, sendo que em 3 permitiram apenas a realização de cadastro no sistema. As tentativas foram realizadas nos dias 03 e 04 de junho de 2021. Baseadas no estudo de Rodrigues et al. (2020) [39], as solicitações de informação englobaram questionamentos no âmbito da pandemia por Covid-19 quanto aos gastos, dispensas, repasses e doações recebidas pelos municípios. Para atender aos critérios previstos em Yin (2015) [59], estabeleceu-se um protocolo de pesquisa, identificado na Figura 2, onde constam a visão geral do estudo de caso, os procedimentos de coleta de dados, as questões e o formato para o relatório, com a criação do *ranking*.

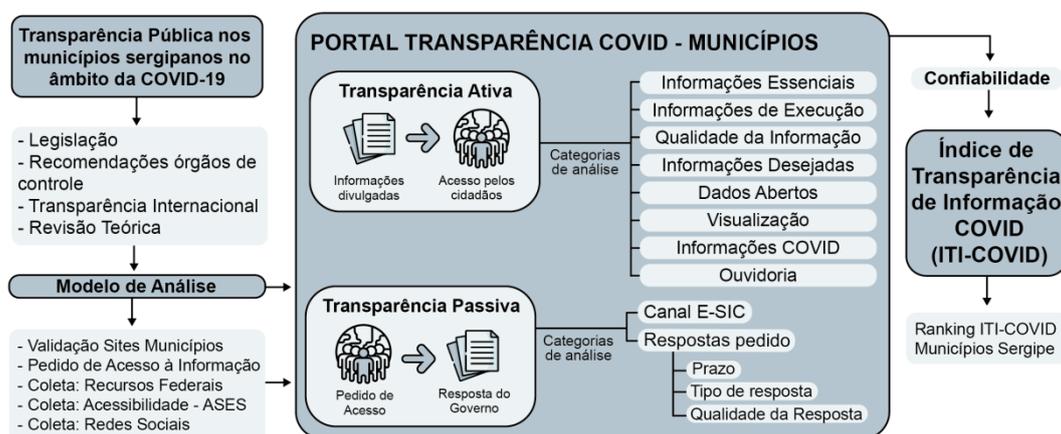


Figura 2: Protocolo do estudo de caso. Fonte: Elaborado pelos autores. Figura transparência ativa e passiva adaptada de Córrea et al. (2017) [58].

4.3 Modelo de análise e construção do “Índice de Transparência de Informação no Combate à Covid-19” (ITI-COVID)

Para o instrumento de pesquisa foram realizadas adaptações ao modelo oficial da TIB, por este ter sido criado para aplicação em capitais e estado [64] e, portanto, com maior estrutura governamental. Retiraram-se parâmetros que analisavam órgãos coletivos, legislações próprias, doações e algumas das exigências não constantes em lei, tais como o dicionário de dados, relatórios estatísticos, campo de ouvidoria e e-SIC específicos para assuntos relacionados à Covid-19, medidas de estímulo econômico e proteção social.

Itens considerados redundantes também foram retirados do modelo, tendo em vista que o modelo oficial da TIB não abarca atualizações ocorridas em agosto de 2020 na legislação, o que exige a observância dos indicadores constantes nos itens 7 a 10 do Quadro 1. Não obstante tal alteração exigir ainda que os entes publicizem a quantidade entregue em cada unidade da Federação, o item foi desconsiderado para o modelo proposto por não se adequar aos municípios. A Transparência Passiva, que no modelo oficial da TIB é apresentada como categoria em “Controle Social”, foi incorporada como dimensão de análise específica,

ampliando-se os itens relacionados e criando-se duas categorias, no intuito de possibilitar a análise das informações que foram solicitadas aos municípios. Para que a análise refletisse o momento de pandemia, adicionou-se à dimensão Controle Social a categoria Informações COVID, baseado no estudo de Rodrigues et al. (2020) [39].

Por tratar-se de um modelo adaptado, fez-se necessária a avaliação da confiabilidade do instrumento utilizado na pesquisa, aplicando-se o critério da consistência interna. A medição foi efetuada por meio do cálculo do coeficiente de *alfa de Cronbach* (α) e o *ômega de McDonald* (ω t). O alfa é comumente utilizado em testes de confiabilidade [65, 66], mesmo havendo discussões sobre a utilização inadequada deste [67]. Já o ômega, embora ainda pouco utilizado no país [68], apresentou melhor desempenho em estudos realizados [69]. Como ferramenta de cálculo utilizou-se o *software* SPSS Statistics.

O alfa foi descrito por Cronbach na década de 50 e objetiva estimar a correlação entre itens de um determinado constructo [70]. Os valores obtidos a partir da sua aplicação variam numa escala entre 0 e 1. A despeito de não haver consenso na literatura, há a indicação de consistência interna do instrumento quando o α está entre 0,70 [65] e 0,90 [71], haja vista um valor elevado poder apontar para redundância entre os itens. O modelo inicialmente proposto para esta pesquisa compunha-se de 36 itens. Streiner (2003) [71] indica que o α não é aplicável aos instrumentos que excedam 20 itens. Por essa razão, a aplicação do coeficiente foi realizada por dimensões de análise, quais sejam: i) Transparência; ii) Transparência Passiva; iii) Controle Social.

Realizado o primeiro cálculo do coeficiente, na dimensão “Transparência – COVID”, obteve-se um valor de $\alpha = 0,77$. Com a realização de testes com os itens presentes na dimensão, verificou-se como adequada a retirada dos itens “Local da Entrega e Execução” e “Atas de Registro de Preços”, obtendo um coeficiente $\alpha = 0,80$. Os dois itens, apesar de constarem expressamente na legislação de referência, possuem menor relevância em se tratando de municípios de médio e pequeno porte. Na dimensão “Transparência Passiva”, obteve-se um $\alpha = 0,85$, não sendo necessária a realização de ajustes. Para a última dimensão, “Controle Social”, obteve-se inicialmente um valor de $\alpha = 0,68$, considerado baixo. Foram, então, executados novos testes e considerou-se adequada a retirada do item “Destaque para as contratações no Portal da Transparência ou órgão de controle”, presente no modelo oficial TIB, porém não constante na legislação de referência. Com isso, obteve-se um valor final de $\alpha = 0,74$ para a dimensão, considerado aceitável. Alcançou-se, ao final, um α geral igual 0,83, considerado um valor moderado a elevado (65), conforme descrição na Tabela 1.

Tabela 1: Alfa de Cronbach.

DIMENSÃO	VALOR DE ALFA	FIABILIDADE
TRANSPARÊNCIA COVID	0,80	Moderada a Elevada
TRANSPARÊNCIA PASSIVA	0,85	Moderada a Elevada
CONTROLE SOCIAL	0,74	Aceitável
GERAL	0,83	Moderada a Elevada

Fonte: Elaborado pelos autores, baseado em Maroco e Garcia-Marques (2006) [65].

Por fim, realizou-se a mensuração da confiabilidade pelo estimador ômega, obtendo um ω t = 0,82, para a primeira dimensão, e ω t = 0,87, para a segunda dimensão, não sendo necessários ajustes. Para a terceira dimensão o ômega não pôde ser estimado, testando-se a retirada do item “Acessibilidade Pcd”, ficando com um ω t = 0,74. Por fim, para o estimador com todas as dimensões, houve indicação de covariância de item negativa ou zero, não sendo possível o cálculo. Em razão disso, foram efetuados testes e obteve-se um melhor resultado com a retirada do item “Informações COVID nas redes sociais”, ficando com um ω t geral igual a 0,87. Haja vista os dois itens serem obtidos a partir de fontes externas, optou-se pela retirada deles no cálculo do ITI-COVID. Após as exclusões, verificaram-se valores próximos e elevados dos indicadores ($\alpha = 0,84$ e ω t = 0,87), que indicam boa confiabilidade e confirmam o estudo de Zinbarg et al. (2005) [69], com valores ômega mais altos. Corroborra também com a relação entre os estimadores e a confiabilidade (ρ), conforme equação:

$\alpha < \omega t < \rho$ [68].

Obteve-se, então, um modelo com três dimensões de análise: Transparência-COVID; Transparência Passiva e Controle Social (Quadro 1) com, ao todo, trinta e um indicadores. Estes indicadores baseiam-se na legislação vigente, especificamente na Lei nº 13.979 de 2020, art. 4º, §2º; Medida Provisória nº 1.047 de 2021; Recomendação nº 12/2020 – PRSE/MPF, Lei 13.460 de 2017 e Lei nº 12.527 de 2011. O modelo vai além das exigências destas normas no intuito de verificar se: (1) os municípios conseguem cumprir os requisitos legais; (2) estes entes caminham para uma transparência em seu valor instrumental.

Conforme pode ser observado no Quadro 1, atribuiu-se peso 1 às categorias que reúnem itens não expressos na legislação de referência e foram incluídas por estarem presentes no modelo da TIB ou porque possibilitam uma visão ampla de transparência. Às categorias de análise que englobam os itens exigidos e expressos na legislação de referência foi atribuído peso 2. Por fim, atribuiu-se peso 3 aos itens que envolvem a qualidade e as dimensões da informação, em observância à literatura, para qual a informação deve ser relevante, compreensível, tempestiva e precisa [2].

O somatório máximo (Σ) a ser obtido por cada município é 52 pontos. Foram atribuídas pontuações para cada item de avaliação discriminado no Quadro 1, em escala dicotômica 0 ou 1, em que 1 representa “cumpre” e 0 representa “não cumpre”. Apenas para os itens 17 e 18, presentes na dimensão Transparência Passiva, utilizou-se a pontuação 0, 0,5 e 1. Baseou-se nos estudos desenvolvidos pela organização Artigo 19 [72] para a análise quanto ao tipo de resposta, podendo ser acesso integral (1), parcial (0,5) ou acesso negado e sem informação (0). A qualidade da resposta foi classificada em satisfatória (1), incompleta (0,5) e fundamentação inadequada e sem informação (0).

Em seguida ao cálculo individual do ITI-COVID, que compreende uma pontuação final entre 0 e 100 pontos, os municípios foram classificados de acordo com a categoria de desempenho obtida, utilizando-se como base a escala de classificação da TIB (2020a) [41], conforme detalhamento presente na figura 3. Por fim, para a apresentação do ranking, utilizou-se o *software* QGIS baseando-se no estudo realizado por Leal et al. (2019) [73], com a realização de três etapas: *shapefile* obtido no sítio eletrônico do IBGE referente aos municípios sergipanos; inserção no software dos dados obtidos na pesquisa; e, por fim, a categorização conforme as pontuações alcançadas no ITI-COVID, por município.

Quadro 1: Modelo de análise.

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM DE AVALIAÇÃO
Transparência COVID	Informações Essenciais (IE) (Peso 2)	1 Existência site específico para as contratações emergenciais (Lei 13.979)
		2 Nome do/a contratado/a (Lei 13.979)
		3 Número do CPF ou CNPJ (Lei 13.979)
		4 Valor global (Lei 13.979)
		5 Prazo contratual (Lei 13.979)
		6 N° e íntegra do processo de aquisição (Lei 13.979)
	Informações de Execução (IExec) (Peso 2)	7 Ato que autoriza a contratação direta (Lei 13.979)
		8 Descrição do bem ou serviço (Lei 13.979)
		9 Parcelas, montantes pagos e saldo disponível ou bloqueado (Lei 13.979)
		10 Informações sobre eventuais aditivos contratuais (Lei 13.979)
		11 Possibilidade de download da íntegra do contrato (Recomendação N° 12/2020 – PRSE/MPF)
	Qualidade da Informação (QI) (Peso 3)	12 Dimensões da informação: disponibilidade, relevância, compreensibilidade, tempestividade e precisão
Transparência Passiva	e-SIC (Peso 2)	13 Link para e-SIC (Lei 12.527)
		14 Possibilidade de cadastro e acompanhamento (Lei 12.527)
	Pedido de Acesso à Informação (PAI) (Peso 2)	15 Resposta recebida (Lei 12.527)
		16 Prazo resposta (Lei 12.527)
		17 Tipo de Resposta (Lei 12.527)
		18 Qualidade da Resposta (Lei 12.527)
Controle Social	Informações Desejáveis (ID) (Peso 1)	19 Link Transparência Covid no Portal oficial do governo (Lei 12.527)
		20 Órgão contratante (Lei 12.527)
		21 Edital e fases da licitação (Lei 12.527)
		22 Forma/modalidade da contratação (Lei 12.527)
		23 Data de celebração do contrato (Lei 12.527)
	Dados Abertos (DA) (Peso 2)	24 Dados publicados em formato aberto (§3º art. 8º Lei nº 12.527/2011)
		25 Mecanismo de busca (§3º art. 8º Lei nº 12.527/2011 – citado lei 13.979)
	Visualização (Vis) (Peso 1)	26 Instrumentos de visualizações de informações agregadas (Lei 12.527)
	Informações COVID (ICovid) (Peso 1)	27 Informações epidemiológicas (Lei 12.527)
		28 Informações vacinação (Lei 12.527)
		29 Informações ocupação sistema de saúde (Lei 12.527)
		30 Repositório com legislações e medidas de enfrentamento à Covid-19 (Lei 12.527)
	Ouvidoria (Ouv) (Peso 1)	31 Sistema de Ouvidoria com possibilidade de denúncia anônima e acompanhamento (Lei 13.460)

Fonte: Adaptado de Transparência Internacional [41] e Artigo 19 [72].

5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

No estado de Sergipe, a estimativa de população, realizada pelo IBGE [7], identifica 3 municípios de grande porte (acima de 100.000 habitantes), 4 de médio porte (entre 50.001 e 100.000 habitantes) e 68 de pequeno porte (até 50.000 habitantes). Dentre esses, 27 estavam dispensados pela LAI de divulgar informações na internet, haja vista terem uma população inferior a 10.000 habitantes, situação alterada com a legislação para contratações emergenciais.

Quanto à mensuração do ITI-COVID, os dados empíricos foram levantados entre os dias 7 e 10 de julho de 2021. Dos 75 municípios sergipanos, nenhum atingiu a classificação “ótimo”, 14 foram classificados como “bom” (19%), 37 “regular” (49%), 17 “ruim” (23%) e 7 “péssimo” (9%), conforme representação na figura 3. Os 3 municípios de grande porte do estado tiveram o ITI-COVID classificado como “bom”, Aracaju (61,5), Nossa Senhora do Socorro (67,3) e Lagarto (73,1), este último com a maior pontuação entre os municípios. Em contraponto, têm-se

os municípios de Japoatã e Muribeca, ambos de pequeno porte, que obtiveram o pior desempenho do ranking (13,4), classificados em “péssimo”.

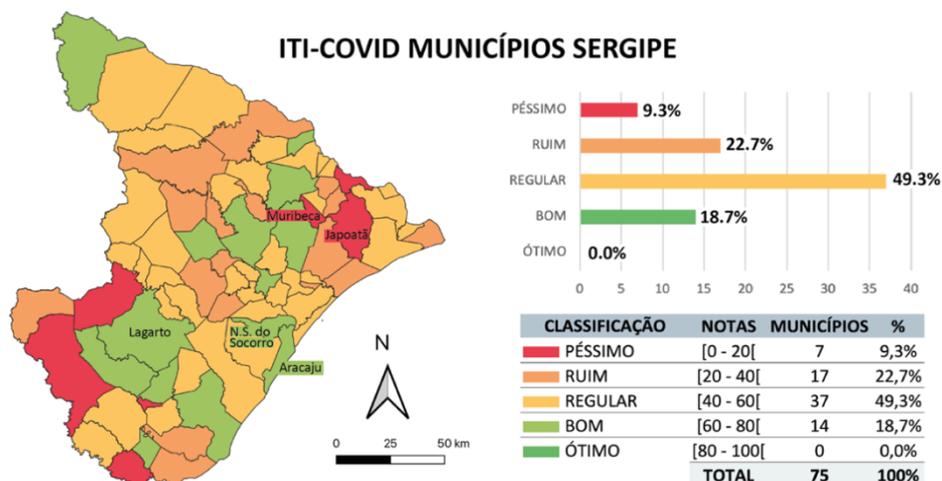


Figura 3: Ranking ITI-COVID. Fonte: dados da pesquisa, 2021.

Após calculado o ITI-COVID médio entre todos os municípios, obteve-se um valor final de 45,26, considerado “regular”. Especificamente, os três municípios de grande porte alcançaram um índice médio de 67,31 e os municípios de pequeno e médio porte apresentaram índices médios próximos, de 44,85 e 41,83, respectivamente. A boa classificação obtida pela capital Aracaju, atrelada à presença do município no rol dos entes investigados nas operações deflagradas para apuração de fraudes em contratações emergenciais (10) corrobora com o estudo efetuado por Batista et al. (2020) [31], em que testaram o argumento de que os governantes se comportam melhor quando são observados. Os autores concluíram que a transparência não diminui a ocorrência de irregularidades na gestão local.

Na primeira dimensão do modelo de análise (Transparência-COVID), conforme detalhamento no Quadro 2, verificou-se que todos os municípios pesquisados possuíam sítio específico para Covid-19, atendendo em 100% o item 1 do instrumento. Entretanto, ao desconsiderá-lo na análise, encontrou-se taxa de atendimento de aproximadamente 49% para as informações exigidas expressamente em lei, tanto para aquelas classificadas na pesquisa como essenciais (IE), quanto para as classificadas como informações de execução (IExec), demonstrando um atendimento apenas parcial das exigências legais. Em destaque tem-se o item “parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado”, relacionado à execução e acompanhamento contratual, que não foi atendido por nenhum município, o que implica em dificuldade de controle por parte da sociedade após a contratação.

Quadro 2: Conformidade Dimensão Transparência-COVID.

Item	Conformidade (Item)	Conformidade (Dimensão)
Existência site específico para as contratações emergenciais	100%	50%
Nome do/a contratado/a	69%	
Número do CPF ou CNPJ	36%	
Valor global	36%	
Prazo contratual	65%	
Nº e íntegra do processo de aquisição	25%	
Ato que autoriza a contratação direta	72%	
Descrição do bem ou serviço	87%	
Parcelas, montantes pagos e saldo disponível ou bloqueado	0%	
Informações sobre eventuais aditivos contratuais	28%	
Possibilidade de download da íntegra do contrato	73%	
Qualidade da Informação	12%	

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Tais verificações encontram respaldo nos resultados de Raupp e Pinho (2021) [37] que afirmam que nos portais de transparência há tecnologia em abundância, mas que esta não é suficiente para haver transparência. Validando esse panorama, observou-se que todos os portais de transparência dos municípios são desenvolvidos por 8 empresas e que, dessas, 3 são responsáveis pelo desenvolvimento de 83% dos sítios. Ou seja, os municípios utilizam as mesmas soluções tecnológicas, mas estas não garantem níveis de transparência similares. Essas diferenças podem ser explicadas por condições internas e externas, que perpassam pela capacidade burocrática, organizacional, financeira e política de cada ente [74]. Exemplo disso é a mudança de plataforma, instigada pelo fim contratual com as empresas desenvolvedoras ou por novas gestões. Constatou-se que alguns municípios não realizam a unificação dos dados, resultando em informações divididas por períodos e em plataformas diferentes, com incongruências e dificuldades para o acesso.

Em comparação com os dados colhidos pelo Fórum de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO) em julho de 2020, verifica-se uma evolução tendo em vista que, na época, 25,7% dos portais dos municípios sergipanos não possuíam espaço separado de divulgação das contratações voltadas à pandemia de Covid-19 (FOCCO, 2020). Esse levantamento instigou ações do MPF/SE em 20 municípios por falta de transparência (MPF, 2020a). Decorrido um ano, verifica-se que 9 municípios (35% dos acionados na justiça) permanecem com os problemas detectados à época, especificamente percebe-se a ausência de informações de despesa e de download dos documentos do processo de contratação.

Finalizando a primeira dimensão, tem-se a categoria “qualidade da informação”, que parte da premissa de que a transparência depende da disponibilização de informação eficaz, isto é, confiável, oportuna, completa, consistente e apresentada de maneira clara e simples [76]. Para essa avaliação foi realizada conferência das informações de contratação no âmbito da Covid-19 constantes no sítio específico do município em conjunto com os dados dos recursos transferidos pelo governo federal, as informações presentes no portal da transparência geral do município, bem como, as despesas empenhadas entre 2020 e 2021 referentes à pandemia. Foram encontradas inconsistências em 88% dos municípios, tais como ausência de indicação de transferência de recursos federais; existência de registros de despesas sem a disponibilização do respectivo processo de contratação, e informações conflitantes entre o portal da transparência geral e o sítio específico Covid-19. Observou-se ainda que, não obstante constar na maior parte das páginas dos portais de transparência a data da última atualização, esta não indicava a existência no local das contratações do período, não sendo, portanto, uma ferramenta fiável para verificação do cumprimento quanto a disponibilização de informação atualizada, exigida por lei.

Na dimensão “transparência passiva”, detalhada no Quadro 3, ao passo que todos os municípios dispunham de sistema eSIC, apenas 15 municípios (20%) responderam ao pedido de acesso à informação e, desses, somente 5 (6,7%) forneceram acesso integral e resposta

satisfatória. Novamente observa-se que a existência da tecnologia não reflete o grau de transparência do município. Não houve por parte de nenhum município pedido de prorrogação, 4 municípios responderam apenas com o link para o portal de transparência e 6 municípios tiveram respostas com fundamentação inadequada ou insatisfatória, como indicação de “e-mail” para solicitar as informações, mensagem de transferência para o setor responsável, resposta sem anexo informado e classificação como “acesso negado”.

Quadro 3: Conformidade Dimensão Transparência passiva.

Item	Conformidade (Item)	Conformidade (Dimensão)
Link para e-SIC	100%	52%
Possibilidade de cadastro e acompanhamento	80%	
Resposta recebida	20%	
Prazo resposta	20%	
Tipo de Resposta	9%	
Qualidade da Resposta	10%	

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Os resultados obtidos na presente pesquisa têm valores baixos quando comparados com outros estudos de transparência passiva no contexto da pandemia, realizados tanto para análise da performance da União e estados [72], que obteve taxa de resposta de 67,8%, quanto no nível municipal, onde verificou-se taxa de resposta de 31% [39]. Para além das razões já explicitadas quanto à transparência ativa, outro ponto que pode explicar a baixa responsividade dos municípios sergipanos na transparência passiva refere-se à fraca demanda social, que influencia a cultura de transparência da informação [77]. Reforça essa afirmação o fato de, no primeiro semestre de 2021, baseado nos relatórios disponibilizados nos portais, os municípios de pequeno e médio porte de Sergipe terem recebido, em média, menos de 4 pedidos de acesso à informação.

No que concerne à última dimensão do modelo, “Controle Social”, verificou-se uma variação de conformidade, como demonstrado no quadro 4. A categoria “informações desejáveis”, composta pelos 5 primeiros itens da dimensão, faz-se importante para o controle social, haja vista o processo de compra com divulgação e acompanhamento em todas as fases possibilitar resultados mais competitivos (41), podendo mitigar os efeitos da flexibilização normativa introduzida no período da pandemia. Já a categoria “dados abertos” atende aos requisitos expressos no §3º do art. 8º da LAI, citada na lei 13.979/2020, que determina que os sítios devem possuir ferramenta de pesquisa de conteúdo, possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, além de garantir a autenticidade e a integridade, manter atualizadas as informações disponíveis e garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência (58). Para esse último, destaca-se que todos os sítios possuem ferramentas de inclusão na navegação, como aumento de fonte e contraste. Entretanto, elas não funcionam integralmente e não garantem a acessibilidade.

Quadro 4: Conformidade Dimensão Controle Social.

Item	Conformidade (Item)	Conformidade (Dimensão)
Link Transparência Covid no Portal oficial do governo	95%	39%
Órgão contratante	85%	
Edital e fases da licitação	51%	
Forma/modalidade da contratação	81%	
Data de celebração do contrato	52%	
Dados publicados em formato aberto	32%	
Mecanismo de busca	8%	
Instrumentos de visualizações de informações agregadas	3%	
Informações epidemiológicas	36%	
Informações vacinação	36%	
Informações ocupação sistema de saúde	4%	
Repositório com legislações - Covid-19	61%	
Sistema de Ouvidoria	71%	

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Com o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES) disponibilizado pelo governo federal, que permite avaliar a acessibilidade na internet [78], verificou-se que apenas 35% dos sítios analisados têm valores aceitáveis - acima de 0,7 - indicando um cenário pouco efetivo de acessibilidade. Completando o panorama, no âmbito da pesquisa, tem-se que apenas 32% dos *sites* oferecem possibilidade de download da base de dados em formato aberto. Ainda mais crítico é o mecanismo de busca que só em 8% dos portais foi considerado em consonância, haja vista a apresentação de erros nos resultados, possibilidade de busca apenas em alguns campos e com resultados parciais, dificultando a procura por informações.

Outro fator de navegação importante são os instrumentos de visualização de informações. Para efeitos da pesquisa, foram considerados gráficos, painéis interativos e, diferentemente da TIB, foram admitidas planilhas com informações agregadas das contratações emergenciais. Apenas 2 municípios (3%) disponibilizaram alguma ferramenta, em específico, no formato de planilhas resumidas de gastos. A visualização de dados, com novas formas de apresentação que possam se adequar às necessidades do cidadão e ampliar seu alcance, tem sido discutida no âmbito da Covid-19, especialmente para apresentação dos dados epidemiológicos [79] e poderia trazer ganhos se expandida para os gastos públicos.

A ausência de mecanismos de visualização minimiza a divulgação de forma clara, conforme expresso em lei, havendo a necessidade, muitas vezes, de conhecimentos técnicos específicos quer para acessar, quer para compreender e analisar as informações [41]. Faz-se ausente, assim, a ideia de que a transparência deve ser útil e orientada para as partes interessadas para que seja de fato considerada efetiva [80] e de que, somente dessa forma, poderia ser utilizada pela sociedade para um maior controle. Para as informações epidemiológicas, nos municípios estudados, há uma adesão maior aos instrumentos de visualização, ainda que de forma incipiente, havendo uso de gráficos em 16% dos portais. No âmbito geral, apenas 27 sítios (36%) dispunham de informações epidemiológicas atualizadas, considerando os últimos três dias da data da coleta. Desses, apenas 16 traziam informações de número de internados. Ainda mais escassas são as informações quanto ao número de leitos disponíveis e taxa de ocupação, com apenas 3 municípios fornecendo tais dados. Essa ausência pode ser explicada pela precariedade do sistema de saúde próprio nos municípios de pequeno e médio porte, dependentes da regulação estadual.

Quanto à vacinação, enquanto as informações não estavam atualizadas em 64% dos portais analisados, 69 municípios (92%) tinham informações referentes à Covid-19 nas redes sociais, trazendo eco ao estudo de Rodrigues et al. (2020) [39] que destacou a importância e o uso desse meio de comunicação pelos governos locais durante a pandemia. Na esfera estadual, o estudo de Lima et al. (2021) [81] identificou o potencial desses canais para disseminar informações em tempo real, com elevado alcance de interações, corroborando com o potencial de promoção de engajamento através das mídias sociais [82]. Entretanto, apenas 28% dos portais dispunham de *link* para as redes sociais, dificultando a integração e localização desses canais. Nenhum dos

municípios analisados divulgou informações quanto aos gastos governamentais e contratações nesses espaços.

Outro ponto a ser destacado refere-se à existência, em 63 sítios (87%), de lista nominal de vacinação com dados pessoais dos beneficiários, como nome completo, data de nascimento, Cadastro de Pessoa Física (CPF), Cartão Nacional de Saúde (CNS) e, em alguns casos, endereço e nome da mãe. Em apenas 13 deles havia algum tipo de proteção nos dados sensíveis, como número de documentação. A divulgação desses dados na pandemia da Covid-19 tem despertado o interesse da academia, especialmente em contraponto com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que entrou em vigor em 2020 [83]. Questionam-se os limites entre a transparência das ações do governo e a preservação da privacidade do cidadão [84]. Ainda na dimensão de análise “Controle Social”, verificou-se que o canal de Ouvidoria constava nos portais de 53 municípios (71%). Desses, 44 utilizam o canal fornecido pela Controladoria Geral da União (CGU), o Fala.BR (e-Ouv), possibilitando uma padronização, o que não acontece nas outras ferramentas de transparência e controle.

A Figura 4 permite uma visualização panorâmica da conformidade por categorias de análise. As categorias relacionadas à existência de tecnologia, como canal eSIC e ouvidoria, tiveram as maiores taxas de atendimento, já as que implicam em disponibilização de informação apresentaram atendimento regular, como as categorias de informações essenciais (IE), informações de execução (Iexec) e informações desejáveis (ID). Por outro lado, as categorias que mensuram as dimensões da informação, e a forma como essa é apresentada, exibiram baixa conformidade, a exemplo da qualidade da informação (QI), dos pedidos de acesso à informação (PAI) e dos instrumentos de visualização (Vis). Observou-se ainda, no âmbito da pandemia, uma baixa divulgação de informações atualizadas (Icovid), como boletins epidemiológicos, planos de vacina e dados sobre o sistema de saúde. Em última análise, como observado por Raupp e Pinho (2013) [85], os portais estabelecem-se, sobretudo, como murais eletrônicos, ao invés de um espaço de construção de *accountability*.

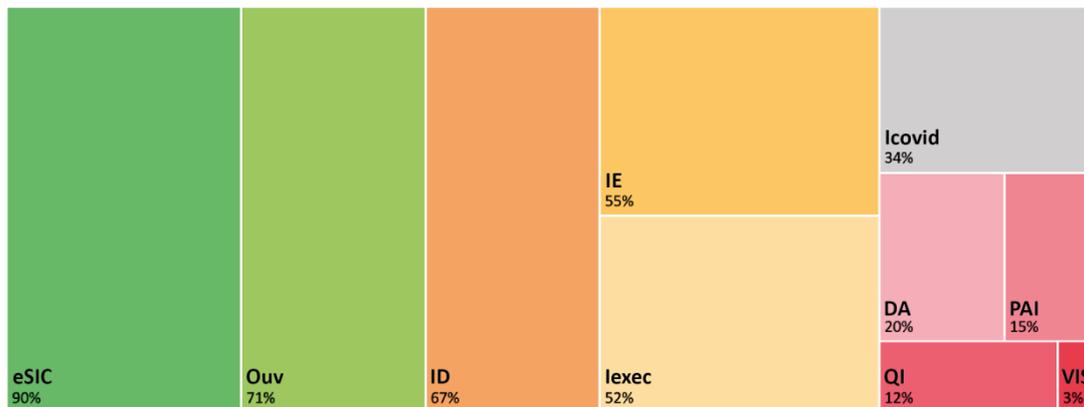


Figura 4: Conformidade por categoria de análise. Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

6. CONCLUSÃO

No âmbito da pandemia por Covid-19, os municípios sergipanos são transparentes? Essa foi a pergunta que a presente pesquisa visou responder utilizando um índice especificamente desenvolvido com este fim, pautado nos ditames da legislação brasileira, nas orientações da organização Transparência Internacional Brasil e na teoria. Os resultados levantados confirmam a existência de uma “transparência opaca” [49] nos municípios pesquisados. Com um ITI-COVID médio entre os municípios considerado “regular”, verificou-se que há um maior cumprimento das exigências legais, como a existência dos portais de transparência, mas falta qualidade na informação disponibilizada e há uma baixa adesão à transparência passiva. Atinge-se, assim, a perspectiva intrínseca da transparência, de divulgação de informação, mas

está distante de atingir o valor funcional, ou seja, como ferramenta para uma boa governança e controle social [52].

Verifica-se que a prática da transparência, ainda que esteja ligada ao atendimento das obrigações legais, não consegue ser plenamente contemplada pelos municípios estudados. No cenário de direito provisório, os entes tiveram que se adequar a uma lei mais específica quanto aos itens e formas de divulgação. Há um cumprimento apenas parcial dos requisitos legais, com menor atendimento nos itens que exigem acompanhamento e recurso humano e financeiro, a exemplo da disponibilização dos processos, atualização com possíveis aditivos e acompanhamento da execução do contrato. O cenário é agravado ao extrapolar a transparência “formal”, considerando as necessidades dos cidadãos e, por conseguinte, o desenvolvimento da *accountability*. De acordo com Michener e Bersch (2011) [77], a qualidade da informação depende não só da sua visibilidade, mas da possibilidade de inferência a partir dela, tendo sido observado que são incipientes as iniciativas para visualização dos dados e navegação.

Os resultados vão ao encontro dos estudos realizados anteriormente, na esfera estadual e municipal (34-37,39,40), o que reforça a necessidade da atuação dos órgãos de controle em um contexto de contratações emergenciais, com flexibilização dos processos. Em levantamento realizado em junho de 2021, observou-se que dos 27 tribunais de contas do estado/municípios apenas 6 mantinham acompanhamento da transparência dos municípios no âmbito da Covid-19. O presente estudo visa contribuir com a elaboração de um modelo de análise para futuras pesquisas e lançar luz para a opacidade da transparência nos municípios. Destaca-se a utilização do *alfa de Cronbach* e do *ômega de McDonald* como estimador de confiabilidade para o instrumento de pesquisa. Assume-se como limitação a existência de outras categorias que poderiam estar associadas ao ITI-COVID e não foram avaliadas, além da impossibilidade de generalizações estatísticas, decorrente da metodologia utilizada.

O estudo encontra espaço para ser replicado e refinado em suas bases, investigando-se outros casos no Brasil que possam aprimorar o índice desenvolvido, colaborando com os órgãos de controle. Sugere-se que sejam realizadas pesquisas adicionais, com foco na transparência dos consórcios intermunicipais para uma maior visão do cenário das contratações emergenciais. No âmbito da pandemia, parte das contratações de enfrentamento o foram realizadas por essas alianças, sobretudo em municípios com pouca estrutura. No caso dos municípios sergipanos, foram identificados repasses ao Consórcio Intermunicipal do Vale do São Francisco, com 12 consorciados e 24 convenentes, superiores a 6 milhões em 2021 [86].

Por fim, com a premissa de que a transparência é o ponto de partida para aportar em uma cultura de *accountability*, pode-se avocar que ainda navegamos em águas “opacas” e os esforços para a construção de uma transparência “límpida” em um contexto turbulento de pandemia pode auxiliar no controle social, afinal, nas palavras de Rui Barbosa “a publicidade é o princípio que preserva a justiça de corromper-se e (...) todo poder que se oculta, perverte-se” [87]. Diante da maior catástrofe de saúde pública ocorrida no presente século, a academia assume seu papel social preponderante para o fortalecimento do Estado brasileiro, propondo ferramentas de gestão e gerando discussões, rumo à superação dos efeitos calamitosos que nossa sociedade enfrenta e enfrentará nos próximos anos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gomes Filho AB. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2005;18-21.
2. Augusto O, Neto P, Ensslin L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*. 2007;18(1):75-94.
3. Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; (...). Diário Oficial da União. 18 nov 2011;221-A(Edição Extra):1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
4. 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. Diário Oficial da União. 7 fev 2020;27(Seção 1):1. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>
5. Da Fonseca IF, Pompeu JC, de Avelino DP, da Silva SP. 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. 2020;29:11.
 6. Gargarella R, Roa JER. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. MPIL Research Paper Series. 2020;(2020-21):1-30.
 7. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). População. IBGE [Internet]; 2020 [citado em 20 mai 2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>
 8. Brasil. Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de CORONAVÍRUS (COVID-19). Portal da Transparência [Internet]; 2021 [citado em 19 mai 2021]. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>
 9. Lima LCC, Gonçalves AF, Rei FCF, Lima CBC. 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. 2021;11(1):168-87. doi: 10.5102/rbpp.v11i1.6744
 10. Ferreira M. Operação Seródio apura desvios de verbas públicas destinadas ao combate da COVID-19 em Sergipe. Duna Press [Internet]; 8 jul 2020 [citado em 20 mai 2021]. Disponível em: <https://dunapress.org/2020/07/08/operacao-serodio-apura-desvios-de-verbas-publicas-destinadas-ao-combate-da-covid-19-em-sergipe/>
 11. Rádio Calçada. PF investiga irregularidades em contratações de serviços relacionados ao combate à Covid-19 em Sergipe. Diário GM [Internet]; 20 ago 2020 [citado em 20 mai 2021]. Disponível em: <https://www.diariogm.com.br/policia/pf-investiga-irregularidades-em-contratacoes-de-servicos-relacionados-ao-combate-a-covid-19-em-sergipe>
 12. Ministério Público Federal [Internet]. MPF processa 20 municípios por falta de transparência nos gastos do combate à pandemia. 2020 [citado em 20 mai 2021]. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/se/sala-de-imprensa/noticias-se/mpf-processa-20-municipios-por-falta-de-transparencia-nos-gastos-do-combate-a-pandemia>
 13. Transparência Internacional Brasil [Internet]. Ranking de Transparência no Combate à COVID-19; 2021 [citado em 19 mai 2021]. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>
 14. da Cruz NF, Tavares AF, Marques RC, Jorge S, de Sousa L. Measuring Local Government Transparency. Public Management Review. 2016 Jul;18(6):866-93. doi: 10.1080/14719037.2015.1051572
 15. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. Resultados das últimas avaliações dos portais de transparência. TCESE [Internet]; 2021 [citado em 20 mai 2021]. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/SitePages/resultadoavaliacoes.aspx>
 16. TCU. Acórdão 4075/2020. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 8/12/2020. Brasília (DF); 2020.
 17. Grimmelikhuijsen SG, Piotrowski SJ, Van Ryzin GG. Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. Government Information Quarterly. 2020 Oct;37(4):101497. doi: 10.1016/j.giq.2020.101497
 18. Taylor MM. Getting to accountability: A framework for planning & implementing anticorruption strategies. Daedalus. 2018;147(3):63-82. doi: 10.1162/DAED_00503
 19. Hood C. What happens when transparency meets blame-avoidance? Public Management Review. 2007 Jun;9(2):191-210. doi: 10.1080/14719030701340275
 20. Tejedo-Romero F, de Araujo JFFE. Determinants of local governments' transparency in times of crisis: Evidence from municipality-level panel data. Administration & Society. 2018 Apr;50(4):527-54. doi: 10.1177/0095399715607288
 21. Porumbescu G. Linking Transparency to trust in government and voice. The American Review of Public Administration. 2017 Jul;47(5):520-37. doi: 10.1177/0275074015607301
 22. Pramiyanti A, Mayangsari ID, Nuraeni R, Firdaus YD. Public perception on transparency and trust in government information released during the COVID-19 pandemic. Asian Journal for Public Opinion Research. 2020;8(3):351-76. doi: 10.15206/ajpor.2020.8.3.351
 23. Enria L, Waterlow N, Rogers NT, Brindle H, Lal S, Eggo RM, et al. Trust and transparency in times of crisis: Results from an online survey during the first wave (April 2020) of the COVID-19 epidemic in the UK. Duse AG, editor. Plos One. 2021 Feb;16(2):e0239247. doi: 10.1371/journal.pone.0239247
 24. Moon MJ. Fighting COVID-19 with agility, transparency, and participation: Wicked policy problems and new governance challenges. Public Administration Review. 2020 Jul;80(4):651-6. doi: 10.1111/puar.13214

25. Heald D, Hodges R. The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. 2020 Sep;32(5):785-95. doi: 10.1108/JPBAFM-07-2020-0121
26. Sadiq A-A, Kessa R. U.S. Procurement in the age of COVID-19: Challenges, intergovernmental collaboration, and recommendations for improvement. *The American Review of Public Administration*. 2020 Aug;50(6-7):635-41. doi: 10.1177/0275074020942060
27. Iacobucci G. Covid-19: Government has spent billions on contracts with little transparency, watchdog says. *BMJ*. 2020 Nov;371(November):m4474. doi: 10.1136/bmj.m4474
28. Kohler JC, Wright T. The urgent need for transparent and accountable procurement of medicine and medical supplies in times of COVID-19 pandemic. *Journal of Pharmaceutical Policy and Practice*. 2020 Dec;13(1):58. doi: 10.1186/s40545-020-00256-w
29. Alves JF, Renê A, Miranda A, Antonio M, Teixeira C, Roberto P, et al. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*. 2020;19(3):564-81. doi: 10.1590/1679-395120200135
30. Araújo XMB, Kronbauer CA, de Carvalho JRM, Cirne GMP. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. 2020;17(44):123-41. doi: 10.5007/2175-8069.2020v17n44p123
31. Batista M, Rocha V, dos Santos JLA. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. 2020;54(5):1382-401. doi: 10.1590/0034-761220190290
32. Ceolin AC, de Almeida JAC, Alves MCM. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. *Desenvolvimento Socioeconômico em Debate*. 2016;1(2):42.
33. de Souza RJ, Barbosa RB, Cabral ACA, dos Santos SM. Avaliação da qualidade das informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*. 2019;24(54):91-104. doi: 10.5007/1518-2924.2019v24n54p91
34. Machado LN, Ortiz MSP, Silva TAB, Bellix L. Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. *Revista da CGU*. 2020;12(22):246-59. doi: 10.36428/revistadacgu.v12i22.361
35. de Pinho JAG, Sacramento ARS, Raupp FM, Amaral MS. Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. *Revista da CGU*. 2020;12(22):260-74. doi: 10.36428/revistadacgu.v12i22.330
36. Raupp FM, de Pinho JAG. Precisamos evoluir em transparência? - uma análise dos estados brasileiros na divulgação de informações sobre a Covid-19. *Gestão e Sociedade*. 2020;14(39):3725-39. doi: 10.21171/ges.v14i39.3253
37. Raupp FM, de Pinho JAG. Websites dos poderes executivos estaduais e as contratações emergenciais em meio à pandemia da Covid-19: Há tecnologia, mas falta transparência. *Revista Gestão Organizacional*. 2021;14(1):416-28. doi: 10.22277/rgo.v14i1
38. dos Santos JG, Mota FPB. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. *Gestão e Sociedade*. 2020;14(39):3716-24. doi: 10.21171/ges.v14i39.3288
39. Rodrigues RV, Silva LF, Boechat G, Coli H, de Carvalho DCB. Transparency on COVID-19 pandemic: an evaluation of Brazilian municipalities. *Revista do Serviço Público*. 2020 Aug 28;71:111-39. doi: 10.21874/rsp.v71i0.4994
40. Söthe A, Visentini MS, Writzl DN. Transparency of covid-19 information in santa catarina municipalities and its relationship with socioeconomic, political and epidemiological variables. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 2020;16(4):402-16.
41. Transparência Internacional Brasil. Metodologia 2: Ranking de Transparência no Combate à COVID-19 [Internet]; 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingocovid?stream=1>
42. Bobbio N. Estado, governo, sociedade: Para uma Teoria Geral da Política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 2007. 172 p.
43. Zuccolotto R, Teixeira MAC. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília (DF): Enap; 2019. 72 p.
44. Grimmelhuijsen S, Weske U, Bouwman R, Tummers L. Public Sector Transparency. In: James O, Jilke SR, Van Ryzin GG, editors. *Experiments in public management research*. Cambridge: Cambridge University Press; 2017. p. 291-312. doi: 10.1017/9781316676912.014
45. Sacramento ARS, de Pinho JAG. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. *Revista de Administração Pública*. 2016 Apr;50(2):193-213. doi: 10.1590/0034-7612147614

46. Raupp FM, de Pinho JAG. Review of passive transparency in Brazilian city councils. *Revista de Administração*. 2016 Jul;51(3):288-98. doi: 10.1016/j.rausp.2016.02.001
47. O'Donnell G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. 1998;(44):27-54.
48. Heald D. Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit. *Financial Accountability & Management*. 2018 Nov;34(4):317-35. doi: 10.1111/faam.12175
49. Fox J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*. 2007 Aug;17(4-5):663-71. doi: 10.1080/09614520701469955
50. Cucciniello M, Porumbescu GA, Grimmelikhuijsen S. 25 Years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*. 2017 Jan;77(1):32-44. doi: 10.1111/puar.12685
51. Heald D. Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*. 2012 Mar 22;78(1):30-49. doi: 10.1177/0020852311429931
52. Piotrowski SJ. The "Open Government Reform" Movement. *The American Review of Public Administration*. 2017 Feb 24;47(2):155-71. doi: 10.1177/0275074016676575
53. Grimmelikhuijsen S, John P, Meijer A, Worthy B. Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*. 2019 Jan 1;2(1):1-10. doi: 10.30636/jbpa.12.34
54. Raupp FM. Realidade da transparência passiva em prefeituras dos maiores municípios brasileiros. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. 2016 Dec 17;13(30):34. doi: 10.5007/2175-8069.2016v13n30p34
55. Michener G, Contreras E, Niskier I. From opacity to transparency? Evaluating access to information in Brazil five years later. *Revista de Administração Pública*. 2018 Aug;52(4):610-29. doi: 10.1590/0034-761220170289
56. Fernandes JJJ, Fernandes MJ, Teixeira PR, de Torres RCL. *Direito provisório e a emergência do coronavírus*. 1. ed. Belo Horizonte (MG): Editora Fórum; 2020. 233 p.
57. Culea M, Constantin D. Challenges in managing the risks of error and fraud in public procurement during the state of emergency generated by the Covid-19 virus. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Series*. 2020;20(2):624-34.
58. Corrêa AS, de Paula EC, Corrêa PLP, da Silva FSC. Transparency and open government data. *Transforming Government: People, Process and Policy*. 2017 Mar;11(1):58-78. doi: 10.1108/TG-12-2015-0052
59. Yin RK. *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre (RS): Bookman; 2015. 290 p.
60. Maffezzolli E, Boehs C. Uma reflexão sobre o estudo de caso como método de pesquisa. *Revista FAE*. 2008;11(1):95-110.
61. Bardin L. *Análise de conteúdo*. 1. ed. São Paulo: Edições 70; 2016. 288 p.
62. Michener RG. Brazil's information ecosystem: What is transparency's impact? *Revista da CGU*. 2019;1299-310. doi: 10.36428/REVISTACGU2595-668X112007
63. Cruz CF, Ferreira ACS, da Silva LM, Macedo MAS. Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. 2012;46(1):153-76.
64. *Transparência Internacional Brasil. Perguntas frequentes. Ranking de transparência no combate à COVID-19: Governo Federal, Estados, Distrito Federal e Capitais Brasileiras [Internet]; 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/105:tibr-faq2-rankingcovid?stream=1>*
65. Maroco J, Garcia-Marques T. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? *Laboratório de Psicologia*. 2006 Nov 17;4(1):65-90.
66. de Souza AC, Alexandre NMC, Guirardello EB, de Souza AC, Alexandre NMC, Guirardello EB. Propriedades psicométricas na avaliação de instrumentos: avaliação da confiabilidade e da validade. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*. 2017 Jul;26(3):649-59. doi: 10.5123/S1679-49742017000300022
67. Tavakol M, Dennick R. Making sense of Cronbach's alpha. *International Journal of Medical Education*. 2011 Jun 27;2:53-5. doi: 10.5116/ijme.4dfb.8dfd
68. da Silva Junior SHA, Vasconcelos AGG, Griep RH, Rotenberg L. Validade e confiabilidade do índice de capacidade para o trabalho (ICT) em trabalhadores de enfermagem. *Cadernos de Saúde Pública*. 2011 Jun;27(6):1077-87.
69. Zinbarg RE, Revelle W, Yovel I, Li W. Cronbach's α , Revelle's β , and McDonald's ω H: their relations with each other and two alternative conceptualizations of reliability. *Psychometrika*. 2005 Mar 2;70(1):123-33. doi: 10.1007/s11336-003-0974-7
70. Cronbach LJ. Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*. 1951;16(3):297-334.

71. Streiner DL. Starting at the beginning: An introduction to coefficient alpha and internal consistency. *Journal of Personality Assessment*. 2003 Feb;80(1):99-103.
72. Artigo 19. 8 anos. Lei de acesso à informação: Transparência para superar a crise [Internet]. São Paulo: Artigo 19; 2020 [citado em 2021 Jul 12]. Disponível em: <https://bit.ly/relatorio8anoslai>
73. Leal AS, Silveira PTSS, Maciel LYO, Maciel MNO. Análise da Performance Orçamentária, Financeira e Patrimonial dos Municípios Paraenses nos Anos de 2015 e 2016. *USP de iniciação científica em contabilidade*. 2019;1-21.
74. Batista M. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. *Enap*. 2017;84.
75. Fórum de Combate à Corrupção de Sergipe (FOCCO). Transparência COVID19 SERGIPE Etapa 2. Aracaju; 2020 [citado em 15 jul 2021]. Disponível em: http://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Fotos/2020/07 - Julho/Transparência COVID19 SERGIPE Etapa 2_vF.pdf
76. Vishwanath T, Kaufmann D. Toward transparency: New approaches and their application to financial markets. *The World Bank Research Observer*. 2001 May 1;16(1):41-57.
77. Michener G, Bersch K. Conceptualizing the quality of transparency. *Working Paper Series*. 2011;(May):1-27.
78. Brasil. ASES [Internet]. Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios; 2021 [citado em 25 jun 2021]. Disponível em: <https://asesweb.governoeletronico.gov.br>
79. Comba JLD. Data Visualization for the understanding of COVID-19. *Computing in Science & Engineering*. 2020 Nov-Dec;22(6):81-6. doi: 10.1109/MCSE.2020.3019834
80. Cucciniello M, Bellè N, Nasi G, Valotti G. Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*. 2015;33(5):571-86.
81. Lima PRS, Mota FRL, Cassé APOM, Sales TGT. Redes sociais como ferramentas de transparência em tempos de covid-19. *Logeion: Filosofia da Informação* . 2021 Mar;7(2):88-107. doi: 10.21728/logcion.2021v7n2.p88-107
82. Chen Q, Min C, Zhang W, Wang G, Ma X, Evans R. Unpacking the black box: How to promote citizen engagement through government social media during the COVID-19 crisis. *Computers in Human Behavior* . 2020 Sep;110(March):106380. doi: 10.1016/j.chb.2020.106380
83. Cristóvam JSJS, Hahn TM. O processo infeccioso da COVID-19 no regime de dados no Brasil: a LGPD como vacina em teste no tratamento de dados pessoais no setor público. *Revista Brasileira de Direito* . 2020 Dec;16(3):1. doi: 10.18256/2238-0604.2020.v16i3.4306
84. Alvarado SF, Lues MF. Big data y open data en la pandemia de COVID-19. *Boletín de Bioestadística*. 2021;4(1):12-4.
85. Raupp FM, de Pinho JAG. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *Revista de Administração* . 2013 Dec;48(4):770-82. doi: 10.5700/rausp1120
86. CONIVALES. Transparência [Internet]; 2021 [citado em 20 jul 2021]. Disponível em: <https://conivales.se.gov.br>
87. Barbosa R. *Obras completas*. v. 22, t.1. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde; 1895. 354 p.