



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – POSGRAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM
REDE NACIONAL – PROFIAP

JANAINA ANDRADE DE CERQUEIRA TELES

**TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E FATORES ASSOCIADOS NO
CONTEXTO DE PANDEMIA POR COVID-19: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2023

JANAINA ANDRADE DE CERQUEIRA TELES

**TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL E FATORES ASSOCIADOS NO
CONTEXTO DE PANDEMIA POR COVID-19: UM ESTUDO EM MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

Trabalho de Conclusão Final apresentado à
Universidade Federal de Sergipe como
requisito do Programa de Mestrado Profissional
em Administração Pública em Rede Nacional –
PROFIAP.

Orientador: Prof. Dr. Kleverton Melo de
Carvalho

SÃO CRISTÓVÃO-SE
2023

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

T269t Teles, Janaina Andrade de Cerqueira
Transparência governamental e fatores associados
no contexto de pandemia por COVID-19 : um estudo em
municípios brasileiros / Janaina Andrade de Cerqueira
Teles ; orientador Kleverton Melo de Carvalho. - São
Cristóvão, SE, 2023.
305 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional em Administração
Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de
Sergipe, 2023.

1. Administração pública. 2. Administração municipal
– Brasil. 3. Transparência na administração pública –
Avaliação. 4. COVID-19, Pandemia de, 2020- – Brasil
– Dotações e dispêndios. 5. Governança pública. I.
Carvalho, Kleverton Melo de, orient. II. Título.

CDU 351.9:616-036.21(81-21)

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

ATA DA DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO FINAL

Aos dezessete dias do mês de agosto de dois mil e vinte e três foi realizada através de apresentação on-line a Banca de Defesa da Dissertação de Mestrado Profissional da discente **Janaina Andrade de Cerqueira Teles**, Matrícula: 202111009996 com o título do trabalho de conclusão final: **Transparência governamental e fatores associados no contexto de pandemia por Covid-19: um estudo em municípios brasileiros**. A banca foi composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. Kleverton Melo de Carvalho, Presidente e Orientador; Prof. Dr. Pedro Marlus Cavalcante de Albuquerque Estrela (UFS) e Prof. Dr. Napiê Galvê Araújo Silva, (PROFIAP/UFERSA) Após a apresentação da dissertação pela discente, foi dada a palavra aos examinadores para arguição, tendo a discente respondido aos questionamentos formulados. O presidente e orientador fez as considerações e em seguida se reuniu com a Comissão Examinadora para proceder ao julgamento. A banca deliberou pela **APROVAÇÃO** da discente

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos, São Cristóvão - SE, 17 de agosto de 2023.

Documento assinado digitalmente
 KLEVERTON MELO DE CARVALHO
Data: 17/08/2023 14:05:06-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Kleverton Melo De Carvalho
Presidente/Orientador

Documento assinado digitalmente
 PEDRO MARLUS CAVALCANTE DE ALBUQU
Data: 17/08/2023 16:26:57-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Pedro Marlus Cavalcante De Albuquerque Estrela
(UFS)

Documento assinado digitalmente
 NAPIÊ GALVE ARAUJO SILVA
Data: 17/08/2023 14:45:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Napiê Galvê Araújo Silva
(PROFIAP/UFERSA)

Documento assinado digitalmente
 JANAINA ANDRADE DE CERQUEIRA TELES
Data: 17/08/2023 14:11:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Janaina Andrade de Cerqueira Teles
Discente (PROFIAP/UFS)

Com as palavras de Emerica:

Para o meu filho, Chico, “eu sou, porque nós somos” e “tudo que nós *têm* é nós”.

Para todos os companheiros de caminhada, porque “quem tem um amigo tem tudo”.

“A publicidade é o princípio, que preserva a justiça de corromper-se. Todo o poder, que se oculta, perverte-se.”

Ruy Barbosa

AGRADECIMENTOS

O período do mestrado foi igualmente desafiador e enriquecedor. Mãe, estudante e trabalhadora. Conciliar meus diversos papéis contou com muitos privilégios (e um pouco de sorte), e só foi possível com a ajuda de pessoas especiais, a quem dedico meus agradecimentos.

Ao meu irmão Alceu (*in memoriam*), que levo em todos os sonhos. Aos meus pais, Vilma e Zé, por serem ninho e asas. Ao meu filho Chico, por compreender as ausências, ser presença, futuro e sentido. A Fernando, pela caminhada nos dias de sol, nos de chuva e mesmo nos de tempestade. À família que é amiga e aos amigos que são família, pela torcida e encorajamento. Às minhas irmãs – Sara, Ana, Madi e Beth – que me fortalecem e me inspiram sempre e para sempre. Às minhas “meninas do balaio”, por me libertarem diariamente, dançando juntas, entre surtos e risos. Às famílias amigas da Villa Criar, por serem rede de acolhimento, apoio e carinho, afinal “*it takes a village*”.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Kleverton de Carvalho, pela incansável paciência, confiança e, especialmente, pela dedicação de quem é apaixonado pelo que faz. À Prof.^a Dr.^a Rosângela Sarmiento, pela ajuda e palavras de incentivo. A todos os professores dessa minha trajetória no programa PROFIAP/UFS – Prof. Dr. Abimael Filho, Prof.^a Dr.^a Alessandra Nogueira, Prof. Dr. Jefferson Sales, Prof.^a Dr.^a Jussara Jacintho, Prof.^a Dr.^a M^a. Conceição Luft e Prof. Dr. Marcos Zambanini – por cada minuto dedicado, aula planejada, inquietações e questionamentos levantados.

Aos colegas “Profíapers”, com quem dividi angústias, dúvidas, choros, piadas e ideias, e com quem divido este trabalho. Aos colegas e amigos da AMACIC, pela torcida e parceria que tornam os dias e lutas mais leves. Ao “quarteto fantástico”, pelo incentivo constante. À CGM de Camaçari, pelo apoio e compreensão que tornaram essa trajetória possível.

Aos professores que aceitaram participar da banca avaliadora, Prof. Dr. Napiê Silva e Prof. Dr. Pedro Estrela, pelas considerações e contribuições enriquecedoras. À secretária executiva do programa, Elisângela Andrade, pela simpatia e disponibilidade constante. Aos profissionais e pesquisadores que colaboraram diretamente com esse projeto – Alcides Neto, Carlos Pires e todos que aceitaram participar do “método Delphi” – agradeço pela generosidade em compartilhar conhecimento.

E por fim, mas não por último: à Força Vital que encoraja e transforma, sem a qual não seria possível chegar aqui; e à oportunidade de concluir o mestrado em uma universidade pública e de qualidade, com votos de que essa se amplifique a todos que a desejarem.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar os fatores associados à transparência governamental dos municípios brasileiros durante a pandemia por Covid-19. Em 2020, diante da declaração de pandemia, fizeram-se necessárias medidas governamentais excepcionais, a fim de contribuir para o rápido enfrentamento do cenário de calamidade. Surgiu, então, um arcabouço normativo emergencial que, dentre outras diligências, flexibilizou procedimentos, com o objetivo de promover celeridade às contratações públicas. Ampliou-se, assim, a necessidade por controle da gestão pública e de mecanismos mais adequados de transparência, não havendo clareza sobre fatores intervenientes nesse processo. Foram propostas doze hipóteses relacionando o nível de transparência pública municipal no contexto da Covid-19 com variáveis institucionais, ambientais e epidemiológicas. Uma amostra aleatória estratificada de 600 municípios brasileiros foi analisada, levando em consideração o tamanho populacional, a unidade federativa e a região. O nível de transparência foi avaliado através do Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da COVID-19 (ITPM-COVID), adaptado de Teles *et al.* (2022), que considera a legislação brasileira (dimensão normativa) e as boas práticas de transparência (dimensão social). A validação e adaptação do conteúdo do índice foram realizadas por meio da técnica *Delphi* com especialistas. Este estudo é de natureza aplicada, envolvendo uma abordagem quali-quantitativa. A análise estatística incluiu métodos bivariados e multivariados, com destaque para a regressão linear múltipla. Os resultados indicaram um baixo nível de transparência, com uma média de atendimento de apenas 39,46%. A dimensão normativa do ITPM-COVID foi classificada como “regular”, enquanto a dimensão social foi classificada como “ruim”. As variáveis de receitas orçamentárias, transferências intergovernamentais para o enfrentamento da Covid-19, capacidade fiscal, cultura de transparência, estrutura de controle interno, população, IDHM, região, participação eleitoral, casos de Covid-19 e mortes por Covid-19 demonstraram uma influência significativa nos níveis do ITPM-COVID. No entanto, as variáveis de mandato eleitoral e PIB *per capita* não apresentaram uma relação significativa. Os modelos de regressão utilizados explicam 16,1% do ITPM-COVID geral, 10,3% do ITPM-COVID na dimensão normativa e 20,6% do ITPM-COVID na dimensão social. Com base nos resultados, foi possível agrupar a amostra em dois *clusters*, levando em consideração o nível de transparência e as características dos fatores investigados. Pode-se, assim, concluir o pressuposto inicial dessa pesquisa de que, no geral, existe uma associação entre os fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos e os níveis de transparência governamental dos municípios brasileiros no âmbito da pandemia por Covid-19.

Palavras-chave: Transparência Governamental. Fatores Associados. Covid-19. Municípios.

ABSTRACT

This study aims to analyze the factors associated with governmental transparency in Brazilian municipalities during the Covid-19 pandemic. In 2020, faced with the declaration of the pandemic, exceptional governmental measures became necessary in order to contribute to the rapid response to the calamitous scenario. An emergency regulatory framework emerged, which, among other actions, relaxed procedures with the aim of expediting public procurement. Consequently, the need for public management control and more adequate transparency mechanisms increased, with no clarity regarding the intervening factors in this process. Twelve hypotheses were proposed, relating the level of municipal public transparency in the context of Covid-19 to institutional, environmental, and epidemiological variables. A stratified random sample of 600 Brazilian municipalities was analyzed, taking into account population size, federative unit, and region. The level of transparency was assessed using the Municipal COVID-19 Public Transparency Index (ITPM-COVID), adapted from Teles *et al.* (2022), which considers Brazilian legislation (normative dimension) and best transparency practices (social dimension). The validation and adaptation of the index content were carried out through the Delphi technique with experts. This study is of an applied nature, involving a qualitative-quantitative approach. The statistical analysis included bivariate and multivariate methods, with emphasis on multiple linear regression. The results indicated a low level of transparency, with an average compliance rate of only 39.46%. The legal dimension of the ITPM-COVID was classified as “regular”, while the social dimension was classified as “poor”. Budgetary revenues, intergovernmental transfers for Covid-19 response, fiscal capacity, transparency culture, internal control structure, population, HDI, region, voter participation, Covid-19 cases, and Covid-19 deaths demonstrated significant influence on the levels of the ITPM-COVID. However, electoral mandate and GPD *per capita* did not show a significant relationship. The regression models used explained 16.1% of the overall ITPM-COVID, 10.3% of the legal dimension, and 20.6% of the social dimension. Based on the results, it was possible to group the sample into two clusters, considering the level of transparency and the characteristics of the investigated factors. In conclusion, one can infer the initial assumption of this research that, overall, there is an association between institutional, environmental, and epidemiological factors and the levels of governmental transparency in Brazilian municipalities during the Covid-19 pandemic.

Keywords: Government Transparency. Associated Factors. Covid-19. Local government.

LISTA DE SIGLAS

AC	.....	Acre
ADI	.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AL	.....	Alagoas
AM	.....	Amazonas
ANPCONT	....	Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
AP	.....	Amapá
APF	.....	Administração Pública Federal
ASES	.....	Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios
B	.....	Coefficiente de regressão não estandardizado
BA	.....	Bahia
CE	.....	Ceará
CETIC.br	.	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
CF/88	.....	Constituição Federal de 1988
CFA	.....	Conselho Federal de Administração
CGI.br	.....	Comitê Gestor da Internet no Brasil
CGU	.....	Controladoria Geral da União
CONACI	.....	Conselho Nacional de Controle Interno
DF	.....	Distrito Federal
DGA	.....	Dados Governamentais Abertos
DP	.....	Desvio-padrão
E-OUV	.....	Sistema Eletrônico de Ouvidoria
E-SIC	.....	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
EBT	.....	Escala Brasil Transparente
EnANPAD	.....	Evento Anual da ANPAD
EnAPG	.....	Encontro de Administração Pública da ANPAD
ES	.....	Espírito Santo
ESPII	.....	Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional
ESPIN	.....	Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional
FGV	.....	Fundação Getúlio Vargas
G2B	.....	Governo para Empresas
G2C	.....	Governo para Cidadãos
GO	.....	Goiás
GT	.....	Grupo de Trabalho
IDEB	.....	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IBGC	.....	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IFGF	Índice Firjan de Gestão Fiscal
IGM	Índice de Gestão Municipal
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITPM/COVID	Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da COVID-19
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
M	Média
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MPE	Micro e Pequena Empresa
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
NAP	Nova Administração Pública
NGP	Nova Governança Pública
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
OKBR	<i>Open Knowledge</i> Brasil
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização não governamental
OSF	Open Society Foundations
OSS	Organização Social de Saúde
p	Valor de significância dos testes estatísticos
PA	Pará
PB	Paraíba
PCD	Pessoa com deficiência
PE	Pernambuco
PF	Polícia Federal
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná

QI.....	Qualidade da Informação
R_p	Coefficiente de Correlação de Pearson
R_s	Coefficiente de Correlação de Spearman
RAP	Revista de Administração Pública
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RNT	Ranking Nacional de Transparência
RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SINCOFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SP	São Paulo
STF	Superior Tribunal Federal
STI	Sistema de Transferências Intergovernamentais
TB	Transparência Brasil
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIB	Transparência Internacional Brasil
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TO	Tocantins
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UESC	Universidade Estadual de Santa Catarina
UF	Unidade Federativa
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFV	Universidade Federal de Viçosa
VIF	<i>Variance Inflation Factor</i>
β	Coefficiente de regressão estandardizado

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura da Dissertação.....	28
Figura 2 – Estrutura do Referencial Teórico	30
Figura 3 – Modelo Principal-Agente no setor público	34
Figura 4 – Cadeia Agente-Principal em municípios.....	34
Figura 5 – Relação entre transparência e assimetria informacional	35
Figura 6 – Abordagens conceituais para a transparência	39
Figura 7 – Conceito de Fases para <i>Accountability</i>	43
Figura 8 – A estrutura da transparência.....	49
Figura 9 – Transparência em retrospecto <i>versus</i> transparência em tempo real.....	51
Figura 10 – Transparência Passiva e Ativa	53
Figura 11 – Estrutura do Governo Aberto	59
Figura 12 – Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência	64
Figura 13 – Diretrizes da Lei de Acesso à Informação	67
Figura 14 – Procedimentos de Acesso à Informação	70
Figura 15 – Distribuição espacial da regulação da LAI pelos municípios	74
Figura 16 – Representação Cartográfica do RNT	75
Figura 17 – Principais temas nos estudos em transparência pública municipal.....	80
Figura 18 – Resumo das hipóteses do estudo	125
Figura 19 – Etapas da pesquisa	128
Figura 20 – Dimensões, Categorias e Pontuação ITPM-COVID.....	142
Figura 21 – Estrutura da Validade Preditiva	143
Figura 22 – Seleção testes paramétricos e não paramétricos	153
Figura 23 – Distribuição geográfica ITPM-COVID e categorias de desempenho.....	159
Figura 24 – Conformidade por categoria de análise.....	173
Figura 25 – Sumarização do modelo de <i>Cluster</i>	211
Figura 26 – Comparação de <i>Cluster</i>	212
Figura 27 – Representação cartográfica dos <i>Clusters</i> ITPM-COVID.....	213

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Publicações sobre transparência no Brasil	66
Gráfico 2 – Normatização da LAI nos municípios	73
Gráfico 3 – Conteúdos dos Portais de Transparência dos Municípios	77
Gráfico 4 – Pedidos de acesso à informação aos municípios	78
Gráfico 5 – Distribuição da produção acadêmica sobre “transparência municipal”	79
Gráfico 6 – Distribuição geográfica da amostra dos estudos	81
Gráfico 7 – Literatura nacional sobre determinantes na transparência municipal.....	108
Gráfico 8 – Correlações entre as variáveis e a transparência nos estudos anteriores	110
Gráfico 9 – Histograma Simples ITPM-COVID	161
Gráfico 10 – Conformidade categoria “informações essenciais”	163
Gráfico 11 – Conformidade categoria “informações de execução”	164
Gráfico 12 – Conformidade categoria “informações desejáveis”	165
Gráfico 13 – Conformidade categoria “informações COVID”	167
Gráfico 14 – Conformidade categoria “canais de comunicação”	168
Gráfico 15 – Conformidade categoria “formato das informações”	169
Gráfico 16 – Conformidade categoria “qualidade da informação”	170
Gráfico 17 – Conformidade categoria “transparência passiva”	171
Gráfico 18 – <i>Boxplot</i> do ITPM-COVID por região	182
Gráfico 19 – <i>Boxplot</i> do ITPM-COVID por estratos populacionais	183
Gráfico 20 – <i>Boxplot</i> do ITPM-COVID por níveis do IDHM.....	184
Gráfico 21 – Distribuição das regiões por categoria de desempenho do ITPM-COVID	210

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dimensões conceituais da transparência	44
Quadro 2 – Dimensões da qualidade da informação	45
Quadro 3 – Taxonomia da transparência.....	47
Quadro 4 – Relação entre transparência e <i>accountability</i>	52
Quadro 5 – Transparência quanto à restrição de visibilidade e inferabilidade	55
Quadro 6 – Conceitos de governança pública atrelados à transparência	57
Quadro 7 – Marcos legais e institucionais para a transparência no Brasil.....	61
Quadro 8 – Estrutura da Lei de Acesso à Informação.....	67
Quadro 9 – Requerimentos Técnicos estabelecidos na LAI	69
Quadro 10 – Classificação da informação no Brasil	71
Quadro 11 – Áreas geográficas dos estudos.....	82
Quadro 12 – Estudos de Destaque.....	83
Quadro 13 – Quadro normativo para a transparência no âmbito da Covid-19	90
Quadro 14 – Modelos de avaliação para a “transparência municipal”	100
Quadro 15 – Dados secundários sobre transparência em municípios	101
Quadro 16 – Modelos de avaliação para a “transparência Covid-19”	102
Quadro 17 – Variáveis explicativas recorrentes nos estudos em municípios	108
Quadro 18 – Variáveis explicativas nos estudos de transparência Covid-19.....	115
Quadro 19 – Classificação da Pesquisa.....	126
Quadro 20 – Síntese do método Delphi para validação de conteúdo do ITPM-COVID	132
Quadro 21 – Trechos comentários especialistas, avaliação ITPM-COVID.....	133
Quadro 22 – Teste do <i>Alfa de Cronbach</i> (α) por dimensão do ITPM-COVID.....	137
Quadro 23 – Modelo de Análise ITPM-COVID.....	139
Quadro 24 – Categorias de desempenho ITPM-COVID	142
Quadro 25 – Definição das Variáveis	144
Quadro 26 – Variáveis potencialmente influentes	146
Quadro 27 – Resumo das técnicas estatísticas empregadas para análise dos dados	152
Quadro 28 – Síntese dos resultados obtidos nas análises bivariadas	189
Quadro 29 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis institucionais)	199
Quadro 30 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis ambientais)	203
Quadro 31 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis epidemiológicas)	207

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados meta-analíticos da relação entre as variáveis estudadas e a transparência	111
Tabela 2 – Distribuição da amostra por estrato populacional	131
Tabela 3 – Valores <i>Alfa de Cronbach</i> (α) e o <i>ômega de McDonald</i> (ω) no ITPM-COVID	138
Tabela 4 – Caracterização da variável dependente (ITPM-COVID)	160
Tabela 5 – Caracterização ITPM-COVID, dimensão normativa	162
Tabela 6 – Caracterização ITPM-COVID, dimensão social	166
Tabela 7 – Caracterização das variáveis institucionais	175
Tabela 8 – Caracterização das variáveis institucionais potencialmente influentes	176
Tabela 9 – Caracterização das variáveis ambientais	177
Tabela 10 – Caracterização de outras variáveis potencialmente influentes	178
Tabela 11 – Caracterização das variáveis epidemiológicas	178
Tabela 12 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis institucionais	179
Tabela 13 – Associação do ITPM-COVID com outras variáveis institucionais	180
Tabela 14 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis ambientais	181
Tabela 15 – Associação do ITPM-COVID com outras variáveis ambientais	185
Tabela 16 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis epidemiológicas	185
Tabela 17 – Associação do ITPM-COVID por dimensão com as variáveis do modelo	186
Tabela 18 – Associação do ITPM-COVID por dimensão com as variáveis extras	187
Tabela 19 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis institucionais (variáveis independentes)	190
Tabela 20 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis ambientais (variáveis independentes)	191
Tabela 21 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis epidemiológicas (variáveis independentes)	192
Tabela 22 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo	193
Tabela 23 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID normativo (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo	194
Tabela 24 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID social (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo	195

Tabela 25 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com 6 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – <i>stepwise</i>)	197
Tabela 26 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID dimensão normativa (variável dependente) com 3 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – <i>stepwise</i>)	198
Tabela 27 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID dimensão social (variável dependente) com as 7 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – <i>stepwise</i>)	198
Tabela 28 – Caracterização das categorias de desempenho do ITPM-COVID.....	208

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	20
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.2	OBJETIVOS	23
1.2.1	Objetivo geral	23
1.2.2	Objetivos específicos	23
1.3	JUSTIFICATIVA	24
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	28
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	30
2.1	TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL	31
2.1.1	Teoria da agência e os desafios conceituais da transparência	32
2.1.2	<i>Accountability</i> e as abordagens conceituais da transparência governamental ...	38
2.1.3	Qualidade da informação e as dimensões conceituais da transparência	42
2.1.4	Taxonomia da transparência	46
2.1.4.1	Quanto às direções	47
2.1.4.2	Quanto à variedade.....	48
2.1.4.3	Quanto à iniciativa	53
2.1.4.4	Quanto ao objeto	54
2.1.4.5	Quanto à restrição da informação.....	55
2.1.5	Transparência e as tendências de gestão	56
2.1.5.1	A transparência na Governança Pública.....	57
2.1.5.2	A transparência no Governo Aberto.....	58
2.1.6	Normatização da transparência no Brasil	60
2.1.6.1	Lei de Acesso à Informação (LAI).....	66
2.2	TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS	72
2.2.1	Estudos anteriores no Brasil	78
2.2.1.1	Principais tópicos abordados nas pesquisas	79
2.2.1.2	Características das amostras nas pesquisas	80
2.2.1.3	Características da transparência nas pesquisas.....	82
2.2.1.4	Apresentação dos estudos de destaque	83
2.2.1.5	Discussão dos resultados encontrados na revisão	86
2.3	TRANSPARÊNCIA E A COVID-19	87
2.3.1	Direito provisório: contratações e transparência no âmbito da pandemia	89

2.3.2	Estudos anteriores.....	92
2.3.2.1	Panorama Internacional.....	92
2.3.2.2	Panorama Nacional.....	95
2.4	MÉTRICAS DE TRANSPARÊNCIA.....	98
2.4.1	Principais modelos de avaliação da transparência na literatura.....	99
2.4.2	Modelos de avaliação da transparência no âmbito da Covid-19.....	102
2.5	TRANSPARÊNCIA E VARIÁVEIS EXPLICATIVAS.....	103
2.5.1	Estudos Anteriores.....	104
2.5.2	Principais variáveis explicativas da transparência na literatura.....	107
2.5.2.1	Determinantes da transparência municipal no Brasil.....	107
2.5.2.2	Metanálise dos fatores associados à transparência municipal no Brasil.....	110
2.5.2.3	Determinantes da transparência no âmbito da Covid-19.....	113
2.5.3	Categorias de variáveis adotadas no estudo.....	116
2.6	HIPÓTESES DE PESQUISA.....	118
2.6.1	Transparência e Fatores Institucionais.....	118
2.6.2	Transparência e Fatores Ambientais.....	121
2.6.3	Transparência e Fatores Epidemiológicos.....	124
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	126
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	126
3.1.1	Quanto à natureza.....	127
3.1.2	Quanto ao enfoque.....	127
3.1.3	Quanto aos objetivos e alcance.....	128
3.1.4	Quanto aos procedimentos técnicos.....	129
3.1.5	Quanto à concepção.....	129
3.2	UNIVERSO E AMOSTRA.....	130
3.3	INSTRUMENTO DE PESQUISA.....	131
3.4	DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA.....	143
3.5	PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS.....	148
3.6	PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS.....	151
4	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	158
4.1	ITPM-COVID E O PANORAMA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL NO ÂMBITO DA COVID-19.....	159
4.1.1	ITPM-COVID: Dimensão Normativa.....	161
4.1.2	ITPM-COVID: Dimensão Social.....	165

4.1.3	Discussão dos resultados.....	172
4.2	ITPM-COVID E AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS, AMBIENTAIS E EPIDEMIOLÓGICAS DOS MUNICÍPIOS	175
4.2.1	Análise Bivariadas	179
4.2.2	Análises de Regressão	189
4.2.2.1	Modelos por categorias das variáveis independentes.....	190
4.2.2.2	Modelos Completos.....	192
4.2.2.3	Modelos <i>Stepwise</i> com variáveis extras	196
4.2.3	Discussão dos resultados.....	199
4.2.3.1	Fatores Institucionais.....	199
4.2.3.2	Fatores Ambientais.....	203
4.2.3.3	Fatores Epidemiológicos	207
4.3	ITPM-COVID E A CARACTERIZAÇÃO DOS <i>CLUSTERS</i>	208
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	214
	REFERÊNCIAS.....	220
	APÊNDICE A – REVISÃO DA LITERATURA: TRANSPARÊNCIA PÚBLICA.....	266
	APÊNDICE B – REVISÃO DA LITERATURA NACIONAL: TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL.....	267
	APÊNDICE C – REVISÃO DA LITERATURA: TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA COVID-19.....	269
	APÊNDICE D – REVISÃO DA LITERATURA: DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA.....	270
	APÊNDICE E – METANÁLISE PARA ESTIMATIVAS DE CORRELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E AS VARIÁVEIS MAIS ESTUDADAS	271
	APÊNDICE F – DISTRIBUIÇÃO DETALHADA DA AMOSTRA.....	278
	APÊNDICE G – MODELO DO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	286
	APÊNDICE H – BASE DE DADOS ITPM-COVID E VARIÁVEIS	287
	APÊNDICE I – COEFICIENTES DE ASSIMETRIA E CURTOSE.....	288
	APÊNDICE J – PRESSUPOSTOS DO MODELO DE REGRESSÃO LINEAR.....	289
	APÊNDICE K – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO.....	292
	ANEXO A – MODELO DE ANÁLISE ORIGINAL, TELES <i>ET AL.</i> (2022).....	305

1 INTRODUÇÃO

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

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

Ademais, o evento na saúde pública gerou a necessidade de compras e contratações em regime emergencial. No cenário de direito provisório advindo desse contexto, destaca-se a Lei 13.979/2020 e, posteriormente, a Lei 14.217/2021, que a reeditou. Se, por um lado, as referidas leis simplificaram o processo de compra ao introduzir a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços para enfrentamento da pandemia, por outro, criaram critérios específicos de divulgação, ratificando a Lei de Acesso à Informação (LAI), quanto às exigências de publicação em sítios na internet de todas as esferas do governo. Adicionalmente, a legislação emergencial ampliou o escopo da LAI, ao incluir municípios com menos de 10.000 habitantes.

A extensão da exigência de divulgação por todos os entes federativos, entretanto, tem encontrado barreiras na falta de capacidade estatal para implementar políticas públicas, presente em boa parte dos municípios brasileiros (GRIN; ABRUCIO, 2018). A situação tem se agravado em localidades com menos de 50.000 habitantes (*idem*), correspondendo a 87,8% dos 5.570 entes municipais do país (IBGE, 2022). Essas diferenças comparativas podem ser explicadas,

então, por condições internas e externas, que perpassam pela capacidade burocrática, organizacional, financeira e política de cada ente (BATISTA, 2017). Ademais, tem-se, nesses municípios, uma menor evidência midiática e por parte dos órgãos de controle, se comparados com as capitais, estados e a União, fatores que podem levar a uma menor transparência (CRUZ *et al.*, 2016).

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

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

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

O Brasil tem sido considerado um dos países mais afetados pela Covid-19, ocupando a 15ª posição em relação à quantidade de óbitos por 100 mil habitantes (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2022). O país registrou, ainda, o segundo maior número acumulado de mortes no mundo, com cerca de 700 mil óbitos até junho de 2023 (UNIVERSITY OF OXFORD, 2023). O primeiro caso de Covid-19 foi identificado no Brasil em fevereiro de 2020 (BRASIL, 2022a). Menos de um mês depois, diante do aumento acelerado do número de casos e mortes por Covid-19, foi reconhecido o estado de calamidade pública no país (BRASIL, 2020b). A ação permitiu a abertura de créditos extraordinários, na tentativa de suprir a necessidade de ações governamentais para mitigar os efeitos da pandemia. Verificou-se, então, o aumento das transferências de recursos financeiros da união para os municípios, visando

atender às contratações emergenciais (ALBUQUERQUE, 2022).

Nesse cenário, entre 2020 e 2021, cerca de R\$1,1 bilhão foram repassados aos poderes executivos municipais para o combate à pandemia (BRASIL, 2023a), aos quais se acrescentam as transferências aos fundos municipais de saúde e desenvolvimento social, também administrados pelas prefeituras. Tornou-se, assim, imperativo que houvesse ferramentas de controle visando diminuir os riscos provocados pela combinação do aumento de recursos e simplificação de procedimentos e celeridade.

Entretanto, em certa medida, verificou-se uma tendência em direção contrária à política de divulgação de informações, como apontado por um estudo da ONG Artigo 19 (2020). Isso pode ser exemplificado pela edição da Medida Provisória n° 928/2020, posteriormente revogada pelo Superior Tribunal Federal (STF), que suspendia os prazos de respostas para pedidos de acesso à informação previstos na LAI (MACHADO *et al.*, 2020). Essa tentativa de ameaça aos procedimentos estabelecidos corrobora com as discussões levantadas por Gargarella e Roa (2020) quanto aos riscos da demasia de instrumentos normativos de exceção durante a pandemia, que poderiam levar a “erosões democráticas” e à redução de *accountability*.

Em nível federal, por exemplo, aproximadamente 70% das contratações emergenciais apresentaram problemas na transparência do processo, enquanto 5% mostraram sinais de irregularidade (BARROS; MENDES, 2023). Esses contratos, com valores em alerta, totalizaram quase R\$2 bilhões (*idem*). Reforçando esse prognóstico, apenas entre abril de 2020 e julho de 2021, foram registradas mais de cem operações da Polícia Federal (PF) para investigar fraudes relacionadas às ações de combate à pandemia, resultando na apreensão de cerca de R\$190 milhões (POLÍCIA FEDERAL, 2021). Até abril de 2022, foram contabilizadas 68 ações em municípios com valores investigados superiores a R\$500 milhões, a maioria relacionada a dispensas de licitação decorrentes da Covid-19¹. Além disso, uma pesquisa conduzida por Campos (2023) revelou um aumento exponencial de casos de irregularidades em saúde pública identificados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre 2020 e 2021, com o número de processos triplicando em relação aos dois anos anteriores.

Ainda na contramão do fortalecimento da transparência no período pandêmico, pode-se citar a ausência de um gabinete digital específico, embora já houvesse uma infraestrutura de

¹ Levantamento realizado pela autora entre os dias 02 e 04 de maio de 2022, utilizando o portal da Polícia Federal (disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br>) e realizando uma busca pelos termos “operação” e “Covid”. Foram obtidos 461 resultados, dos quais foram selecionados aqueles que estavam relacionados aos recursos destinados ao combate à Covid-19 e que tinham como alvo o poder executivo municipal ou o fundo municipal de saúde.

transparência, exigindo adaptação dos governos subnacionais para a divulgação das informações relacionadas à Covid-19 (RAUPP *et al.*, 2021). Considera-se, ainda, a decisão de não divulgação centralizada dos dados epidemiológicos, recaindo sobre os entes estaduais e municipais os desafios da disponibilização das informações atualizadas (ALMADA *et al.*, 2021). Esta situação foi agravada pelas suspensões de divulgação dos dados relacionados à Covid-19 pelo Ministério da Saúde, como a ocorrida em junho de 2020 (MOURA; CARVALHO, 2022).

Ademais, dos 27 tribunais de contas do estado/municípios, responsáveis pelo controle externo dos entes locais, apenas 6 realizaram acompanhamento público da transparência dos municípios no âmbito da Covid-19². Demonstrando que, mesmo regionalmente, houve a carência de ações específicas para este cenário e uma baixa efetividade de fiscalização dos recursos da Covid-19 por parte dos tribunais de contas, dificultados com a ausência de um órgão central de coordenação (VIOTTO; NASCIMENTO, 2021).

Diante do cenário exposto, sopesando a necessidade de aprofundamento nos debates que envolvem a transparência na crise provocada pela pandemia, tem-se como questão de pesquisa: **quais análises podem ser feitas sobre associações entre fatores ambientais, institucionais e epidemiológicos e a transparência governamental dos municípios brasileiros no âmbito da pandemia por Covid-19?**

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar quais fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos se mostram associados à transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Descrever o panorama da transparência pública, normativo e social, em 600

² Levantamento realizado pela autora entre os dias 15 e 18 de maio de 2021, buscando informações nos portais dos tribunais de contas. Para isso, utilizou o critério de busca, que incluiu a pesquisa na *Home Page*, no Mapa do Site e na ferramenta de busca com três *strings*. Os operadores *booleanos* utilizados foram “índice AND transparência”, “transparência” e “transparência AND Covid”.

municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19, através do Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da COVID-19 (ITPM-COVID)³;

b) Examinar a associação entre fatores institucionais – financeiros, gerenciais e políticos – e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19;

c) Investigar a associação entre fatores ambientais – socioeconômicos e demográficos – e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19;

d) Avaliar a associação entre fatores epidemiológicos e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19;

e) Agrupar os municípios da amostra em *clusters*, considerando o desempenho observado no ITPM-COVID, bem como as características institucionais, ambientais e epidemiológicas.

1.3 JUSTIFICATIVA

Esta pesquisa é justificada por diversas relevâncias, incluindo as de ordem teórico-empírica, metodológica e prática. Após uma década da publicação da Lei 12.527/2011 – LAI no Brasil, diversos estudos apontam para uma baixa transparência dos entes brasileiros, situação que fica ainda mais evidente na esfera municipal (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). Existe uma lacuna entre as exigências legais e as informações disponibilizadas, ou seja, entre o *pays légal* e o *pays réel* (O'DONNELL, 1998). A transparência pública no país ainda estaria, portanto, atrelada à necessidade de atender às obrigações legais e não necessariamente como ferramenta para a construção da *accountability*.

Esse olhar legalista e pouco atrelado a uma responsabilização mais ampla e multifatorial dificulta avanços para a institucionalização do próprio conceito de *accountability* no país (RAUPP; PINHO, 2021). Isso envolve um dos períodos mais conturbados em nossa história recente, que certamente impactou negativamente nessa construção – a crise de saúde pública causada pela Covid-19. Remanescem lacunas teórico-empíricas sobre transparência governamental no contexto da pandemia pelo Sars-CoV-2, que fundamentem discussões e análises (RAUPP *et al.*, 2021) e foram iluminadas e sistematizadas por esta dissertação.

³ Para descrever o estágio atual da transparência pública, foram adaptados e validados nacionalmente o instrumento de medição da transparência e o “índice de transparência de informação no âmbito da Covid-19” - ITI-COVID, apresentados no estudo realizado por Teles *et al.* (2022), o qual examinou municípios sergipanos.

Os trabalhos sobre a transparência governamental no período pandêmico ainda são incipientes. Alguns apresentam objetos de estudo diversos desta dissertação, como organizações públicas (DIÓGENES, 2021; LIMA *et al.*, 2021a), a União (MALIN *et al.*, 2020) e os estados da federação (ALMADA *et al.*, 2021; ALMEIDA; SANTOS; BATISTA, 2021; FERNANDES *et al.*, 2020b; MARIZ *et al.*, 2022; RAUPP; PINHO, 2021; REIS; ALCANTARA; LUCENA, 2023). Na esfera municipal, há uma tendência de pesquisas em capitais e municípios de grande porte (PINHEIRO *et al.*, 2022; PINHO *et al.*, 2020; RAUPP; PINHO, 2022; RÊGO, 2021; SANTOS, 2021; SILVA; FONSECA, 2021) ou com limitações geográficas (MATA, 2022; MATA; MUNIZ, 2020; MÜLLER; PINTO, 2022; PRECINOTTO, 2021; RAMOS, 2021; ROSA *et al.*, 2021; SANTOS *et al.*, 2022; SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020; TELES *et al.*, 2022), havendo escassez de estudos com abrangência nacional (RODRIGUES *et al.*, 2020). Há ainda estudos centrados na transparência epidemiológica (CORRÊA; AZEVEDO, 2022; RAUPP; PINHO, 2020, 2022) e no processo de vacinação contra a Covid-19 (RAUPP *et al.*, 2021; RAUPP; SACRAMENTO, 2021), mesmo que de forma embrionária, e sem abarcar municípios de pequeno e médio porte (ver revisão detalhada no Apêndice C).

Considerando aspectos intervenientes para a transparência governamental em um espectro temporal mais amplo e sem observar a pandemia, a literatura apresenta uma quantidade significativa de estudos tanto no Brasil (AVELINO, 2013; BALDISSERA, 2018; BATISTA, 2017; BERNARDO; REIS; SEDIYAMA, 2017; BROCCO *et al.*, 2018; COSTA *et al.*, 2020; CRUZ *et al.*, 2012; CUADRADO-BALLESTEROS, 2014; FENNER, 2020; FURTADO MOTA; ALVES DINIZ; DA COSTA SANTOS, 2017; MICHENER; NICHTER, 2022; SILVA; BRUNI, 2019; VIEIRA; ÁVILA, 2020), quanto no mundo (AMERIKANER, 2021; CHEN; HAN, 2019; DE RENZIO; ANGEMI, 2012; GARRIDO-RODRÍGUEZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ; ZAFRA-GÓMEZ, 2019; GARRIDO-RODRÍGUEZ; ZAFRA-GÓMEZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, 2017; GUILLAMÓN; BASTIDA; BENITO, 2011; KANG; CHEN, 2021; PIÑA; AVELLANEDA, 2018; SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ; KOLLÁRIK; SLOBODA, 2016; TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018). Esses trabalhos associam os níveis de transparência a questões socioeconômicas, demográficas e políticas, alertando, em última análise, que as desigualdades e assimetrias podem implicar em uma menor capacidade de desenvolvimento de *accountability* (vide revisão descrita no Apêndice D).

Entretanto, no cenário pandêmico, são escassas as pesquisas brasileiras que estudaram as possíveis relações entre o índice de transparência e os indicadores epidemiológicos, socioeconômicos e políticos (CORRÊA; AZEVEDO, 2022; MATA, 2022; PINHO *et al.*, 2020;

RODRIGUES *et al.*, 2020; SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020). No país, essas pesquisas ainda se encontram em estágio exploratório e, em grande parte, não consideram uma amostra que expresse as dimensões e variedades dos municípios brasileiros.

Sob esse viés, ainda há pouco conhecimento sobre a transparência no contexto emergencial e incerto provocado pela pandemia de Covid-19 (SANTOS; MOTA, 2020). Pesquisas internacionais destacam a importância das ferramentas de transparência nesse cenário pandêmico singular (ABDOU, 2021; ENRIA *et al.*, 2021; HERNÁNDEZ; DURÁN, 2022; MELÉNDEZ; LÓPEZ, 2022; MOON, 2020; NEBOT; BENEYTO, 2020; PACAS, 2022; PRAMIYANTI *et al.*, 2020), especialmente diante do risco de práticas corruptas decorrentes da flexibilização dos procedimentos, principalmente nas compras públicas (CIFUENTES-FAURA, 2022; HEALD; HODGES, 2020; IACOBUCCI, 2020; KOHLER; WRIGHT, 2020; SADIQ; KESSA, 2020).

Ao considerar a escassez de estudos abrangendo a transparência municipal relacionada à pandemia de Covid-19 no Brasil, esta dissertação se reveste de significativa relevância teórico-empírica. Ao analisar os fatores que podem ter uma interferência mais evidente na transparência nesse contexto, a presente pesquisa viabiliza, em última análise, a implementação de mecanismos mais eficazes para responsabilizar eventuais falhas ocorridas na gestão da pandemia. Dessa forma, trata-se de uma pesquisa pioneira que contribui para avançar o conhecimento na área e possibilitar uma maior prestação de contas na administração da crise sanitária.

Depreende-se que a busca por maior transparência e o entendimento dos fatores que a influenciam podem facilitar o desenvolvimento de um modelo de governança dos recursos públicos que promova maior participação e controle social (FENNER, 2020), especialmente no cenário *sui generis* dos últimos três anos. O estudo deverá ser um aporte de significativa utilidade, ajudando a tornar públicas informações sobre “os resultados planejados, bem como a relação direta entre ações mitigadoras de risco e eventos de risco” (TCU, 2020, p. 1). Ademais, a pesquisa poderá trazer contribuições importantes, ante a possibilidade de novas situações de emergência e para a gestão adequada dos recursos públicos e mitigação de danos ao erário, responsabilizando os entes e identificando os impactos sociais, políticos e econômicos da pandemia.

Dentro do quesito metodológico, uma das formas de compreensão do estágio da transparência tem sido feita por meio de índices, tendência que emerge no Brasil com a promulgação da LAI (FENNER, 2020). O país vem utilizando diferentes ferramentas nessa direção. De abrangência nacional, tem-se a Escala Brasil Transparente (EBT), desenvolvida

pela Controladoria Geral da União (CGU), e o Ranking Nacional de Transparência (RNT), elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF). Contudo, o primeiro considera apenas municípios com mais de 50.000 habitantes, e o segundo teve a última avaliação em 2016, ou seja, está desatualizado ante o momento que vivenciamos em nossa história recente, repleto de novas variáveis que emergiram na pandemia.

No âmbito da transparência no período pandêmico, destacam-se dois modelos para análise desenvolvidos por organizações não governamentais (ONGs): o primeiro, pela Transparência Internacional Brasil (TIB), com foco nas contratações emergenciais (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020a), e o segundo, pela *Open Knowledge Brasil* (OKBR), com foco nos dados epidemiológicos e de vacinação (OPEN KNOWLEDGE BRASIL, 2021). Entretanto, esses índices abrangem apenas estados e capitais, não sendo representativos da variedade de estruturas municipais no Brasil. Recentemente, Teles *et al.* (2022) adaptaram esses instrumentos para adequar-se à realidade de municípios de pequeno e médio porte, bem como, abranger as exigências legais e as dimensões de transparência, embora tenham limitado a pesquisa ao estado de Sergipe. Até o momento, não há uma iniciativa governamental de âmbito nacional que considere a transparência na situação de emergência pública nos municípios.

Existe uma lacuna metodológica que o estudo em tela busca iluminar com o desenvolvimento do índice de transparência pública municipal no contexto da Covid-19 (ITPM-COVID), adaptado de Teles *et al.* (2022). Esse índice pode trazer novas possibilidades de controle para os órgãos competentes ao nível nacional, ao expandir a análise para municípios de pequeno e médio porte durante a pandemia.

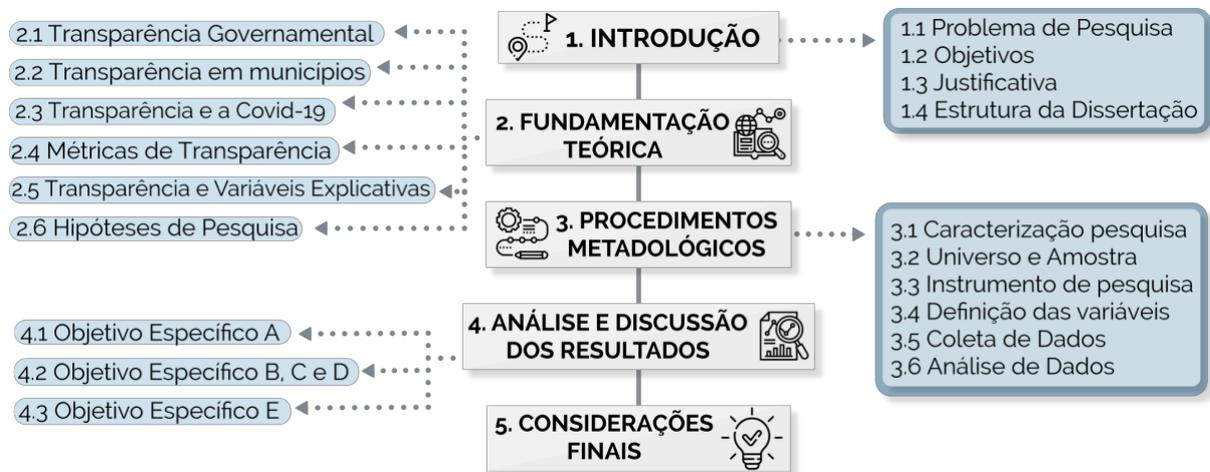
De maneira pragmática, o estudo poderá subsidiar ações que facilitem a transparência e a responsabilização em um país ainda repleto de assimetrias, no contexto das contas públicas. O estudo busca apoiar, por meio de um produto técnico, a construção de um modelo de controle dos fatores investigados, possibilitando a avaliação e ampliação da transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19.

Assim, a pesquisa possibilita contribuições úteis aos cidadãos e órgãos governamentais, validando um modelo que permitirá medir diretamente o nível de transparência dos entes aos quais estão inseridos, e compreendê-los sob uma ótica comparativa. E, em última análise, a pesquisa contribui como ferramenta para amparar um maior controle social e desempenho governamental, ao identificar os perfis de municípios mais opacos, nos quais sugere-se a necessidade de maior acompanhamento e treinamento por parte dos órgãos de controle.

1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está estruturada em cinco seções, organizadas sequencialmente: introdução, fundamentação teórica, procedimentos metodológicos, análise e discussão dos resultados, e considerações finais, conforme mostrado na Figura 1. Como ponto de partida, tem-se a introdução do estudo, a qual apresentou a contextualização do tema, a formulação do problema de pesquisa, seus objetivos, relevância e justificativa.

Figura 1 – Estrutura da Dissertação



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Na seção seguinte, a fundamentação teórica, são discutidos os estudos dos principais autores e debates acerca da transparência governamental, com ênfase nos principais eixos deste estudo: métricas da transparência, transparência municipal, Covid-19, variáveis explicativas da transparência e hipóteses de pesquisa. Possibilita, assim, a construção dos referenciais empírico e teórico necessários para a concepção do trabalho.

A terceira seção descreve a metodologia empregada para alcançar os objetivos do estudo, incluindo a tipologia e a delimitação da pesquisa, métodos de seleção da amostra, procedimentos de coleta e tratamento de dados. Destaca-se nessa seção, ainda, a validação do modelo de análise, instrumento de pesquisa por meio do qual o ITPM-COVID foi mensurado. Além disso, são definidas as variáveis e os modelos estatísticos utilizados para atender as hipóteses de pesquisa.

Na seção de análise e discussão dos resultados, apresenta-se o teor do estudo. Inicia-se com a descrição do panorama da transparência no contexto da pandemia, por meio do cálculo

do ITPM-COVID, em suas dimensões normativa e social. Em seguida, é feita uma breve descrição da amostra e uma análise descritiva dos achados de pesquisa. Posteriormente, são identificadas as variáveis explicativas da transparência no contexto estudado, e os resultados encontrados são discutidos de forma abrangente. Por fim, são caracterizados os *clusters* dos municípios com base no desempenho no ITPM-COVID.

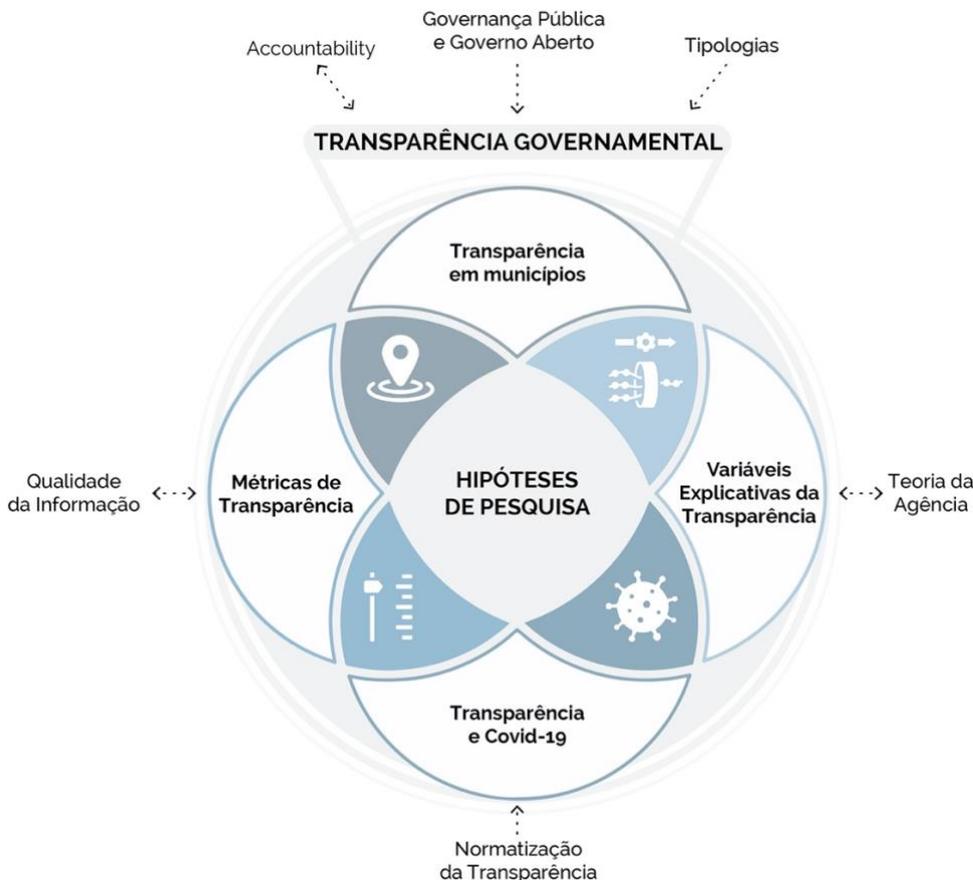
Na seção de considerações finais, o estudo responde ao problema de pesquisa, destaca os principais achados e suas implicações. Além disso, são apresentadas as limitações da pesquisa e fornecidas recomendações para estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo tem como objetivo fornecer uma base teórica sobre transparência governamental, abordando teorias e aspectos relevantes que fundamentam os objetivos e as hipóteses deste trabalho. Nesse contexto, foram estabelecidas conexões conceituais com a teoria da agência, *accountability* e qualidade da informação. Além disso, foram estudadas as tipologias da transparência, a influência dos movimentos de governança pública e governo aberto, bem como as normatizações no contexto brasileiro.

Após o estudo inicial da transparência pública e suas relações, foi realizada uma revisão de aspectos específicos, como a transparência em municípios, a transparência no âmbito da Covid-19, as métricas utilizadas na avaliação da transparência e, por fim, os fatores explicativos associados. Assim, a Figura 2 ilustra a estrutura do quadro teórico, enfatizando sua convergência para a formulação das hipóteses desta pesquisa. Para o desenvolvimento desse referencial, realizam-se revisões de literatura distintas, cujos procedimentos estão detalhados no Apêndice A, Apêndice B, Apêndice C, Apêndice D e Apêndice E.

Figura 2 – Estrutura do Referencial Teórico



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

2.1 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL

O princípio da publicidade é considerado um dos pilares fundamentais da democracia moderna, com a exigência que o poder seja “visível”, contrapondo-se à invisibilidade e “incontrolabilidade” do principado (BOBBIO, 2007). Considera-se, assim, como defendido por Kant (2020), a publicidade como uma “fórmula transcendental do direito público”, na proposição de que “todas as ações relativas ao direito de outros seres humanos, cuja máxima é incompatível com a publicidade, são injustas” (*idem*, p. 70). Deve-se ponderar, ainda, a publicidade como um princípio não apenas ético, mas também jurídico (*ibidem*), ou seja, como defendido por Habermas (1967, p.53), “o exercício da dominação política é efetivamente submetido à obrigação democrática da publicidade” (*apud* BOBBIO, 2007, p. 28).

Percebe-se, então, em diversas correntes de pensamento político, o reconhecimento que o acesso à informação seria um requisito indispensável para a sobrevivência das democracias (HAWES; RAWLINS; PLOWMAN, 2015). Nesse sentido, tem-se a imagem de transparência como um componente essencial do sistema político nas democracias deliberativas (JIMÉNEZ; ALBALATE, 2018). Dahl (2001, p. 143), em uma perspectiva pluralista, ressalta a importância da transparência e da compreensibilidade nas operações governamentais, destacando a garantia de acesso à informação pública, a divulgação de dados governamentais relevantes e a liberdade de imprensa como elementos fundamentais para a responsabilização dos governantes e para a tomada de decisões dos cidadãos na poliarquia (*idem*, 1971).

Já em outro espectro da ciência política contemporânea, Sen (1999) destaca as garantias de transparência como uma das liberdades instrumentais essenciais para a garantia da confiança mútua entre os indivíduos e, conseqüentemente, promoção dos direitos democráticos e da liberdade de informação. No igualitarismo “seniano”, seria imprescindível assegurar o direito à informação em todos os níveis, especialmente na esfera pública, que desempenharia um papel fundamental na prevenção e combate à corrupção (DRÈZE; SEN, 2002). A transparência, nessas perspectivas, também é vista como um elemento-chave para garantir a prestação de contas do governo, bem como para capacitar os cidadãos a participar plenamente do processo político (BRAGA; AZEVEDO; CAMPOS, 2015).

Ante o exposto, observou-se que o debate sobre a transparência governamental não é recente (LOURENÇO; PIOTROWSKI; INGRAMS, 2017) e se tornou um ponto central nas discussões sobre administração pública há pelo menos dois séculos (HOOD, 2010), com o fenômeno sendo discutido antes mesmo da existência do termo (*idem*, 2006a). Entretanto, foi a

partir dos anos 1990 que se verificou o crescimento exponencial do interesse e cobrança por transparência pública (OZTOPRAK; RUIJER, 2016). Retrato disso foi o aumento de “leis de acesso à informação” pelo mundo. Até aquela década, apenas nove países dispunham de algum dispositivo legal nesse sentido, mas, nos anos 2000, esse número chegou a trinta e, atualmente, mais de cem países têm leis que estabelecem mecanismos para uma maior transparência governamental (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

Destaca-se, para tal, a influência de dois desenvolvimentos sociais (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017): (1) a ascensão e revolução das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que ampliaram as possibilidades de interação e participação da sociedade civil, assim como a quantidade de informações acessíveis ao público; e (2) o fortalecimento da Nova Administração Pública (NAP) como forma de organizar e gerenciar os governos. O movimento da NAP e, posteriormente, da Nova Governança Pública (NGP), colocou a transparência como um dos seus princípios e uma condição imprescindível, tornando-se foco das propostas de reformas de Estado e incorporando-a definitivamente na agenda acadêmica e governamental (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Portanto, ocorreu uma mudança no uso do termo, que principiou na própria semântica da palavra, na ideia do “poder visível” de Bobbio (2007), denotando o poder que “permite a passagem da luz, de modo que aquilo que está por detrás fica inteiramente visível” (TRANSPARENTE, 2022). Nessa perspectiva, a transparência governamental passou a ser vista não apenas como a publicidade dos atos da administração, ou seja, o cumprimento de formalidades (RAUPP; PINHO, 2021), mas como uma ferramenta de gestão “mais exigente” (GOMES FILHO, 2005).

2.1.1 Teoria da agência e os desafios conceituais da transparência

Diante do cenário complexo, algumas teorias e abordagens têm contribuído para a compreensão do emergente fenômeno da busca por transparência pública, que vem sendo analisado sob diferentes prismas. Uma das bases para a literatura da transparência são as explicações fornecidas pelo viés econômico da teoria da agência (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018).

Essa tem sido foco de estudo pelos economistas a partir da segunda metade do século XX (HOOD, 2006a), inicialmente estudando as relações de contrato na esfera privada em um

contexto proprietário-gestor⁴. Desde então, a teoria vem sendo aplicada nas mais diversas áreas de pesquisa (CRUZ, 2010), dentre elas a gestão pública (SLOMSKI, 2012). Nesse sentido, Boston (2011) destaca que a NAP está fundamentada em conceitos-chave da teoria da agência, incluindo a busca por *accountability* e, conseqüentemente, a transparência.

De forma abrangente, o modelo “principal-agente” da teoria prevê, a relação entre um principal que deseja, seja por falta de tempo ou por incapacidade de executar sozinho, que o agente execute uma determinada tarefa como seu representante (PRAT, 2006). Destarte, a estrutura básica envolve esses dois polos, que estão relacionados e devem cooperar entre si, mas são independentes e motivados por interesses individuais, os quais podem ser, frequentemente, distintos (CRUZ, 2010).

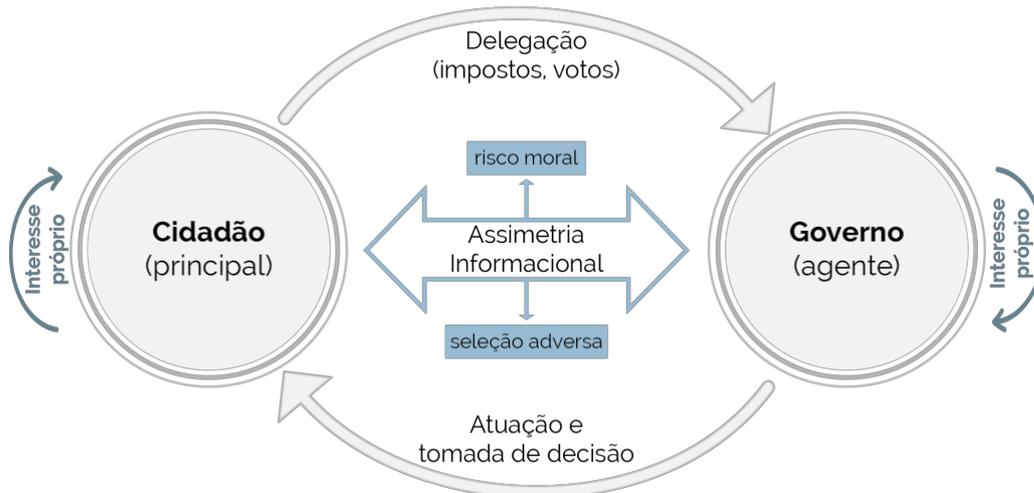
Surge, assim, o problema de agência, com as duas partes podendo apresentar objetivos e atitudes diferentes, especialmente em relação aos riscos (EISENHARDT, 1989). Além disso, há uma elevada dificuldade ou custo para que o principal possa inspecionar as atividades do agente (CRUZ, 2010). Então, na busca por maximizar utilidade, os agentes podem agir em descompasso com os interesses do principal (BALDISSERA, 2018), considerando que: (a) o agente possui várias condutas passíveis de serem tomadas; (b) a atividade do agente afeta ambos os lados; e, (c) as atitudes do agente não são facilmente observáveis pelo principal (SLOMSKI, 2012).

Em decorrência dessa dificuldade de observação, verifica-se uma “assimetria informacional” entre o principal e o agente, que permite ao agente manter suas ações escondidas (PRAT, 2006). Dois problemas decorrem dessa disparidade de informação e da incapacidade do principal de monitorar as ações do agente (CRUZ, 2010): (1) o “risco moral” (*moral hazard*), em que o agente fornece informações inverídicas ou muda seu comportamento após o acordo ter sido feito (HOLMSTRÖM, 1979), referindo-se também à falta de esforço do agente (CRUZ, 2010) ou ao agir por interesse próprio (SLOMSKI, 2012); e, (2) a “seleção adversa” (*adverse selection*), que diz respeito à quantidade desequilibrada de informações à disposição entre os dois, impossibilitando o principal de avaliar se a atuação do agente assegura o atingimento dos seus interesses (CRUZ, 2010).

⁴ A teoria da agência (*Agency Theory*) trata, em linhas gerais, do “conflito de interesse que são comuns em estruturas onde há separação entre propriedade e gestão” (CRUZ, 2010, p. 31). Segundo Cruz (*idem*), a teoria teve como marco a obra de Jensen e Meckling (1976) e foi desenvolvida principalmente sob duas abordagens complementares: a teoria positivista e a teoria do principal-agente (EISENHARDT, 1989). A abordagem positivista tem como objetivo identificar as situações em que o principal e o agente podem ter objetivos incompatíveis, bem como explorar as diversas alternativas contratuais disponíveis. Já a teoria do principal-agente concentra-se em indicar o contrato mais eficiente e na divisão dos resultados e riscos associados (*idem*). Neste trabalho, a relação entre a teoria da agência e a transparência foi explorada com enfoque na primeira abordagem (positivista), conforme destacado por Albuquerque *et al.* (2007).

Conforme representação na Figura 3, expandindo para a esfera pública, o “principal” seria, então, representado pelo cidadão, e o “agente” pelo governo e seus representantes eleitos (BALDISSERA, 2018). Nessa visão, o Estado é o gestor dos recursos financeiros da sociedade, podendo atuar de maneiras diversas e nem sempre alinhadas aos desejos da coletividade (ALBUQUERQUE *et al.*, 2007).

Figura 3 – Modelo Principal-Agente no setor público



Fonte: Adaptado de Twinomurinzi e Ghartey-Tagoe (2011).

Ainda na perspectiva da administração pública, a cadeia Agente-Principal apresenta diversos estágios, com a possibilidade de assimetria informacional tanto no âmbito externo quanto interno (SLOMSKI, 2012). Especificamente na esfera municipal brasileira, a relação de agência tem como componente externo a ligação entre o cidadão e o prefeito, e internamente deste último com os outros agentes que compõem o governo (secretários, diretores, servidores...), conforme ilustração na Figura 4. Nesse viés, Albuquerque *et al.* (2007) consideram o abismo de informação no primeiro estágio, entre cidadãos e governo, uma das causas para o afastamento do Estado com a sociedade.

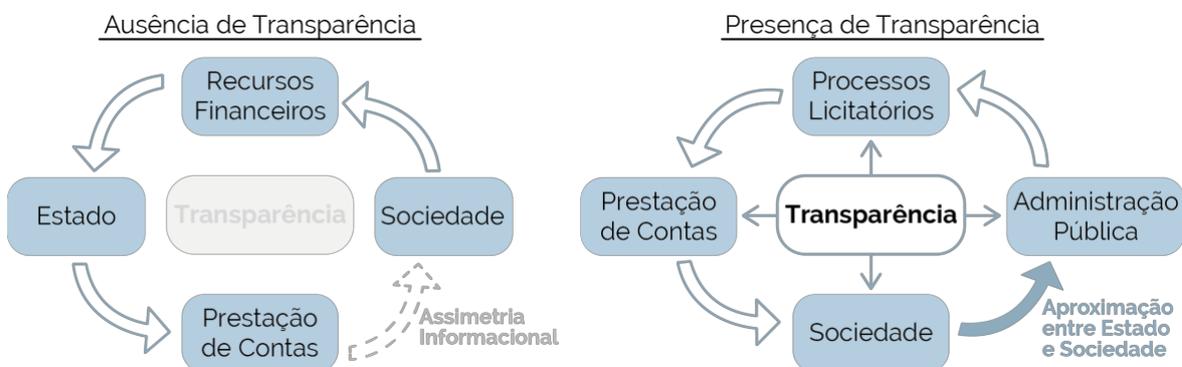
Figura 4 – Cadeia Agente-Principal em municípios



Fonte: Adaptado de Slomski (2012).

Assim, partindo do modelo de agência, Holmström (1979) argumenta que o investimento em recursos para monitorar as ações e obter informações é o “remédio natural” para a assimetria informacional. Nesse cenário, a transparência corresponde à capacidade do principal de observar as ações do agente e de, conseqüentemente, reduzir a falta de simetria (PRAT, 2006). Com a presença da transparência como elemento da *accountability*, ou seja, com informações prestadas de forma equitativa, clara, entendível e tempestiva, há a possibilidade de aproximação entre o Estado e a sociedade (ALBUQUERQUE *et al.*, 2007), conforme ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Relação entre transparência e assimetria informacional



Fonte: Adaptado de Albuquerque *et al.* (2007).

Ter-se-ia, portanto, que a transparência plena seria benéfica ao principal, ou seja, o cidadão (HOLMSTRÖM, 1979). Apesar dessa ser a opção padrão, Prat (2006) descreve cinco barreiras à essa teoria, bem como as formas de ultrapassá-las: (1) a privacidade, em certo grau, é considerada um direito humano básico. No entanto, esse não deve ser o ponto central nos debates financeiros, políticos e de governança, haja vista a função do agente público; (2) o custo direto para divulgar informação, mas esse tem diminuído com a evolução das TICs; (3) a segurança de dados sensíveis, por existir a preocupação de que certas informações os agentes seriam incapazes de comunicar, fato que pode ser contornado com a divulgação em retrospecto.

Somam-se a essas razões: (4) a racionalidade limitada do principal, ou seja, a crença de que o principal não teria capacidade de avaliar de forma correta a informação, onde não adiantaria o Estado informar, pois o cidadão não estaria preparado para entender (SLOMSKI, 2012). No entanto, Prat (2006) pondera que essa atitude só seria justificada se fosse possível demonstrar que o principal seria mais prejudicado por suas interpretações erradas do que pela ausência de informação.

Por fim, tem-se a (5) valorização excessiva da transparência, que pode criar incentivos para que o agente se comporte de maneiras que prejudiquem o principal, especificamente, quando o agente sabe que está sendo observado e traz à luz apenas ações que o beneficiem e gerem recompensas (*idem*). Os agentes poderiam, portanto, tentar “maquiar” as informações prestadas, já que esses controlam as informações que são expostas e como elas são expostas. Isso pode levar a tentativas de contornar e subverter os sistemas de transparência vigentes (ALBUQUERQUE *et al.*, 2007).

Diante do exposto, torna-se imperativo não apenas a existência de mecanismos de transparência, mas também de controle social. A relação principal-agente, na esfera política, traz a ameaça implícita de que, se o principal estiver descontente com o agente, ele pode substituí-lo (ALBUQUERQUE *et al.*, 2007). No entanto, a capacidade de fiscalização e, especialmente, de punição pelos cidadãos é reduzida, razão pela qual a divulgação da informação tem se voltado aos órgãos de controle, como tribunais de conta e o Ministério Pública, em vez de ser direcionada à sociedade (RODRIGUES, 2020).

Sob esse prisma, com o pressuposto de que o agente não quer voluntariamente ter suas ações divulgadas (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018), tem-se que a punição pelo descumprimento das exigências de transparência ou a recompensa pela sua efetividade, devem ser suficientemente grandes para que o Estado arrisque ter sua gestão suscetível a críticas (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). Se o descumprimento tiver custos baixos e o controle, seja social, midiático ou institucional, for fraco ou inexistente, não haverá compromisso com a transparência por parte dos agentes (*idem*).

Nesse contexto, ao introduzir as explicações trazidas pela teoria da agência na transparência, especialmente no problema relacional entre principal (cidadão) e agente (governantes), centrado na assimetria de informação entre eles, pode-se compreender que, se não houvesse a interferência do principal, por meio da promessa de recompensa ou da ameaça de punição, o agente seria o mais “opaco” possível, a fim de evitar o conflito de interesse (GARRIDO-RODRÍGUEZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ; ZAFRA-GÓMEZ, 2019). A partir dessa teoria, é possível explicar a influência de variáveis políticas, demográficas, governamentais e socioeconômicas na transparência pública, que atuam como os mecanismos de pressão para reduzir o conflito de agência.

Tem-se, então, a ideia de que uma maior transparência diminuiria os custos do conflito de agência, especificamente, da assimetria informacional (ALT; LASSEN; ROSE, 2006; BALDISSERA, 2018; CRUZ, 2010; WEHNER; DE RENZIO, 2013; WRIGHT, 2013). Por exemplo, uma população maior (variável sócio demográfica), com maior renda (variável

socioeconômica), em um município com maior dívida (variável financeira), maior competição política (variável política) ou maior quantidade de impostos (variável governamental), levaria a uma cobrança por maior transparência por parte do principal (cidadão) para o agente (governo). Por outro lado, o inverso poderia levar o agente, oportunamente a esquivar-se das obrigações quanto ao fornecimento de informação.

De forma complementar à teoria da agência, outras duas correntes teóricas têm sido exploradas, em menor escala, na busca por quais seriam os incentivos para a divulgação de informações públicas e seus moderadores: a teoria neo-institucional e a teoria da legitimidade, conforme apontado por Muñoz, Bolívar e Hernández (2013). A teoria neo-institucional⁵ é frequentemente utilizada para explicar a adoção de inovações na gestão, argumentando que as organizações respondem a pressões externas adotando estruturas e práticas consideradas legítimas e socialmente aceitáveis, resultando em uma maior homogeneidade nas práticas e estruturas organizacionais (RIBEIRO; SCAPENS, 2006).

Nesse contexto, a divulgação de informações é considerada um símbolo de “confiança” e “modernidade”, tornando-se uma tendência adotada pelos governos em resposta a fatores externos que exigem maior transparência das funções públicas (HOFFMAN, 2001). De forma complementar a essa perspectiva, na teoria da legitimidade⁶ há o argumento que a disseminação de informações para as partes interessadas é fundamental para garantir a legitimidade das ações de uma organização (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013).

Em especial, quanto maiores as chances de impactos negativos de uma política pública, maior seria a necessidade de tentar influenciar o processo por meio da divulgação de informações (*idem*). Ou seja, uma gestão pública transparente seria um meio através do qual os gestores públicos podem reafirmar sua legitimidade perante a sociedade, em termos de representação e prestação de contas de suas ações e decisões. (BEUREN; SÖTHER, 2009). Amparados nessas teorias, haveria, então, diferentes fatores que influenciariam em uma maior ou menor transparência governamental, tanto internos como externos, políticos, econômicos,

⁵ O neoinstitucionalismo é uma abordagem teórica com raízes na sociologia, economia e ciência política. Busca compreender a forma como as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos e as dinâmicas sociais. Na administração pública, o neoinstitucionalismo tem sido aplicado para analisar a influência das normas, regras e valores na gestão pública, bem como para compreender as mudanças institucionais que ocorrem no setor público (MATIAS-PEREIRA, 2014).

⁶ A teoria da legitimidade é uma das principais correntes de pensamento da sociologia organizacional e surge na década de 1950 como uma resposta à crescente preocupação com o papel das organizações na sociedade. A teoria vem da literatura do setor privado e sugere que as organizações precisam ser percebidas como legítimas pelos membros da sociedade em que atuam para que possam ter sucesso a longo prazo (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018). Ou seja, devem atender uma espécie de “contrato social” com expectativas implícitas ou explícitas da sociedade (BEUREN; SÖTHER, 2009). Uma das formas de demonstrar esse cumprimento seria por meio de boas práticas de governança pública e, por conseguinte, de transparência (MACHADO, 2013).

gerenciais e/ou sociais (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016).

2.1.2 *Accountability* e as abordagens conceituais da transparência governamental

Na esfera da administração pública, alguns elementos chave estão presentes na maioria das definições de transparência. De forma ampla, podemos entender transparência como a disponibilização de informações relevantes e de qualidade pelas organizações para atores internos e externos, por meio das quais é possível monitorar os processos de decisão, orçamentários e de desempenho de um governo (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019).

De acordo com Meijer (2009), existem dois tipos de definição para a transparência: (1) descritiva, que define a transparência como uma relação institucional; e (2) normativa, que define a transparência como um princípio que não apenas descreve o que a transparência é, mas também o que ela deve fazer. Na perspectiva descritiva, Oliver (2004) apresenta, de maneira simplificada, a transparência com três elementos principais: (1) um observador; (2) algo disponível para ser observado; e, (3) uma maneira ou método para observação. Essa definição destaca a necessidade de mediação da transparência, que evoluiu dos cenários diretos, como reuniões e assembleias, para o uso dos meios de comunicação e, finalmente, para o uso de sistemas de informação (HOOD, 2006a).

Essas transformações, especialmente aquelas relacionadas à mediação, desempenharam um papel crucial na alteração das formas e dos significados da transparência (OLIVER, 2004). Nessa perspectiva, a ideia de transparência é constantemente construída e reconstruída, impulsionando transformações tanto no âmbito legal, como observado nas leis de acesso à informação, quanto no campo político, como as iniciativas de governo aberto, e no campo prático, como os portais eletrônicos (MEIJER, 2013).

Em outras definições, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002) traz a transparência como a abertura das intenções, formulação e implementação política. Dessa forma, a transparência governamental pode ser entendida como a extensão em que uma organização pública permite que seus trabalhos internos e seu desempenho sejam monitorados e avaliados por atores externos (GRIMMELIKHUIJSEN; MEIJER, 2014). Essa é uma concepção relativamente ampla, que inclui elementos tanto processuais, como a visibilidade dos processos de decisão, quanto de resultados, a exemplo da divulgação dos efeitos de políticas e seu controle (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Aprofundando nas definições normativas, Balkin (1999) menciona que a transparência engloba três “virtudes” políticas que geralmente trabalham juntas, mas são analiticamente

distintas: (1) “transparência informacional”, que refere-se ao conhecimento sobre atores e atos governamentais, ou seja, o acesso à informação; (2) “transparência participativa”, que refere-se à capacidade de participar das decisões políticas; e, por fim, (3) “transparência de *accountability*”, que se refere à capacidade de responsabilizar os representantes públicos, legalmente ou diante da opinião pública.

Sob essa ótica, Williams (2015) afirma que há dois critérios frequentes no debate sobre o que constitui a transparência, ilustrados na Figura 6: (1) transparência é sobre aumentar a quantidade e a qualidade da informação disponível para as partes interessadas; (2) transparência é sobre aumentar as restrições sobre o agente público, a fim de permitir que os cidadãos responsabilizem esses agentes por suas ações.

Figura 6 – Abordagens conceituais para a transparência



Fonte: Adaptado de Williams (2015).

Essa divisão entre o componente de informação e o componente de *accountability* proposto por Williams (*idem*) é corroborada por Piotrowski (2017), que a amplia ao trazer a divisão entre duas grandes perspectivas da transparência: (1) “valor intrínseco”, ou seja, a transparência associada ao princípio da publicidade como componente estrutural das democracias modernas; e, (2) “valor instrumental”, ou seja, a transparência como meio para atingir outros objetivos.

A primeira perspectiva, a transparência como valor intrínseco, pode ser resumida como o “direito de saber”, um direito democrático fundamental (FOX, 2007) e, como tal, o cerne das leis de acesso à informação. Nessa visão, a transparência é compreendida como um valor em si mesmo, ou seja, como questão central (HEALD, 2006a). Em contraponto, a transparência como valor instrumental é vista em um contexto mais amplo, como alicerce para alcançar outros objetivos da política pública (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Heald (2006a) argumenta que a transparência deve ser valorizada de forma instrumental, atribuindo a ela a possibilidade de trazer grandes benefícios para economias, governos e sociedades, quando pensada como uma estratégia eficaz de abertura e acesso à informação (CUCCINIELLO; NASI, 2014). Assim, acadêmicos e profissionais têm se concentrado na compreensão da importância econômica, social e política da transparência (WILLIAMS, 2015).

Fica destacado, nessa acepção, uma posição “quase religiosa” (HOOD, 2006a) sobre a necessidade de transparência e sua importância como inerente ao papel da administração pública. Silva (2019c) apresenta cinco visões integradas de transparência pública: (1) transparência como publicidade; (2) transparência como *accountability*; (3) transparência como governo aberto; (4) transparência como direitos humanos, garantidora de cidadania; e, (5) transparência como indutora de gestões governamentais mais inteligentes e inovadoras. Observa-se, portanto, que os efeitos da transparência difundidos abrangem tanto os cidadãos, como a legitimidade, participação, confiança no governo e satisfação, quanto o governo, incluindo prestação de contas, combate à corrupção, desempenho, processo de tomada de decisão, gestão financeira e até a colaboração entre governos (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Essas perspectivas associam, assim, a relevância da transparência, invariavelmente, à esfera da *accountability* (WILLIAMS, 2015), como um mecanismo para a prestação de contas, sem o qual seria impossível a responsabilização do agente público (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017). Envolve, então, tornar a informação disponível (WILLIAMS, 2015), ou seja, seu valor intrínseco, mas vai além, sendo necessário considerar a qualidade e intencionalidade da informação disponibilizada para também alcançar seu valor instrumental.

Nesse viés, na conceptualização bidimensional de Schedler (1999), a transparência pública estaria dentro da *answerability* (informação e justificação) que, somado ao *enforcement* (punição), caracterizam as “três maneiras diferentes de prevenir e reparar os abusos do poder político” (p. 14). O autor entende, portanto, a *accountability* como um dever dos governantes e um direito dos cidadãos (SCHEDLER, 2004). Garantir governos transparentes pode ser, assim, o ponto de partida para uma maior eficiência governamental e, por consequência, uma democracia mais forte.

No entanto, é importante destacar que, embora a construção da *accountability* pressuponha a presença de transparência, os dois termos não são sinônimos (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). O conceito de *accountability* é mais amplo e implica não apenas a prestação de contas, com a divulgação de informação, mas também em mecanismos de controle para

responsabilização do agente público (PRADO; RIBEIRO; DINIZ, 2012). Há, então, um reposicionamento de como a transparência é apresentada, não como um ponto de chegada, mas sim como um ponto de partida (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Em resumo, ela é uma condição necessária, mas não suficiente, para atingir tantos objetivos governamentais (CUCCINIELLO; NASI, 2014).

A literatura tem, nesse sentido, demonstrado benefícios da transparência, especialmente aos voltados à administração em si, como gestão financeira e controle (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Por outro lado, existem resultados mais ambíguos na literatura quando se trata de outros resultados, como confiança, legitimidade e até mesmo a *accountability* (CUNHA FILHO, 2018). Sob essa perspectiva, não obstante o comum otimismo em relação aos poderes da transparência, é necessário destacar a real extensão e capacidade da transparência de alcançar fins tão amplos (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

Já há autores que defendem que o excesso de informação disponibilizada pode levar a uma “enxurrada de desinformação” (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017) e, conseqüentemente, à diminuição de confiança (HALACHMI; GREILING, 2013). Além disso, argumenta-se que a corrupção e a transparência estão relacionadas, mas de forma oposta ao que comumente se imagina, em que um alto grau de transparência seria capaz de diminuir a corrupção. Nessa visão, a corrupção poderia ser a causa da baixa transparência, e não o efeito (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017). Adicionalmente, a maior transparência poderia levar à redução da eficiência governamental, ao aumento de custos operacionais e à redução da legitimidade, com o uso das informações para o aumento do escrutínio político (GRIMMELIKHUIJSEN; WELCH, 2012).

Diante do exposto, pode-se argumentar que acesso à informação: (1) não leva necessariamente à uma maior *accountability*, ou ao atingimento de outros resultados, e (2) o propósito e a natureza de cada uma das funções da transparência não fazem esse ser o caminho natural (WILLIAMS, 2015). Portanto, o raciocínio linear de que a transparência leva a uma maior participação social e, por conseguinte, à construção de *accountability* tem sido debatido, em busca de uma compreensão mais ampla e que englobe as complexas variações de contexto (CUNHA FILHO, 2018).

De acordo com Cunha Filho (*idem*), os estudos voltados para a “definição normativa” da transparência (MEIJER, 2009) formariam a primeira geração de pesquisa em transparência pública e, diante da sua insuficiência teórica e empírica, ter-se-ia seguido de mais duas gerações (CUNHA FILHO, 2018). A segunda que buscaria conceituar de forma mais precisa a

transparência, classificando e identificando seus tipos. Compreendendo, assim, que, apesar do conceito da transparência ser “escorregadio”, a transparência é suficientemente importante para que seja estudada com algum grau de precisão (MICHENER; BERSCH, 2011).

Em seguida, a terceira geração, com enfoque empírico, busca correlações entre transparência e outras variáveis (CUNHA FILHO, 2018). Foca, assim, na medição da transparência após a aprovação das leis de acesso à informação pelo mundo, bem como, os seus impactos, efeitos e seus determinantes (*idem*). Sob essa ótica, o debate em torno do papel da transparência nos estudos da administração pública gira em torno do que a transparência consegue atingir e, talvez ainda mais importante, do que não consegue (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Isso envolve revisar as funções da transparência e como ela é alcançada: a quem a informação atende, como será disponibilizada e, mais importante, como será utilizada (HALACHMI; GREILING, 2013).

Dentro de toda essa evolução conceitual, observa-se que a concepção de transparência avançou do sentido literal, como o poder que “levanta o véu do sigilo” (MEIJER, 2009), para o sentido empregado hoje, que atribui importância instrumental à transparência, relacionando-a à gestão pública. No entanto, esta acepção mais recente, com significados simbólicos, permanece com sentido fluido (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Em outras palavras, houve uma evolução e mudanças do termo ao longo dos anos, mas ainda falta uma definição unificada (OLIVER, 2004).

Diante desses fatos, diversas áreas de conhecimento têm destacado a importância e o potencial da transparência, mas não se identifica a conversão para um termo com parâmetros ou medidas estabelecidos, tornando seu conceito ainda impreciso e até incomunicável (HOOD, 2007). Conclui-se que, apesar da crescente produção acadêmica sobre transparência, seu conceito permanece “nebuloso” (GRIMMELIKHUIJSEN, 2010) e em construção (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019), não havendo consenso quanto aos seus significados e limites. Segundo Hood (2007), a transparência tem sido, então, mais propagada do que praticada e mais clamada do que definida.

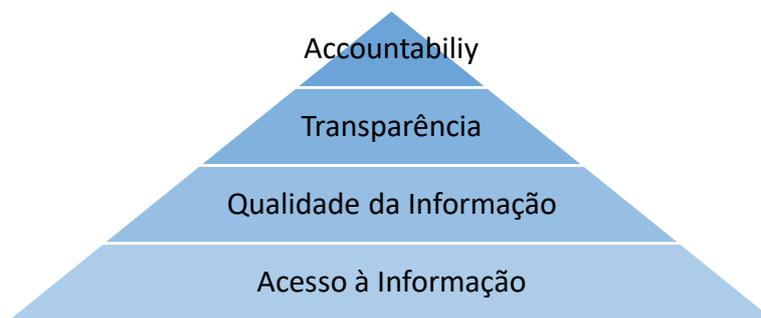
2.1.3 Qualidade da informação e as dimensões conceituais da transparência

Como visto, a concepção de transparência vai além da mera publicidade de informações. Michener e Bersch (2011) trazem que a “qualidade da informação” é uma das bases para a transparência e sua evolução. No entanto, a sua conceituação é imprecisa (OLETO, 2006) e sua avaliação é uma ciência inexata (SOUZA *et al.*, 2019). Pode-se entender a

transparência um conjunto de atributos que “atuam como variáveis que agregam valor à informação e resultam na qualidade da informação” (GUALAZZI; SANTOS; CAMPOS, 2013, p. 22).

Nessa perspectiva, Papenfuß e Schaefer (2010) colocam a “qualidade da informação” como uma das fases para se atingir a *accountability*. Os autores defendem que a *accountability* surge da linha de argumentação da teoria da agência, que afirma que os eleitores têm o direito de serem informados sobre as atividades e gastos do governo eleito. Sob esse prisma, haveria quatro passos para que a prestação de contas fosse alcançada: (1) acesso à informação; (2) qualidade da informação; (3) transparência; e, (4) *accountability (idem)*. Conforme demonstrado na Figura 7, inicialmente é necessário fornecer o acesso às informações, em seguida, garantir que essas informações possuem qualidade, e só assim seria possível se ter transparência, que, por fim, é elemento necessário para se alcançar a *accountability*.

Figura 7 – Conceito de Fases para *Accountability*



Fonte: Adaptado de Papenfuß e Schaefer (2010).

Esse modelo está em consonância com as abordagens anteriormente mencionadas de que para alcançar a transparência não basta divulgar a informação, mas também garantir sua qualidade (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019; WILLIAMS, 2015). Nessa perspectiva de dividir a transparência pública em seu valor intrínseco e valor instrumental, diversos autores enfatizam a importância das dimensões da informação para sua avaliação, ou seja, da sua qualidade. Atribui-se, então, a necessidade da informação ser oportuna, confiável (CUADRADO-BALLESTEROS, 2014), precisa, íntegra, consistente (WAND; WANG, 1996), compreensível e utilizável (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017), ou ainda, ser relevante (OECD, 2016).

Sob este prisma, Michener e Bersch (2011) trazem duas dimensões necessárias para avaliar a qualidade da transparência: (1) “visibilidade” (*visibility*), o sentido literal da transparência, ou seja, a informação estar disponível; (2) “inferabilidade” (*inferability*), o

sentido figurado da transparência, ou seja, a informação permitir que se construam conclusões. Estar visível, nessa abordagem, é condição necessária, mas não suficiente para que uma informação seja considerada transparente, sendo necessário também que a informação possa ser usada para fazer inferências (*idem*).

O foco nessas dimensões reflete a mudança de paradigma em torno do conceito de transparência ao longo do tempo, de um ponto que a visibilidade era a preocupação predominante, para a crescente importância da capacidade de inferência dos dados, como Michener e Bersch (2011) denominam. O Quadro 1 apresenta, então, a proposta dos autores para mensurar a qualidade da transparência, apesar de essa ser, inevitavelmente, uma tarefa subjetiva e, muitas vezes, incerta (*idem*).

Quadro 1 – Dimensões conceituais da transparência

DIMENSÃO	ELEMENTOS	OBSERVAÇÕES
Visibilidade (<i>visibility</i>)	Compleitude (<i>completeness</i>)	Estar público não significa estar visível. A informação necessita refletir um alto grau de completude, ou seja, o “panorama completo”.
	Encontrabilidade	Facilidade de encontrar e cruzar informações.
Inferabilidade (<i>inferability</i>)	Dados não tratados (<i>raw data</i>)	Precisão dos dados. Dados brutos referem-se a informações próximas à fonte, em sua forma mais granular, contendo um elevado nível de detalhamento.
	Verificabilidade	Verificação da informação por terceiros, internos ou externos, como controladorias e tribunais de conta.
	Simplificação	Transparência adequada ao público alvo, tornar compreensível para o público em geral (“heurística simplificadora”).

Fonte: Rodrigues (2020) e Michener e Bersch (2011).

Outro aspecto trazido por Michener e Bersch (*ibidem*) é a influência da mediação da informação e como ela afeta a sua “inferabilidade”, seja na possibilidade de verificar os dados ou mesmo na sua usabilidade. Nesse sentido, ao estudar a “transparência mediada por computadores”, Grimmelikhuijsen *et al.* (2013) apresentam três características para a informação transparente: (1) “completude”, que, assim como na visão de Michener e Bersch (2011), refere-se a se a informação é divulgada completamente, ou seja, envolve sua compreensibilidade. Não se equipara à quantidade do que é disponibilizado, mas sim à sua precisão (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2013); (2) “cor”, que concerne ao grau de positividade das informações, a fim de verificar se as informações governamentais são excessivamente positivas sobre as ações ou funcionários do governo, ou seja, até que ponto a informação é “colorida” por uma interpretação politicamente favorável (*idem*); e, por fim, (3) “usabilidade”, que diz respeito à forma como as informações são oferecidas ao público, por exemplo, sendo divulgadas em tempo hábil e em um formato compreensível (*ibidem*).

Ademais, de acordo com Fung (2013), ao analisar a transparência, deve prevalecer quatro princípios do que o autor chama de “transparência democrática”: (1) “disponibilidade”, isto é, a informação deve estar disponível aos cidadãos para que possam proteger seus interesses vitais (*idem*), de forma abundante e de fácil acesso (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018); (2) “proporcionalidade”, ou seja, a quantidade de informação disponível deve ser proporcional à ameaça que as ações representam aos interesses dos cidadãos ou aos riscos que criam para eles; (3) “acessibilidade”, o que significa que as informações devem ser fornecidas de maneira que os indivíduos possam compreender; (4) “capacidade de ação”, as estruturas políticas, sociais e econômicas devem ser organizadas de forma a permitir que indivíduos e organizações possam agir.

Essa busca por análises contingenciais das informações disponibilizadas corrobora com a ideia de que difundir dados nominais não é sinônimo de ter informações transparentes claras, e de que essa transformação exige, muitas vezes, um alto grau de investimento social, político e econômico (FOX, 2007). Nessa perspectiva, os estudos passaram a trazer a qualidade da informação para o centro das discussões sobre transparência, superando as discussões sobre os direitos de acesso à informação (MICHENER; BERSCH, 2011). Embora se deva destacar a importância de analisar a qualidade da informação, não há consenso sobre suas definições, sejam teóricas ou operacionais, tornando sua mensuração elusiva e de difícil execução (OLETO, 2006).

Na tentativa de mitigar os riscos dessa avaliação, Pipino, Lee e Wang (2002) apresentam avaliações subjetivas e objetivas da qualidade dos dados que, em outra perspectiva, podem ser utilizadas no âmbito da transparência pública, como um esforço contínuo para avaliar a informação disponibilizada. Assim, as dimensões e definições propostas pelos autores são detalhadas no Quadro 2. Portanto, tratando-se de um conceito multidimensional (WAND; WANG, 1996), mensurar a qualidade da informação, e por conseguinte, a qualidade da transparência, requer conhecimento dos princípios fundamentais subjacentes ao desenvolvimento de métricas de análise que abarquem suas dimensões (PIPINO; LEE; WANG, 2002).

Quadro 2 – Dimensões da qualidade da informação

(continua)

DIMENSÕES	DESCRIÇÃO
Acessibilidade	Se os dados estão disponíveis, ou são facilmente e rapidamente recuperáveis.
Quantidade	Se o volume de dado é apropriado
Credibilidade	Se o dado é considerado seguro e crível
Compleitude	Se não há falta de dados e se são suficientemente profundos e amplos

(conclusão)

Concisão	Se o dado é representado de forma compacta
Consistência	Se o dado é apresentado no mesmo formato
Facilidade de Uso	Se o dado é fácil de manipular e aplica-se a diferentes tarefas
Livre de Erros	Se o dado é correto e confiável
Interpretabilidade	Se o dado está em linguagem, símbolo e unidade apropriados, e possui definições claras
Objetividade	Se o dado é imparcial
Relevância	Se o dado é aplicável e útil
Reputação	Se o dado é valorizado em termos da sua fonte e conteúdo
Segurança	Se o dado é apropriadamente restrito para manter sua segurança
Tempestividade	Se o dado é suficientemente atual
Clareza	Se o dado é facilmente compreendido
Valor Adicionado	Se o dado é benéfico e oferece avanços a partir do seu uso

Fonte: Pipino, Lee e Wang (2002).

De acordo com Michener e Bersch (2011), a literatura tende a ignorar as questões relacionadas à qualidade da informação e aos incentivos daqueles que a fornecem. Os autores afirmam que as informações fornecidas por partes com interesses em “camuflar” os dados, a exemplo da relação principal-agente, ou informações altamente mediadas, precisam ser avaliadas sob o viés da “inferabilidade”. Diante do exposto, implica-se que para garantir uma transparência capaz de reduzir a assimetria informacional, sob o viés da teoria da agência, faz-se necessário a disponibilização de informação de qualidade (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018).

2.1.4 Taxonomia da transparência

Um dos desafios enfrentados por aqueles que lidam com o conceito em construção e polissêmico de transparência pública é encontrar classificações que auxiliem na discussão e operacionalização do seu uso no cotidiano da gestão pública. Diante do enredamento em definir, classificar e estabelecer os limites da transparência, Heald (2006b) elaborou o que chamou de “anatomia da transparência”, na tentativa de conceituar o termo em suas diversas acepções. Essas classificações, acrescidas das perspectivas analíticas apresentadas por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), pelos subtipos descritos por Rodrigues (2020), e pelos achados de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017), formam o que denominamos, para fins desta pesquisa, de “Taxonomia da transparência”, conforme síntese no Quadro 3.

A classificação da transparência requer uma abordagem cuidadosa, uma vez que os diferentes tipos de transparência podem se sobrepor e as fronteiras entre eles podem não estar claramente definidas, tornando impossível esgotar todas as suas possíveis dimensões

(CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). O esforço de classificação decorre da necessidade de delimitar o campo analítico, a fim de possibilitar a definição e mensuração da transparência, tanto do ponto de vista conceitual quanto instrumental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Quadro 3 – Taxonomia da transparência

CLASSIFICAÇÃO	SUBCLASSIFICAÇÃO	
Quanto à Direção	Vertical	Transparência para baixo
		Transparência para cima
	Horizontal	Transparência para dentro
		Transparência para fora
		Transparência lateral
Quanto à Variedade	Fluxo de Informação	Transparência de Eventos
		Transparência de Processos
	Tempestividade	Resultado de Políticas
		Tomada de decisão
	Efetividade	Elaboração de Políticas
		Transparência em Retrospecto
		Transparência em Tempo Real
	Transparência Nominal	
	Transparência Efetiva	
	Momento da introdução da Transparência	
Quanto à Iniciativa	Transparência Passiva	
	Transparência Ativa	
Quanto ao Objeto	Orçamentária (fiscal ou financeira)	
	Administrativa (institucional ou organizacional)	
	Política	
	Contábil	
	Social (cívica)	
	Do processo licitatório	
	Dos contratos e convênios	
	Midiática (eletrônica)	
Quanto à Restrição da Informação	Transparência Plena	
	Transparência Nominal	
	Transparência Condicionada	
	Transparência na atribuição e gestão do sigilo	

Legenda: Os campos com destaque em cor referem-se aos tipos de transparência que foram avaliados nesta pesquisa. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados de Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017); Grimmelikhuijsen e Welch (2012); Heald (2006b); Piotrowski (2017); Rodrigues (2020) e Zuccolotto e Teixeira (2019).

2.1.4.1 Quanto às direções

Nos debates sobre os benefícios e custos da transparência, usualmente as diferentes direções que a transparência pode seguir são deixadas implícitas (HEALD, 2006b). Em seus estudos, Heald (*idem*) traz quatro direções que a transparência pode assumir. As classificações abordadas nesta seção dizem respeito às direções da disponibilidade da informação, ou ainda, das análises de fluxo informacional.

De acordo com a classificação do autor, então, a transparência “para cima” (vertical) pode ser compreendida em termos hierárquicos, em que um superior hierárquico pode observar “o comportamento, a conduta e/ou os resultados” de um subordinado hierárquico. Ou seja, essa direção tem um enfoque gerencial (HEALD, 2012) e pode ser interpretada tanto como a disponibilidade de informação entre burocracia e governo, em que os “burocratas” viabilizam informações para que os agentes políticos possam fiscalizá-los (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), quanto como a relação entre cidadãos e governo (HEALD, 2012).

No sentido “para baixo” (vertical), os governados podem observar “o comportamento, a conduta e/ou os resultados” dos governantes (HEALD, 2006b). Em uma perspectiva, aqueles que estão na base da organização podem acompanhar as ações dos que estão no topo (PIOTROWSKI, 2017). Ou ainda, essa direção pode ser analisada por meio do enfoque principal-agente, em que a população/eletorado é o principal e os agentes públicos/governo são os agentes (BALDISSERA, 2018). É nessa direção que se destacam, na teoria e na prática democrática, os direitos dos governados em relação aos seus governantes, muitas vezes associados ao conceito de *accountability* (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

A terceira direção abordada por Heald (2006b) é a transparência “para fora” (horizontal), que ocorre quando o agente consegue observar o que acontece fora da organização. Por fim, a quarta direção refere-se à transparência “para dentro” (horizontal), seria a metáfora da “transparência de aquário” (MEIJER, 2015), em que os que estão fora podem observar o que está acontecendo dentro das organizações. Essa direção é fundamental nas leis de acesso à informação e também para os mecanismos de controle social que estabelecem padrões de comportamento (HEALD, 2006b), como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

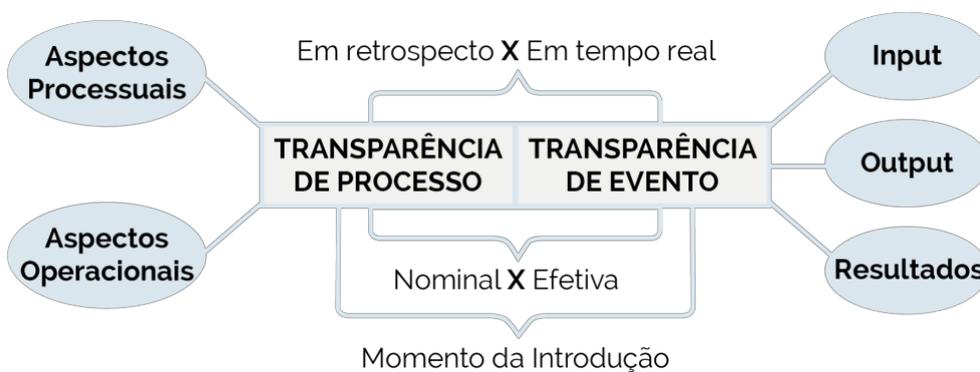
2.1.4.2 Quanto à variedade

Em outra forma de classificação, Heald (2006b) analisa a estrutura da transparência com base em três pares de variáveis dicotômicas, ilustradas na Figura 8: transparência de evento *versus* transparência de processo; transparência em retrospecto *versus* transparência em tempo real; e, transparência nominal *versus* transparência efetiva. Além disso, o autor examina uma quarta variável relacionada ao momento da introdução da transparência.

Na primeira dicotomia, evento/processo, tem-se, nas políticas públicas, a “transparência de evento” preocupada com a divulgação de (1) *inputs* (entradas), ou seja, os recursos públicos destinados a determinada atividade; (2) *outputs* (saídas), que se refere ao nível

da atividade do setor; e (3) resultados, supondo que esses sejam mensuráveis ou visíveis externamente (PIOTROWSKI, 2017). No entanto, a divulgação dos resultados é mais desafiadora, pois envolve questões subjetivas de qualidade, impacto e alcance (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Heald (2006b) conclui que, para que o governo se concentre apenas na transparência de eventos, é necessário ter medições confiáveis para os *inputs*, *outputs* e resultados; caso contrário, a atenção política pode se voltar para os sistemas de medição em si, em vez de focar nas questões de desempenho.

Figura 8 – A estrutura da transparência



Fonte: Adaptado de Heald (2006b).

Ainda que seja difícil mensurar eventos, a “transparência por processos” é ainda mais complexa de ser alcançada (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Isso ocorre porque os processos podem ser descritos, mas não são mensuráveis da mesma forma que os eventos (HEALD, 2006b). No caso da “transparência por processo”, destacam-se as regras, regulamentos e procedimentos adotados pela organização, bem como sua aplicação (PIOTROWSKI, 2017).

Em relação à dicotomia evento *versus* processo proposta por Heald (2006b), os autores Grimmelikhuijsen e Welch (2012) propuseram uma adaptação para torná-la mais adequada à pesquisa empírica no campo da administração pública (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Identificaram, assim, três principais pontos nos quais o governo determina o nível de transparência: (1) transparência dos processos de tomada de decisão, que se refere ao grau de abertura sobre as etapas tomadas para chegar a uma decisão e a lógica por trás da decisão, pode ser exemplificado no Brasil com as iniciativas de orçamento participativo.

Em seguida, (2) transparência do conteúdo das políticas públicas, que abrange as medidas adotadas, como elas visam resolver um problema, como serão implementadas e quais

serão suas implicações para os cidadãos e outros grupos interessados, como exemplificado pelas audiências públicas. E, por fim, (3) transparência dos resultados ou efeitos das políticas públicas, que envolve o fornecimento de informações, de forma tempestiva, sobre os efeitos das políticas realizadas. É o que Cucciniello, Porumbescu e Grimmelikhuijsen (2017) classificam como “transparência das atividades”.

Grimmelikhuijsen e Welch (2012) destacam que os níveis de transparência podem variar dentro de um mesmo governo local, dependendo do evento ou processo em questão. Por exemplo, um governo municipal pode estar mais disposto a fornecer informações sobre o conteúdo e as implicações de uma política já concluída do que sobre o próprio processo de tomada de decisão.

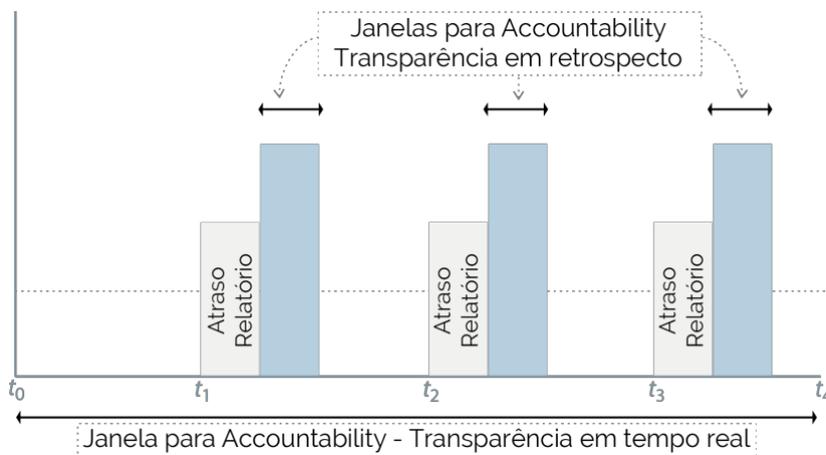
Além disso, os autores alertam que os fatores que determinam os níveis de transparência podem ser diferentes dependendo do processo ou evento. Por exemplo, em governos locais com capacidade técnica relativamente baixa, pode ser mais viável fornecer informações sobre o conteúdo da política pública do que sobre os resultados dessa política, uma vez que este último exigiria habilidades substanciais de coleta e análise de dados.

A segunda dicotomia da estrutura da transparência trabalhada por Heald (2006b) refere-se à tempestividade da transparência, ou seja, quando as informações são divulgadas (PIOTROWSKI, 2017). A “transparência em retrospecto” diz respeito à divulgação *ex post* da informação (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015), em intervalos periódicos, como nos balanços e relatórios anuais. Nesse caso, referem-se a fatos já ocorridos, que não podem ser alterados ou adequados. Já a “transparência em tempo real” refere-se ao acesso contínuo às informações, permitindo que os processos e decisões sejam modificados ou corrigidos conforme o controle social (*idem*).

Heald (2012) destaca que, na transparência em retrospecto, a janela para *accountability* é aberta apenas por períodos definidos, após o atraso provocado pela periodicidade dos relatórios, o que é considerado um arranjo menos invasivo para a organização. Em contraponto, na transparência em tempo real, a janela para *accountability* está sempre aberta e a monitoração é contínua, conforme ilustrado na Figura 9.

Determinar qual dos dois modelos, retrospectivo ou em tempo real, é mais adequado para uma atividade específica deve ser analisado de acordo com as circunstâncias (HEALD, 2006b). A transparência em tempo real, embora permita um maior controle, pode ser também mais onerosa e não permitir que a organização se concentre apenas em suas atividades produtivas (*idem*), além de apresentar problemas com informações não auditadas e sem um padrão definido (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Figura 9 – Transparência em retrospecto *versus* transparência em tempo real



Fonte: Adaptado de Heald (2012).

Por fim, a última dicotomia apresentada por Heald (2006b), a “transparência nominal” *versus* a “transparência efetiva”, que aborda a diferença entre o que é representado como acontecendo e a realidade subjacente (HEALD, 2012). Essa discrepância é chamada pelo autor de “ilusão de transparência”, quando a transparência atende a indicadores, mas as informações não são efetivamente compreendidas e utilizadas por seus destinatários (HEALD, 2018).

Fox (2007) também aborda essa lacuna, fazendo uma distinção entre “transparência clara” e “transparência opaca”. Para o autor, a transparência opaca, ou difusa, envolve a disseminação de informações que não revelam como as instituições realmente se comportam na prática, seja em termos de como tomam decisões, ou dos resultados de suas ações. Essas informações podem ser divulgadas apenas nominalmente ou podem ser reveladas, mas não são confiáveis (*idem*). Em contraponto, a transparência clara consiste na divulgação de informações que sejam úteis para as partes interessadas e que permitam, por exemplo, buscar estratégias de mudança construtiva (*ibidem*).

Essas duas classificações estão relacionadas à possibilidade da construção de *accountability*, indicando que apenas a “transparência clara” seria capaz de alcançar o seu valor instrumental (*ibidem*), conforme demonstração no Quadro 4. Utilizando a divisão bidimensional da *accountability* proposta por Schedler (1999), *answerability* e *enforcement*, ou ainda, a face suave e a dura (FOX, 2007), poder-se-ia inferir que a transparência clara seria uma forma de *accountability* suave ou, como destacado anteriormente, representaria a dimensão da *answerability*.

Diante do exposto, pode-se concluir que a transparência opaca não contribui para a construção da *accountability*, e não se pode esperar que a transparência seja capaz, por si só, de

gerar a *accountability* “dura” (FOX, 2007). Para tal, faz-se necessário ultrapassar os limites da transparência e lidar, tanto com a natureza do regime de governo, quanto com a capacidade da sociedade civil de encorajar as instituições de *accountability* a fazerem seu trabalho (*idem*).

Quadro 4 – Relação entre transparência e *accountability*

TRANSPARÊNCIA		ACCOUNTABILITY	
Opaca	Clara	Suave	Dura
Disseminação e Acesso à Informação “Valor Intrínseco”			
	“Answerability” institucional “Valor Instrumental”		
			Sanções, compensações e/ou remediação

Fonte: Adaptado de Fox (2007) e Heald (2006a).

Ainda na esteira da dicotomia “transparência nominal” *versus* “transparência efetiva”, alguns autores apresentam a distinção como “transparência formal”, relacionada principalmente à divulgação de informação apenas com base em requisitos legais, e a “transparência útil”, relacionada à divulgação do tipo de informação que realmente interessa à sociedade (CUCCINIELLO; NASI, 2014). Raupp e Pinho (2021) analisam a transparência sob a perspectiva do formalismo, destacando a discrepância entre as exigências legais e as condutas que de fato são tomadas, ou seja, o “*pays légal*” e o “*pays réel*” (O’DONNELL, 1998), aprofundando-se nos portais de transparência brasileiros e sua incapacidade de promover transparência efetiva (RAUPP; PINHO, 2021).

Sob essa ótica, os governos podem simular as virtudes políticas da transparência por meio da manipulação retórica (BALKIN, 1999). No entanto, essa transparência “simulada” não atende aos valores políticos subjacentes que motivam a transparência (*idem*). Diversamente, tem-se uma transparência que obscurece e ofusca (*ibidem*), ou seja, é uma forma de transparência que não é transparente, caracterizando a transparência opaca (FOX, 2007).

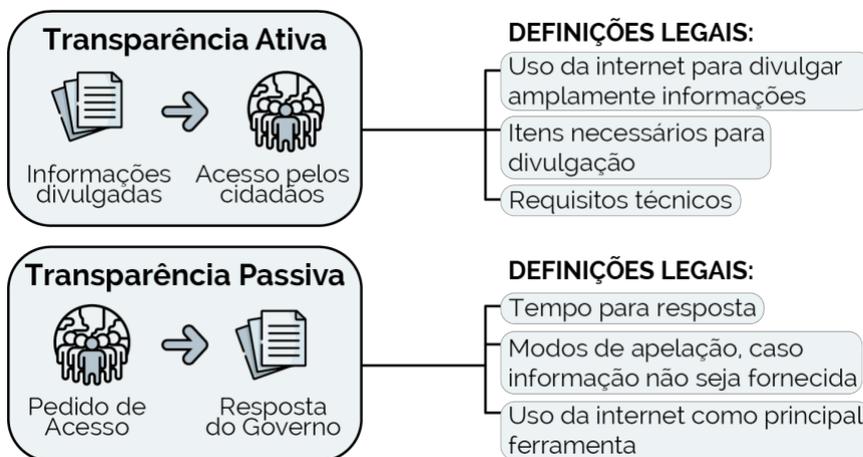
Por fim, o último ponto levantado por Heald (2006b), refere-se não apenas ao conteúdo ou à frequência da informação divulgada, mas também ao momento em que ela é disponibilizada. Ele argumenta que movimentos repentinos e imprevistos de transparência podem atrapalhar as expectativas criadas (*idem*). A escolha, por parte de um ator político, de um momento oportuno para divulgação de uma informação pode ter impactos materiais em termos de custos e benefícios, além desse controle consciente sobre o tempo poder gerar suspeitas de má intenção, justificadas ou não (*ibidem*).

2.1.4.3 Quanto à iniciativa

Na classificação da transparência quanto à iniciativa, tem-se duas formas: “transparência ativa” e “transparência passiva” (GODÍNEZ-TERRONES, 2019). A transparência ativa refere-se à divulgação sistemática e periódica de informações pelo governo (*idem*), seja de forma voluntária ou para cumprir obrigações legais (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Por outro lado, a transparência passiva diz respeito à obrigação do Estado de conceder acesso oportuno às informações mantidas pelos órgãos públicos a todos os cidadãos que as solicitarem (EMMERICH, 2004).

Conforme ilustrado na Figura 10, a legislação brasileira determina a informação mínima que deve ser disponibilizada, bem como as formas e critérios para essa divulgação e para as solicitações. A confidencialidade é, então, exceção e o acesso à informação é a regra (CORRÊA *et al.*, 2017). Entretanto, a fronteira entre o que deve ser divulgado constantemente ao público, o que deve ser divulgado apenas mediante solicitação e os documentos e dados que devem ser mantidos em sigilo ainda é difusa e há muitas violações, mesmo em termos legais (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Figura 10 – Transparência Passiva e Ativa



Fonte: Adaptado de Côrrea *et al.* (2017).

Nessa perspectiva de iniciativa, Oliver (2004) menciona a mudança de “*habitat* da transparência” (HEALD, 2006b) com a revolução das TICs, passando de uma visão majoritariamente passiva de transparência, na qual era necessário motivar as organizações a divulgar informações ou os indivíduos a buscar informações, para uma nova forma de transparência que ele chama de “imperativa” (OLIVER, 2004). Essa mudança transformou a transparência de uma mera curiosidade intelectual em um requisito da “vida real”, em tempo

real. Assim, a transparência deixou de ser uma oportunidade reativa e se tornou um requisito proativo (*idem*).

Fung, Graham e Weil (2007), seguindo essas concepções de iniciativa, dividem as políticas de transparência pública em três gerações complementares, que representam estágios históricos na evolução do acesso à informação. Na primeira geração, destaca-se o “direito de saber”, que proporciona aos cidadãos acesso a informações que o governo preferiria manter em sigilo. Na segunda geração, as políticas de transparência representam os esforços legislativos em obrigar a divulgação de informações visando reduzir riscos e melhorar os serviços. Por fim, a terceira geração, permitiria aos cidadãos iniciar o sistema de transparência, possibilitada pela revolução tecnológica, e utilizar informações profundas e variadas que atendam às suas diversas necessidades, em uma forma de “transparência colaborativa” (*idem*).

2.1.4.4 Quanto ao objeto

Outra forma de classificar a transparência pública é segundo a área do governo (objeto) que ela aclara (CUCCINIELLO *et al.*, 2015). Essa abordagem de tipologia se concentra em um conjunto de atividades relacionadas a um determinado tópico (*idem*), no entanto, apresenta limitações devido à possibilidade de sobreposição e interligação dos “objetos”. Para além disso, essa classificação não é uma lista finita, funcionando como uma tentativa de identificar e analisar as áreas mais investigadas da transparência governamental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Na literatura internacional, identifica-se uma divisão em três amplos objetos, que podem ser investigados de forma isolada ou conjunta (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017): (1) “transparência orçamentária”, que se refere à divulgação de informações sobre a situação financeira de um governo e descreve como os recursos financeiros são alocados (PINA; TORRES; ROYO, 2009); (2) “transparência administrativa”, que se relaciona à divulgação de informações pertinentes às atividades dos órgãos públicos (instituição), suas missão e atividades (CUCCINIELLO; NASI, 2014), bem como suas responsabilidades, normas e relatórios (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019); e, (3) “transparência política”, que diz respeito à abertura dos órgãos eleitos, como parlamentos ou conselhos locais, e refere-se às informações relacionadas às representações políticas (CUCCINIELLO *et al.*, 2015).

Além dessas classificações, Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) propõem o que chamam de “perspectivas analíticas”, a partir das classificações encontradas em relatórios de

órgãos internacionais. Tem-se, então: (4) “transparência contábil”, que envolve as informações patrimoniais e financeiras; (5) “transparência social” (ou cívica), que abrange informações com ênfase na cidadania e na utilidade para os cidadãos; (6) “transparência do processo licitatório”, que trata da divulgação de procedimentos para aquisições públicas; e, por fim, (7) a “transparência dos contratos e convênio” estabelecidos pelos entes governamentais.

De forma complementar à transparência por objeto, tem-se a “transparência midiática” (ou eletrônica). Esse tipo de transparência não está limitado a uma área específica do governo, mas se concentra no estudo individual ou conjunto de um ou mais objetos de transparência, com ênfase no meio eletrônico (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Ou seja, a “transparência midiática” não está diretamente focada no conteúdo específico que está sendo divulgado, mas sim no meio utilizado para sua divulgação. Com o avanço das TICs, a transparência pública passou a estar intimamente associada a essa perspectiva de informação mediada pela internet, ao movimento de dados abertos e aos portais dos governos abertos. (LOURENÇO; PIOTROWSKI; INGRAMS, 2017). Este tem sido o prisma que mais recebeu atenção da literatura nos últimos anos (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017).

2.1.4.5 Quanto à restrição da informação

Com base nos estudos de Michener e Bersch (2011) sobre a qualidade da transparência, Rodrigues (2020) propõe quatro possíveis subtipos de transparência que coexistem nas organizações públicas, conforme apresentação no Quadro 5. Esses subtipos categorizam a transparência com base na restrição da “visibilidade” e “inferabilidade” da informação. São eles: (1) transparência plena; (2) transparência nominal; (3) transparência condicionada; e (4) transparência na atribuição e gestão do sigilo.

Quadro 5 – Transparência quanto à restrição de visibilidade e inferabilidade

		VISIBILIDADE	
		MENOR	MAIOR
INFERABILIDADE	NÍVEL DE RESTRIÇÃO		
	MENOR	(1) Transparência Plena	(3) Transparência Condicionada
	MAIOR	(2) Transparência Nominal	(4) Transparência na Atribuição da Gestão do Sigilo

Fonte: Adaptado de Rodrigues (2020).

Os dois primeiros subtipos estão em consonância com as classificações discutidas anteriormente por Heald (2006b) e Fox (2007). A “transparência plena” acontece, então, quando há alto grau de visibilidade e também de inferabilidade. A “transparência plena” ocorre quando há um alto grau de visibilidade e inferabilidade, representando a transparência efetiva (HEALD, 2006b). Por outro lado, a “transparência nominal” está relacionada à visibilidade, mas com restrição na inferabilidade, atendendo às exigências legais, porém incapaz de construir a *accountability* (FOX, 2007).

Em contrapartida, a “transparência condicionada” envolve a restrição da visibilidade, mas com uma inferabilidade irrestrita. Refere-se às informações que são disponibilizadas mediante solicitação, como a transparência passiva (RODRIGUES, 2020). Utilizada com critérios adequados, ou seja, claros e justificados (*idem*), não representa, necessariamente, um cenário menor de transparência.

Por fim, a “transparência na atribuição da gestão do sigilo” refere-se à situação em que tanto a visibilidade quanto a inferabilidade são restritas. Essa forma de transparência é aplicada quando “políticas públicas democraticamente legítimas necessitem do sigilo para acontecer” (*ibidem*). No contexto brasileiro, embora essas situações sejam estipuladas por lei, faltam mecanismos amplos de verificação das restrições de acesso (*ibidem*). O assunto tornou-se especialmente relevante durante o período pandêmico, quando surgiram discussões sobre sigilo de informações, destacando a necessidade de parâmetros claros nesse sentido (CRISTÓVAM; HAHN, 2020).

2.1.5 Transparência e as tendências de gestão

Conforme descrito anteriormente, a transparência foi incorporada definitivamente no léxico das teorias de administração pública no rastro do movimento da nova administração pública (NAP). As reformas administrativas, inspiradas na NAP, instaram a necessidade de um maior grau de transparência nos serviços e atividades governamentais, com a ideia de aumentar a visibilidade e, conseqüentemente, melhorar o desempenho (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017).

Posteriormente, outras tendências de gestão, como a “nova governança pública” (NGP) e o conceito de governo aberto, também influenciaram a busca por mudanças na cultura da administração pública, visando promover maior *accountability* nas burocracias (PIOTROWSKI, 2017). A partir dessas tendências, surge no Brasil um arcabouço legal que visa fortalecer alguns eixos da administração pública, dentre eles a transparência (NETO;

CARVALHO, 2020).

2.1.5.1 A transparência na Governança Pública

A reforma da administração pública no Brasil ganhou destaque no debate acadêmico e na agenda política a partir da década de 1990 (MATIAS-PEREIRA, 2008). No início do século XXI, essa discussão se intensificou devido às transformações sociais e econômicas, que exigiam uma gestão pública mais competitiva, eficiente e, também, mais transparente (BENEDICTO *et al.*, 2013). Nesse contexto, a aplicação de práticas de governança no setor público passou a ser defendida como forma de reduzir os conflitos levantados pela teoria da agência, de melhorar o desempenho e de promover maior segurança para a sociedade (ZORZAL; RODRIGUES, 2015)

Sob essa ótica, no âmbito da administração pública, as discussões sobre transparência não podem ser desprezadas de uma abordagem sobre governança (SILVA, 2020a). Essa convergência acontece já que, na conceituação da governança pública, a literatura traz, constantemente, a ideia de transparência atrelada a ideia de uma boa gestão. Assim, a transparência, com suas possibilidades administrativas e tecnológicas, é posicionada como uma “panaceia” para melhor governança (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2017), perpassando diferentes abordagens e diversidade conceitual (TEIXEIRA; GOMES, 2019), conforme resumo no Quadro 6.

Quadro 6 – Conceitos de governança pública atrelados à transparência

AUTORES / ORGANIZAÇÃO	GOVERNANÇA PÚBLICA
Commission of the European Communities (2001)	Forma pela qual a sociedade, em sua acepção mais ampla, resolve aquilo que é do seu interesse ou é comum a todos. É a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, econômicos e financeiros, com vistas a um desenvolvimento equitativo e sustentável. (...)
Löffler (2001)	Uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que tem como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil (...)
Marini e Martins (2004)	Está centrada na questão administrativa do Estado e em sua capacidade de ação para o alcance de resultados de desenvolvimento, a partir da capacidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável. Tal capacidade técnica, financeira e gerencial deve os seguintes elementos estruturais: transparência , gestão, legalidade e responsabilidade.
Paines, Aguiar e Pinto(2018)	São mecanismos estabelecidos para o desenvolvimento de uma cultura gerencial, guiada pelos seguintes valores: eficiência, qualidade, transparência e prestação de contas ao cidadão-usuário.

Fonte: Adaptado de Teixeira e Gomes (2019). Grifo nosso.

Tanto o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), referência para o desenvolvimento de boas práticas de governança (NETO; CARVALHO, 2020), quanto o Tribunal de Contas da União (TCU), destacam a transparência como princípio inaugural da governança. O IBGC estabelece quatro princípios: transparência, equidade, *accountability* e responsabilidade (*idem*). Já o TCU, seguindo as diretrizes do Banco Mundial para o setor público, acrescenta ainda os princípios de legitimidade, eficiência e probidade (*ibidem*).

A definição de transparência nesse contexto vai além do estabelecido legalmente e engloba também a capacidade de compreender de forma ampla e completa os atos de gestão e seus resultados por meio das informações divulgadas (*ibidem*). Isso implica considerar conceitos intangíveis, como o conceito de valor (SILVA, 2020a). Portanto, a transparência, juntamente com elementos como responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência na utilização dos recursos públicos, sustentariam uma boa governança (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

Nessa perspectiva, a transparência como ferramenta de governança tem pouco valor intrínseco, sendo seu valor criado pelo seu uso (OZTOPRAK; RUIJER, 2016). Em outras palavras, a transparência, quando associada ao conceito de governança pública, é apresentada como uma solução para uma série de desafios enfrentados pela gestão, reforçando a concepção da transparência em seu valor instrumental.

2.1.5.2 A transparência no Governo Aberto

Assim como o conceito de transparência, o termo “governo aberto” vem sendo utilizado desde o século XIX e percorreu diferentes caminhos, com seus significados sendo alterados ao longo do tempo (OLIVEIRA, 2020). No entanto, foi a partir do novo milênio que o conceito ganhou relevância. Podem ser identificadas, então, três fases nas abordagens sobre governo aberto (*idem*): (1) inicialmente, o termo era utilizado para contrastar “governos restritos” com “governos abertos”, este último associado à defesa igualitária dos direitos civis e da liberdade de ação; (2) em seguida, o foco passou a ser principalmente o acesso à informação governamental, a partir dos anos 1950; (3) até chegar à compreensão atual, a partir da primeira década do século XXI, conceituando “governo aberto” como um conjunto de valores e ganhando destaque na agenda internacional.

Seguindo essa última perspectiva, Wirtz e Birkmeyer (2015) propõem uma estrutura para o governo aberto, ilustrado na Figura 11, composta por três pilares: transparência, participação e colaboração. Eles destacam que o principal objetivo da política de governo aberto

é alcançar valor público e que existem fatores externos que influenciam esse objetivo, como a *accountability*, as regulamentações, a tecnologia e a aceitação/confiança no governo. Além disso, eles demonstram que as relações entre o governo e os cidadãos (G2C) e entre o governo e as empresas (G2B) são influenciadas por esses diversos elementos, especialmente pelos três pilares do governo aberto.

Figura 11 – Estrutura do Governo Aberto



Fonte: Adaptado de Wirtz e Birkmeyer (2015).

Essa concepção baseia-se na *Open Government Initiative* implementada pelos EUA em 2009 (WIRTZ; BIRKMEYER, 2015), que, juntamente com outras experiências, como os eventos promovidos pela OECD e a experiência do *Government 2.0* na Austrália, influenciaram a realização do *Open Government Partnership* (OGP), ou “Parceria para o governo Aberto”, em 2011 (OLIVEIRA, 2020). Essa iniciativa internacional visou assumir compromissos para implementar governos abertos, com princípios que incluem: (1) promoção da transparência; (2) incentivo à participação social; (3) construção de *accountability* para combate à corrupção; e, (4) investimento em tecnologia para fortalecer a governança e melhorar a qualidade dos serviços públicos (*idem*).

O Brasil foi um dos oito países fundadores e, dentre outras medidas, comprometeu-se à realização de planos trienais pela Controladoria Geral da União (CGU) com “estratégias e atividades a serem colocadas em prática para alcançar objetivos relativos aos princípios e às diretrizes da OGP” (BRASIL, 2022b). Nas cinco edições desses planos, foram estabelecidos 123 (cento e vinte e três) compromissos, sendo 71 relacionados ao eixo da transparência. Essas ações incluem implementação e aprimoramento da tecnologia, desenvolvimento e regulamentação de dados abertos, além de ações de adequação e mapeamento da Lei de Acesso

à Informação em nível nacional e subnacional (BRASIL, 2013, 2016a, 2018a, 2019a, 2022b).

Os esforços da OGP influenciaram, então, iniciativas nos países e contribuíram para a compreensão do governo aberto tanto pela gestão quanto pela literatura (OLIVEIRA, 2020). Entretanto, à semelhança de outros termos “guarda-chuva” discutidos anteriormente, como *accountability* e governança pública, ainda há confusão quanto aos significados de governo aberto, influenciados por diferentes correntes de pensamento (*idem*). Existem abordagens que equiparam governo aberto à transparência, ao governo eletrônico (*e-government*) e, ainda, aos dados governamentais abertos (DGA), ou *open government data* (LOURENÇO; PIOTROWSKI; INGRAMS, 2017).

É importante esclarecer que, em todas as concepções, a transparência é um pilar fundamental para o governo aberto, e o enfoque na abertura do governo promoveu o estímulo à transparência, fortalecendo, por exemplo, iniciativas de leis de acesso à informação. No entanto, como mencionado, o governo aberto envolve outros princípios, como participação e colaboração. O mesmo ocorre com as ideias de governo eletrônico e DGA, que se concentram nos aspectos tecnológicos e na utilização dessas tecnologias nos serviços públicos (*idem*).

Dentro do contexto do governo aberto, a transparência está intrinsecamente associada ao movimento de dados abertos, o que confunde “a distinção entre as **tecnologias** de dados abertos e as **políticas** de governo aberto” (YU; ROBINSON, 2012, grifo nosso), concentrando-se nos aspectos técnicos da disponibilização de dados. O movimento de DGA estabeleceu oito princípios, que serviram de base para legislações de acesso à informação em todo o mundo. De acordo com essa lista, os dados governamentais abertos deve ser: (1) completo, (2) primário, (3) tempestivo, (4) acessível, (5) processável por máquina, (6) não discriminatório, (7) não proprietário e (8) livre de licença, ou seja, restrição de uso (OGD, 2007).

2.1.6 Normatização da transparência no Brasil

Na esteira do *Open Government Partnership* (OGP), o Brasil promulgou em 18 de novembro de 2011 a lei nº12.527, conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI), que desempenhou um papel fundamental na promoção da transparência nacional. A LAI faz parte de um arcabouço de marcos institucionais e legais, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 – CF/88. Esses marcos podem ser destacados como uma tentativa de construir a “*answerability*” no país (SACRAMENTO; PINHO, 2016), conforme resumo apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Marcos legais e institucionais para a transparência no Brasil

(continua)

PERÍODO	MARCO	COMENTÁRIO
1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)	Para além do princípio constitucional da publicidade, versa sobre o acesso à informação pública nos incisos XIV e XXXIII do art. 5º; II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216.
1991	Lei dos Arquivos (Lei nº8.159/1991)	Estabelece a política nacional de arquivos públicos, colocando a gestão documental como instrumento de apoio à administração, à cultura, ao desenvolvimento científico e de informação.
1992	Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº8.429/1992)	Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, dentre eles a negativa de publicidade.
1993	Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93)	Estabelece os procedimentos para compra pública, e a publicidade dos atos, como da relação das compras realizadas mensalmente e dos editais.
1996	Lei nº 9.265/96	Dispões sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, inclusive os pedidos de informação ao poder público.
1997	<i>Habeas Data</i> (Lei nº9.507/97)	Dispõe sobre o rito processual para o direito de acesso à informação.
1998	Lei das Contas Públicas (Lei nº 9.755/98)	Tornou obrigatória criação de “homepage” na “Internet”, pelo TCU, para divulgação dos dados e informações sobre as contas públicas.
1999	Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/1999)	Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Obriga a divulgação de todos os atos administrativos.
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº101/2000)	Apesar de impulsionada pela política fiscal, a LRF possibilitou também maior transparência em relação aos gastos públicos e aumentou a disponibilidade das informações públicas (PRAÇA; TAYLOR, 2014). Trata especificamente da transparência no capítulo IX, art. 48 e art. 48-A, com obrigação de divulgação de relatórios.
2002	Decreto nº 4.073/2002	Regulamenta a lei dos arquivos, com a política nacional de arquivos públicos e privados. Cria o Sistema Nacional de Arquivos (SINAR), que deve, entre outras competências, promover a gestão, a preservação e o acesso às informações.
2002	Lei nº 10.520/2002	Institui a modalidade de licitação pregão para bens e serviços comuns. Prevê sua realização em formato eletrônico, possibilitando maior controle e transparência através do uso das tecnologias de informação.
2003	Lei nº 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)
2003	Decreto nº 4.829/2003	Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), sobre o modelo de governança da Internet no Brasil. Dentre outras determinações, o CGI.br é responsável pelas diretrizes para a utilização dos domínios “.gov.br”, destinado ao Governo Brasileiro (Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), ao MPF, aos Estados e ao DF. Excetuados os órgãos da esfera federal, estabeleceu que os demais deveriam ser alojados sob a sigla do Estado correspondente (ex: UF.gov.br). Para tal, exige-se o CNPJ e a autorização do Ministério do Planejamento, regulamentações constantes na Resolução CGI.br/RES/2008/008/P e posteriormente na Resolução CGI.br/RES/2017/031.
2003	Controladoria Geral da União (CGU) (Lei nº 10.683/2003)	A CGU cumpre papel chave no monitoramento do cumprimento da transparência por parte da administração pública (DIÓGENES, 2021).
2005	Portal da Transparência (Decreto nº5.482/2005)	Divulgação de dados e informações orçamentárias e financeiras na internet. <u>Âmbito do executivo federal.</u>
2006	Decreto nº 5.687/2006	Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, trata em seu teor sobre a promoção de transparência.

(continuação)

2007	SICONV (Decreto nº 6.170/2007)	Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, cria o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), possibilitando maior agilidade e transparência.
2009	Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009)	Adiciona dispositivos à LRF que tratam sobre a “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009).
2010	SISTEMA (Decreto nº 7.185/2010)	Versa sobre a qualidade da informação e do sistema no âmbito da LRF, foi substituída em 2020 com a introdução do SIAFIC. Detalha quais informações de gastos e receitas devem ser disponibilizadas.
2011	Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2011)	Estabelecimento “da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” (BRASIL, 2011a), confere regras para disponibilização das informações na internet, para os pedidos de acesso à informação, bem como, para o sigilo. Revogou a Lei nº 11.111/2005 sobre o acesso a documentos públicos.
2011	Comissão Nacional da Verdade (Lei nº 12.528/2011)	Criou a Comissão Nacional da Verdade.
2012	Decreto nº 7.724/12	Regulamenta a LAI no <u>âmbito do executivo federal</u> , com um conjunto de condutas. Foi alterado posteriormente pelo Decreto nº 9.690/2019
2012	Decreto nº 7.845/12	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo. Anteriormente a matéria foi disciplinada pelos decretos nº 4.553/2002 (“decreto do sigilo eterno”), nº 2.134/1997 (categoria de documentos públicos e sigilosos e o acesso a eles) e nº 99.347/1990 (salvaguarda de assuntos sigilosos).
2014	Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014)	Disciplina o uso da internet no Brasil, e estabelece como diretrizes de atuação do poder público “estabelecimento de mecanismos de governança multiparticipativa, transparente, colaborativa e democrática” (BRASIL, 2014, Inc. I, Art. 24)
2014	Política Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243/2014)	Instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), que apresentou como uma das diretrizes “direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige” (BRASIL, 2014b, Inc. IV, Art. 3º). Foi, entretanto, revogada pelo decreto nº 9.759/2019.
2016	Dados Abertos (Decreto nº 8.777/2016)	Instituiu a política de dados abertos no <u>âmbito do executivo federal</u> visando “aprimorar a cultura de transparência pública” (BRASIL, 2016b).
2016	Lei Complementar nº 156/2016	Altera o art. 48 da LRF, trazendo a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público” (BRASIL, 2016c)
2017	Lei nº 13.460/2017	Lei da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, estabelece a ouvidoria em todos os entes e a carta de serviço, com obrigação de publicação dessa em sítios na internet.
2017	Decreto nº 9.094/2017	Prevê a racionalização de exigências e troca de informações e institui a Carta de Serviços ao Usuário, prevendo maior transparência do rol de serviços prestados por cada órgão.
2017	Governança (Decreto nº 9.203/2017)	Estabelece sobre a política de governança no <u>âmbito do executivo federal</u> , coloca a transparência como um dos seus princípios.
2018	Decreto nº 9.468/2018	Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão consultivo, integrante da CGU, para debater e sugerir medidas que visam, entre outros objetivos, fomentar a transparência e o acesso à informação pública no <u>âmbito do executivo federal</u> . Revogou o Decreto nº 4.923/2003, que instituiu o conselho.

(conclusão)

2018	Segurança da Informação (Decreto nº 9.637/2018)	Dispõe sobre a governança da segurança da informação, versando sobre o sigilo de dados e sua proteção.
2018	Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei nº 13.709/2018)	Dispões “sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (BRASIL, 2018b), prevendo transparência para essas atividades. Tem como fundamentos o respeito à privacidade e também a liberdade de informação.
2019	Decreto nº 9.756/2019	Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais no âmbito do executivo federal, centralizando informações institucionais, notícias e serviços públicos.
2019	Decreto nº 9.903/2019	Altera o decreto sobre dados abertos, acrescentando a livre utilização dos dados (livre licença), no âmbito do executivo federal.
2019	Decreto nº 10.046/2019	Dispõe sobre a governança no compartilhamento de base de dados no âmbito do executivo federal, com suas obrigações e procedimentos, e instituiu o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados
2019	Governo Aberto (Decreto nº 10.160/2019)	Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto (CIGA) no âmbito do executivo federal. Apresenta diretrizes como aumento da disponibilidade de informação sobre as atividades governamentais e uso da tecnologia para o aumento da transparência.
2020	Decreto 10.332/2020	Estratégia de governança digital, no âmbito do executivo federal. Reformula os canais de transparência, dados abertos e ouvidoria ao portal único “.gov.br”, bem como, objetivou ampliar e melhorar a qualidade da base de dados abertos. (Revogou o Decreto nº 8.638/2016, que instituiu a política de governança digital)
2020	SIAFIC (Decreto nº 10.540/2020)	Institui o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC) em todos os entes, em substituição ao SISTEMA. Na seção II versa sobre os “requisitos de transparência da informação”, com exigências como informações na internet em tempo real e pormenorizadas.
2021	Emenda Constitucional nº 109/2021	Altera a CF/88 e estabelece que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados.
2021	Nova lei de licitações e contratos (Lei nº 14.133/2021)	Substitui a Lei 8.666/93, coloca a transparência como um dos seus princípios

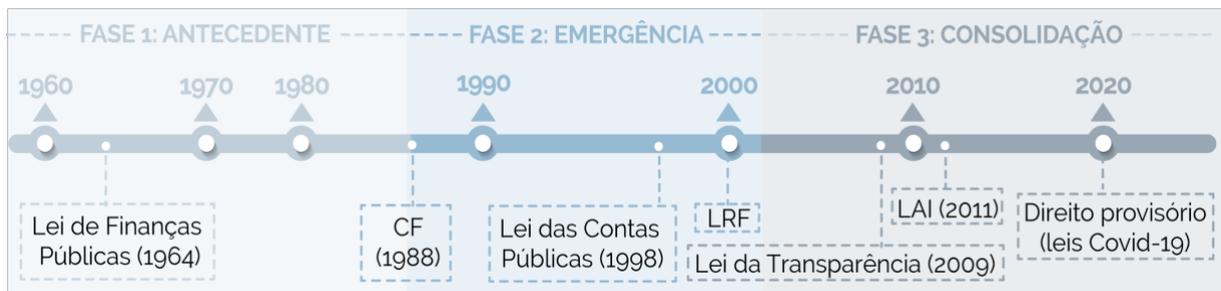
Legenda: Os campos com destaque em cor referem-se aos decretos normativos, considerados por esta pesquisa, como mais relevantes nos estudos de transparência. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados de Alves (ALVES, 2019); Bernardes, Santos e Rover (2015); CGI.br (2008, 2017), Diógenes (2021); Praça e Taylor (2014); Sacramento e Pinho (2016); bem como, da legislação disponível no site <http://www.planalto.gov.br> (BRASIL, 1988, 1990, 2000, 2002b, 2002c, 2002a, 2003b, 2003a, 2003d, 2003c, 2005b, 2005a, 1991, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011a, 2011b, 2012a, 2012b, 2014b, 2014a, 1992, 2016b, 2016d, 2016c, 2017a, 2017b, 2017c, 2018d, 2018b, 2018c, 2019d, 1993, 2019b, 2019e, 2019f, 2019c, 2020d, 2021b, 1996, 1997a, 1997b, 1998, 1999).

Destaca-se, nos marcos apresentados no quadro a CF/88 impulsionada pela tentativa de mudar a cultura do sigilo que dominou as instituições públicas brasileiras durante as duas décadas do regime militar (KASYMOVA; FERREIRA; PIOTROWSKI, 2016). A constituição foi, portanto, catalisadora para as mudanças implementadas, auxiliando na criação de um novo ordenamento jurídico nacional que visa os ideais de governança pública e governo aberto, logo, traz mecanismos para ampliação da transparência (SACRAMENTO; PINHO, 2016).

Estead no trabalho de Barros (2008) e, posteriormente, no de Bernardes, Santos e

Rover (2015), pode-se visualizar a regulamentação do acesso à informação e, de forma mais ampla, da transparência no Brasil, por fases, conforme ilustrado na Figura 12. A primeira fase, anterior à CF/88, aborda de forma superficial a temática, sem existirem mecanismos para sua efetividade. Destacam-se a Lei nº 4.320/1964, Lei de Finanças Públicas (BRASIL, 1964), como marco do orçamento e contabilidade, e o Decreto nº 83.936/1979, que simplificou a exigência de documentos.

Figura 12 – Cronologia da legislação brasileira relacionada à transparência



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base em Barros (2008) e Cirqueira (2019).

Em uma segunda fase, a partir da CF/88 até o início dos anos 2000, inicia-se a “emergência de legislação relacionada com transparência” (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015). Esses normativos tiveram maior foco no tratamento das informações, como a Lei dos Arquivos Públicos e o *Habeas Data*, além da transparência das informações fiscais, como a Lei das Contas Públicas e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por fim, em uma terceira fase, ocorreu a promulgação de leis com vistas a “consolidar a transparência e direito de acesso à informação”, com amplo uso das tecnologias de informação e comunicação (BARROS, 2008).

Observa-se, portanto, que esse processo tem sido construído de forma estratificada, na tentativa de introduzir, de forma gradual e lenta, a cultura de *accountability* no país (SACRAMENTO; PINHO, 2016). A ausência de rupturas aflora a ideia do “formalismo democrático”, trazida por Campos (1990), refletindo a tendência exagerada de ênfase em normas, prescindindo do seu devido cumprimento. Ademais, a existência de um emaranhado legal permite a acumulação de fenômenos, persistindo características burocráticas e patrimonialistas (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

A efetividade do normativo existente depende, portanto, da mobilização e emprego de esforços para manter os avanços institucionais e, especialmente, reduzir os riscos de retrocesso (SACRAMENTO; PINHO, 2016). Em contraponto, a construção normativa que vem sendo

realizada desde a promulgação da CF/88 também sugere que a LAI não foi uma manifestação isolada e que a ideia de transparência vem permeando o sistema legal e institucional brasileiro (CUNHA FILHO, 2018).

Como relevante do ponto de vista institucional, destaca-se a criação da Controladoria-Geral da União (CGU), responsável por diversas iniciativas visando uma gestão transparente. Como exemplos, podem ser mencionados o Portal da Transparência, a produção de guias de orientação sobre transparência para os órgãos públicos e a implementação da Escala Brasil Transparente (EBT), que tem como objetivo monitorar o nível de transparência em âmbito nacional (DIÓGENES, 2021).

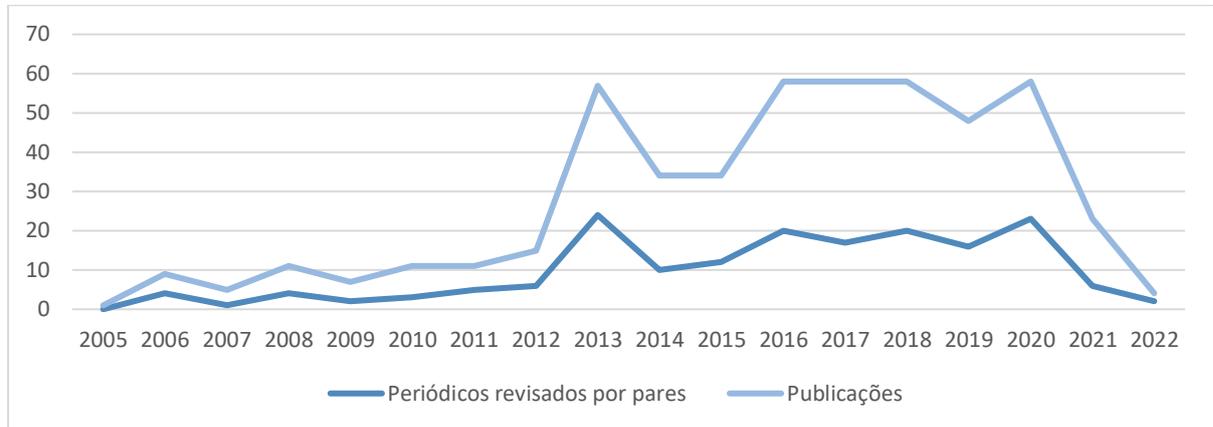
No âmbito constitucional, destacam-se as leis que visam atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, com relação ao acesso à informação. Podem ser mencionadas: (1) a Lei de Licitações e Contratos, em 1993, e a nova edição em 2021, estabelecendo os preceitos para as aquisições públicas e garantindo procedimentos transparentes; (2) a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, visando a gestão fiscal responsável com a redução da opacidade, especialmente orçamentária e de execução financeira (LUQUE; SILVA, 2004) e, complementarmente, a Lei da Transparência, em 2009, que alterou a LRF, trazendo a obrigatoriedade de publicação online em tempo real. Por fim, (3) a Lei de Acesso à Informação (LAI), pautada em valores democráticos mais profundos, em oposição ao enfoque financeiro e orçamentário até então (SACRAMENTO; PINHO, 2016), com a ampla indicação de transparência.

Após a promulgação da Lei da Transparência e da LAI, verificou-se um crescente interesse científico em transparência pública no Brasil. Em levantamento no portal “Periódicos CAPES” (CAPES, 2022), observa-se que entre 2000 e 2010 foram identificadas quatorze pesquisas com o termo “transparência pública” ou “transparência governamental” em seus campos indexados – título, resumo e palavras-chave. Já na década seguinte, entre 2011 e 2021, a mesma busca resultou em 159 estudos, conforme detalhamento no Gráfico 1, com pico em 2013, logo após a entrada em vigor das referidas leis, em maio de 2012 (LAI) e, de forma completa, maio de 2013 (Lei da Transparência).

Outras pesquisas corroboram com esse achado, tanto em âmbito nacional (DIÓGENES, 2021; LIMA; BRANDÃO, 2020; MARINO *et al.*, 2017; PINTO FILHO; FINGER; PINTO, 2021), quanto internacionalmente (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017). Esse aumento pode ser explicado pela série de fatores já abordados, tais como a mudança de perspectiva gerencial na administração pública e o desenvolvimento das TICs. Especificamente, no nível local, o advento da LAI trouxe a

perspectiva de mensuração dos níveis de transparência e impulsionou pesquisas empíricas nesse campo (FENNER, 2020).

Gráfico 1 – Publicações sobre transparência no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base em pesquisa feita no portal eletrônico <https://www.periodicos.capes.gov.br>.

2.1.6.1 Lei de Acesso à Informação (LAI)

A CF/88 instituiu, no seu artigo 37, a publicidade como um dos cinco princípios da administração pública, em conjunto com a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Ademais, o acesso à informação foi disciplinado em outras passagens da constituição, como no § 2º do art. 216 (acesso a documentos públicos) e no art. 5º, incisos XIV (acesso à informação pública – transparência ativa) e XXXIII (requerimento de informação pública – transparência passiva), que previam:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes)

(...)

XIX - é assegurado a todos o **acesso à informação** e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

(...)

XXXIII - todos têm direito a **receber dos órgãos públicos informações de seu interesse** particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988, grifo nosso)

O processo de regulamentação dessa previsão constitucional, entretanto, foi longo, com iniciativas desde a década de 1990, e com a conclusão apenas em 2011, ao ser publicada a LAI (CUNHA FILHO, 2019). A LAI “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações” (BRASIL, 2011a, Art. 1º). Subordina-se a ela, também, o poder executivo, as autarquias,

fundações e empresas públicas, empresas de economia mista, bem como, entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos (*idem*).

Conforme ilustrado na Figura 13, no primeiro capítulo, a LAI traz cinco diretrizes para assegurar o direito ao acesso à informação, consoante os princípios básicos da Administração Pública. Essas diretrizes têm relação direta com os pilares trazidos pela OGP, como transparência, tecnologia, *accountability* e participação social.

Figura 13 – Diretrizes da Lei de Acesso à Informação



Fonte: Adaptado de Enap (2015).

Ainda na sua primeira divisão, no art. 5º, a LAI estabelece que a informação “será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (BRASIL, 2011a, Art. 5º). Trata, assim, da qualidade da informação e, de forma distinta da literatura acadêmica, coloca a transparência como uma das dimensões da informação (DIÓGENES, 2021). Ademais, a LAI é composta por quarenta e sete artigos, organizados em seis capítulos, conforme resumo constante no Quadro 8.

Quadro 8 – Estrutura da Lei de Acesso à Informação

(continua)

CAPÍTULO	SEÇÃO	ARTIGOS	COMENTÁRIOS
I – DISPOSIÇÕES GERAIS		Art. 1º ao Art. 5º	Estabelece a quem se aplica a lei, suas diretrizes e um glossário dos termos utilizados. Por fim, traz as qualidades necessárias para o acesso à informação: objetividade, agilidade, transparência, clareza e inteligibilidade.
II – DO ACESSO À INFORMAÇÃO E DA SUA DIVULGAÇÃO		Art. 6º ao Art. 9º	Trata do conteúdo que deve ser divulgado, e como deve ser divulgado, exigindo sítio na internet, com exceção dos municípios com menos de 10.000 habitantes.

(conclusão)

III – DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	Seção I – Do Pedido de Acesso	Art. 10 ao Art. 14	O capítulo versa sobre a transparência passiva, estabelecendo que não deve haver barreiras ao pedido de informação, que pode ser feito por qualquer interessado. Ademais estabelece os prazos e formas para as respostas e recursos
	Seção II – Dos Recursos	Art. 15 ao Art. 20	
IV – DA RESTRIÇÃO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	Seção I – Disposições Gerais	Art. 21 e Art. 22	O capítulo trata das exceções, ou seja, de como acontece a classificação da informação sigilosa, estabelecendo as competências, os prazos e classificações. Estipula três tipos possíveis: I – Ultrassecreta (competência do presidente, vice, ministros e chefes forças armadas) II – Secreta (à competência somam-se os titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista) III – Reservada (os anteriores, acrescidos das direções e chefias). Versa ainda sobre a proteção das informações pessoais
	Seção II – Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	Art. 23 e Art. 24	
	Seção III – Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Art. 25 e Art. 26	
	Seção IV – Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	Art. 27 ao Art. 30	
	Seção V – Das Informações Pessoais	Art. 31	
V – DAS RESPONSABILIDADES		Art. 32 ao Art. 34	Trata da conduta do agente público e a possível responsabilização pelo descumprimento da LAI
VI – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS		Art. 35 ao Art. 47	Disposições finais, estabelecimento da vigência da lei e, dentre outras normatizações, estabelece que os estados e municípios devem regulamentar a lei.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base na LAI (BRASIL, 2011a)

No Capítulo II, ao assegurar a gestão transparente e a proteção da informação, traz que a informação deve ser primária, íntegra, autêntica e atualizada (BRASIL, 2011a, inc. IV, Art. 7º). Elenca também seis grupos de informações mínimas que devem constar nos sítios na internet (*idem*, §1º Art.8º): (1) estrutura organizacional, com contatos e horários; (2) repasses e transferências de recursos financeiros; (3) registro das despesas; (4) procedimentos de contratação; (5) dados para acompanhamento de políticas públicas; e, (6) respostas às perguntas mais frequentes da sociedade. A esse rol, acrescentam-se as exigências da LRF, quanto às informações de receita e os relatórios contábeis financeiros e orçamentários (BRASIL, 2009). Assim, utilizando a dicotomia proposta por Heald (2006b), as legislações trazem determinações tanto para uma “transparência em retrospecto”, quanto para a “transparência em tempo real”.

Expandindo para as classificações de transparência vistas na seção 2.1.4.4 desta dissertação, o quadro normativo também estabelece as tipologias de “transparência por objeto” obrigatórias e as determinações de “transparência midiática”. Nesse sentido, ainda no Art. 8º, em seu §3º (BRASIL, 2011a), a lei institui os requerimentos técnicos dos sítios na internet para

divulgar as informações listadas. E no seu parágrafo seguinte, a LAI limita as obrigações elencadas aos municípios com mais de 10.000 habitantes (BRASIL, 2011a).

Conforme exposição no Quadro 9, os requisitos técnicos descritos na lei se coadunam com as dimensões da qualidade da informação e os princípios dos Dados Governamentais Abertos (DGA). Dos oito princípios, elencados na seção 2.1.5.2 desta dissertação, apenas o “livre de licença” não tem previsão legal. No âmbito da Administração Pública Federal (APF), entretanto, tal princípio foi estabelecido posteriormente, através do Decreto 9.903/2019 (BRASIL, 2019g).

Quadro 9 – Requerimentos Técnicos estabelecidos na LAI

INCISIO ART. 8º, §3º LAI	PRINCÍPIO DGA (OGD, 2007)	DIMENSÃO QI (PIPINO; LEE; WANG, 2002)	DIMENSÕES CONCEITUAIS (MICHENER; BERSCH, 2011)
I – Conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão	(4) Acessível (6) Não-Discriminatório	Acessibilidade; Concisão; Objetividade; Clareza; Interpretabilidade	Encontrabilidade; Simplificação
II – Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações	(5) Processável por máquina (7) Não proprietário	Facilidade de Uso	-
III – possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina	(5) Processável por máquina	-	-
IV – Divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação	(1) Completo (2) Primário	Consistência	Dados não tratados
V – Garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso	-	Credibilidade; Livre de Erros	Verificabilidade
VI – Manter atualizadas as informações disponíveis para acesso	(3) Tempestivo	Tempestividade	-
VII – Indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio	(1) Completo (4) Acessível	-	-
VIII – Adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência	(6) Não-Discriminatório	-	-

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base em Corrêa *et al.* (2017); Michener e Bersch (2011); Open Government Data (2007) e Pipino, Lee e Wang (2002).

Ademais, das dimensões conceituais, trazidas por Michener e Bersch (2011), e da

qualidade da informação previstas por Pipino, Lee e Wang (2002)⁷, não se verifica nesse parágrafo o elemento “completude”. Entretanto, o mesmo está exposto nas diretrizes da LAI, ao prever divulgação independente de solicitação, a transparência como regra e o sigilo como exceção (art. 3º), e a possibilidade de responsabilização pelo fornecimento deliberado de informações incompletas (inc. I, art. 32).

Acrescidas às dimensões da QI identificadas no Art. 8º, em seu §3º, tem-se, ainda, a previsão na LAI de outros elementos, nomeadamente: “reputação” ao prever a autenticidade e integridade da informação (inc. IV, art. 7º), “segurança”, prevista no art. 26 sobre o tratamento de informação e, por fim, “relevância” e “valor adicionado”, descritas na diretriz de promoção do controle social (inc. V, art. 3º). Destarte, a única dimensão da QI trazidas por Pipino, Lee e Wang (2002) que não se verifica abordada na legislação refere-se à “quantidade”, haja vista não haver previsão sobre a adequação do volume de dados.

Finalizando o Capítulo II, no art. 9º, a LAI prevê a realização de audiências ou consultas públicas para incentivar a participação popular e cria, ainda, o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC). O SIC deve existir tanto fisicamente, como eletronicamente (E-SIC), sendo necessária capacidade técnica para registro e acompanhamento das solicitações por parte dos cidadãos (BRASIL, 2011a). Esse será o setor para atender os cumprimentos da transparência passiva, com os procedimentos tratados extensivamente no Capítulo III da lei.

Figura 14 – Procedimentos de Acesso à Informação



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base na LAI (BRASIL, 2011a)

⁷ As dimensões conceituais e os elementos da qualidade da informação foram abordados de forma mais abrangente na seção 2.1.3 desta dissertação.

O referido capítulo, sobre os procedimentos de acesso à informação, institui prazos para resposta e para os recursos, bem como, determinações quanto a despesas e procedimentos para solicitação, conforme resumo da Figura 14. Destaca-se, ainda, no âmbito da transparência passiva, o inciso III do Art.30, que traz a obrigatoriedade de relatórios estatísticos anuais com a quantidade de pedidos recebidos, atendidos e indeferidos.

A seção seguinte, Capítulo IV, versa sobre as condições para o sigilo da informação, conforme resumo no Quadro 10, determinando quem pode solicitar sigilo às informações e os procedimentos para tal. Por fim, o Capítulo V traz as disposições finais, com destaque para o Art. 45 que determina que os estados e município devem estabelecer legislação própria para constituir regras específicas e, especialmente, instituir os órgãos responsáveis pela supervisão da execução do estabelecido na LAI. Na esfera da APF, o Decreto 7.724/12 regulamentou a LAI, trazendo as especificidades de divulgação de informação e, também, colocando a CGU como órgão responsável pelo monitoramento da execução da lei.

Quadro 10 – Classificação da informação no Brasil



CONFIDENCIALIDADE	PRAZO DE RESTRIÇÃO	ACESSO	SEGURANÇA
Pessoal	100 anos (Inc. I, §1º, art. 31, LAI)	Restrito	Privada
Ultrassecreta	25 anos (Inc. I, §1º, art. 24, LAI)		Social ou do Estado
Secreta	15 anos (Inc. II, §1º, art. 24, LAI)		
Reservada	5 anos (Inc. III, §1º, art. 24, LAI)		
Pública	Inexistente	Irrestrito	Livre (sem exceções)

Fonte: Baseado em Melo (2019).

A literatura tem demonstrado que as Leis de Acesso à Informação são o epicentro legal para um nível básico de transparência (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019), contribuindo efetivamente para seu aumento (GRIMMELIKHUIJSEN; PIOTROWSKI; VAN RYZIN, 2020). Em um contexto mais amplo, a disseminação dessas leis é vista como uma iniciativa para promoção de *accountability* no setor público (PIOTROWSKI, 2017).

Contudo, usualmente associa-se o cumprimento da LAI apenas ao estabelecimento de “portais eletrônicos” que, sozinhos, não são capazes de garantir mais transparência, seja por dificuldades técnicas ou de análise, como a falta de padronização e alto volume de dados (HEISE; NAUMANN, 2012). Esses espaços, sob essa ótica, são construídos não para satisfazer as necessidades dos usuários e sim para atender as exigências legais (GODÍNEZ-TERRONES, 2019), o que, não necessariamente, tem o mesmo significado (CUCCINIELLO; NASI, 2014). Tem-se, assim, uma transparência nominal (HEALD, 2006b), na qual os portais não são capazes de promover controle social, funcionando como meros “murais eletrônicos” (RAUPP; PINHO,

2013).

Margetts (2006) defende que, se por um lado esses espaços virtuais: (1) ajudaram a implementação das leis de acesso à informação, tornando amplamente disponíveis dados anteriormente confinados a uma esfera; (2) automatizaram e “digitalizaram” procedimentos; e, (3) tornaram os governos mais acessíveis, haja vista, que quando a sociedade se tornou mais acostumada a encontrar informações na internet, os governos tiveram que se adequar às novas exigências. Por outro lado, há barreiras para a transparência promovida pelos portais eletrônicos: (1) pela complexidade que uma injeção grande de tecnologia traz, com a incapacidade de uso por parte da população; (2) pela dificuldade de compreensão da linguagem utilizada; e, (3) pela própria quantidade de informação disponibilizada que pode levar à confusão.

Sob essa ótica, tem-se que, para promover a transparência através de um “governo digital”, é necessário, também, a existência de uma “sociedade digital” (MARGETTS, 2006). No Brasil, embora 83% dos domicílios tivessem acesso à internet em 2021 (CETIC.BR, 2022), ainda persistem diferenças significativas em relação à qualidade, influenciadas pela classe social e pelo nível de educação. Essas diferenças podem ser atribuídas a fatores como a falta de computador, o uso exclusivo de dispositivos móveis, velocidade e pacote de dados insuficientes, bem como a falta de conhecimento sobre como realizar determinadas atividades (*idem*). Quanto ao uso dos serviços públicos *online*, houve um avanço no país impulsionado pelo período de pandemia, com 85% em 2021, em comparação a 68% em 2019 (*ibidem*). No entanto, a busca por informações não figura entre as principais demandas nesse contexto (*ibidem*).

Em termos de “robustez legal” (MICHENER; NICHTER, 2020), a LAI brasileira encontra-se no quadrante superior (posição 29 de 136) do *Global Right to Information Rating* (CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY, 2022a), principal ferramenta de avaliação da força dos marcos legais de acesso à informação (*idem*, 2022b). Entretanto, a força da legislação não garante uma transparência efetiva, encontrando muitos obstáculos para sua concretização, ou seja, uma transparência *de jure*, não consegue, necessariamente, assegurar uma transparência *de facto* (HOOD, 2006b; MICHENER; NICHTER, 2022).

2.2 TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS

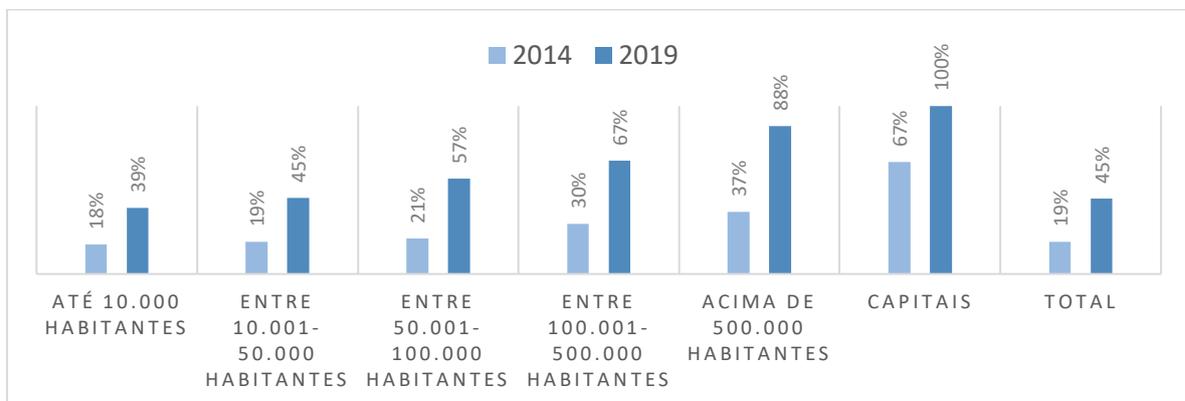
Embora existam desafios para alcançar a transparência efetiva em todas as esferas, é no nível local que esses desafios se tornam ainda maiores (MICHENER; CONTRERAS;

NISKIER, 2018). A literatura tem demonstrado extensivamente que tanto a implementação quanto o cumprimento adequado da transparência no nível subnacional são deficientes e apresentam falhas (*idem*).

Em virtude da descentralização trazida pela CF/88 (CAMPOS, 1990), os governos locais do Brasil, apesar de obrigados a seguir a LAI em nível federal, possuem autonomia financeira, legislativa e na execução das políticas (ARRETCHE, 2010). Essa detenção de autoridade legal pelos entes municipais e estaduais, então, tem dificultado a capacidade de regulação por parte dos órgãos de controle centrais (FERNANDES *et al.*, 2020a).

Estudos apontam que o compromisso político por parte dos governos federais é um fator determinante para a promoção de transparência nos níveis subnacionais (NEUMAN, 2009; PIOTROWSKI *et al.*, 2009). Além disso, autoridades centrais com poderes vinculantes podem ter impactos substanciais na transparência governamental nas outras esferas, não só para legislar sua implementação, mas aplicando ferramentas de sanção e, nos anos iniciais, de orientação (PIÑA; AVELLANEDA, 2018).

Gráfico 2 – Normatização da LAI nos municípios



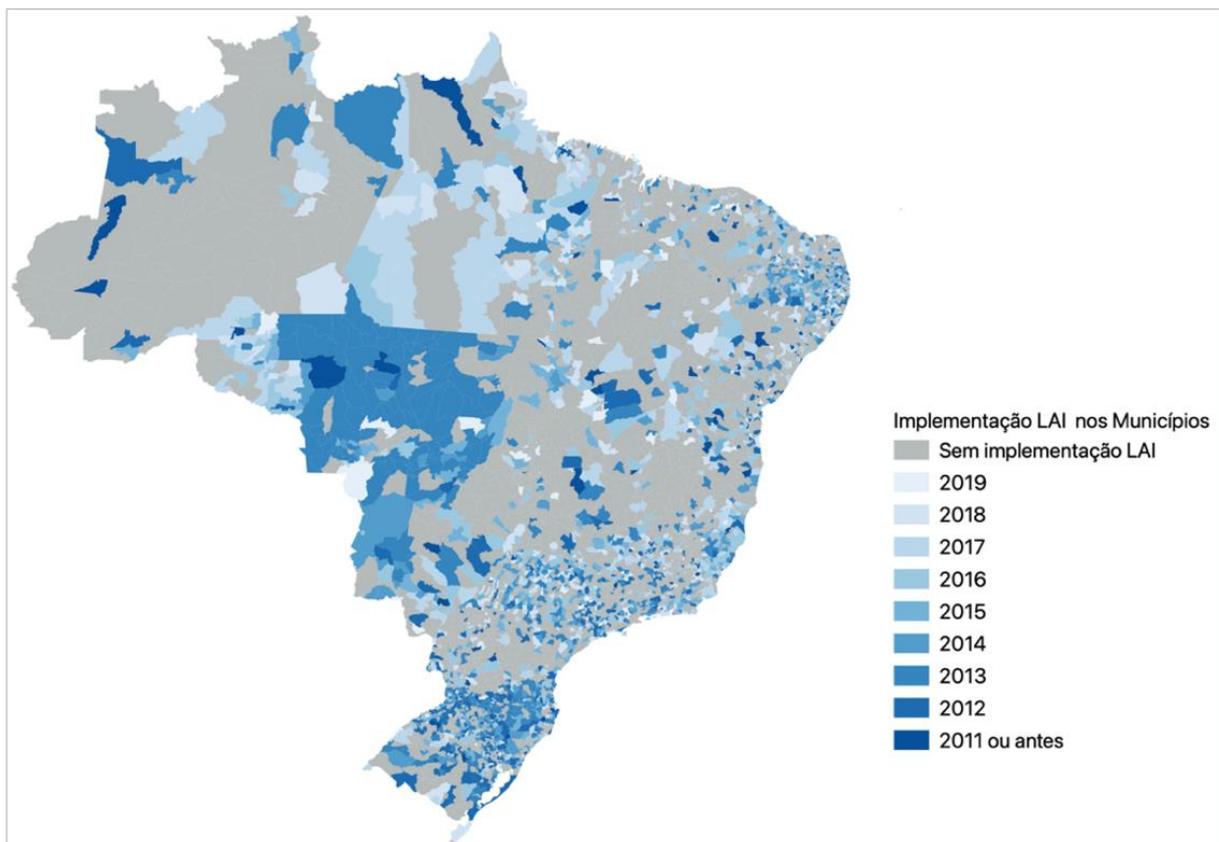
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados do IBGE (2014, 2019a).

No Brasil, ainda que haja exigência legal de regulação da LAI por todos os entes, sujeitando os estados e municípios a aprovarem seus próprios regulamentos, apenas 45% dos municípios brasileiros tinham, em 2019, dispositivos nesse sentido (IBGE, 2019a). Mesmo em um cenário de evolução, conforme dados no Gráfico 2, percebe-se que, à exceção das capitais, ocorre inconformidade em todos os estratos dos municípios. Tem-se, ainda, que mais da metade dos regulamentos locais não previu um órgão de monitoramento, divulgação de relatórios ou, ainda, instâncias para recurso (*idem*), não atendendo plenamente os requisitos da LAI.

Para além da menor implementação de legislação de acesso à informação pelos municípios, conforme o porte dos mesmos, a Figura 15 demonstra haver regiões onde há menor

regulamentação da LAI, especialmente no interior do país. Evidencia também que municípios próximos geograficamente adotaram a legislação em períodos sequenciais, como no centro-oeste, corroborando com a ideia de que há a influência do mecanismo de aprendizagem (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022). De acordo com Batista (2017), esse seria o “efeito vizinhança”, que somados com outros fatores, como a capacidade burocrática, o associativismo e até a identificação partidária entre prefeito e presidente, conseguiriam explicar a difusão da LAI no nível local.

Figura 15 – Distribuição espacial da regulação da LAI pelos municípios



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados do IBGE (2019a).

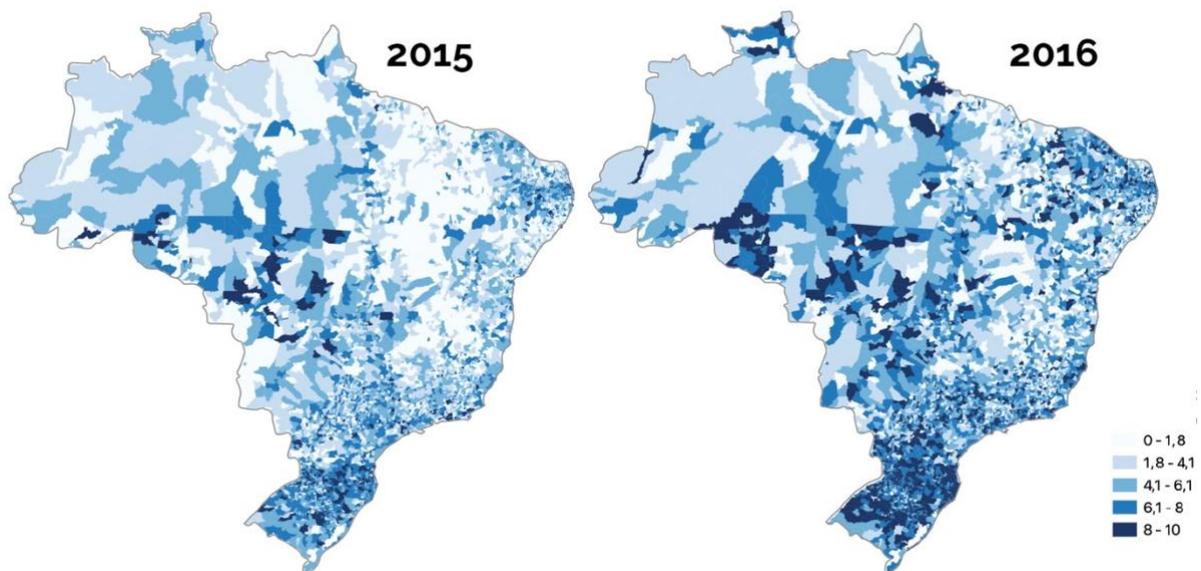
O governo federal brasileiro, especificamente através da CGU, vem desempenhando um papel, sobretudo, de orientação, com iniciativas como o “Programa Brasil Transparente”, que apoia e oferece consultoria aos entes (MACHADO *et al.*, 2020), ou ainda, com a criação e disponibilização do E-SIC e, posteriormente, do FALA.BR, que oferece a tecnologia para os canais de acesso à informação e ouvidoria a todos os órgãos, facultativamente (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018). O “Brasil Transparente” e o E-SIC tiveram, até 2019, 1542 adesões (28%) no âmbito do executivo municipal (BRASIL, 2022c). Já o FALA.BR, lançado em 2020, unificou os dois serviços em um só canal e foi implementando, até maio de 2022, por

1188 prefeituras (21%) para canal de ouvidoria e apenas por 137 prefeituras (2%) para canal E-SIC (BRASIL, 2023b), dificultando a padronização em nível nacional.

Sob outro viés, apesar das iniciativas da CGU, inclusive de auditoria da transparência ao envolver verbas federais (MICHENER; NICTER, 2020), não há uma instituição federativa encarregada de fiscalizar o adequado cumprimento da LAI pelos entes subnacionais. Isso aponta para uma fragilidade na sua ampla implantação (MACHADO *et al.*, 2020) e identifica-se uma grande lacuna para efetiva transparência e prestação de contas por parte dos estados e municípios (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Um exemplo dos efeitos corretivos que um órgão responsável pela fiscalização e orientação permanente poderia trazer está na iniciativa pontual do MPF em analisar a transparência de todos os entes do executivo subnacional nos anos de 2015 e 2016. Além da avaliação e elaboração inédita de um ranking de transparência envolvendo todos os municípios, o projeto envolveu medidas judiciais e extrajudiciais, com estipulação de prazos para a devida adequação dos municípios e estados à lei de transparência (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2022). Como resultado, obteve-se uma evolução significativa das notas aferidas pelos municípios de um ano para o outro (cerca de 127%), conforme demonstração na Figura 16. Em estudo, Herman, Marques e Miola (2022) verificaram que a melhoria das notas de 2016 estava fortemente influenciada pelas notas de 2015, alcançando um poder explicativo confiável.

Figura 16 – Representação Cartográfica do RNT



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados do MPF (2022).

O “efeito vizinhança” (BATISTA, 2017), abordado anteriormente, é outra observação

que pode ser vista no mapa. A esse fenômeno, Vieira (2018) chama de “interação espacial”, na qual municípios com altos índices de transparência têm a tendência de estar rodeados por municípios vizinhos com índices semelhantes. Ressalta-se, porém, que o nível de transparência manteve um padrão heterogêneo entre os portes dos municípios e sua localização, o qual demonstra uma concentração de notas maiores nas regiões sul e sudeste.

Ou seja, além das questões relacionadas à falta de fiscalização (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018) e ao “efeito vizinhança” (BATISTA, 2017), existem diversos outros fatores que contribuem para a falta de homogeneidade na implementação da transparência governamental entre os entes (HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022). Entre os determinantes podem ser consideradas questões socioeconômicas, diferenças na capacidade estatal (MACHADO *et al.*, 2020), níveis de maturidade, cultura e disponibilidade de recursos financeiros, políticos e administrativos (GRIMMELIKHUIJSEN *et al.*, 2019; PINHO *et al.*, 2020). Tem-se ainda aspectos técnicos, como variação nos níveis de gestão de tecnologia, de governança em tecnologias de informação e a necessidade de terceirização (CUNHA *et al.*, 2016). Somados, esses elementos internos e externos podem levar a incentivos ou obstáculos para uma política de transparência nos municípios (BATISTA, 2017).

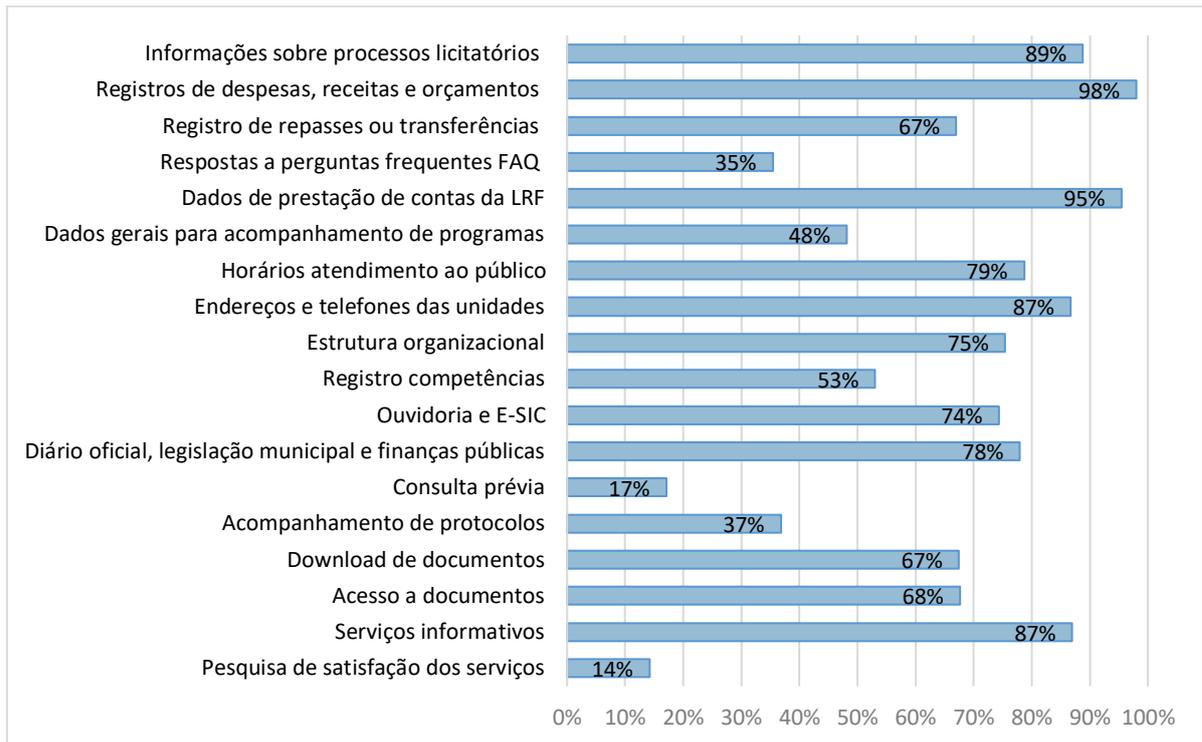
Em termos numéricos, em 2019, quase a totalidade (99,26%) dos municípios brasileiros afirmou contar com um portal da transparência, entretanto, menos de 1% desses municípios contava com todas as ferramentas de acessibilidade, e apenas uma parte publicava todos os requisitos legais, conforme mostrado no Gráfico 3 (IBGE, 2019a). Em outros aspectos, ainda há deficiências claras por parte da estrutura dos entes. Nesse viés, apenas 17,2% das prefeituras contava com um portal de dados abertos, 41,5% não possuía estrutura organizacional para a área de TIC e havia conselho municipal de transparência em apenas 21% dos municípios (*idem*).

Corroborando com esses achados, o TCU (2022) conduziu um levantamento com o objetivo de avaliar a transparência em municípios brasileiros e propor estratégias para a atuação dos órgãos de controle. Os dados coletados indicaram que, apesar da existência de iniciativas de transparência, muitas delas eram incipientes. Dos municípios avaliados, 66% não possuíam uma ferramenta adequada para promover a divulgação de informações, especialmente na área da saúde (74%), e quase metade deles (46%) não atenderam os pedidos de transparência passiva (*idem*).

Por um lado, a esfera municipal é a instância governamental que apresenta mais frequentemente problemas na implantação da transparência pública (CUADRADO-BALLESTEROS, 2014) e também a de maior proximidade com o cidadão (CORRÊA *et al.*,

2017), demonstrando sua importância na implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2002). Por outro ângulo, ela é a instância com menor pressão midiática e social, em especial nos municípios de menor porte, o que pode levar a uma menor cultura de transparência (CRUZ *et al.*, 2016).

Gráfico 3 – Conteúdos dos Portais de Transparência dos Municípios

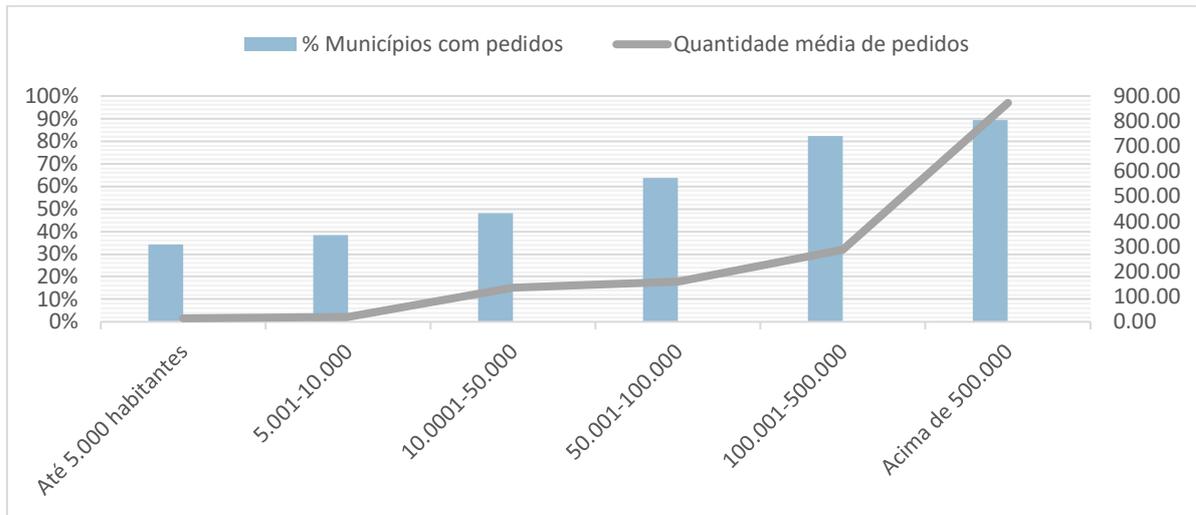


Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados do IBGE (2019a).

Exemplo disso são os pedidos de acesso à informação, que podem ser considerados indicativos de demanda social e que, por sua vez, influenciam na cultura de divulgação de informações (MICHENER; BERSCH, 2011). Em uma perspectiva, na esfera federal, em 2018, foram mais de 127 mil solicitações por informação (BRASIL, 2022d) e na esfera estadual, no mesmo ano, todos os entes receberam pedidos, com média superior a 12 mil requerimentos por unidade federativa (IBGE, 2019b).

Sob outra perspectiva, nos municípios, a situação varia de acordo com o porte do ente, conforme demonstrado no Gráfico 4, revelando, em geral, um cenário de baixa adesão ao uso da ferramenta de solicitação de informação. De forma ilustrativa, apenas 34% dos municípios de menor porte (abaixo de 5.000 habitantes) receberam pedidos, com uma média de 14 solicitações no ano (IBGE, 2019a).

Gráfico 4 – Pedidos de acesso à informação aos municípios



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base nos dados do IBGE (2019a).

2.2.1 Estudos anteriores no Brasil

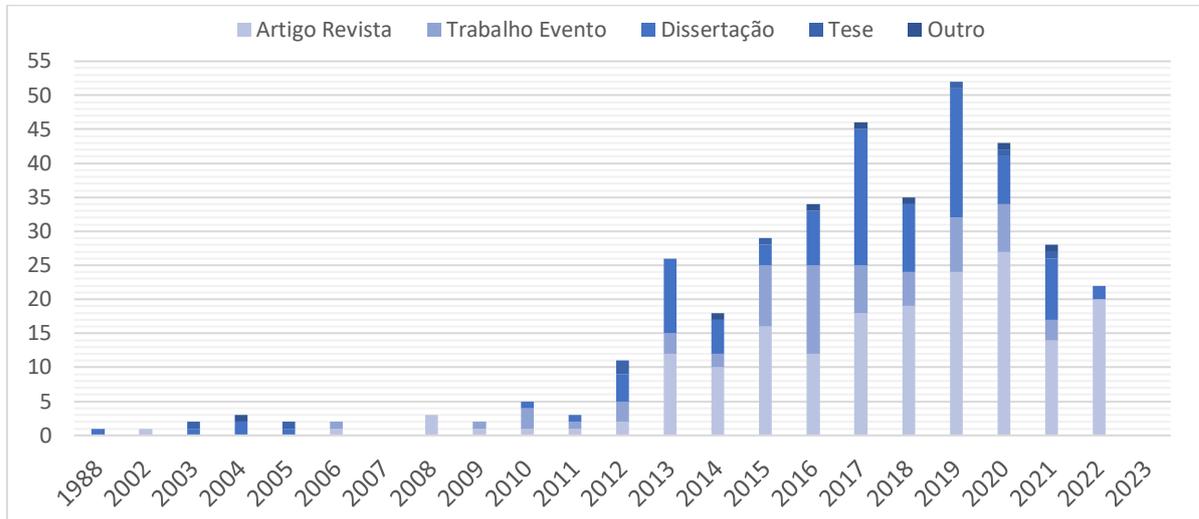
Diante das dificuldades apresentadas, é importante traçar um panorama das pesquisas sobre transparência no âmbito do executivo municipal desenvolvidas no país, a fim de compreender os obstáculos e avanços nesse campo. A revisão de escopo foi realizada em dois momentos, entre abril e agosto de 2022 e entre maio e junho de 2023, sem estabelecer um período temporal específico para os trabalhos, visando abarcar a produção acadêmica em diferentes momentos e compreender a trajetória da transparência nos municípios brasileiros. Os métodos de busca e seleção das pesquisas estão apresentados no Apêndice B.

Foram selecionados 369 trabalhos, sendo 182 artigos em periódicos, 67 pesquisas apresentadas em eventos acadêmicos, 105 dissertações, 8 teses e, ainda, outros 7 sem categorização específica, tratando-se de livros, capítulos e relatórios técnicos. Desses 369, 33 referiam-se a artigos fruto de dissertações e foram mantidos na contagem a fim de se identificar o interesse da academia na publicação do tema, entretanto, os mesmos não fizeram parte da análise qualitativa da revisão. Quase a totalidade das pesquisas estava em português (350), havendo, entretanto, onze trabalhos em inglês e três em espanhol.

Conforme demonstrado no Gráfico 5, observa-se que os estudos concentram-se na segunda década do século XXI, corroborando com os aspectos teóricos levantados anteriormente, como o desenvolvimento das TIC, as políticas de governo aberto e, especialmente, a última fase do arcabouço legal brasileiro com a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. O trabalho de Reis (1988) é uma exceção à lacuna existente até os

anos 2000, tendo sido realizado no período da promulgação da CF/88, com foco na transparência contábil, validando os achados sobre os marcos legais do período.

Gráfico 5 – Distribuição da produção acadêmica sobre “transparência municipal”



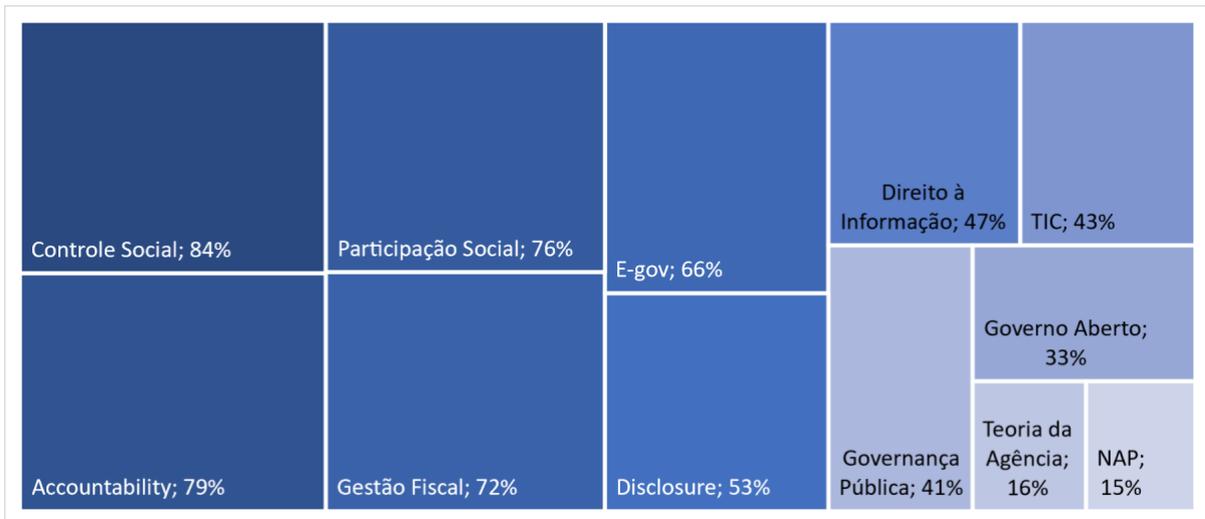
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

2.2.1.1 Principais tópicos abordados nas pesquisas

Excetuando o termo “transparência”, presente em 70% das pesquisas, as dez palavras-chave mais utilizadas na amostra estudada foram: portais eletrônicos (83); municípios (82); Lei de Acesso à Informação (76); gestão pública (50); *accountability* (47); acesso à informação (31); controle social (30); governo eletrônico (29); Lei de Responsabilidade Fiscal (23); democracia (20). Ao analisar essas expressões e sua incidência nos trabalhos, observa-se a tendência de associação da transparência com as tecnologias de informação (portais e governo eletrônico), com seu valor instrumental relacionando à *accountability*, ao controle social e à democracia, bem como, a ligação do seu estudo com as legislações, através da LAI e da LRF.

Corroborando essa análise, conforme demonstrado na Figura 17, verifica-se que os assuntos mais abordados nos estudos referem-se aos possíveis efeitos da transparência, especificamente, controle social, *accountability* e participação social. Ainda presente em mais da metade das pesquisas, tem-se os termos “gestão fiscal” e *disclosure*, ambos evidenciam o viés fiscal, financeiro e contábil que representa uma tendência nos estudos sobre transparência (CUCCINIELLO; PORUMBESCU; GRIMMELIKHUIJSEN, 2017) e, no caso brasileiro, uma possível influência da LRF.

Figura 17 – Principais temas nos estudos em transparência pública municipal



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Ainda com grande presença nos trabalhos, estão os aspectos relacionados à tecnologia, com os termos referentes ao governo eletrônico e às TICs. Em uma perspectiva legal, em quase metade dos estudos é abordado o direito de acesso à informação. Do ponto de vista de gestão, tem-se a governança pública, o governo aberto e, com menor incidência, a nova administração pública. Por fim, a teoria de base mais presente nos trabalhos refere-se à teoria da agência, demonstrando a influência dos seus fundamentos na explicação sobre a maior ou menor opacidade nos entes públicos (TEJEDO-ROMERO; DE ARAUJO, 2018).

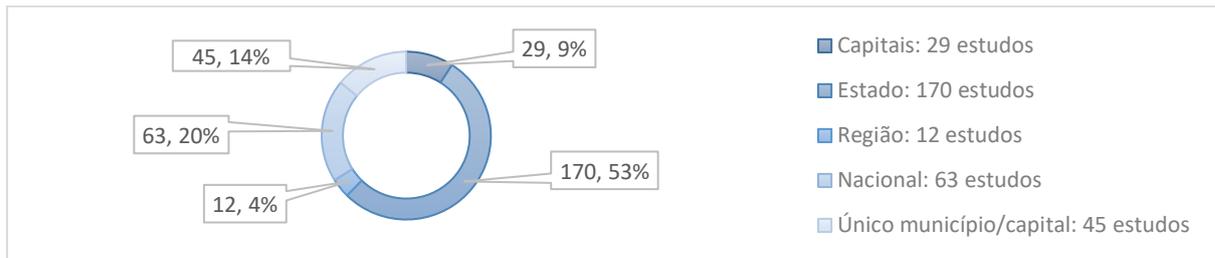
Quanto à natureza das pesquisas, apenas 2% tem um viés teórico, validando os achados de Marino *et al.* (2017) sobre a tendência aumentada de pesquisas empíricas sobre transparência ao longo dos anos e a pouca teorização do tema (HOOD, 2006b). Das pesquisas aplicadas, 71% realizaram avaliação em sítios eletrônicos e outros 24% utilizaram dados de índices de mensuração da transparência em portais, observando-se a hegemonia de estudos baseados na transparência digital, que corresponde a 91% de todos os estudos analisados. Em relação a outras fontes, houve predominância de entrevistas com gestores (41), sendo escassas as pesquisas que investigaram a perspectiva do cidadão em relação à transparência (14), bem como de especialistas e sociedade civil organizada (9).

2.2.1.2 Características das amostras nas pesquisas

No que diz respeito à área geográfica estudada nas pesquisas aplicadas, mais da metade (53%) teve como foco municípios de um único estado, conforme Gráfico 6. A maioria desses

trabalhos optou por uma amostra não probabilística, selecionando uma região determinada dentro do estado (62 trabalhos), municípios por porte (35), ou, ainda, por outros critérios (26). Com menor incidência, foram encontrados estudos que analisaram todos os municípios da Unidade Federativa (UF) escolhida (42) ou uma amostra aleatória (6).

Gráfico 6 – Distribuição geográfica da amostra dos estudos



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Verificou-se baixa incidência de estudos que abarcassem, para fins comparativos, além do executivo municipal, mais de uma esfera, como a estadual ou federal (7). Além disso, houve poucos estudos que compararam mais de um poder, como o legislativo e o judiciário (4), e também foram encontradas poucas pesquisas com enfoque em comparações internacionais (1).

Os estados com o maior número de trabalhos dedicados a eles foram Rio Grande do Sul (32), Minas Gerais (22), Santa Catarina (16) e São Paulo (15), que juntos correspondem a metade das pesquisas voltadas para uma única UF. Por outro lado, três estados da região norte (Acre, Amapá e Roraima) não tiveram estudos dedicados exclusivamente a eles.

Dos estudos que analisaram municípios de mais de um estado, observa-se que alguns realizaram uma seleção por região (4%), com predomínio de pesquisas na região sul (9). As outras regiões tiveram poucos estudos – sudeste (2), norte (1) e nordeste (1) – ou nenhum estudo dedicado ao território, como é o caso do centro-oeste. Além disso, há pesquisas de abrangência nacional (20%) que incluem diversos ou todos os estados, sem uma determinação geográfica específica. Essas pesquisas utilizaram seleção por porte (22), variáveis socioeconômicas (10), por amostra aleatória (25) ou, com menor incidência, abarcando todos os municípios nacionais, por meio de dados secundários (8).

Por fim, existem estudos dedicados às capitais de mais de um estado (9%) e estudos que se concentram em um único município (26) ou capital (19) dentro da unidade federativa (14%). Os estudos de caso de um único ente representam a maior frequência em termos de tamanho da amostra (45). Nesse aspecto, as pesquisas se concentram entre dois e cem municípios (166), com uma média de amostra de 72,9 municípios.

Os municípios de grande porte fazem parte do foco de 92% das pesquisas, enquanto os de médio porte (64%) e pequeno porte (54%) têm menor presença nos trabalhos. Em relação à localização da amostra as regiões sul e sudeste apresentam maior incidência nos trabalhos, conforme elencado no Quadro 11.

Quadro 11 – Áreas geográficas dos estudos

UF	N	REGIÃO	%	UF	N	REGIÃO	%	UF	N	REGIÃO	%
RS	106	Sul	20%	PA	62	Norte	6%	AL	52	Nordeste	3%
MG	80	Sudeste	12%	CE	58	Nordeste	5%	AC	51	Norte	3%
PR	80	Sul	12%	ES	58	Sudeste	5%	MS	51	Centro-Oeste	3%
SC	80	Sul	12%	RN	57	Nordeste	5%	RO	51	Norte	3%
SP	76	Sudeste	11%	GO	56	Centro-Oeste	4%	SE	51	Nordeste	3%
RJ	75	Sudeste	10%	AM	55	Norte	4%	TO	50	Norte	3%
BA	65	Nordeste	7%	MA	54	Nordeste	4%	RR	48	Norte	2%
PE	65	Nordeste	7%	MT	53	Centro-Oeste	3%	AP	46	Norte	1%
PB	63	Nordeste	7%	PI	53	Nordeste	3%				

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro estão presentes em 51% dos trabalhos, concentrando uma parte significativa das pesquisas. Por outro lado, os estados do Amapá, Roraima, Tocantins, Sergipe, Roraima e Mato Grosso do Sul são foco de estudo de menos de 7% dos trabalhos. Apesar da vasta quantidade de pesquisas e variedade da amostra, a qual abarca todos os municípios do país, observa-se que há uma disparidade nos portes dos municípios estudados e, especialmente, nas unidades federativas estudadas mais amplamente.

Essa disparidade reflete uma ênfase nos municípios de grande porte, especialmente nas capitais e regiões metropolitanas, localizados principalmente nas regiões sul e sudeste. Por outro lado, os municípios de pequeno porte, especialmente na região norte do país, têm recebido menos atenção nas pesquisas sobre transparência. Essa constatação reforça a necessidade de uma maior investigação da situação da transparência nesses municípios e de uma abordagem mais abrangente e equitativa nas pesquisas sobre transparência municipal.

2.2.1.3 Características da transparência nas pesquisas

A maior parte dos estudos revisados, cerca de 86%, dedicam-se apenas à transparência ativa, enquanto menos de 14% incluem a transparência passiva. Esses resultados corroboram achados de estudos anteriores que apontaram a escassez de pesquisas envolvendo a solicitação

de informações por parte dos cidadãos (RAUPP, 2016). Além disso, foram identificados apenas dois estudos com foco na transparência interna, ou seja, nos órgãos de controle.

Em relação ao conteúdo, a maioria dos estudos abordou a transparência fiscal e à transparência administrativa de forma ampla. Em menor escala, foram encontradas pesquisas sobre transparência em conteúdos específicos, como Covid-19 (11), ambiental (2), cartográfica, compras públicas, educação, saúde, tributária e renúncia fiscal (1 estudo cada). No aspecto legal, as legislações mais citadas foram a LRF (302), a LAI (299) e a Lei da Transparência (230), o que justifica a ampla abordagem da transparência fiscal e administrativa. Outras leis mencionadas por diversos trabalhos incluem a Lei 4.320/64 (85), que trata da contabilidade pública, e a Lei das Contas Públicas (70).

2.2.1.4 Apresentação dos estudos de destaque

Após análise da amostra coletada, foram selecionados 16 trabalhos considerados mais relevantes para o tema, de acordo com os critérios estabelecidos no Apêndice B. No Quadro 12, são apresentados os principais objetivos e resultados de cada pesquisa, visando aprofundar a compreensão do panorama da transparência municipal no Brasil. A ordem de apresentação segue uma sequência cronológica.

Quadro 12 – Estudos de Destaque

(continua)

Nº	Ano	Autores	Título	Objetivos
1	2002	Akutsu, L.; Pinho, J. A. G. de	<i>Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil</i>	Analisaram como a internet estava sendo utilizada pelos gestores públicos para incrementar a <i>accountability</i> e fortalecer a democracia, considerando o patrimonialismo e a democracia delegativa vigentes no Brasil. Pioneiros no estudo de portais, foi realizado em três esferas, incluindo 9 capitais. Os resultados apontaram, na maioria dos casos, para a insuficiência dos portais de transparência em promover <i>accountability</i> .
2	2004	Prado, O.	<i>Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras</i>	Buscou estudar a influência do governo eletrônico na democracia, através do estudo da avaliação da transparência administrativa e disponibilidade de informações públicas em <i>sites</i> governamentais das capitais brasileiras. Como resultado observou-se que na primeira avaliação ainda havia municípios sem portais, mas um ano depois o cenário alterou. Apesar de todas as capitais contarem com sítios eletrônicos, nenhuma delas atingiu o nível alto. O autor trouxe, ainda, a dificuldade da elaboração de uma metodologia de avaliação da transparência, especialmente a dificuldade conceitual de determinação dos pesos.
3	2006	Pinho, J. A. G. de	<i>Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil:</i>	Buscou avaliar a presença da <i>accountability</i> em portais de governos estaduais e municipais no Brasil, o estudo revelou um estado ainda distante das promessas que as TIC carregam mostrando a forte presença de uma estrutura de

(continuação)

			<i>Realidades Distantes das Promessas.</i>	Estado autoritária, centralizadora e refratária à participação popular.
4	2008	Sacramento, A. R. S.; Pinho, J. A. G. de	<i>Transparência na Administração Pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador.</i>	Realizou estudo em seis municípios da região metropolitana de Salvador, a fim de conhecer como estava se concretizando a transparência, com ênfase na abertura à participação popular, na administração local após o advento da LRF. Os resultados evidenciaram que a transparência da gestão fiscal ainda não estava assegurada por meio da participação popular, entretanto, verificou avanços advindos da lei.
5	2009	Cruz, C. F.; Silva, L. M. da; Santos, R.	<i>Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro</i>	Realizou pesquisa nos 23 municípios de grande porte do estado do Rio de Janeiro, com aplicação do Índice de transparência fiscal eletrônica (ITFE), proposto por Santana Júnior (2008) e posterior avaliação da influência de indicadores demográficos, socioeconômicos e de TIC. Evidências do estudo demonstraram níveis baixos de transparência fiscal. Verificou-se, ainda, influência positiva na transparência nos municípios com maior receita orçamentária, taxa de alfabetização, IDHM, índice de qualidade de município e estágio de interação dos sites.
6	2009	Paiva, C. P. R. de; Zuccolotto, R.	<i>Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios Obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público</i>	Analisaram uma amostra aleatória estratificada dos municípios mineiros, com base no IDHM, composta de 320 entes, a partir de um questionário elaborado com base na legislação para quantidade e qualidade da informação. Como resultado, apesar de verificar a legislação como condição necessária para a transparência fiscal, observou-se que 75,27% dos municípios não haviam implementado políticas eficientes nesse sentido.
7	2010	Cruz, C. F.	<i>Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros</i>	Realizou pesquisa nos 96 municípios mais populosos do Brasil através da elaboração do índice de transparência da gestão pública (ITGP-M) e análise da relação desse com variáveis socioeconômicas. As evidências empíricas apontaram para baixos níveis de transparência e relação, no geral, entre as condições socioeconômicas dos municípios e os níveis de transparência. O modelo construído serviu de instrumento de avaliação para diversos estudos na área.
8	2015	Bernardes, M. B.; Santos, P. M.; Rover, A. J.	<i>Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação</i>	Estudaram 459 municípios com mais de 10.000 habitantes da região Sul, a fim de verificar a implementação da LAI. Como resultado, observou que apenas 8,35% dos municípios (40) tinha portal de transparência dedicado e desses nenhum atendia as exigências da LAI (com cumprimento menor que 20% em mais da metade dos municípios). Esse foi um estudo que abarcava municípios de pequeno porte, encontrou resultados ainda mais precários do que as pesquisas anteriores dedicadas sobretudo a municípios de grande porte.
9	2015	Diniz, G. M.	<i>A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência</i>	Buscou analisar a gestão da informação dos municípios cearenses com amparo em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos. Os resultados evidenciaram que os municípios disponibilizavam informações e serviços com volume e qualidade abaixo do esperado, tendo sido a transparência considerada fraca na maioria dos municípios. Identificou, ainda, a influência do

(continuação)

			<i>digital em portais eletrônicos</i>	acesso à internet, PIB <i>per capita</i> e das receitas na transparência.
10	2017	Corrêa, A. S.; Paula, E. C. de; Corrêa, P. L. P.; Silva, F. S. C. da	<i>Transparency and open government data</i>	Objetivaram identificar e compreender como os portais de dados atendiam aos princípios de dados abertos no contexto dos governos locais de 561 municípios brasileiros com mais de dez mil habitantes. Como resultado, evidenciou-se que a grande maioria não atendia às exigências legais e, conseqüentemente, com os princípios de dados abertos. Ademais, os autores concluíram que a LAI deveria expressar explicitamente os princípios de dados abertos.
11	2017	Oliveira, M. G. C. de B.; Rodrigues, K. F.	<i>Transparência em Compras Públicas no âmbito local no Brasil</i>	Avaliaram as lacunas de informação sobre licitações no âmbito local, nas 26 capitais e os órgãos de controle externo (tribunais de conta). O estudo revelou que os órgãos estavam longe de atingir um patamar aceitável de transparência sobre os procedimentos licitatórios. A avaliação dos portais identificou que nenhum município disponibilizava a integralidade das informações essenciais mínimas em seus portais e que apenas seis apresentaram pelo menos 80% dessas informações. Já com relação à avaliação de transparência passiva, o estudo indicou que os municípios apresentaram resultados baixos, próximos aos estudos realizados anteriormente.
12	2018	Michener, G. Contreras, E. Niskier, I.	<i>Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois</i>	Através de uma revisão literária, buscaram oferecer estatísticas descritivas e inferenciais sobre cumprimento de pedidos de acesso à informação e indicadores de implementação da LAI. Os resultados apontaram que, tanto o cumprimento, como a implementação da lei eram falhos e geralmente fracos. No nível municipal estavam as piores taxas de resposta para os pedidos de acesso à informação (43%). O estudo apontou como grande lacuna no Brasil o controle subnacional, com a ausência de instituições dedicadas a regulamentar e fazer cumprir as práticas de gerenciamento e divulgação de informações.
13	2018	Coelho, T. R.; Silva, T. A. B. da; Cunha, M. A.; Teixeira, M. A. C.	<i>Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus” incompleta?</i>	Examinaram a disponibilidade de conteúdo e registros fornecidos em <i>websites</i> do governo dos 26 Estados brasileiros, do DF e de 59 municípios (26 capitais estaduais e 33 municípios com mais de 400 mil habitantes). Os resultados apontaram para transparência incompleta, tanto na esfera municipal quanto na estadual, e voltada principalmente para o atendimento das exigências legais. Especialmente, verificou-se uma desigualdade na transparência dos governos observados, com cenários mais agravados na esfera municipal, coadunando com o estudo de Michener, Contreras e Niskier (2018).
14	2020	Barros, J. C. de	<i>Different types of transparency, different impacts? Three analyses of municipal education in Brazil</i>	Elaborou estudo sobre a transparência interna, ativa e passiva, medindo quantitativamente os impactos dessas nos resultados da administração pública no nível municipal, em 260 municípios. Os resultados mostraram que a transparência interna era um indicador significativo, mas fraco, de transparência ativa e passiva. Além disso, a transparência ativa e passiva não pareciam estar correlacionadas entre si.
15	2022	Batista, M.; Rocha, V.; Nascimento, P.	<i>Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros</i>	Testaram as motivações políticas e informacionais para explicar a adoção de leis de transparência com uma análise subnacional da difusão da LAI nos municípios brasileiros. Os resultados mostraram que tanto o aprendizado quanto as motivações da estratégia política afetavam a probabilidade de adoção da LAI. Fatores socioeconômicos também eram importantes fatores explicativos.

(conclusão)

16	2022	Michener, G.; Nichter, S.	<i>Local compliance with national transparency legislation</i>	Buscaram identificar variáveis determinantes para o cumprimento da LAI nos municípios brasileiros, com foco na transparência passiva e distinção entre conformidade <i>de jure</i> e <i>de facto</i> . Como resultado, os autores confirmaram que as políticas de transparência frequentemente terminam como mera fachada - fornecendo cobertura <i>de jure</i> para déficits de conformidade <i>de facto</i> .
----	------	------------------------------	--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

2.2.1.5 Discussão dos resultados encontrados na revisão

Inicialmente, é importante ressaltar que a transparência no Brasil passou a ser entendida, principalmente, como a transparência midiática/digital, presente nos portais eletrônicos, e em menor medida nos pedidos de acesso à informação por meio digital. É relevante destacar que o interesse acadêmico esteve relacionado ao desenvolvimento desses canais e ao cumprimento das exigências legais.

No que diz respeito ao foco na legislação, observa-se uma concentração de pesquisas na área da transparência financeira e contábil. Uma possível explicação para isso é que essas áreas são mais objetivas e de fácil mensuração. Por exemplo, é observado um maior cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em comparação com as exigências da Lei de Acesso à Informação (LAI). Além disso, há poucas pesquisas que adotam uma abordagem qualitativa da transparência, que inclua entrevistas aprofundadas com gestores e a sociedade, ou que se concentrem nas necessidades e interesses dos cidadãos em relação à transparência.

Sob outra perspectiva, foi possível identificar diferentes fases ao analisar a totalidade dos trabalhos e sua evolução ao longo do tempo. Inicialmente, havia um grande número de municípios sem *sites* na internet e, aqueles que possuíam, apresentavam portais sem padrões e com grandes dificuldades técnicas (SOUZA *et al.*, 2008; TEIXEIRA, 2004). Posteriormente, superada em grande parte a inexistência de portais eletrônicos, verificou-se um baixo cumprimento das exigências legais (BEZERRA, 2012; NASCIMENTO, 2011). Por fim, os municípios avançaram para cumprir a legislação, ainda que parcialmente, mas continuaram distantes de atingir as melhores práticas de transparência (ABDALA; TORRES, 2016; ALVES *et al.*, 2021; ARAÚJO *et al.*, 2020; BATISTA; ROCHA; SANTOS, 2020; CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2015; CRUZ; ZUCCOLOTTO, 2020; SOUZA *et al.*, 2019).

Além disso, atualmente, ainda persiste uma carência de padronização tanto no âmbito dos portais eletrônicos (PASCOALOTO, 2017; SOARES; ROSA, 2018), quanto nos modelos de avaliação utilizados nas pesquisas (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017). Estudos recentes

focaram na análise da influência da tecnologia dos *sites* nos níveis de transparência, ao analisar fatores como os desenvolvedores desses espaços e a terceirização (DIAS *et al.*, 2020; PRECINOTTO, 2021). Ademais, nos últimos cinco anos, boa parte dos estudos buscam relacionar a transparência com possíveis variáveis explicativas, como será detalhado na seção 2.5 desta dissertação.

Em resumo, ao avaliar as pesquisas, observa-se que, apesar de uma evolução ao longo dos anos, de forma geral, ainda existe um cenário de opacidade nos municípios brasileiros. Isso destaca a importância da normatização, tanto para despertar o interesse acadêmico e servir como base para avaliação, quanto para orientar os municípios na construção da transparência. No entanto, persistem deficiências na implementação, conformidade e fiscalização das regulamentações, assim como uma heterogeneidade de resultados entre os entes subnacionais (SCHWAITZER; MICHENER, 2020). Nesse viés, os estudos têm demonstrado resultados relevantes, embora variados, na análise da relação entre transparência e fatores socioeconômicos. É nesse contexto que este estudo se insere, buscando analisar os desafios inéditos trazidos pela pandemia por Covid-19 para o cenário da transparência nos municípios brasileiros.

2.3 TRANSPARÊNCIA E A COVID-19

Em dezembro de 2019, surgiram os primeiros casos de Covid-19 e algumas semanas depois, em janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional - ESPII (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2020). Posteriormente, em março do mesmo ano, a OMS elevou o cenário para situação de pandemia (*idem*). A organização alertava, então, para os desafios que seriam enfrentados diante da necessidade de encontrar equilíbrio entre a proteção da saúde e a mitigação das questões sociais e econômicas advindas (*ibidem*).

Em nível nacional, o Brasil decretou o estado de emergência (ESPIN) em fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020d), o que levou à edição de uma série de medidas na tentativa de aplacar o impacto da pandemia. As iniciativas abarcaram uma gama de necessidades que surgiram com o estado de calamidade pública: epidemiológicas, para contenção e isolamento; econômicas, como criação de infraestrutura e compra de insumos; sociais, para dirimir os efeitos nas populações mais atingidas; e, políticas, para apoiar os entes federativos diante do estado de calamidade pública (SANTOS; MOTA, 2020).

Em um primeiro momento, foram identificadas uma série de fragilidades do sistema

de saúde, como a distribuição desigual de profissionais, leitos e equipamentos entre os municípios do país (ALBUQUERQUE, 2022). Posteriormente, identificaram-se problemas de defasagem na testagem, ausência de protocolos claros para o enfrentamento do vírus e, especificamente, falta de divulgação dos dados referentes à pandemia (*idem*).

Nesse cenário de instabilidade e incertezas, os procedimentos da administração pública se alteraram devido à necessidade de celeridade e às mudanças nas demandas da sociedade (SANTOS; MOTA, 2020). Os municípios adotaram, então, políticas próprias de enfrentamento, o que gerou descompasso e desigualdade entre as regiões nas estratégias de enfrentamento ao vírus (LUI *et al.*, 2021).

Santos e Mota (2020) levantaram cinco pontos relevantes para o debate acadêmico na tentativa de compreender o papel da transparência em um contexto de pandemia: (1) a dependência da informação governamental para sustentar o conhecimento sobre a pandemia e permitir análises por especialistas; (2) a importância da informação sobre a pandemia, advinda das autoridades governamentais, para a elaboração de políticas públicas; (3) aumento da demanda por transparência governamental, em razão do surgimento de diversos atores interessados em dados, como a mídia, organizações de fiscalização dos recursos públicos e entes subnacionais devido aos “conflitos federativos presentes no arranjo institucional descentralizado do Estado brasileiro e do Sistema Único de Saúde” (*idem*).

Os autores também destacam (4) a especificidade e alteração gradativa da demanda, de forma célere, sobre informações da pandemia, com a cobrança por informações de número de casos e morte, inicialmente, passando pela ocupação de leitos no sistema de saúde e, posteriormente, informações sobre vacinação, uso dos recursos e ações tomadas. Por fim, o último ponto levantado diz respeito à (5) análise da resposta do governo diante dessa exigência por dados, ou seja, a possibilidade de verificar o atendimento dos requisitos de transparência em uma conjuntura marcada por insegurança e mudanças aceleradas.

Para Anessi-Pessina *et al.* (2020), a pandemia por Covid-19 facilitou processos devido a alguns fatores: (1) mais recursos disponibilizados para conter a pandemia; (2) maior discricionariedade nos processos decisórios e na alocação de recursos; (3) relaxamento dos mecanismos de transparência e prestação de contas; e, por fim, (4) redução da supervisão e do controle. Nesse sentido, Rodrigues, Geraldine e Kaya (2021) identificaram que a maioria dos países com Leis de Acesso à Informação buscou alterar a legislação no período da pandemia, especialmente em relação aos prazos de resposta às demandas de informação, criando barreiras para a cultura da transparência.

Sob outro prisma, uma das principais transformações advindas da pandemia por

Covid-19 ocorreu no âmbito digital, e essa tendência alcançou também as iniciativas de governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2020). Nesse sentido, a ONU levantou que quase todas as nações que a compõem (97,5%) possuíam alguma iniciativa de divulgação de informações sobre a pandemia em sítios eletrônicos, além de mudanças no e-governo com relação à participação, ao sistema de saúde, aos documentos e à educação (*idem*).

A organização levantou três objetivos principais dos governos na divulgação de informação na internet durante a pandemia: (1) espaços para fornecer informações precisas, atualizadas e oportunas, a fim de evitar disseminação de notícias falsas; (2) acompanhamento e monitoramento do curso da pandemia por meio de ferramentas de visualização e dados que permitissem monitorar a propagação e o impacto da doença, o que foi útil para a tomada de decisões e medidas sanitárias; e, (3) criar sítios eletrônicos dedicados à Covid-19, centralizando as informações sobre a pandemia e fornecendo informações como estatísticas, medidas e atividades das autoridades (MELÉNDEZ; LÓPEZ, 2022). Observa-se que o uso digital para uma maior transparência e controle social não estava entre os principais objetivos encontrados pela organização.

Tem-se, assim, que em tempos de emergência, agilidade, simplicidade e flexibilidade são fundamentais para garantir que necessidades urgentes, e às vezes vitais, sejam atendidas em tempo hábil (MATHIBA, 2020). Entretanto, as mesmas não devem se sobrepor e comprometer a necessidade por transparência e *accountability*, que têm seus papéis e importância ampliados em um cenário de emergência (VAZQUEZ, 2022). De acordo com Meléndez e López (2022), a transparência governamental no âmbito da Covid-19 transcende ser uma obrigação legal, tornando-se elemento fundamental no controle da pandemia.

Pouco mais de dois anos após a declaração de ESPIN, o governo brasileiro decretou o seu encerramento (BRASIL, 2022e). Em cinco de maio de 2023, foi a vez da OMS decretar o fim da emergência sanitária da pandemia de Covid-19 em nível global (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023). Nesse intervalo, o Brasil foi um dos países mais atingidos pela pandemia, com o segundo maior número de mortos (UNIVERSITY OF OXFORD, 2023), deixando consequências sociais e econômicas de impacto incalculável. Além disso, permaneceu a necessidade de investigar a repercussão desse período, tanto em relação às ações dos gestores no controle da pandemia quanto ao uso dos recursos públicos.

2.3.1 Direito provisório: contratações e transparência no âmbito da pandemia

Em períodos de exceção, ou anormalidade, como guerras e calamidades, os governos

podem editar um arcabouço de normas para suprir a insuficiência da legislação vigente em lidar com a situação de emergência (FERNANDES *et al.*, 2020b). Esses novos atos podem ser provisórios ou podem, ainda, estabelecer novas normas que rompam com o sistema anterior (*idem*). Entende-se por direito provisório, então, o sistema legal advindo da declaração de ESPIN, tendo sua vigência restrita a esse período (*ibidem*).

Entre 2020 e o encerramento da ESPIN, foram editados aproximadamente 663 atos normativos ao nível federal no âmbito da Covid-19 (BRASIL, 2022f). Esses atos incluem leis (95), emendas constitucionais (4), medidas provisórias (107), decretos (73), portarias (285) e outros instrumentos administrativos (99). Na esfera municipal, apenas em 2020, quase a totalidade dos municípios declarou ter executado ações no âmbito da Covid-19 (98%, IBGE, 2020b), formando, assim, um extenso arcabouço legal nacional. O Quadro 13 apresenta um resumo das regulamentações em nível federal que impactaram direta ou indiretamente as exigências de transparência.

Quadro 13 – Quadro normativo para a transparência no âmbito da Covid-19 (continua)

PERÍODO	ATO	OBSERVAÇÕES
3/2/2020	Portaria nº188	Declara ESPIN em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus
6/2/2020	Lei nº 13.979	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento, flexibiliza o processo de compras públicas e estabelece regras específicas para transparência. <u>Vigência encerrada em dez. de 2020, com o fim da validade do decreto legislativo nº6/2020.</u>
20/3/2020	Decreto Legislativo nº 6	Reconhece, para fins da LRF, a ocorrência do estado de calamidade pública. Suspende, assim, diversos dispositivos da LRF, mas mantém os preceitos relativos à transparência. <u>Vigência encerrada em dezembro de 2020.</u>
23/3/2020	Medida Provisória nº928	Prioriza os pedidos de acesso à informação no âmbito da Covid-19 e suspende os prazos de resposta. <u>Foi suspensa, através de ADI, em abril.</u>
13/5/2020	Resolução nº4	Institui GT para apoiar o Comitê de Crise nos assuntos referentes ao uso de tecnologias da informação e comunicação para o combate aos efeitos do Covid-19. <u>Fim das atividades em agosto de 2020</u>
27/5/2020	Lei Complementar nº173	Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a LRF, mas mantém as exigências de transparência e estabelece que os entes devem dar publicidade aos recursos, no âmbito do programa, usados para o combate à Covid.
2/6/2020	Resolução nº6	Institui GT para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal que prevê, dentro das suas competências, apresentar mecanismos para viabilizar a transparência das informações relacionadas ao plano de governo para enfrentamento à Covid-19 e ações implementadas. <u>Fim das atividades em dezembro de 2020.</u>
6/1/2021	Medida Provisória nº1.026	Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos. Estabelece os mesmos critérios estabelecidos na Lei nº13.979/2020, quanto à transparência. <u>Foi posteriormente convertida na Lei nº14.124/2021</u>
10/3/2021	Lei nº 14.124	Conversão da Medida Provisória nº1.026.
3/5/2021	Medida Provisória nº1.047	Em substituição à lei 13.979/2020, após o fim da validade dessa em 31/12/2020, ou seja, há uma lacuna de cinco meses sem regulamentação no âmbito das contratações emergenciais. <u>Foi posteriormente convertida na Lei nº14.217/2021</u>

(conclusão)

13/10/2021	Lei nº 14.217	Conversão da Medida Provisória nº1.047. <u>Vigência concluída com o encerramento da ESPIN.</u>
22/4/2022	Portaria nº913	Declara o encerramento da ESPIN e revoga a Portaria nº 188/2020.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da legislação disponível no *site* <http://www.planalto.gov.br> (BRASIL, 2020h, 2020e, 2021a, 2022e, 2020b, 2020c, 2020f, 2020g, 2020a, 2021c, 2021d, 2021e).

Diante da necessidade de aquisição de materiais, bens e serviços rapidamente para o enfrentamento da pandemia por Covid-19, houve flexibilização dos processos de contratação, permitindo a dispensa de licitação e rompendo com as condições impostas na lei de licitações. Assim, durante o período da ESPIN, foi possível realizar compras sem licitação, além de permitir prazos reduzidos na realização de pregões e contratos com pagamento antecipado (BRASIL, 2021a).

Augusto *et al.* (2021) destacam a existência de pontos de vulnerabilidade diante dessa possibilidade dilatada de dispensa de licitação. Sob essa perspectiva, as dispensas no âmbito da Covid-19 enfrentam riscos decorrentes das dificuldades burocráticas enfrentadas por grande parte da administração brasileira. Vargas, Menezes e Rangel (2021) mencionam, por exemplo, a incapacidade dos entes públicos de fundamentar as decisões de dispensa licitatória durante a pandemia. Além disso, a legislação também permitiu o pagamento antecipado, a dispensa da apresentação de documentação de habilitação das empresas contratadas, a possibilidade de processos sem estimativa de preço e estudos preliminares, entre outros riscos (AUGUSTO *et al.*, 2021). Criou-se, assim, barreiras para o controle de gastos e ampliou a necessidade de transparência.

Como contrapartida, foram estabelecidos critérios específicos para divulgação em tempo real das compras públicas realizadas no âmbito dessas novas legislações. À exceção do inc. IX, art. 10 da lei nº 14.217/2021, tanto a legislação vigente em 2020, lei nº 13.979/2020, quanto a norma para aquisição de vacinas e seus insumos, lei nº14.124/2021, trazem as mesmas exigências no que tange à transparência, nomeadamente:

Art. 10. Todas as aquisições ou contratações realizadas com base no disposto nesta Lei serão disponibilizadas em **sítio oficial específico na internet** no prazo de 5 (cinco) dias úteis, de forma destacada das demais contratações realizadas, especificando separadamente as contratações de serviços, as compras de equipamentos, de insumos médicos e hospitalares, de medicamentos, a contratação de pessoal, de serviços de engenharia e de publicidade e outros tipos de contratação, **observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, e informados:

I - **o nome do contratado e o número de sua inscrição** na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia ou identificador congênere no caso de empresa estrangeira que não funcione no País;

II - **o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de aquisição ou de contratação;**

III - **o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;**

IV - **a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado, a quantidade e**

o **local de entrega** ou de **prestação do serviço**;
 V - o **valor global do contrato**, as **parcelas do objeto**, os **montantes pagos** e o **saldo disponível ou bloqueado**, caso exista;
 VI - as informações sobre **eventuais aditivos contratuais**;
 VII - a **quantidade entregue ou prestada** em cada ente federativo durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços;
 VIII - as **atas de registros de preços** das quais a contratação se origina, se houver; e
 IX – a **origem do recurso utilizado** para a contratação do serviço ou do insumo com base nesta Lei. (BRASIL, 2021a, grifo nosso)

2.3.2 Estudos anteriores

A revisão da literatura foi realizada conforme descrito no Apêndice C, abrangendo tanto bases de dados internacionais, quanto nacionais, com o objetivo de compreender o cenário de publicações sobre transparência pública no contexto da Covid-19. Os próximos tópicos apresentarão os objetivos e resultados das pesquisas selecionadas. Ademais, na seção 2.5.2.3, serão abordados os resultados de outros seis estudos que buscam verificar a influência de variáveis na transparência pública durante a pandemia, que é o foco central desta dissertação.

2.3.2.1 Panorama Internacional

No âmbito internacional, alguns estudos têm se concentrado na transparência nos processos de compras públicas durante a pandemia. Esses estudos destacam a importância da transparência na prevenção de fraudes e erros em um cenário de exceção, bem como uma ferramenta para aumentar a confiança nas ações governamentais relacionadas à Covid-19.

Por exemplo, Culea e Constantin (2020) relatam a conjuntura de relaxamento da legislação de licitação na Romênia devido à extrema emergência e aos desafios para realização das compras, citando o aumento da corrupção diante de um sistema de controle interno falho. Os autores afirmam que, embora as leis sejam temporárias, seus efeitos negativos aumentam a importância do princípio da transparência nas aquisições públicas. Em pesquisa com gestores responsáveis por licitação, 87% acreditam que os riscos de fraude podem ser reduzidos com ferramentas de transparência.

Mathiba (2020) alerta que a trincheira constitucional da *accountability* e transparência esteve sob séria ameaça durante a pandemia. Para conter o aumento da pandemia, foi necessário o desenvolvimento, na África do Sul, de uma “estratégia de compras de emergência”, o que levou a um aumento dos casos de corrupção nessas aquisições. O autor argumenta que uma das razões foi a falta de um marco regulatório para compras emergenciais e defende que, embora

haja a necessidade de celeridade e flexibilidade, a transparência e *accountability* não podem ser comprometidas. Em outras palavras, ele expõe que uma crise não deve ser usada como uma oportunidade para substituir o estado democrático de direito pelo burocrático “estado de ilegalidade”.

Nebot e Beneyto (2020) enfatizam as contratações públicas durante o período inicial da Covid-19 na Espanha. Entre os resultados mais importantes, destacam-se que quase todos os entes estudados aproveitaram as flexibilidades da legislação emergencial para gerar margens de ambiguidade que lhes permitiram não cumprir as obrigações de transparência. Em média, menos de 11% dos contratos emergenciais foram publicados nos portais eletrônicos dos governos. Os autores afirmam que as mudanças regulatórias têm uma grande influência tanto na legislação aprovada quanto nos procedimentos administrativos.

Moon (2020), por outro lado, destaca a importância de uma política de transparência para o combate à pandemia por Covid-19. Ele argumenta que a transparência poderia aumentar a confiança e a participação social nas estratégias e ações governamentais, como distanciamento social e vacinação. O autor cita o exemplo da Coreia do Sul, que adotou uma abordagem de transparência ágil e adaptativa, refletindo nos impactos da pandemia no país.

Pramiyanti *et al.* (2020), ecoando o estudo de Moon (2020), analisam que um baixo nível de transparência e confiança na divulgação de informações governamentais durante a pandemia de Covid-19 poderia diminuir a chance de sucesso na contenção da pandemia. Em pesquisa com cidadãos na Indonésia, verificou-se que a percepção pública da transparência no âmbito de divulgação de informações sobre o coronavírus estava em um nível baixo, relacionando com o ceticismo e falta de confiança no governo.

Enria *et al.* (2021) focam na transparência e confiança no governo do Reino Unido durante a primeira onda de Covid-19 na região. Os resultados sugeriram que visões positivas sobre a tomada de decisões do governo foram associadas a visões positivas sobre a transparência pública no âmbito da pandemia. As percepções sobre a transparência governamental destacaram cinco temas-chave: (1) a justificativa da opacidade devido à condição de crise; (2) desconfiança generalizada da política; (3) preocupações sobre o papel da evidência científica; (4) qualidade da comunicação do governo; e (5) perguntas sobre processos de tomada de decisão política.

Abdou (2021) traz o caso de Singapura para demonstrar como a aplicação de boa governança e elementos cruciais, como transparência, *accountability*, eficiência e eficácia, tiveram efeitos positivos na redução dos danos da pandemia de Covid-19. As políticas de transparência da região fizeram as medidas aplicadas terem grande adesão por parte da

população, por meio de um sistema que o autor chama de “burocracia digital”.

Kubak, Nemec e Vološin (2021) estudaram a transparência e a competição nos processos de compra pública na Europa durante a primeira onda da pandemia de Covid-19. Os autores trazem que procedimentos de aquisição menos transparentes foram usados principalmente durante o surto agudo da pandemia e que o nível de transparência varia amplamente entre os países, independentemente da extensão da epidemia. Os dados sugeriram que o uso de procedimentos de contratação menos transparentes e concorrência reduzida é mais comum quando contratando pequenas e médias empresas, onde a parcela de propostas apresentadas por essas empresas representa até 87% de todos os procedimentos menos transparentes.

Hernández e Durán (2022) estudam as ações de acesso à informação, transparência e *accountability* em estados do noroeste do México durante a pandemia de Covid-19. Concluíram que a transparência se concentrava nos *sites* eletrônicos e apenas um estado divulgava regras de funcionamento dos programas e projetos implementados, e que a transparência nas localidades estudadas não estava sendo suficientemente acompanhada pela sociedade, poder legislativo ou órgãos de controle externo.

Pacas (2022) compara a resposta política à Covid-19 em três países da América Central: El Salvador, Nicarágua e Costa Rica, entre os aspectos estudados estava as ações de transparência e *accountability*. A autora identificou que os dois primeiros apresentavam numerosos problemas quanto à tomada de decisão, apresentando fragilidade democrática. Em contrapartida, o país costarriquenho apresentou um aumento mínimo na percepção de corrupção e uma retórica menos confrontativa e repressiva, ancorados na institucionalidade democrática do país que permitiu maiores níveis de transparência e prestação de contas.

Meléndez e Lopez (2022) procuraram analisar a transparência ativa dos governos subnacionais mexicanos durante a pandemia de Covid-19. Os autores avaliaram que a disponibilização de informações referentes à pandemia era alta na maior parte dos municípios avaliados (cerca de 81%), entretanto, não se destacou entre os temas mais recorrentes a divulgação dos gastos públicos.

Vázquez (2022), em seu estudo, aborda a importância da transparência e do direito à informação durante a pandemia de COVID-19. A autora argumenta que, durante a pandemia, o governo espanhol exerceu controle sobre a informação e limitou a liberdade de expressão, o que teria prejudicado a transparência e propiciou a propagação de desinformação e manipulação política. Além disso, a pandemia teria evidenciado a fragilidade dos mecanismos para garantir a transparência e o acesso à informação pública, devido ao caráter ordinário da lei de acesso à

informação do país.

Cifuentes-Faura (2022) trouxe em sua pesquisa que a declaração do estado de emergência suspendeu prazos e interrompeu processos de entidades do setor público na Espanha, incluindo os relacionados à Lei de Transparência. O artigo analisa como essa suspensão afetou as ações na Espanha, incluindo violações ao direito de acesso à informação e salienta que a falta de transparência afetou não apenas a gestão de dados sobre a Covid-19, mas também em áreas como aquisições públicas, coadunando com os achados de Nebot e Beneyto (2020). O autor conclui que é necessário que o governo forneça dados confiáveis sobre os fundos públicos e adote medidas transparentes para a recuperação econômica após a crise provocada pela pandemia.

Palacios (2022) analisou a aplicação do princípio de transparência na modalidade de contratação direta, a partir da declaração de emergência em Medellín na Colômbia, durante o ano de 2020. O autor constatou que o município adotou medidas para garantir a transparência, entretanto foram identificadas limitações na aplicação do princípio de transparência, como a falta de informações completas e precisas nos processos de contratação direta. Especificamente na adjudicação a alguns fornecedores, ao se aplicar critérios de seleção de forma parcial.

Em síntese, os estudos analisados destacam a importância da transparência nas aquisições públicas durante a pandemia de Covid-19. Em sua maioria, eles ressaltam que, apesar da necessidade de agilidade e flexibilidade, a transparência e *accountability* não podem ser comprometidas. Além disso, enfatizam que as mudanças regulatórias têm grande influência tanto na legislação aprovada quanto nos procedimentos administrativos. Outro ponto em comum foi a ênfase na importância da comunicação efetiva do governo e na divulgação de informações claras e precisas para aumentar a confiança e a participação social nas ações governamentais de combate à pandemia.

2.3.2.2 Panorama Nacional

Na esfera nacional, os estudos sobre transparência no contexto da Covid-19 têm sido abordados, sobretudo, de duas formas: por meio de perspectivas legais trazidas pelas novas normatizações e de estudos empíricos. Nesta revisão, são destacados os estudos empíricos, apresentando treze trabalhos selecionados em ordem cronológica, trazendo seus objetivos e resultados. Dessa forma, será possível compreender melhor a evolução dos estudos sobre transparência nesse período.

Raupp e Pinho (2020) utilizam os dados sobre transparência dos estados levantados

pela organização OKBR para analisar a construção da transparência sobre Covid-19. A pesquisa foi realizada logo nos primeiros da pandemia e observou-se um avanço rápido nos estados quanto à pontuação e ao nível (a transparência considerada insatisfatória passou de 90% dos estados para 39% após quatro levantamentos). Não obstante, mesmo registrando essa preocupação dos estados em atender às demandas da transparência na pandemia e a rapidez para adequação, os autores afirmam que ainda havia campo para evoluir e sugeriam que os estados mais bem colocados servisse de parâmetro para os outros.

Machado *et al.* (2020) tratam da tentativa de flexibilização de prazos para o acesso à informação, advinda da MP nº 928/2020, a qual foi posteriormente suspensa pelo STF. O artigo busca identificar se a medida teve impacto nos governos subnacionais, enviando pedidos de acesso à informação aos estados e capitais. Obteve-se que 23% dos entes haviam alterado os prazos, 62% não o fizeram e 15% não responderam ou tiveram respostas não satisfatórias. Segundo os autores, o caso demonstrou a carência de uma estratégia federal para implementação e fiscalização da LAI, bem como, a fragilidade da política de acesso à informação no país.

Malin *et al.* (2020) tiveram como objetivo analisar os pedidos de acesso à informação relacionados à Covid-19 no âmbito federal, no primeiro semestre de 2020, para tal utilizou os relatórios disponibilizados pela CGU. O estudo demonstrou uma “desarticulação informacional do governo”, com pedidos da mesma natureza tendo classificações diversas, além da complexidade e variedade dos canais de acesso à informação, o que dificultaria sua utilização. Em outro viés, observou-se no período um aumento do número de pedidos de acesso à informação acima da média dos anos anteriores.

Raupp e Pinho (2021), através dos levantamentos realizados pela TIB, analisaram a transparência dos estados brasileiros quanto às exigências nas contratações emergenciais para enfrentamento da Covid-19. Os autores analisaram os dados sob à luz do formalismo, concluindo que a “tecnologia existe, e em abundância, mas falta transparência” (*idem*, p. 416), haja vista que quase 52% dos entes apresentaram níveis insuficientes de transparência.

Precinotto (2021) estudou a transparência das dispensas de licitação no âmbito da Covid-19 em 32 municípios paulistas. A pesquisa trouxe que, em geral, houve redução da divulgação completa dos documentos desse tipo de contratação durante a pandemia. O autor descreve que a divulgação de informações como boletins epidemiológicos e de vacinação foi intensa, mas a transparência das contratações diminuiu com as dispensas de licitação.

Silva e Fonseca (2021), em nota técnica elaborada para o IPEA, estudaram a política de dados abertos nas capitais brasileiras no contexto da pandemia. Os autores observaram que

todas as prefeituras estudadas haviam publicado algum arquivo de dados abertos sobre Covid-19, entretanto, isso acontecia de forma heterogênea e dimensões qualitativas importantes não estavam sendo incorporadas. Alertaram para falta de interatividade e elementos gráficos, para concentração da divulgação de informações financeiras, baixa inteligibilidade dos arquivos e uso de formatos proprietários.

Raupp *et al.* (2021) desenvolveram um índice para avaliar a transparência da vacinação contra a Covid-19 no Brasil, utilizando o modelo elaborado pela OKBR. Em seguida, eles avaliaram as condições dos portais eletrônicos das capitais em relação à transparência da vacinação. Embora a maioria dos municípios tenha apresentado um baixo nível de transparência, os autores observaram uma evolução nas pontuações ao longo do tempo, o que indica que os gestores públicos estão se esforçando para atender às exigências de transparência.

Raupp e Sacramento (2021) objetivaram investigar a colaboração dos sítios eletrônicos dos estados para a transparência da vacinação contra a Covid-19. O estudo utilizou modelo desenvolvido por Raupp *et al.* (2021), realizou seis levantamentos e verificou que cerca de 26% dos estados se encontravam em nível baixo e opaco no primeiro levantamento, tendo reduzido para cerca de 15% no último levantamento. Os autores concluíram que, mesmo encontrando níveis satisfatórios em boa parte dos estados, ainda faltavam informações sobre o processo de vacinação e a localização dos dados era de difícil navegação.

Raupp e Pinho (2022) avaliaram a transparência das capitais brasileiras na pandemia, utilizando modelo desenvolvido pela OKBR. Foram realizados quatro levantamentos e identificou-se que nenhum portal forneceu os dados em formato aberto. Não houve municípios classificados no nível alto e quase 56% dos entes apresentaram nível opaco na última medição, indicando um cenário mais alarmante do que nos estados, quando avaliados sob a mesma metodologia (RAUPP; PINHO, 2020).

Müller e Pinto (2022) analisaram a transparência no contexto da Covid-19 nos 497 municípios gaúchos, com elaboração de modelo próprio. Como resultado, observou-se que a maioria dos municípios apresentou baixo nível de transparência, com localidades sem atender nenhum requisito. Os autores destacaram três municípios que conseguiram atender todos os três indicadores do instrumento de pesquisa, destacando, entretanto, o quadro de heterogeneidade e a necessidade de avanços no âmbito da transparência.

Teles *et al.* (2022) mensuraram a transparência nos municípios sergipanos no âmbito da Covid-19, através de um modelo adaptado da TIB. Os autores concluíram haver transparência no seu sentido intrínseco, mas não instrumental. Mais de 80% dos municípios estudados apresentaram níveis insuficientes de transparência.

Santos *et al.* (2022), através do Observatório Social, avaliaram 72 municípios do Rio Grande do Sul com um modelo próprio contendo categorias relacionados aos processos de compra: procedimentos licitatórios, dispensa de licitação e inexigibilidade, contratos, empenho e pagamento. Os autores identificaram que os municípios apresentaram médias gerais elevadas de não prestação de contas na categoria de contratos (62,65%) e procedimentos licitatórios (60,83%), ainda que ambos sejam exigências legais.

Reis, Alcantara e Lucena (2023) analisaram os portais estaduais e do distrito federal, a partir do modelo desenvolvido pelo TCE-PR para transparência no tocante às informações da pandemia do coronavírus. De acordo com a pesquisa, constatou-se que apenas cerca de 22% das unidades federativas apresentaram um alto grau de transparência, enquanto cerca de 63% dessas unidades estavam cumprindo a legislação em um nível intermediário.

Como conclusão dos estudos apresentados, é possível afirmar que houve uma melhoria na divulgação de informações no decorrer da pandemia, na tentativa de adequação legal, ainda que essas não tenham sido suficientes para assegurar um cenário de transparência. Ademais, permanecem pontos opacos a serem investigados, como a falta de estudos dedicados aos municípios de menor porte, abarcados pela nova legislação, bem como pesquisas com amostras nacionais significativas.

2.4 MÉTRICAS DE TRANSPARÊNCIA

Nos últimos anos, surgiram diversos instrumentos de avaliação da política de transparência em todo o mundo, na forma de índices (MICHENER, 2015). Esses índices são elaborados tanto no contexto acadêmico quanto por iniciativas governamentais e entidades da sociedade civil. No entanto, segundo Almada (2017), não há um consenso sobre como medir a transparência e elaborar modelos metodológicos para este propósito. A autora destaca que a avaliação da transparência não deve se limitar a métricas dicotômicas de existência ou não do indicador, mas deve incorporar a apropriação e comparação de aspectos políticos e administrativos (*idem*).

Dessa forma, a avaliação da transparência não se trata apenas do cumprimento dos requisitos legais, mas também da busca por indicadores que capturem aspectos que contribuam para governos mais transparentes (FUNG, 2013). Em outras palavras, é importante contemplar a qualidade da informação e as dimensões conceituais da transparência. Entretanto, de acordo com Possamai e Schindler (2017), há dificuldade em estabelecer métricas quantitativas para fenômenos qualitativos, como a transparência.

Assim, frequentemente, os instrumentos de avaliação da transparência carecem de adequação à qualidade da informação, o que resulta em avaliações baseadas apenas na disponibilidade ou não das informações (JORGE *et al.*, 2011). Nessa perspectiva, Heald (2006b) alerta para a necessidade de cautela na construção de métricas de transparência, uma vez que este é um conceito multifacetado, com múltiplas direções e variedades, o que pode apresentar dificuldades inerentes. Ou seja, a transparência pode estar sujeita a interpretações equivocadas, bem como a falsa adequação às exigências legais e até mesmo dissimulações administrativas e políticas (MICHENER, 2015). Heald (2006b) ressalta, ainda, que um resultado elevado em um índice de transparência pode não necessariamente refletir os benefícios reais da transparência, pois pode indicar apenas uma adequação formal.

Em síntese, é importante lembrar que a transparência é um conceito complexo e dinâmico, que pode assumir diferentes formas em diferentes contextos (HOOD, 2006b). Assim, embora a criação de métricas para avaliar a transparência possa ser útil (OLIVEIRA, 2016), é preciso considerar as limitações de instrumentos como esse, tendo cuidado com os resultados da mensuração e estar ciente de suas limitações (ALMADA, 2017). Ou seja, a construção, utilização e interpretação dessas métricas exigem um entendimento do contexto em que foram aplicadas, a fim de evitar avaliações equivocadas ou generalizações indevidas (MICHENER, 2015).

Considerando o foco desta pesquisa, os próximos tópicos desta seção abordarão os modelos existentes para avaliação da transparência no contexto municipal brasileiro e, mais especificamente, no contexto da pandemia por Covid-19. Buscou-se, assim, apresentar os principais critérios e indicadores utilizados na literatura nacional, a fim de compreender como essas ferramentas são estruturadas.

2.4.1 Principais modelos de avaliação da transparência na literatura

No Brasil, os marcos legais da transparência, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei de Acesso à Informação (LAI), impulsionaram a criação de instrumentos para mensurar o cumprimento dessas leis e, conseqüentemente, o cenário de transparência no país (FENNER, 2020). Após a análise dos dados coletados na revisão da produção acadêmica sobre transparência municipal, observou-se que mais da metade das pesquisas analisadas (55%) optou por elaborar um modelo próprio para a avaliação da transparência. Esses modelos estavam fundamentados, primordialmente, na legislação, seguidos pela literatura nacional e internacional de boas práticas de transparência.

Além disso, foi identificado um uso significativo de instrumentos de coleta já existente. Foram encontradas 53 pesquisas que empregaram metodologias desenvolvidas por outros pesquisadores, por órgãos de controle ou adaptaram-nas. O Quadro 14 apresenta os principais instrumentos de avaliação utilizados, levando em consideração a quantidade de estudos nos quais foram aplicados e suas respectivas características.

Quadro 14 – Modelos de avaliação para a “transparência municipal”

(continua)

AUTOR	N	CARACTERÍSTICAS
Biderman; Puttomatti (2011)	10	Desenvolvido para a Associação Contas Abertas, criou-se o <u>Índice de Transparência Pública (ITP)</u> . A instituição passou a realizar a mensuração em 2010 e dispunha de <i>site</i> para divulgação do ranking, entretanto, a iniciativa não está mais ativa. O modelo baseia-se na lei da transparência, dividido em três parâmetros: conteúdo, série histórica/frequência de atualização e usabilidade. Tem como foco a transparência fiscal.
Cruz (2010; 2012; 2013)	9	O <u>Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M)</u> , foi desenvolvido a partir de modelo do comitê espanhol da organização Transparência Internacional. Formado por 119 itens em seis categorias, quais sejam: (1) informações gerais sobre o município, gestor municipal e vereadores; (2) legislação municipal e instrumentos de planejamento municipal; (3) informações financeiras, relatórios contábeis e fiscais; (4) interação com os cidadãos e com a sociedade; (5) análise do portal do município; e (6) disponibilização aos cidadãos de informações quantitativas e qualitativas sobre a gestão. Foco na transparência administrativa de forma ampla, com base na normatização internacional e diversas leis brasileiras anterior à LAI.
Amorim (2012)	4	Modelo criado para <u>avaliação da transparência digital dos websites</u> , consta três dimensões: (1) informações gerais, que identifica dados do município; (2) informações e serviços técnicos, análise quanto à organização e arquitetura da informação; e, (3) informações e serviços específicos, busca informações contextuais, institucionais, financeiro-orçamentárias, administrativas, comunicação com o público e responsividade. Avalia a transparência de forma ampla, sem estar ancorada na legislação.
Nunes (2013)	4	Utilizou a metodologia MCDA-C para construção do modelo. Dividido em três categorias: (1) conteúdo informacional, analisando a existência de informações orçamentárias, despesas, receitas, contratação, entre outros; (2) usabilidade, referente ao acesso e pesquisa, ao tratamento da informação e o retorno ao usuário; e (3) disponibilização de dados, com informações de atualização e série histórica.
Santana Junior (2008)	4	Elaborado o <u>Índice de Transparência Fiscal Eletrônica</u> . Estudo focado nos três poderes (executivo, legislativo e judiciário), estadual, foco na transparência fiscal. São três categorias: (1) instrumentos técnicos, que busca os relatórios e planos na íntegra conforme normatização; (2) instrumentos simplificados, visando a compreensão da população; e, (3) aspectos do portal, relacionados à navegação.
Avelino et al. (2011)	3	Elaborado o <u>índice de disclosure para entidades públicas</u> , não avalia a qualidade da informação. São 33 itens, divididos em seis conjuntos: (1) Visão Geral, sobre o município; (2) Informações adicionais, sobre licitação, transporte, entre outros; (3) Layout dos relatórios, verificando a utilização de recursos gráficos; (4) Relatórios Adicionais, outros balanços; (5) Situação Física e Financeira, referente à evidência compulsória; e (6) Informações Ambientais, evidência voluntária sobre impactos ambientais, educação e outros. Utiliza a lei da conta pública, LRF e lei da transparência.
Lyrrio (2016)	3	A construção do modelo de avaliação utilizou a metodologia MCDA-C e foi aplicado em estados brasileiros e espanhóis. Dividido em três categorias: (1) Conteúdo Informacional, com informações sobre o desempenho da gestão, econômica e financeira, estruturais e outras; (2) Fomento à cultura da transparência, com avaliação de redes sociais e documentos de suporte ao cidadão; e, (3) usabilidade do portal, avaliando o acesso e utilização dos dados, a autenticação das informações e suporte ao usuário. O modelo construído não tem enfoque legal.
TCE/RS	3	Ao contrário dos outros modelos, tem viés estritamente legal, com indicadores retirados da LAI: art. 5º art. 9º, inc. I; Art. 8º §§1º e 3º e Art. 42.

(conclusão)

CGU	3	A <u>Escala Brasil Transparente (EBT)</u> foi desenvolvida pela CGU, o modelo utilizado nas três pesquisas constava de 12 itens, divididos em duas categorias: Regulamentação da LAI (com peso de 25%) e Transparência Passiva (com peso de 75%), que avalia a existência do E-SIC, a possibilidade de solicitação, se foi respondida no prazo e a adequação da resposta. Diferia-se dos outros modelos por avaliar a normatização da LAI nos entes, bem como, a transparência passiva, dimensão não analisada nos indicadores explicados anteriormente. Em 2018 a CGU avançou para <u>EBT – Avaliação 360º</u> , que deixou de avaliar a regulamentação da LAI e passou a mensurar o nível de transparência ativa junto com a transparência passiva nos municípios.
------------	---	--

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base em Amorim (2012), Avelino *et al.* (2011), Brasil (2022g), Cruz (2010), Juruena (2017), Lyrio (2016), Nunes (2013), Santana Júnior (2008), Santos (2011) e Wright (2013).

Em outra perspectiva de análise, além das pesquisas que realizaram a própria avaliação da transparência, também foram identificados 74 estudos que utilizaram dados secundários. Esses dados foram empregados para verificar a relação entre transparência e outros indicadores, servir como referência teórica para entrevistas ou realizar estudos comparativos. No Quadro 15, são apresentados os bancos de dados mais utilizados, bem como observações sobre os modelos de avaliação desenvolvidos por eles. Dos modelos mais utilizados, observa-se que somente a EBT contempla pedidos de acesso à informação, o que corrobora a falta de destaque dada à transparência passiva nas produções acadêmicas (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019).

Quadro 15 – Dados secundários sobre transparência em municípios

(continua)

FONTE	N	OBSERVAÇÕES
RNT - MPF	27	Única avaliação de sítios eletrônicos que abrange todos os municípios do país. Realizado pelo Ministério Público Federal em duas edições, em 2015 e 2016. Após a primeira edição o MPF expediu mais de 3.000 recomendações e a média nacional aumentou em 30% na segunda edição. O modelo é composto por 16 itens, com exigências expressas na lei, à exceção dos dois últimos itens, considerados boas práticas de transparência. Baseia-se no art. 48 da LRF, nos artigos 8º, 9º, 10º e 30 da LAI, no Art. 7º do Decreto nº 7.185/2010.
EBT - CGU	22	As três primeiras edições, entre 2015 e 2017, mediram a transparência passiva dos municípios, foram aplicadas em 492 na primeira, 1587 na segunda e 2328 na terceira. Como exposto anteriormente, era composto por 12 itens que envolviam a regulamentação da LAI e a transparência passiva. Em 2018, a CGU alterou o modelo de avaliação, passando a focar na transparência ativa e passiva. As duas edições da EBT 360º avaliarão 665 municípios com mais de 50.000 habitantes. Os itens que compõem a avaliação da transparência passiva referem-se à estrutura, nomeadamente: divulgação do SIC físico (atendimento presencial), existência de E-SIC, inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido e a possibilidade de acompanhamento do pedido. Também se avalia as respostas das solicitações realizadas: se as respostas estão no prazo legal, se estão em conformidade com o que foi solicitado e se há a indicação da possibilidade de recurso.
Tribunais de Conta	11	No nível regional, estudos utilizaram os acompanhamentos da transparência realizados pelos órgãos de controle, demonstrando a importância desses e sua aplicabilidade, não só social, mas também acadêmica. Conforme levantamento, 16 dos 27 tribunais de conta subnacionais mantêm um ranking de transparência. Nas pesquisas foram utilizados dados do: FOCCO/PB (4), grupo de trabalho formado pelo tribunal de contas, ministério público e controladoria geral na Paraíba; além dos dados dos tribunais de contas de Pernambuco (2), Paraná (2), Rio Grande do Sul (2) e Goiás (1). O FOCCO/PB utilizou modelo desenvolvido pelas contas abertas, visto anteriormente, para mensurar o nível de transparência em todos os municípios do estado. O TCE-PE utilizou modelo com duas

(conclusão)

		categorias: conteúdo e requisitos tecnológicos, ambas ancoradas na LRF, LAI e Decreto nº7.185/2010. O TCE-PR desenvolveu o projeto LAI Social, para o qual elaborou um constructo com 109 itens baseados na lei, divididos em três blocos: transparência ativa, passiva e requisitos do <i>site</i> . O TCE-RS criou o “prêmio boas práticas de transparência na internet”, para tal avaliou em 2015 os municípios do estado a partir de 18 itens baseados na LAI e na Lei da Transparência. Por fim, o TCM-GO utilizou 16 indicadores em três categorias: transparência ativa, passiva e boas práticas. Salienta-se que na transparência passiva, assim como no RNT, foi identificado apenas se contava com estrutura para realização do pedido, não sendo avaliado a capacidade de resposta dos entes.
IBGE - MUNIC	5	O IBGE realiza a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, a MUNIC, levantamento nacional com dados sobre estrutura e funcionamento geral das prefeituras. Nas edições de 2014 e 2019 houve perguntas sobre o acesso à informação, incluindo regulamentação da LAI, estrutura dos sítios eletrônicos, atendimento da transparência passiva. Diferencia-se por ser respondido pelos próprios entes municipais.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados de Bartoluzzio e Anjos (2020), Brasil (2022c), Fiirst *et al.* (2017); Hermany e Bolesina (2015), IBGE (2014, 2019a), MPF (2022) e Neves, Diniz e Martins (2015).

A partir da revisão bibliográfica, observa-se a grande variedade de modelos utilizados para mensurar do nível de transparência dos municípios no Brasil, o que resulta em uma diversidade de resultados. Em estudo comparativo entre o Índice de Transparência Municipal (RNT) e o Índice de Transparência dos Estados (EBT), que são os mais amplamente utilizados e são desenvolvidos por órgãos de controle nacionais, Klein e Freire (2023) constataram que os modelos não possuem uma simetria e não abrangem todas as exigências legais, apresentando resultados ineficazes devido à forma de mensuração utilizada para avaliar os níveis de transparência.

2.4.2 Modelos de avaliação da transparência no âmbito da Covid-19

No contexto da pandemia da Covid-19, as pesquisas utilizaram principalmente o modelo desenvolvido pela OKBR, com foco na transparência epidemiológica, e da TIB, com foco nas contratações emergenciais. O Quadro 16 apresenta um resumo dos principais instrumentos de pesquisa identificados nos estudos da transparência no contexto da pandemia.

Quadro 16 – Modelos de avaliação para a “transparência Covid-19”

(continua)

AUTOR	CARACTERÍSTICAS
OKBR (2021)	Tendo como foco a transparência epidemiológica, constou de três versões, a última incluindo vacinação. A organização realizou mensurações em capitais e estados até outubro de 2021. O modelo divide-se em três dimensões: (1) conteúdo (caso e perfil do caso, vacinação e perfil da vacinação, teste aplicados e disponíveis, leitos); (2) granularidade (microdado de casos e vacinação, localização); (3) formato (visualização, formato aberto, série histórica).
TIB (2020)	Foco na transparência das contratações emergenciais, possuía 5 dimensões de análise: (1) contratações emergenciais (informações essenciais, desejáveis e formato e acessibilidade das informações); (2) legislação; (3) doações; (4) medidas de estímulo econômico e proteção social; e, (5) controle social. De acordo com a metodologia da organização tinha como foco

(conclusão)

	municípios com mais de 50 mil habitantes. Última mensuração realizada pela TIB foi em setembro de 2020.
Rodrigues et al. (2020)	Modelo próprio com itens que avaliavam se havia boletins diários sobre a pandemia, a existência de informações sobre gastos e receitas, <i>site</i> institucional com informações epidemiológicas e se divulgavam nas redes sociais. Para a transparência passiva, solicitaram informações epidemiológicas (casos, mortes, hospitalizações), legais, de estrutura e orçamentárias.
Almada et al. (2021)	Elaboraram instrumento com duas dimensões: financeiro-orçamentária (4 indicadores: contratações, gastos, transferências e dados em formato aberto) e epidemiológicas (com categoria epidemiológica e de informações de saúde para tomada de decisão).
Raupp et al. (2021)	Construíram índice para avaliação dos níveis de transparência na divulgação de informações referentes à vacinação contra Covid-19 no Brasil. Utilizaram como base modelo elaborado pela OKBR para avaliar os dados epidemiológicos. O instrumento elaborado foi submetido a testes, adaptado e aplicado em outros estudos.
Müller e Pinto (2022)	Elaboraram instrumento com três variáveis epidemiológicas (panorama geral; dados casos e mortes; e, dados sobre testes realizados).
Teles et al. (2022)	Adaptaram o instrumento idealizado pela TIB, adequando aplicação em municípios de pequeno e médio porte, bem como inserindo avaliações da transparência passiva, as dimensões teóricas da transparência e informações epidemiológicas. Foram realizados testes para validação interna do modelo.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados de Almada *et al.* (2021), Müller e Pinto (2022), OKBR (2021), Raupp *et al.* (2021), Rodrigues *et al.* (2020), Teles *et al.* (2022) e TIB (2020a, 2020b).

Identificam-se algumas pesquisas que buscaram elaborar um modelo que contemplasse tanto a dimensão epidemiológica quanto as exigências legais relacionadas à transparência no contexto da Covid-19. No entanto, esses modelos não abordaram ambas as dimensões de forma abrangente. Além disso, é importante destacar que a maioria das pesquisas se concentrou nas capitais e nos estados, deixando uma lacuna em relação aos municípios de menor porte. Dentre os modelos identificados, apenas dois deles contemplavam os pedidos de acesso à informação e foram adaptados para serem aplicados em municípios de menor porte.

2.5 TRANSPARÊNCIA E VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

A importância atribuída à transparência das informações na melhoria da *accountability* nos últimos anos tem impulsionado o desenvolvimento de estudos que buscam identificar os principais fatores que determinam um maior nível de divulgação de informações por parte dos órgãos públicos (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). Conforme Mitchell (2011), as políticas de transparência refletem o contexto político, social e normativo, ainda que também o possam influenciar e moldar. Com base nessa premissa, desde os anos 1980, várias pesquisas têm se dedicado a identificar e analisar os fatores que explicam um maior e melhor nível de transparência por parte das entidades governamentais (BALDISSERA, 2018).

2.5.1 Estudos Anteriores

Nesta seção, serão destacados cinco estudos nacionais e quatro internacionais que se concentram na identificação das variáveis que explicam a transparência governamental. Essas pesquisas foram selecionadas com base na revisão bibliográfica apresentada no Apêndice D, com o objetivo de identificar as características comuns das principais pesquisas nessa área e fornecer um resumo de seus objetivos, métodos e resultados.

Alt e Lassen (2006) conduziram um estudo seminal no qual investigaram a relação entre o grau de transparência fiscal e a dívida pública, bem como outras variáveis relacionadas em 50 estados americanos. Os resultados indicaram que a melhoria da transparência fiscal é um fator crucial para um melhor desempenho fiscal e que as instituições fiscais têm um impacto significativo nos resultados fiscais. Em outras palavras, os autores demonstraram que um aumento na transparência fiscal pode levar a uma redução da dívida pública e a uma melhoria de outros indicadores fiscais.

Santana Junior (2008), pioneiro no Brasil, analisou o nível de transparência fiscal em 207 órgãos estaduais brasileiros, a partir das exigências da LRF. O autor constatou uma baixa aderência à transparência fiscal por parte desses órgãos e realizou o teste estatístico não-paramétrico do coeficiente de correlação posto-ordem de *Spearman* para verificar a correlação entre 16 indicadores econômicos e sociais com a transparência fiscal. Entre os indicadores sociais estudados tem-se: população, taxa de alfabetização urbana, renda *per capita* e acesso à internet.

Cruz (2010) conduziu um estudo no Brasil com 100 municípios, a fim de examinar a relação entre os indicadores econômicos e sociais e a transparência eletrônica municipal. Os indicadores considerados foram: região, localização, partido político, acessibilidade, PIB *per capita*, receita orçamentária, IDH-M, taxa de alfabetização, índice Firjan-M, IPC, índice de responsabilidade fiscal e dinamismo municipal. O estudo revelou uma correlação positiva e significativa entre a transparência eletrônica municipal e as variáveis de receita orçamentária e dinamismo municipal. Para essa análise, foram utilizados testes paramétricos (*Pearson*), não-paramétricos (*Spearman*) e regressão por mínimos quadrados.

Bakar e Saleh (2009) realizaram uma revisão bibliográfica com o objetivo de investigar os fatores que impactam a divulgação de informações contábeis em entidades do setor público. Embora o estudo não tenha se concentrado na transparência em si, foi selecionado por ser seminal na categorização das determinantes investigadas e suas relações. Os autores identificaram um total de 150 variáveis e, posteriormente, agruparam-nas em 27 tipos, com base

em sua similaridade, que, em geral, se relacionavam a fatores sociais, demográficos, econômicos ou políticos. Além disso, foi observado que os estudos utilizaram amostras de tamanhos variados, entre 12 e 544, com uma média de 158 unidades observadas, o que é maior do que a média encontrada em estudos municipais nacionais (72,9), conforme mencionado na seção 2.2.1.2 deste trabalho.

Sol (2013) analisou os determinantes econômicos, sociais e institucionais da transparência de municípios espanhóis. Foram utilizadas variáveis demográficas (população, gênero e idade da população), fiscais (débito, desequilíbrio orçamentário), políticas (ideologia partidária do prefeito, se o município é capital e participação eleitoral) e socioeconômicas (desemprego, renda *per capita* e turismo) para estudar a relação com a transparência municipal. Os resultados indicaram que municípios grandes e prefeitos de esquerda apresentaram melhores índices de transparência. Por outro lado, as piores pontuações foram obtidas pelas capitais provinciais, cidades turísticas e prefeitos com maioria absoluta. O autor utilizou métodos de mínimo quadro e modelos de regressão censurados para análise dos dados.

Wright (2013) investigou a transparência fiscal ativa em uma amostra estratificada de 384 municípios brasileiros, utilizando seis variáveis explicativas: taxa de urbanização, idade da população, nível de educação do município, PIB *per capita*, receita tributária e competição política. Os resultados mostraram que, exceto pela competição política, todas as variáveis apresentaram uma correlação estatisticamente significativa com a transparência. Foram utilizados testes de correlação bivariados (Spearman e Kendall) e uma análise multivariada com o modelo de regressão Tobit.

Bolívar, Muñoz e Hernández (2013) investigaram os principais determinantes da transparência das informações financeiras em organizações públicas. Os autores utilizaram uma metanálise para testar estatisticamente os achados de 39 estudos anteriores e investigaram as causas das variações e contradições encontradas nas pesquisas. Os resultados indicaram que as características de cada estudo, como a cultura administrativa predominante na amostra, o nível de governo analisado, o ano de publicação dos estudos e as medidas utilizadas, influenciaram a força e a significância das relações estatísticas consideradas. Eles analisaram cinco variáveis: condição financeira, transferências intergovernamentais, competição política, tamanho do governo e nível de renda dos cidadãos.

Baldissera (2018) teve como objetivo investigar a influência de fatores socioeconômicos, financeiros-orçamentários e políticos no índice de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros. A amostra utilizada foi composta por 3.550 municípios, com dados coletados do RNT do MPF. Dentre as variáveis estudadas estavam: população, renda *per*

capita, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Educação, Região, competição política, ideologia política, coligação partidária e mandato eleitoral, além de quatro índices financeiros-orçamentários. Os resultados obtidos revelaram associações significativas na maioria das variáveis investigadas, com exceção da ideologia política e da coligação partidária. O autor utilizou o Teste de Correlação de *Pearson* e teste de regressão linear múltipla.

Fenner (2020) teve como o objetivo analisar a influência de variáveis políticas e socioeconômicas no índice de transparência pública dos municípios brasileiros. A amostra utilizada foi composta por uma seleção aleatória estratificada de municípios, totalizando 1134. Para a análise, a autora utilizou o RNT do MPF, juntamente com variáveis políticas e socioeconômicas. O resultado apontou que três variáveis são determinantes para a transparência nos municípios: participação eleitoral, nível de desemprego e gênero do prefeito. Foram utilizados testes estatísticos como Anova, Teste t, Qui-quadrado, Correlação de *Pearson* e Regressão de *Poisson*.

Tavares e Cruz (2020) investigaram os fatores que influenciam a transparência nos governos municipais em Portugal. O estudo buscou identificar se a transparência é impulsionada por características dos governos locais, como liderança e capacidade, ou por fatores sociais, culturais e outros da comunidade local. Os resultados mostraram que municípios com menor autonomia financeira, governados por prefeitos do sexo masculino, com mais mandatos consecutivos e maior margem de vitória nas eleições locais apresentaram níveis mais baixos de transparência. Do lado da procura, a taxa de desemprego e a idade média da população municipal estavam negativamente associados à transparência.

Nota-se que os estudos destacados, tanto nacional como internacionalmente, têm como objetivo analisar a influência de indicadores de diferentes categorias na transparência. Isso vai ao encontro da ideia proposta por Jorge *et al.* (2011), que defendem a utilização de variáveis sociais, demográficas, econômicas e políticas para uma investigação mais abrangente dos fatores que afetam a transparência governamental. As pesquisas selecionadas empregaram diversos métodos, incluindo testes estatísticos paramétricos e não paramétricos, análise multivariada e metanálise. Os resultados foram variados, mas indicaram, em geral, uma correlação positiva entre a transparência e as variáveis estudadas. Assim, apesar desses trabalhos fornecerem orientações sobre as variáveis que podem ser incluídas em um modelo econométrico de determinantes da transparência (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013), fica evidente que as particularidades dos estudos, como o governo analisado, os métodos e as métricas empregados, influenciam os resultados e devem ser considerados em futuras pesquisas.

2.5.2 Principais variáveis explicativas da transparência na literatura

Em revisão realizada por Baldissera e Asta (2020), foram identificadas 54 variáveis divididas, principalmente, em quatro grupos: socioeconômicas, financeiras-orçamentárias, políticas e governamentais. Entre as mais utilizadas estavam (1) população, PIB *per capita* e educação, nos fatores socioeconômicos; (2) dívida, transferências intergovernamentais, receitas e condição financeira, nos fatores financeiros-orçamentários; (3) competição política e ideologia política, nos fatores políticos; e, (4) preço dos impostos, qualidade da auditoria e tipos de governo, nos fatores governamentais.

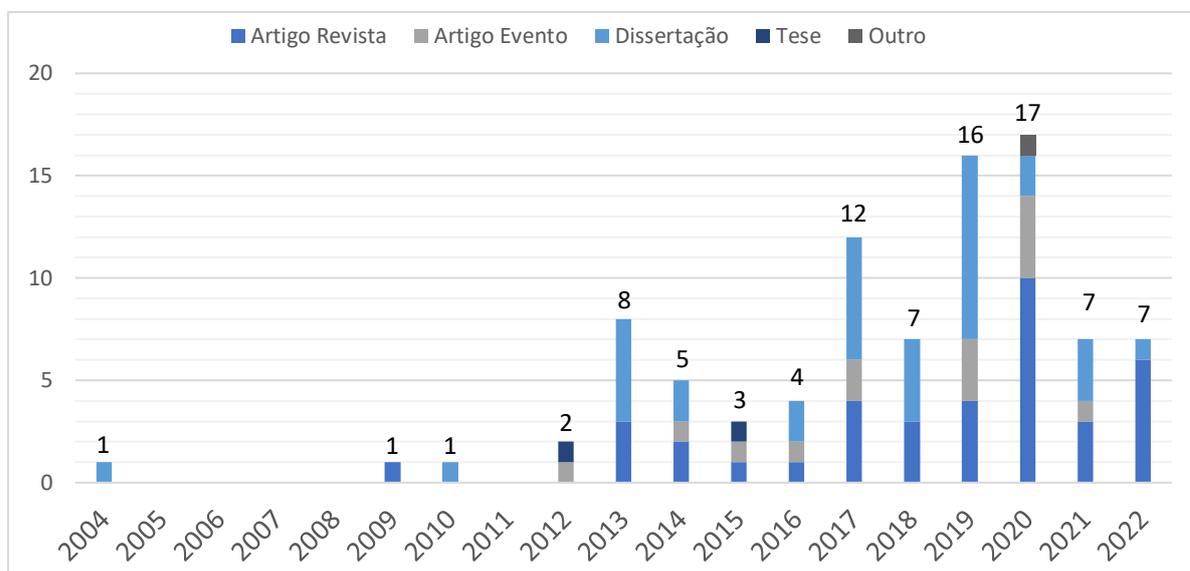
Essas variáveis são semelhantes às encontradas por Zuccolotto (2014), que propôs a divisão categórica em variáveis sóciodemográficas, socioeconômicas, fiscais e políticas. Apesar da convergência de fatores entre as pesquisas, como população (que mostrou uma relação positiva em quase 67% dos casos), nenhum fator teve resultados iguais de forma majoritária nos estudos (BALDISSERA; DALL'ASTA, 2020)

Dessa forma, pode-se inferir que, apesar dos esforços das pesquisas anteriores, há considerável heterogeneidade nos resultados obtidos, não havendo evidências consolidadas sobre a influência dos fatores estudados quando se comparam as pesquisas (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). Embora haja um crescente interesse na pesquisa sobre os fatores determinantes da transparência nos últimos anos, ainda há muito a ser compreendido sobre as complexas dinâmicas que influenciam a transparência e seus resultados (BALDISSERA; DALL'ASTA, 2020). Ou, nas palavras de Meijer (2013), ainda se fazem necessárias investigações para compreender as dinâmicas complexas da transparência.

2.5.2.1 Determinantes da transparência municipal no Brasil

No âmbito nacional, dos 336 estudos sobre transparência pública municipal analisados, aproximadamente 27% (91) direcionaram-se especificamente para a análise de fatores explicativos que influenciam a transparência. Ao observar o Gráfico 7, nota-se uma concentração significativa das pesquisas no período compreendido entre os anos de 2017 e 2022, representando cerca de dois terços (66%) do total de estudos analisados, com um pico entre 2019 e 2020. Essa tendência está alinhada com as descobertas de Cunha Filho (2018), que apontam que a investigação de determinantes da transparência marca a terceira e mais recente geração de estudos sobre o tema.

Gráfico 7 – Literatura nacional sobre determinantes na transparência municipal



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O Quadro 17 apresenta as variáveis explicativas mais estudadas nos trabalhos revisados. Foram localizadas 101 determinantes, divididas nos mais variados fatores, tais como: socioeconômicos, políticos, financeiro-orçamentários, demográficos, governamentais e epidemiológicos. As variáveis socioeconômicas, em particular a atividade econômica *per capita* (usando o PIB como *proxy*⁸), IDHM e população, são as mais utilizadas.

Quadro 17 – Variáveis explicativas recorrentes nos estudos em municípios

(continua)

	VARIÁVEL	N	CATEGORIA	CARACTERÍSTICAS
1	PIB <i>per capita</i>	58	SOCIOECONÔMICA	23 (+); 1 (-); 34 (NS)
2	IDHM	53	SOCIOECONÔMICA	33 (+); 20 (NS)
3	População	53	SOCIOECONÔMICA	27 (+); 26 (NS)
4	Receita	46	FINANCEIRA	22 (+); 24 (NS)
5	Índices Firjan (IFDM e IFGF)	42	FINANCEIRA	26 (+); 16 (NS)
6	Alfabetização	25	SOCIOECONÔMICA	11 (+); 14 (NS)
7	Partido	16	POLÍTICA	5 (+); 2 (-); 9 (NS)
8	Renda	15	SOCIOECONÔMICA	5 (+); 1 (-); 9 (NS)
9	Urbanização	15	SOCIOECONÔMICA	5 (+); 1 (-); 9 (NS)
10	Emprego	12	SOCIOECONÔMICA	6 (+); 6 (NS)
11	Competitividade	11	POLÍTICA	1 (+); 2 (-); 8 (NS)
12	Região do país	10	SOCIOECONÔMICA	7 (+); 3 (NS)
13	Educação	10	SOCIOECONÔMICA	6 (+); 4 (NS)
14	Mandato	9	POLÍTICA	2 (+); 2 (-); 5 (NS)
15	Transferência união	8	SOCIOECONÔMICA	4 (+); 4 (NS)
16	Idade População	7	SOCIOECONÔMICA	2 (+); 2 (-); 3 (NS)
17	Investimentos	7	FINANCEIRA	6 (+); 1 (NS)

⁸ Entende-se aqui como variável *proxy* como a que se apresenta em substituição à real variável de interesse, quando essa não está disponível por impossibilidades econômicas, de tempo ou técnicas.

(conclusão)

18	Dívida	7	FINANCEIRA	2 (+); 2 (-); 3 (NS)
19	Acesso à internet	7	SOCIOECONÔMICA	4 (+); 3 (NS)
20	Participação eleição	7	POLÍTICA	2 (+); 2 (-); 3 (NS)
21	Escolaridade gestor	6	POLÍTICA	2 (+); 4 (NS)
22	Gênero gestor	6	POLÍTICA	2 (+); 4 (NS)
23	Índice de Gini	5	SOCIOECONÔMICA	1 (-); 4 (NS)
24	Idade gestor	5	POLÍTICA	5 (NS)
25	Afinidade partidária	5	POLÍTICA	2 (+); 3 (NS)
26	Gastos com pessoal	4	FINANCEIRA	1 (+); 3 (NS)
27	Gastos com saúde	4	FINANCEIRA	3 (+); 1 (NS)
28	Irregularidades CGU	4	GOVERNAMENTAL	4 (NS)
29	Extensão territorial	4	SOCIOECONÔMICA	4 (NS)
30	Porte do Município	4	SOCIOECONÔMICA	3 (+); 1 (NS)

Legenda: campo características contém número de trabalhos e relação da variável: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa. Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Observa-se que, assim como os trabalhos correlatos de revisão bibliográfica abrangendo outras esferas, tanto internacionais (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016), quanto nacionais (BALDISSERA; DALL'ASTA, 2020), há uma heterogeneidade nos resultados encontrados. Alguns fatores podem contribuir para a falta de evidências conclusivas: (1) diversidade dos municípios brasileiros e das amostras estudadas; (2) variedade nos métodos utilizados para aferir as relações das determinantes com a transparência, com maior ou menor rigor científico e possíveis inconsistências no desenho do estudo (POMEROY; THORNTON, 2008).

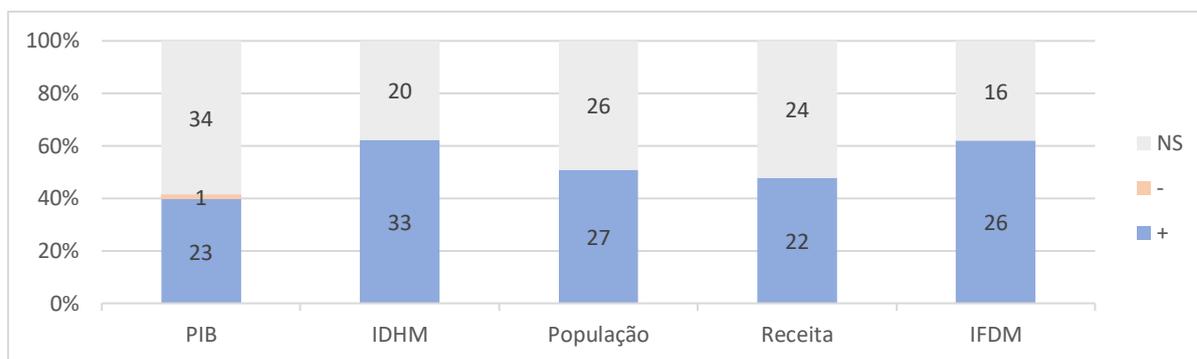
Além disso, é importante considerar (3) período do estudo e carência de dados com mesmo recorte temporal (CRUZ, 2010); (4) a pluralidade de metodologias para mensurar a transparência, o que pode levar a resultados conflitantes (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). Em relação a este último ponto, 22 pesquisas optaram por utilizar um modelo próprio, 17 em utilizar instrumento desenvolvido por outro pesquisador ou órgão e, ainda, 50 por usar dados secundários, fruto de estudos anteriores e bancos de dados de entidades nacionais. Assim, foram localizados 44 índices diferentes compondo a variável dependente da transparência nos estudos.

Assim, surge uma limitação comum aos estudos que buscam quantificar a transparência e todos os seus aspectos de maneira representativa (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022). A escolha do modelo, assim como das variáveis, revela-se uma atividade complexa, dada a inexistência de um padrão definido e de resultados conclusivos para estudos de quantificação, avaliação e análise da transparência municipal e seus determinantes (BARROS, 2014).

2.5.2.2 Metanálise dos fatores associados à transparência municipal no Brasil

Ao analisar especificamente as cinco variáveis mais estudadas nas pesquisas que investigam as determinantes da transparência pública municipal, fica evidente os resultados ambíguos, como demonstrado no Gráfico 8. Observa-se que em relação a três dessas variáveis, pouco mais da metade dos estudos encontraram relações significativas. Já no caso das variáveis Receita e PIB, os resultados foram ainda mais diversos, havendo até mesmo achados opostos ao esperado. Uma possível razão para isso está nas *proxies* escolhidas para esses fatores, que variam na coleta e forma de cálculo entre os estudos. Em contraponto, as variáveis IDHM, IFDM e População são diretas, o que diminui esse risco.

Gráfico 8 – Correlações entre as variáveis e a transparência nos estudos anteriores



Legenda: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa. Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Verifica-se, portanto, a alta diversidade das investigações, como destacado na seção anterior. Nesse sentido, foi realizada uma metanálise⁹ com o objetivo de avaliar a correlação dos fatores previamente estudados. Foram incluídos 37 estudos que se concentraram nas cinco variáveis mais recorrentes identificadas na revisão bibliográfica. Por meio dessa técnica, buscou-se testar a validade estatística dos resultados empíricos anteriores e investigar possíveis causas subjacentes para as variações e contradições encontradas. A metodologia detalhada, assim como os demais dados, está disponível no Apêndice E, baseando-se nos estudos de Bolívar, Muñoz e Hernández (2013).

A Tabela 1 apresenta um resumo dos resultados meta-analíticos gerais para as relações

⁹ A metanálise é um método quantitativo usado para combinar os resultados de vários estudos em uma única conclusão. O termo foi cunhado pela primeira vez por Gene Glass em 1976 como a análise estatística de uma grande coleção de resultados de análises de estudos individuais com o objetivo de integrar os achados (SEN; YILDIRIM, 2022).

entre as cinco variáveis e a transparência pública municipal. Os valores encontrados mostram associações estatisticamente significativas para todas as variáveis, mesmo dentro do intervalo de confiança. No entanto, a heterogeneidade observada (expressa pela medida de dispersão I^2) indica que há um alto grau de variabilidade nos resultados, sugerindo a presença de fatores moderadores das relações (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). A partir dos estudos e variáveis analisadas, podemos inferir que as características de cada pesquisa têm influência nos resultados obtidos e, conseqüentemente, nas conclusões alcançadas (*idem*).

Tabela 1 – Dados meta-analíticos da relação entre as variáveis estudadas e a transparência

Variável	Nº Estudos	Correlação Média (ρ)	Intervalo de Confiança (95%)		z-value; p-value	I^2
			Min.	Max.		
PIB	27	0,26	0,20	0,33	$z=8,01; p < 0,001$	95,72%
IDHM	20	0,34	0,26	0,41	$z=8,91; p < 0,001$	89,18%
População	22	0,17	0,10	0,24	$z=4,47; p < 0,001$	84,97%
Receita	16	0,29	0,15	0,42	$z=4,43; p < 0,001$	91,09%
IFDM	7	0,32	0,13	0,48	$z=4,13; p < 0,001$	87,27%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Dessa forma, é importante considerar as condições nas quais as investigações empíricas são conduzidas, uma vez que elas podem criar inconsistência e variação nos resultados obtidos (HAK; VAN RHEE; SUURMOND, 2016). Tentou-se, então, identificar os fatores que podem influenciar os estudos de associação entre variáveis e a transparência. As “variáveis moderadoras” (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013) observadas foram: (1) a coleta dos dados de transparência, ou seja, se ela foi realizada pelos autores ou se foi utilizado um banco de dados existente¹⁰; (2) o tipo de publicação, especificamente, dissertação/tese ou artigo; (3) a abrangência geográfica da amostra, se foi nacional ou limitada a um estado; (4) o porte dos municípios, se a amostra envolvia apenas entes de grande porte, ou se era diversificada; e, por fim, (5) o ano de coleta dos dados de transparência.

No Apêndice E, é possível encontrar os dados dos subgrupos para todas as variáveis estudadas. Os testes realizados mostraram que as “variáveis moderadoras” analisadas têm influência nos resultados, porém, a maioria dos subgrupos ainda apresenta uma elevada heterogeneidade, o que impede uma explicação abrangente das variações de correlação nos resultados das pesquisas. Destaca-se apenas o subgrupo “porte”, que demonstrou um

¹⁰ Os dados para a transparência utilizados por esses estudos foram, especificamente, EBT da CGU, RNT do MPF e Focco/PB (ação de organizações em conjunto com o tribunal de contas do estado). Seguindo a tendência trazida na seção 2.4.1 que coloca essas três fontes como as mais utilizadas nos estudos de transparência em municípios.

comportamento mais homogêneo, indicando que os estudos realizados em municípios grandes produziram uma estimativa do mesmo tamanho de efeito “verdadeiro” (HAK; VAN RHEE; SUURMOND, 2016). Assim, os estudos nesses subconjuntos apresentaram resultados mais próximos e uma correlação média maior do que os estudos que abrangiam todos os portes municipais.

Além disso, foram obtidas outras conclusões a partir da análise por subgrupo. Em alguns deles todas as variáveis apresentaram uma correlação média superior, o que sugere algumas possíveis hipóteses. Por exemplo, as pesquisas que coletaram seus próprios dados sobre transparência tiveram correlações maiores em todas as variáveis analisadas, em comparação àquelas que utilizaram índices de transparência já existentes. Isso pode ser explicado pela tentativa dos modelos acadêmicos de avaliar, além das exigências legais, a qualidade da informação disponibilizada (ALMADA, 2017), que por sua vez pode ser mais influenciada por variáveis socioeconômicas.

Outro subgrupo que merece destaque é aquele que considera o ano de coleta dos dados sobre transparência. Estudos realizados entre 2016-2022 apresentaram valores de correlação média inferiores aos estudos realizados entre 2009-2015, em todas as variáveis analisadas. A divisão nesses períodos foi feita com base no estudo de Herman, Marques e Miola (2022), que demonstrou uma influência nos índices de transparência a partir de 2016, após a ação do MPF no ano anterior, com medidas jurídicas e políticas que estabeleceram prazos para a devida adequação dos municípios à lei de transparência. Os resultados da metanálise sugerem que essas ações do órgão de controle podem ter reduzido a influência dos fatores socioeconômicos, em detrimento dos resultados provocados pela fiscalização, indicando um possível caminho para a obtenção de melhores resultados de transparência nos entes. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

Com base nas recomendações de Hak, Van Rhee e Suurmond (2016), em estudos com resultados ambíguos, é importante considerar não apenas o “intervalo de confiança”, mas também o “intervalo de previsão”, que é uma medida que descreve a faixa de “tamanhos de efeito” observados. Ao revisar as variáveis e estudos em questão, constatou-se que somente o IDHM apresentou um intervalo de previsão com valores estatisticamente significativos, variando entre 0,12 e 0,53, conforme demonstrado nos gráficos no Apêndice E. Portanto, é possível afirmar que as correlações com o IDHM observadas na amostra analisada apresentam uma variação menor e mais precisa em relação às outras variáveis.

De forma ampla, os resultados encontrados podem fornecer um guia para determinar quais variáveis são relevantes tanto para explicar os modelos encontrados na literatura quanto

para orientar as ações dos gestores públicos visando à melhoria da divulgação de informações financeiras (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). Assim, considerando o resultado da metanálise, as cinco variáveis revisadas (PIB, IDHM, população, receita e IFDM) podem ser consideradas nas pesquisas em transparência. No entanto, deve-se levar em conta os diversos fatores que podem influenciar os resultados, como a qualidade dos dados coletados e as metodologias utilizadas na análise.

2.5.2.3 Determinantes da transparência no âmbito da Covid-19

Nesta seção, será apresentada uma análise da revisão bibliográfica, detalhada no Apêndice C. Com o objetivo de compreender o cenário dos estudos das variáveis que explicam a transparência pública durante a pandemia de Covid-19, foram observadas cinco pesquisas nacionais e uma pesquisa internacional que abordam o tema, análogo ao desta dissertação. A seguir, será apresentado um breve resumo de cada uma das pesquisas analisadas, seguido de uma discussão dos principais resultados encontrados.

Rodrigues *et al.* (2020) realizaram um estudo que analisou a transparência no cenário da pandemia em uma amostra probabilística nacional de 193 municípios rurais e urbanos. Os autores desenvolveram um modelo próprio e avaliaram a transparência passiva e ativa, bem como sua relação com fatores socioeconômicos (urbanização, população e longevidade) e com a transparência anterior à Covid (EBT). Os resultados mostraram uma maior divulgação de dados sobre gastos do que sobre informações epidemiológicas. Além disso, foi verificada uma relação, por meio de regressão logística, entre o número de casos e a transparência, mas não foi encontrada influência das variáveis socioeconômicas estudadas. O cenário da transparência passiva foi crítico, com quase 20% dos municípios sem a possibilidade de solicitar informações, e apenas cerca de 27,7% dos pedidos sendo respondidos, sendo que em 44% desses pedidos alguma questão não foi respondida.

Söthe *et al.* (2020) investigaram a relação das variáveis políticas, socioeconômicas e epidemiológicas com um índice de transparência desenvolvido e aplicado pela Rede de Controle da Gestão Pública de Santa Catarina, adaptado do modelo TIB. Eles utilizaram uma amostra probabilística de 170 municípios catarinenses e empregaram a correlação de Spearman para analisar a relação entre a variável dependente e 11 variáveis independentes. O estudo encontrou relações significativas entre a transparência e os fatores socioeconômicos analisados (IFDM, distribuição tributária, população e desemprego), além da participação eleitoral e o número de novos casos.

Pinho *et al.* (2020) analisaram a transparência nas capitais brasileiras no contexto das contratações emergenciais para o combate à Covid-19. Eles utilizaram os rankings da TIB e observaram uma evolução nos indicadores de transparência ao longo das três medições analisadas. Além disso, o estudo não encontrou relação entre níveis mais altos de transparência e o aumento de casos e mortes.

Almada *et al.* (2021) avaliaram o nível de transparência dos estados no contexto da Covid-19, por meio de um instrumento de pesquisa desenvolvido pelos autores. Eles identificaram que os estados publicaram mais informações epidemiológicas e de saúde para tomada de decisão do que informações financeiro-orçamentárias, ao contrário do esperado. Treze estados foram classificados como tendo “transparência avançada”, treze com “moderada” e um com “fraca”. Nenhum estado foi considerado “opaco”. Nas relações com variáveis socioeconômicas e epidemiológicas, duas variáveis mostraram capacidade explicativa: o IDH (negativamente) e a renda mensal (positivamente).

Mata (2022) investigou a influência de variáveis ambientais na transparência no contexto da pandemia em uma amostra probabilística composta por 38 municípios capixabas com mais de 20.000 habitantes. O estudo utilizou o Índice de Transparência das Contratações Emergenciais (ITCE-COVID), coletado pela ONG Transparência Capixaba e baseado no modelo TIB. Foram testadas oito variáveis, utilizando a correlação de Pearson, e foram encontradas influências significativas em duas delas: despesa com saúde e transparência municipal eletrônica (índice medido pelo TCE-ES).

Donatella, Haraldsson e Tagesson (2022) exploraram em que medida os fatores conjunturais da pandemia de COVID-19 influenciaram a probabilidade de os municípios suecos divulgarem informações sobre a COVID-19 como um evento subsequente nos relatórios financeiros/contábeis anuais de 2019. Os resultados indicaram que os municípios que emitiram seus relatórios anuais em um estágio posterior da pandemia, em regiões com maior número de casos confirmados de COVID-19, tiveram maior probabilidade de divulgar informações sobre a COVID-19 como um evento subsequente. O estudo também mostrou que fatores políticos e institucionais tiveram poder explicativo na previsão das escolhas de divulgação contábil.

Em resumo, ao analisar o Quadro 18, é possível observar que apenas uma variável foi comum a todos os seis estudos realizados: o número de casos de Covid-19. Em três desses estudos, verificou-se uma relação positiva entre essa variável e os resultados obtidos. Além disso, outras dez variáveis apresentaram relação positiva em uma pesquisa cada: população, transparência, IDH, região do país, distribuição tributária, IFDM e IFDM saúde, renda mensal, gastos com saúde e reeleição. Houve ainda uma relação negativa com as variáveis de

desemprego e participação eleitoral. Por outro lado, das doze variáveis restantes investigadas, nenhuma delas mostrou relação significativa.

Quadro 18 – Variáveis explicativas nos estudos de transparência no contexto da Covid-19

VARIÁVEL	NACIONAL					INTERNA-CIONAL	TOTAL
	Rodrigues <i>et al.</i> (2020)	Söthe, Visentini e Writzl (2020)	Pinho <i>et al.</i> (2020)	Almada <i>et al.</i> (2021)	Mata (2022)	Donatella, Haraldsson e Tagesson (2022)	
CASOS COVID	(+)	(+)	NS	NS	NS	(+)	6
MORTES COVID		NS	NS	NS	NS		4
POPULAÇÃO	NS	(+)			NS	NS	4
TRANSPARÊNCIA*	NS	NS			(+)		3
IDH	NS			(+)			2
PIB	NS			NS			2
REGIÃO PAÍS	NS					(+)	2
TRANSFERÊNCIAS					NS	NS	2
RURAL/URBANO	NS						1
DIST. TRIBUTÁRIA		(+)					1
IFDM		(+)					1
IFDM SAÚDE		(+)					1
DESEMPREGO		(-)					1
IFGF		NS					1
ISOLAMENTO		NS					1
RENDA MENSAL				(+)			1
DENSIDADE POP.				NS			1
TESTES COVID				NS			1
LETALIDADE				NS			1
EQUIDADE FIN.						NS	1
GASTOS SAÚDE					(+)		1
GASTOS SOCIAL					NS		1
GASTOS EDUC.					NS		1
PART. ELEITORAL		(-)					1
REELEIÇÃO						(+)	1
TOTAL	7	11	2	8	8	6	

Legenda: campos em branco, significa que a variável não foi estudada, (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa.

*Refere-se a índice de transparência anterior à Covid-19, Rodrigues *et al.* (2020) utilizou o EBT, Söthe, Visentini e Writzl (2020) o RNT e Mata (2022) um índice elaborado pelo TCE-ES.

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

É notável que ainda são incipientes as pesquisas sobre os fatores explicativos da transparência em um contexto de incertezas, o que resulta na ausência de dados conclusivos. Dentre os trabalhos nacionais atuais, apenas um estudou uma amostra nacional (com 193

municípios), enquanto os demais se concentraram em capitais (1), estados e DF (1), ou em alguns municípios de um único estado (2).

O modelo desenvolvido pela TIB prevaleceu em três dos estudos, porém não foi adaptado para contemplar os municípios de pequeno e médio porte. Ademais, é importante ressaltar que somente um dos estudos incluiu a avaliação da transparência passiva em sua pesquisa. Em relação à metodologia empregada nos estudos, foi utilizada a correlação de Spearman (3), a correlação de Pearson (3) e dois estudos, além da correlação, também realizaram regressão logística.

2.5.3 Categorias de variáveis adotadas no estudo

Como visto anteriormente, diversos incentivos estão associados à construção de uma cultura de transparência, envolvendo fatores internos e externos (BATISTA, 2017). Esses fatores podem ser de natureza socioeconômica, política, financeira e governamental (BALDISSERA, 2018). Segundo Jorge *et al.* (2011), os determinantes da transparência são, em essência, o grau de interesse dos cidadãos e a vontade dos governos em fornecer informações.

Sob esse prisma, Tavares e Cruz (2020) distinguem as variáveis que influenciam a transparência em duas categorias: determinantes do lado da oferta (“*supply-side determinants*”), relacionadas às características políticas dos governos locais; e determinantes do lado da demanda (“*demand-side determinants*”), que envolvem fatores sociais, culturais e da comunidade local. De forma geral, pode-se afirmar que, para uma investigação abrangente dos fatores que influenciam a transparência governamental, é necessário considerar uma variedade de fatores, que inclui tanto fatores externos, quanto endógenos (ZUCCOLOTTO, 2014).

Nesta pesquisa, com base nessas considerações, optou-se por utilizar as categorias conforme proposto por Muñoz, Bolívar e Hernández (2016), que incluem: (1) fatores institucionais, abrangendo condições financeiras, gerenciais e políticas; e, (2) fatores ambientais, relacionados ao desenvolvimento socioeconômico e condições demográficas do município. Além disso, foi acrescentada uma terceira categoria, integrante dos fatores ambientais, que diz respeito aos (3) fatores epidemiológicos.

De acordo com Bolívar, Muñoz e Hernández (2013), os fatores institucionais estão relacionados à necessidade dos governos de implementar estruturas e práticas que demonstrem transparência e prestação de contas no uso de recursos financeiros públicos, baseados nos pressupostos da “Teorias da Agência” e do neoinstitucionalismo. Seguindo essa linha de pensamento, Donatella, Haraldsson e Tagesson (2022) afirmam que a teoria institucional pode

explicar a decisão das municipalidades em reportar ou não informações relacionadas à pandemia de COVID-19. Os autores argumentam que a incerteza é um fator crucial a ser considerado: em situações de alta incerteza, as organizações tendem a se conformar com as pressões e expectativas institucionais, divulgando informações para ganhar legitimidade (*idem*). Entretanto, em situações de baixa percepção de ganho em legitimidade e de pressão coercitiva fraca, as organizações podem adotar estratégias para evitar o assunto (*ibidem*).

Nesta pesquisa, serão consideradas variáveis gerenciais e políticas, que refletem fatores internos influenciados pelo gestor político e pela administração pública do município. As condições gerenciais referem-se à capacidade de governança do município e seu desempenho, especificamente em três dimensões: (1) gestão financeira – transferências intergovernamentais, autonomia do município e capacidade de investimento; (2) gestão municipal – estrutura administrativa e transparência; e, (3) desempenho governamental. Já as variáveis políticas, concernem ao ciclo eleitoral e como esse pode influenciar a transparência, a partir da necessidade de reeleição.

Em outro aspecto, os fatores ambientais estão fortemente ligados aos pressupostos propostos pela teoria da agência e teoria da legitimidade (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013), pois estão centrados nas pressões e demandas de informações financeiras feitas pelos cidadãos aos órgãos governamentais (BALDISSERA, 2018). Além disso, os gestores poderiam utilizar a divulgação de informações públicas com o objetivo de influenciar as opiniões negativas da gestão do setor público no município (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). As variáveis socioeconômicas indicam, em geral, condições estruturais externas que ultrapassam a gestão do município. Nomeadamente, a capacidade econômica e o desenvolvimento humano, bem como, na dimensão demográfica, a população e região do município. Também é considerado o controle social, representando o nível de engajamento político da população.

Por fim, os fatores epidemiológicos referem-se ao impacto da pandemia no município e a investigação se esses influenciaram o grau de transparência nesse contexto, ou seja, o número de casos e óbitos. De acordo com Muñoz, Bolívar e Hernández (2016), essa distinção entre fatores institucionais e ambientais é relevante, pois permite determinar se as políticas de transparência são desenvolvidas pelos governos principalmente como uma decisão organizacional ou se o ambiente que afeta esses órgãos governamentais tem maior significância na implementação dessas medidas.

2.6 HIPÓTESES DE PESQUISA

Esta seção apresenta a construção e descrição das doze hipóteses de pesquisa, divididas nas três categorias adotadas no estudo: institucional, ambiental e epidemiológica. Nesse sentido, a revisão da literatura anterior servirá como guia, fornecendo a fundamentação teórica para o desenvolvimento das hipóteses e do modelo teórico de pesquisa.

2.6.1 Transparência e Fatores Institucionais

Conforme discutido anteriormente, a transparência é um dos pilares da governança pública. Sob outro viés, a literatura investiga o impacto da qualidade de gestão na transparência (SILVA, 2020b). Com base nessa argumentação teórica, esta pesquisa busca investigar as possíveis relações entre municípios com maior governança e a transparência. Para isso, serão utilizadas três dimensões: financeira, de gestão e política.

Na primeira dimensão, financeira, este estudo investigará as variáveis: receitas orçamentárias e transferências intergovernamentais. A revisão bibliográfica revelou que as variáveis institucionais são as menos estudadas pelas pesquisas no Brasil, como exposto no subcapítulo 2.5.2. Esse achado é semelhante ao encontrado por Zuccolotto (2014) no contexto específico da transparência fiscal. Esse cenário destaca a necessidade de novas investigações que possam aprofundar o conhecimento sobre como essas variáveis afetam a transparência pública municipal. Das cinco determinantes mais recorrentes no estudo da transparência municipal, apenas uma delas – as receitas – refere-se a aspectos institucionais (ver Quadro 17).

Esse fator se refere à capacidade do município em gerar receitas, ou seja, o total arrecadado em tributos, contribuições e outros. Conforme considerado por Cruz (2010), presume-se que municípios com melhores condições financeiras, em razão dos maiores volumes de recursos arrecadados, tendem a implantar sítios eletrônicos mais avançados e com maior nível de transparência. Alinhado a esse pensamento e coadunando com outros estudos (AVELINO, 2013; BARROS, 2014; ROMERO, 2019; WRIGHT, 2013), apresenta-se a Hipótese 1:

H1: As receitas orçamentárias do município influenciam positivamente o ITPM-COVID.

Ainda relacionado a condição financeira, a transferência intergovernamental é um das

variáveis institucionais que a literatura tem considerado como uma possível determinante para a transparência pública (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). Tal ocorre na assunção de que o recebimento de recursos dos governos centrais pode exercer pressão para que haja maiores níveis de transparência, devido à necessidade de explicar o destino das verbas recebidas (*idem*). No Brasil, os entes subnacionais submetem-se à LRF e, especificamente, ao Sistema de Transferências Intergovernamentais (STI), ocorrendo exigências de transparência interna e levando também há uma maior fiscalização pelos órgãos de controle externo (CRUZ; MICHENER; ANDRETTI, 2021).

Existem estudos nacionais (AVELINO, 2013; MANOEL, 2019; MARIA, 2019; TEIXEIRA; LAMENHA, 2019) e internacionais (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013; GUILLAMÓN; BASTIDA; BENITO, 2011; MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016) que evidenciam a relação positiva entre os valores transferidos e a transparência, mas ainda de forma controversa. Nesta pesquisa optou-se por utilizar os valores de transferência federais especificamente para o combate à pandemia, a fim de investigar a possível relação no contexto singular advindo da Covid-19. Nessa conjuntura, essa é uma variável ainda pouco pesquisada, tendo sido analisada por Mata (2022) sem encontrar relações, o que evidencia a necessidade de mais estudos. Desta forma, delinea-se a Hipótese 2:

H2: As transferências intergovernamentais para o combate à pandemia influenciam positivamente o ITPM-COVID.

No que diz respeito às questões de gestão, a implementação das TICs é promovida como um dos pilares para as inovações na gestão do setor público, visando melhorar a transparência pública (MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016). De acordo com Przybilovicz, Cunha e Meirelles (2018), a questão do uso de TIC é particularmente desafiadora em países em desenvolvimento e agravada no âmbito municipal. Nesse contexto, municípios com poucos recursos financeiros e de menor porte dependem significativamente de apoio governamental de outras esferas e geralmente enfrentam dificuldades em elaborar políticas públicas que possam usufruir das vantagens oferecidas pela tecnologia (*idem*).

Ademais, como discutido anteriormente, a transparência “midiática” tem sido amplamente debatida na literatura como uma das principais formas de promover a transparência pública municipal. A pandemia de Covid-19, por sua vez, impulsionou transformações no governo eletrônico (UNITED NATIONS, 2020), e presume-se que os municípios com menor estrutura em TIC tenham mais dificuldade em adotá-las. Isso inclui a necessidade de adequação

às novas exigências legais para a divulgação de informações, mesmo para municípios com menos de 10.000 habitantes, anteriormente dispensados da LAI. Nesse sentido, a literatura tem mostrado que a capacidade de TIC, bem como os gastos em tecnologia, estão positivamente relacionados à transparência (FREY, 2020; LEAL; SILVA; NOSSA, 2020). Diante desse contexto, propõe-se a Hipótese 3:

H3: A capacidade de TIC influencia positivamente o ITPM-COVID.

Por fim, quanto aos aspectos gerenciais, Muñoz, Bolívar e Hernández (2016) analisam que a cultura de gestão influencia nos níveis de transparência pública. Nesse sentido, poder-se-ia inferir que o município com uma cultura de transparência forte pode apresentar valores elevados de transparência no âmbito da Covid-19, uma vez já possui estrutura e procedimentos estabelecidos. Entretanto, até o momento, das pesquisas que investigaram as relações entre índices anteriores de transparência e o nível de transparência no contexto da pandemia (MATA, 2022; RODRIGUES *et al.*, 2020; SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020), apenas Mata (2022) encontrou parâmetros explicativos.

Extrapolando o período pandêmico, Barros (2020) pesquisou as relações entre a transparência interna, ativa e passiva, fundamentando-se na ideia de que os incentivos para cumprir os diferentes tipos de transparência convergem em algum nível. O autor apontou que a transparência interna poderia ser um fator explicativo significativo para transparência ativa e passiva. Como forma de aprofundar essas pesquisas anteriores, considerando os diferentes contextos e resultados conflitantes nos estudos do tema, formula-se a Hipótese 4:

H4: A cultura de transparência do município influencia positivamente o ITPM-COVID.

Mais recentemente, sob outro prisma, as variáveis políticas vêm sendo estudadas, com evidências da sua influência nos níveis de transparência. A premissa é que os políticos desejam se manter no poder e, portanto, fazem escolhas para alcançar esse objetivo (BALDISSERA, 2018). Nesse sentido, Tavares e Cruz (2014) argumentam que o número de mandatos consecutivos está associado negativamente ao nível de transparência. Em contrapartida, de acordo com Alt, Lassen e Rose (2006), a transparência pública é influenciada negativamente pela “rotatividade governamental”.

No Brasil, as descontinuidades administrativas nas trocas de gestão reforçam essa

última suposição (FENNER, 2020). Em meio à pandemia, houve eleições para o executivo municipal, o que torna relevante investigar os potenciais impactos dos novos mandatos nos níveis de transparência. Como exemplo desses desdobramentos, Teles *et al.* (2022) apontam a falta de unificação dos dados nos sítios eletrônicos municipais durante a transição entre uma gestão e outra. Diante de outras pesquisas nacionais que investigam a influência da reeleição na transparência (BALDISSERA, 2018; BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022; FENNER, 2020; MICHENER; NICHTER, 2022), ainda com resultados conflitantes, tem-se a Hipótese 5:

H5: O mandato eleitoral influencia positivamente o ITPM-COVID.

2.6.2 Transparência e Fatores Ambientais

Com relação aos fatores ambientais, o levantamento bibliográfico realizado revelou que as três variáveis mais estudadas no âmbito da transparência pública municipal estão relacionadas a este aspecto: PIB, IDHM e População. Nesta pesquisa, essas variáveis serão abordadas juntamente com a análise da influência das diferentes regiões do país e da participação eleitoral na transparência pública.

Como visto, um fator amplamente estudado nos estudos de transparência é o tamanho dos municípios (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). Depreende-se que em municípios maiores há uma distância entre o agente e o principal também maior, ou seja, a assimetria de informação é mais forte e uma maior transparência seria necessária para sua redução (BALDISSERA, 2018). Haveria uma maior pressão e uma maior demanda por informação em municípios maiores (OTT; MAČKIĆ; BRONIĆ, 2018), tanto interna, quanto externa, midiática e dos órgãos de controle (BATISTA, 2017).

Essa fundamentação é consistente com os achados em diversos estudos no âmbito dos municípios que encontraram relação positiva entre a população e os níveis de transparência, tanto internacionalmente (ARAUJO; TEJEDO-ROMERO, 2016; GUILLAMÓN *et al.*, 2016; STYLES; TENNYSON, 2007), quanto nacionalmente (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022; FENNER, 2020; MICHENER; NICHTER, 2022; MÜLLER, 2021; VISENTINI *et al.*, 2021), inclusive no âmbito da Covid-19 (SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020). Nesse sentido, constrói-se a Hipótese 6 deste estudo:

H6: O número de habitantes influencia positivamente o ITPM-COVID.

Outra relação amplamente estudada é entre a transparência e a atividade econômica, geralmente medida pelo PIB (CRUZ, 2017). Espera-se que municípios com maiores condições econômicas tenham maiores índices de transparência (SANTANA JUNIOR, 2008). Pela revisão da literatura realizada, essa foi a relação mais estudada nas pesquisas em municípios brasileiros, embora não tenha sido a que encontrou mais relações positivas. Além disso, pesquisas anteriores também demonstraram que as cidades com menor capacidade econômica seriam menos propensas a adotar inovações na internet, logo a implementação da transparência midiática, devido à menor demanda por serviços baseados na *web* (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013).

Ainda que existam resultados controversos, há uma tendência de confirmação dessa assunção em estudos nacionais (BASTOS; GAMA; MACIEL, 2022; BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022; CRUZ, 2010; TEIXEIRA; LAMENHA, 2019; WRIGHT, 2013) e, em menor escala, em estudos internacionais que utilizam outras variáveis como *proxy* (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013; STYLES; TENNYSON, 2007; WEHNER; DE RENZIO, 2013). Deste modo, propõe-se a Hipótese 7:

H7: O PIB *per capita* influencia positivamente o ITPM-COVID.

Seguindo pela concepção de que um maior desenvolvimento social e econômico levaria a um maior nível de transparência, o terceiro fato de interesse dessa pesquisa é o Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios (IDHM). Este mede o desenvolvimento com base em indicadores de educação, longevidade e renda. É a variável com mais relações positivas nos estudos de transparência em municípios, com diversos estudos nacionais corroborando (BASTOS; GAMA; MACIEL, 2022; MÜLLER, 2021; PEREIRA; PEREIRA; MORAIS, 2020; VIEIRA, 2018), inclusive no âmbito da Covid-19 (ALMADA *et al.*, 2021). Tem-se, então, a Hipótese 8 dessa pesquisa:

H8: O IDHM influencia positivamente o ITPM-COVID.

Outro aspecto que vem sendo investigado refere-se à influência da localização do município nos níveis de transparência, ou seja, o recorte territorial, haja vista esse carregar aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, além de físicos. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, com distinção da realidade socioeconômica entre as diferentes áreas

geográficas, espera-se que essa localização influencie nos níveis de transparência dos entes subnacionais (BALDISSERA, 2018). Estudos nacionais já foram realizados nesse sentido (BALDISSERA, 2018; CELESTINO, 2018; PALMEIRA; OLIVEIRA, 2021; SILVA, 2019a, 2020b), considerando haver variação da cultura de transparência consoante a região que o município está situado (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sul e Sudeste).

Em âmbito internacional, Gallego-Álvarez, Rodríguez-Domínguez e García-Sánchez (2010) também identificaram influência da área geográfica em que o país está localizado nos níveis de transparência. Dessa forma, considera-se que os municípios situados em regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar índices de transparência mais elevados (CRUZ, 2010). Deste modo, propõe-se a Hipótese 9:

H9: Há diferença significativa no ITPM-COVID entre municípios quando considerada a região geográfica.

Por fim, o último fator dessa categoria refere-se ao estudo da influência da participação eleitoral na transparência, medida pela taxa de comparecimento nas eleições. Essa variável tem sido objeto de estudo, ainda em menor escala, e apresenta resultados variados (ARAUJO; TEJEDO-ROMERO, 2016; FENNER, 2020; HERMAN; MARQUES; MIOLA, 2022; POSSAMAI; SCHINDLER, 2017).

De um lado, Araujo e Tejedo-Romero (2016) argumentam que a baixa participação eleitoral e o desinteresse dos eleitores pelas atividades do governo estimulariam os governantes a serem mais transparentes como forma de promover o engajamento político. Nessa perspectiva, os governantes têm como objetivo aumentar a participação eleitoral a fim de conquistar mais votos em futuras eleições e manter a continuidade de seus governos (FENNER *et al.*, 2019).

Em contraponto, Sol (2013) sustenta que uma sociedade politicamente mais engajada e ativa poderia levar a uma gestão com maior incentivo para divulgar informações. Ou seja, o grau de participação nas eleições municipais indicaria um maior envolvimento dos cidadãos no debate político e contribuiria para a vitalidade da democracia local, levando a um maior comprometimento dos gestores com a governança democrática (TAVARES; DA CRUZ, 2014).

Depreende-se, então, que, não obstante os resultados heterogêneos, é possível utilizar a porcentagem de comparecimento nas eleições como um indicador para medir o interesse e a preocupação dos cidadãos pela política, refletindo, conseqüentemente, a demanda por *accountability* e transparência (SOL, 2013). Em outras palavras, essa taxa pode ser considerada

uma *proxy* para controle social (POSSAMAI; SCHINDLER, 2017). Portanto, seguindo os resultados de Fenner (2020) e Herman, Marques e Miola (2022), elabora-se a Hipótese 10:

H10: A participação eleitoral dos municípios influencia positivamente o ITPM-COVID.

2.6.3 Transparência e Fatores Epidemiológicos

A fim de aprofundar os estudos sobre o tema e considerando o objeto desta pesquisa, optou-se por explorar as possíveis relações entre a situação da pandemia nos municípios e os níveis de transparência pública no contexto da Covid-19. A hipótese subjacente é que nos municípios com pior desempenho no controle da pandemia, há uma maior cobrança por transparência (PINHO *et al.*, 2020).

De acordo com Donatella, Haraldsson e Tagesson (2022), ao combinar as ideias de informações em tempo de crise, bem como, as pesquisas de transparência, poder-se-ia argumentar que o escopo e as características das informações divulgadas podem diferir significativamente, dependendo dos fatores situacionais da crise causada pela Covid-19. Os autores complementam que esse argumento se baseia em dois motivos principais: a fase da crise e como o município foi afetado pela pandemia. Argumenta-se que o impacto da pandemia da Covid-19 não se desenvolveu de maneira uniforme em nível municipal, tendo sido os municípios afetados de maneira diferentes, dependendo da disseminação local da doença e das condições prévias do município.

Dessa forma, os fatores situacionais da crise da Covid-19 são esperados para ter poder explicativo, uma vez que afetam o tipo e o nível de incerteza em relação à divulgação de informações públicas (DONATELLA; HARALDSSON; TAGESSON, 2022). Até o momento, as investigações nesse sentido são incipientes, e algumas pesquisas indicam uma correlação positiva entre a transparência pública e o número de casos confirmados (DONATELLA; HARALDSSON; TAGESSON, 2022; RODRIGUES *et al.*, 2020; SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020).

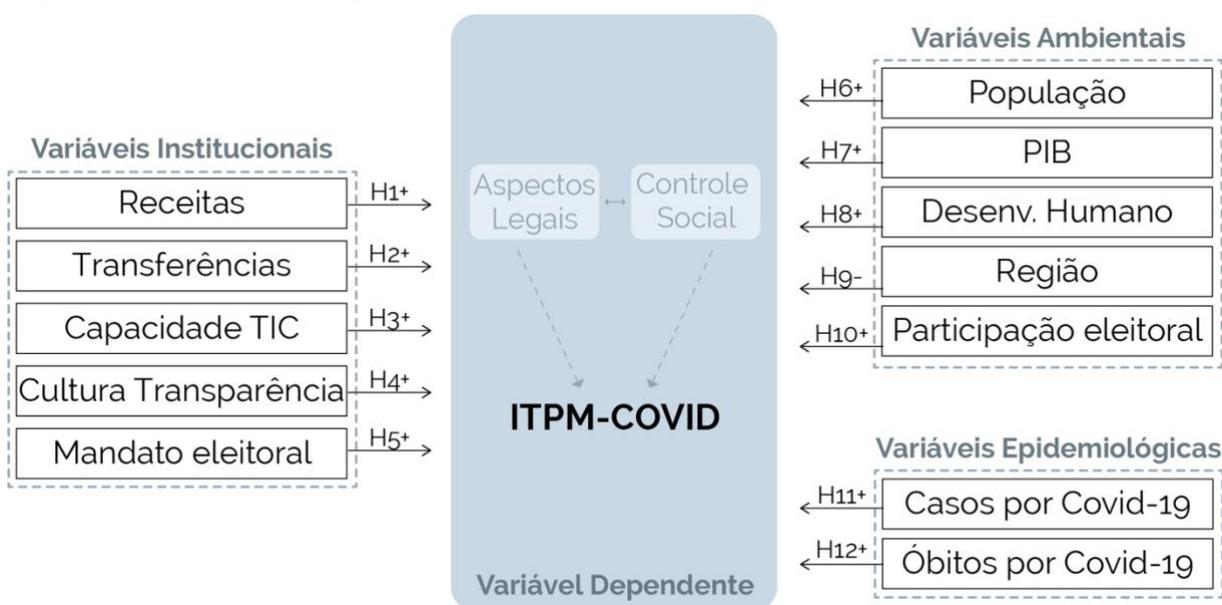
Outros fatores epidemiológicos, como o número de mortes, o índice de isolamento social, o número de testes realizados e a taxa de letalidade, também foram estudados no país, porém não apresentaram resultados conclusivos (ALMADA *et al.*, 2021; MATA, 2022; PINHO *et al.*, 2020; SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020). De forma empírica, propõe-se, assim, as Hipóteses 11 e 12:

H11: O número de casos de Covid-19 influencia positivamente o ITPM-COVID.

H12: O número de óbitos por Covid-19 influencia positivamente o ITPM-COVID.

Finalizando o capítulo, as doze hipóteses de pesquisa podem ser resumidas na Figura 18. Apresenta-se a variável dependente, o ITPM-COVID, e as duas dimensões que a compõem, com aspectos legais (normativa) e de controle social (social), bem como as variáveis independentes. Também estão representadas as categorias adotadas para o agrupamento dessas hipóteses e a relação esperada (positiva/negativa) para cada uma delas.

Figura 18 – Resumo das hipóteses do estudo



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Considerando o objetivo da pesquisa, de analisar quais fatores estão associados à transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19, esta seção tem como finalidade apresentar o delineamento metodológico adotado para o desenvolvimento do estudo. Serão abordados aspectos como a tipologia da pesquisa, a definição do universo e da amostra, os procedimentos de coleta de dados, a construção do instrumento de pesquisa, além da descrição das variáveis e dos métodos de análise utilizados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Existem diversas formas de classificar uma pesquisa, e não há uniformidade nesse aspecto (DINIZ, 2015). Faz-se necessário, então, refletir sobre qual abordagem é mais adequada para o estudo em questão (RAUPP; BEUREN, 2006). Nesta pesquisa, optou-se por utilizar a tipologia em relação à sua natureza (COOPER; SCHINDLER, 2016), enfoque, concepção, procedimentos técnicos, objetivos e alcance (GIL, 2002; SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). O Quadro 19 apresenta um resumo das abordagens utilizadas no estudo, que serão detalhadas posteriormente em relação a cada classificação.

Quadro 19 – Classificação da Pesquisa

PONTO DE VISTA	TIPOS		CLASSIFICAÇÃO DO ESTUDO
Da natureza	Básica		Aplicada
	Aplicada		
Do enfoque	Quantitativa		Métodos Mistos
	Qualitativa		
	Métodos Mistos		
Dos objetivos e alcance	Exploratória		Descritiva - Correlacional
	Descritiva		
	Explicativa		
	Correlacional		
Dos procedimentos técnicos	Bibliográfica		Bibliográfica, documental, levantamento e ex-post facto
	Documental		
	Experimental		
	Levantamento		
	Estudo de caso		
	Ex-post facto		
	Pesquisa ação		
Da concepção	Experimentais		Não experimental - Transversal
	Não Experimentais	Transversal	
		Longitudinais ou evolutivos	

Fonte: Elaborado pela autora (2023), baseado em Diógenes (2021).

3.1.1 Quanto à natureza

Com relação à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, visto que tem como ênfase a produção de conhecimento para aplicação prática (COOPER; SCHINDLER, 2016). Nesse sentido, foi realizada a coleta e análise de dados empíricos fundamentados na teoria estudada e com uma abordagem prática da realidade (SILVA, 2019b). A presente pesquisa, ao estudar a transparência municipal no âmbito da Covid-19 e os fatores associados, tem o potencial de ser aplicado na melhoria dos cenários existentes e na formulação de políticas públicas.

3.1.2 Quanto ao enfoque

Com base nas diretrizes de Sampieri, Collado e Lucio (2013), a abordagem adotada neste estudo é quali-quantitativa. Apoiada no pragmatismo (CRESWELL, 2010), a pesquisa de métodos mistos incorpora elementos dessas duas abordagens e foi a opção para este estudo, tendo em vista a possibilidade de criar um instrumento para coleta de dados qualitativos, baseado em resultados quantitativos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Além disso, essa abordagem permite uma maior contextualização e explicação ao se coletar dados quantitativos e qualitativos de forma combinada (*idem*).

Especificamente, em relação à prioridade e sequência, o presente estudo tem o desenho incrustado concomitante de modelo dominante – DIAC (*ibidem*). Ou seja, a coleta de dados quantitativos e qualitativos ocorreu simultaneamente, havendo um método que orienta o projeto (*ibidem*), no caso deste estudo, o quantitativo.

A pesquisa consubstanciou-se, então, em três etapas, conforme ilustrado na Figura 19. Inicialmente, a partir de uma análise de conteúdo abarcando a legislação e a teoria pertinentes à transparência, foi adaptado e validado um modelo para análise da transparência nos municípios, especificamente o ITI-COVID, elaborado por Teles *et al.* (2022). Essa fase teve uma abordagem predominantemente qualitativa e buscou avaliar, junto a especialistas, por meio do método Delphi¹¹, o instrumento de pesquisa quantitativo.

Na segunda etapa da pesquisa, foi aplicado o modelo adaptado e validado na etapa anterior para avaliação da transparência nos municípios brasileiros no âmbito da Covid-19. Foram coletadas informações em uma amostra de 600 municípios, com a descrição do seu

¹¹ A técnica/método Delphi foi desenvolvida por Olav Helmer e refere-se a uma metodologia iterativa sistemática para obter julgamentos coletivos de um painel de especialistas independentes (HUANG; WU; CHEN, 2013).

conteúdo e diagnóstico situacional da sua adequação frente às exigências legais e da literatura. Em seguida, foi atribuída uma pontuação de acordo com o instrumento construído, resultando no cálculo do ITPM-COVID. A coleta de dados foi realizada de forma simultânea, utilizando tanto fontes quantitativas quanto qualitativas, por meio de sítios eletrônicos, bases de dados oficiais e pedidos de acesso à informação.

Por fim, na terceira e última etapa, foram verificadas as relações entre a transparência e os indicadores ambientais, institucionais e epidemiológicos, por meio de análises bivariadas e multivariadas. Essa etapa caracterizou-se como essencialmente quantitativa, pois utilizou dados numéricos e realizou análises estatísticas para testar hipóteses formuladas previamente (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013). Foram utilizados testes de correlação e o método de regressão linear múltipla como técnicas estatísticas, além da análise de *clusters*. A variável dependente foi o ITPM-COVID, resultado do tratamento analítico na segunda etapa da pesquisa, e as variáveis independentes foram dados secundários obtidos de fontes como IBGE, CGU, TSE, SICONFI, CFA e outros órgãos.

Figura 19 – Etapas da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

* Notação para visualizar métodos (qual, QUAN/qual e QUAN) conforme especificado por Sampieri, Collado e Lucio (2013).

3.1.3 Quanto aos objetivos e alcance

Seguindo os critérios estabelecidos por Gil (2002), quanto ao seus objetivos, este estudo classifica-se como descritivo pois tem o objetivo de “descrever características de uma população ou fenômeno, além de estabelecer relações entre variáveis” (CALIXTO, 2009, p. 92). Tem-se, assim, as premissas da pesquisa em identificar e caracterizar a transparência dos municípios brasileiros no contexto da Covid-19 e buscar associações com fatores ambientais,

institucionais e epidemiológicos. Além disso, caracteriza-se pela utilização de técnicas padronizadas de coletas de dados (GIL, 2002), especificamente, a observação sistemática.

Em outro viés, Sampieri, Callado e Lúcio (2013) apresentam essas classificações como o alcance da pesquisa a ser realizada. Além dos estudos exploratórios, descritivos e explicativos, trazidos por Gil (2002), os autores adicionam a pesquisa correlacional como o estudo que tem como finalidade “conhecer a relação ou o grau de associação existente entre dois ou mais conceitos, categorias ou variáveis em um contexto específico” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 103). Sob esse prisma, o presente estudo pode ser classificado como correlacional, ao medir as variáveis, quantificar e analisar o vínculo entre elas (*idem*).

3.1.4 Quanto aos procedimentos técnicos

De acordo com os critérios estabelecidos por Gil (2002) para definir o tipo de pesquisa quanto ao delineamento, a presente pesquisa caracteriza-se como: (1) bibliográfica, considerando o levantamento do referencial teórico por meio de escolha, fichamento, organização e redação; (2) documental, devido à utilização de dados secundários sem tratamento analítico ou formatados para atender os objetivos da pesquisa; e (3) levantamento, ao realizar solicitações diretas de informação a pessoas.

Especificamente, a presente pesquisa utiliza (1) a literatura produzida sobre transparência pública e os campos correlatos específicos do estudo; (2) os portais eletrônicos de municípios e dados coletados junto às fontes oficiais; bem como, (3) dados das respostas a pedidos de informação por meio do eSIC. Além disso, ainda com base nos procedimentos técnicos, trata-se de uma (4) pesquisa *ex-post facto*, que consiste em verificar a existência de relação entre variáveis sem o controle das variáveis independentes (*idem*).

3.1.5 Quanto à concepção

No que se refere ao desenho de pesquisa, o presente estudo pode ser classificado como não-experimental, uma vez que “observa os fenômenos da maneira como ocorrem em seu contexto natural e, posteriormente, os analisa” (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013, p. 168), sem manipulação de variáveis ou construção de situações, características das pesquisas experimentais (*idem*). Ademais, pode ser considerado uma pesquisa transversal, pois os dados foram coletados em um único momento, representando um retrato da transparência no contexto da Covid-19 em um determinado período.

3.2 UNIVERSO E AMOSTRA

Para esta pesquisa, o universo amostral corresponde a 5568 municípios brasileiros. Foram desconsiderados no estudo Brasília e Fernando de Noronha, que são alocados em distritos, possuindo características políticas e divisão administrativas distintas (FILHO *et al.*, 2018), como a não realização de eleições municipais (FENNER, 2020).

Foi adotada a técnica de amostragem probabilística aleatória estratificada proporcional¹². Nesse processo, a população da pesquisa foi dividida em estratos correspondentes às 26 unidades federativas do Brasil. Houve, ainda, a subdivisão em sete estratos por porte populacional, seguindo critério estabelecido pela CGU (2016e).

Dessa forma, garantiu-se em cada camada as mesmas proporções observadas nos municípios brasileiros, tanto em relação à localização quanto ao tamanho da população, permitindo estudar a influência desses fatores nos níveis de transparência (*idem*). Procedeu-se, então, ao cálculo do tamanho da amostra, considerando um grau de confiança de 99%, margem de erro de 5% e desvio padrão de 50%, seguindo a equação (*ibidem*):

$$\text{Tamanho da amostra} = \sum_{i=1}^L \left(\frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N} \right)} \right) \times p_i$$

Onde,

z = escore Z, baseado no nível de confiança estabelecido

p = desvio padrão

e = margem de erro

N = tamanho da população

L = número de estratos, onde i varia de 1 a 26 (estados) e até 7 estratos populacionais

p_i = proporção adotada no estrato i

Assim, a partir da aplicação da fórmula, obteve-se a necessidade de uma amostra de 595 municípios para uma boa representação da população (CELESTINO, 2018). Entretanto, para atender à proporcionalidade em todas as categorias (porte, estado e região), houve um ajuste para 600 municípios, que corresponde ao tamanho da amostra final do presente estudo. A Tabela 2 traz a distribuição amostral por estrato.

A seleção dos municípios foi realizada de forma aleatória, com igual probabilidade de

¹² O método de amostragem por estratificação envolve a divisão da população em subgrupos menores, chamados estratos, com o objetivo de destacar as diferenças entre os grupos em uma população (BRASIL, 2016e).

um município ser selecionado e sem reposição. Para isso, utilizou-se a ferramenta análise de dados – amostragem no *software Microsoft Excel*. O aplicativo foi empregado também para o cálculo, análise e tabulação final da amostra em planilha eletrônica. O detalhamento por cada unidade federativa e região pode ser visualizado no Apêndice F.

Tabela 2 – Distribuição da amostra por estrato populacional

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

* Total de municípios brasileiros, sem contabilizar Brasília e Fernando de Noronha. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com base na classificação estabelecida pela CGU (2016e).

3.3 INSTRUMENTO DE PESQUISA

Na presente pesquisa, optou-se pela utilização de uma versão adaptada do instrumento desenvolvido por Teles *et al.* (2022), haja vista o mesmo: (1) abranger a transparência ativa e passiva, incluindo solicitações de acesso à informação; (2) ser baseado no instrumento desenvolvido pela Transparência Internacional Brasil - TIB (2020a), que possui uma sólida fundamentação legal e teórica (PINHO *et al.*, 2020), com a inclusão de municípios de diferentes portes (pequeno, médio e grande); (3) já ter sido testado, o que garante maior confiabilidade em sua aplicação. Os 31 itens do modelo de avaliação original, divididos em três dimensões, juntamente com a forma de cálculo, estão detalhados no Anexo A.

Para validar o conteúdo do instrumento de pesquisa, foi utilizada a técnica Delphi (ALMEIDA; SPÍNOLA; LANCMAN, 2009; FARO, 1997). Um total de 14 especialistas foi selecionado, dos quais 10 participaram de todas as etapas realizadas, um número adequado para a aplicação dessa metodologia (HUANG; WU; CHEN, 2013). Dentre esses especialistas, 4 eram representantes do meio acadêmico, com publicações na área de transparência; 2 representantes de órgãos de controle externo (tribunais de contas); 2 representantes da administração pública municipal (controladorias internas); e 2 representantes do mercado, sendo um consultor e um membro de uma empresa de tecnologia desenvolvedora de sistemas para órgãos públicos, dentre eles os de portais de transparência.

Antes de aplicar a técnica Delphi, algumas modificações foram realizadas no

instrumento original desenvolvido por Teles *et al.* (2022). Primeiramente, os itens que haviam sido removidos devido à análise de confiabilidade interna feita pelos pesquisadores foram adicionados novamente. Essa decisão foi tomada porque esses itens podem ser representativos em uma amostra mais ampla, sem restrição geográfica. Em seguida, o item “download na íntegra do contrato” foi excluído, uma vez que era uma exigência específica do MPE/SE e pode não se aplicar às demais unidades federativas, mantendo-se apenas a exigência geral de possibilidade de download estabelecida pela LAI. Por fim, o peso da categoria “qualidade da informação” foi modificado, uma vez que o modelo original da TIB não previa essa consideração.

Como resultado dessas modificações, o instrumento de pesquisa passou a ter 34 itens, os quais foram submetidos à avaliação dos especialistas selecionados. O método adotado envolveu três fases, realizadas de forma virtual e confidencial, conforme descrito no Quadro 20. As contribuições dos especialistas foram coletadas por meio do *Google Form*¹³, utilizando escalas de opinião de cinco pontos, além de comentários e sugestões.

Quadro 20 – Síntese do método Delphi para validação de conteúdo do ITPM-COVID

ETAPA	PROCESSO	CRITÉRIOS	PERÍODO
1	Submissão da versão original do instrumento a julgamento pelo júri de especialistas.	Fase exploratória, contempla a totalidade de contribuições dos especialistas. Tem-se como resultado a 1ª versão grupal do instrumento	15/9/2022 – 25/9/2022
2	Submissão da primeira versão elaborada pelo grupo ao julgamento dos especialistas, quanto a propriedade e clareza de enunciado de cada item.	Previa a exclusão de itens reprovados quanto ao conteúdo por 70% ou mais dos especialistas. Os itens reprovados quanto ao enunciado, são reformulados, conforme prevê a técnica.	27/9/2022 – 4/10/2022
3	Submissão da segunda versão elaborada pelo grupo ao julgamento dos especialistas, especificamente, dos itens modificados a partir de sugestões da etapa anterior.	Aprovação da 2ª versão GRUPAL do Instrumento, que passou a ser utilizada como instrumento de pesquisa final.	6/10/2022 – 13/10/2022

Fonte: Adaptado de Almeida, Spínola e Lancman (2009).

Seguindo os procedimentos propostos por Almeida, Spínola e Lancman (2009), a primeira etapa teve um caráter exploratório, buscando contemplar as contribuições de todos os especialistas. Na segunda etapa, os “juízes” avaliaram cada item do instrumento em termos de sua relevância de conteúdo e clareza de redação. Embora estivesse prevista a exclusão de itens

¹³ Ferramenta online oferecida pelo *Google* que permite criar questionários, pesquisas, enquetes e formulários personalizados. As respostas são coletadas automaticamente e podem ser visualizadas e analisadas na forma de gráficos e planilhas.

que fossem reprovados por 70% ou mais dos especialistas em relação ao conteúdo, nenhum item foi reprovado nesse critério. Os itens que receberam reprovação quanto à redação ou peso foram reformulados conforme previsto na técnica e reapresentados na terceira etapa, passando novamente pela avaliação dos especialistas em relação ao conteúdo, à redação e ao procedimento de coleta, e foram, então, aprovados.

Após as rodadas de avaliação, foram realizadas as seguintes alterações no instrumento: (1) o nome do item de avaliação 12 foi modificado de “recurso utilizado” para “execução orçamentária”, o que implicou uma modificação no procedimento de coleta; (2) o peso atribuído à categoria “informações Covid” foi alterado de 1 para 2. Essa mudança foi feita levando em consideração que esse aspecto é o cerne do estudo; (3) o prazo de publicação das informações relacionadas à Covid foi ajustado para 15 dias nos sítios oficiais e 30 dias para publicações nas redes sociais, considerando o momento pandêmico no momento da coleta.

Além das modificações mencionadas, foram avaliadas cinco sugestões que resultaram em adequações no instrumento, juntamente com a exclusão de dois itens de avaliação. Essas sugestões foram cuidadosamente consideradas para aprimorar o instrumento, visando a sua efetividade e precisão na avaliação desejada e foram alvo de análise na terceira rodada da técnica. Para mais detalhes sobre essas avaliações e as respectivas alterações, é possível consultar o Quadro 21. Ao concluir o método, verificou-se que todos os 32 itens restantes do ITPM-COVID foram aprovados em termos de conteúdo, redação e procedimentos de coleta, obtendo índices médios superiores a 90% (considerando a escala de 1 a 5 utilizada).

Quadro 21 – Trechos comentários especialistas, avaliação ITPM-COVID

(continua)

ID	COMENTÁRIO	CONTEÚDO	ADEQUAÇÕES
E2	“Rever a dimensão intitulada como controle social, pois são itens que podem entrar tanto na transparência passiva, quanto na ativa, e o controle social já pode ser presumido como uma forma de transparência passiva. Acredito que nessa dimensão você deva esclarecer que seria a análise das informações da Covid, creio que falta isso na descrição da dimensão.”	Conteúdo e clareza da nomenclatura: dimensão “controle social”	A dimensão abrange itens de transparência que não estão expressamente definidos nas leis de referência, mas estão em conformidade com os princípios da transparência e/ou proporcionam uma visão abrangente para atender às necessidades da população, levando em consideração as dimensões conceituais da informação. Não obstante a possibilidade de controle social em todas as dimensões, esta dimensão se diferencia por ir além da abordagem legalista e se concentrar na perspectiva social. Optou-se por alterar o nome da dimensão “transparência ativa” para “dimensão normativa” e o termo “controle social” para “dimensão social”, a fim de destacar a diferença entre elas. Essa questão foi avaliada pelo grupo de especialistas e obteve aprovação de 75%.
E2	“Ficou um pouco confuso o item 18 - Qualidade da resposta. Como você irá avaliar se foi uma resposta satisfatória ou não? Isso	Procedimentos de avaliação do item 18 “qualidade da	Passou a constar apenas o item de avaliação “tipo de resposta”, avaliando a conformidade com o que foi solicitado. Considerando: Acesso integral (1), Acesso Parcial (0,5) e Acesso Negado, sem

(conclusão)

	pode enviar seu trabalho, pois para você pode ser algo insatisfatório, mas para outra pessoa pode ser uma resposta adequada”	resposta” do pedido de acesso à informação.	informação ou sem resposta (0). Apenas <i>link</i> para sítio de transparência foi considerado nota 0,5. Baseado nesses critérios estabelecidos pela Artigo 19 (2020), foram excluídos os itens “prazo resposta” e “qualidade da resposta”, haja vista os mesmos já estarem contemplados nos itens “resposta recebida” e “tipo de resposta”.
E2	“Sugiro que distribua os pesos de forma igualitária entre todos os itens, por qual motivo alguns possuem peso maior que os outros?”	Critérios para os pesos nas categorias	Os pesos tem como base os modelos desenvolvidos por Teles <i>et al.</i> (2020) e TIB (2020), nos quais categorias citadas expressamente nas leis de referência tem maior peso, bem como, os itens relacionados às informações Covid-19.
E3	“O instrumento, ao que parece, a partir dos itens que pretendem avaliar, avaliará sobretudo a transparência financeiro-orçamentária, o que não é um problema. No entanto, é preciso que isso esteja claro. Caso a aluna queira avaliar transparência administrativa também, é preciso incluir mais itens”	Conteúdo da transparência avaliada	O objetivo do instrumento é avaliar a “transparência midiática” no contexto da Covid-19, com um enfoque nos portais eletrônicos. Com base nas classificações apresentadas por Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), observa-se que o instrumento atribui maior peso às informações orçamentárias (gastos), não obstante incluir itens relacionados à transparência administrativa (avaliação da divulgação de normas e atividades relacionadas à Covid-19), social/cívica (fornecimento de informações sobre a pandemia para os cidadãos), processo licitatório e contratos. Trata-se, portanto, de um instrumento multidimensional, pois abrange diferentes tipos de conteúdo, embora de maneira não equânime.
E7	“No item 14 (Cadastro e acompanhamento) eu incluiria alguma medida de dificuldade de cadastro ou se não exige cadastro para realizar o pedido, o que facilita o acesso à informação. Assim seria possível colocar pesos diferentes.”	Procedimentos de coleta para o item “cadastro e acompanhamento” do eSIC	O item passou a ter o seguinte procedimento de coleta: (1) Possibilidade de cadastro seguindo os itens descritos no Decreto nº7.724/2012 e acompanhamento; (0,5) Se houver dificuldade de realizar cadastro ou acompanhamento e (0) Se não foi possível realizar cadastro nem acompanhamento.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Com base no instrumento gerado após a realização do método Delphi, foram realizados três pré-testes, seguindo os procedimentos estabelecidos por Comel (2021), em municípios que não faziam parte da amostra. Um pré-teste foi conduzido pela autora e os outros dois foram realizados com verificação dupla para garantir a confiabilidade dos resultados. De acordo com Gil (2008, p. 134), o “pré-teste de um instrumento de coleta de dados tem por objetivo assegurar-lhe validade e precisão”. Trata-se de uma versão preliminar aplicada a uma amostra de indivíduos com o objetivo de identificar questões que justifiquem a modificação do instrumento original (AMORIM, 2012). Essa etapa tem como propósito, então, identificar possíveis melhorias e ajustes necessários ao roteiro de navegação antes de sua aplicação em larga escala.

A primeira fase de pré-testes ocorreu entre 7 e 11 de novembro de 2022, com o objetivo de verificar a usabilidade das ferramentas de navegação orientada, como a planilha eletrônica e o *software* de gravação mencionados na seção 3.5. Além disso, procurou-se identificar possíveis

melhorias no instrumento, especialmente nos procedimentos de coleta previamente especificados. Essa etapa inicial foi realizada em dez municípios, avaliando apenas a parte de transparência ativa, com um município representante de cada estrato populacional utilizado para o cálculo da amostra.

Durante esse pré-teste, constatou-se a inviabilidade de gravar toda a navegação, optando-se, então, por capturar imagens e gravar vídeos somente quando não houvesse algum dado relevante ou para demonstrar erros ocorridos nos sítios eletrônicos. Outra modificação feita foi a atribuição de pontuação quando havia um *site* específico, mas sem conteúdo (item 1 do instrumento de coleta). Para melhor refletir o estágio de transparência, decidiu-se atribuir a pontuação 0,5 nesses casos, em vez de 1, como inicialmente proposto.

Seguindo os critérios estabelecidos por Comel (2021), com o objetivo de garantir a reprodutibilidade do presente estudo, uma vez que envolve critérios qualitativos, foi conduzida uma segunda etapa de pré-teste com verificação dupla. Segundo Krippendorff (2004), a “*reproducibility*” é um dos tipos de confiabilidade em pesquisa e refere-se ao grau em que um processo pode ser replicado por diferentes analistas, seguindo as mesmas instruções de registro e unidades de análise. O autor destaca que as divergências entre o desempenho desses observadores podem ocorrer devido a inconsistências internas de cada observador e a diferenças entre observadores na interpretação e aplicação das instruções de registro. Para minimizar estas últimas, King (2015) argumenta que os trabalhos devem fornecer informações que possibilitem a compreensão, avaliação e reprodução da pesquisa, permitindo um “padrão de replicação”.

Com base nessa perspectiva e com a colaboração de um pesquisador auxiliar¹⁴, foram realizadas visitas aos *sites* de três outros municípios de diferentes portes (pequeno, médio e grande) entre os dias 16 e 19/11/2022. Durante essas vistorias, foi aplicado o instrumento de pesquisa, referente às dimensões de transparência ativa. Os resultados revelaram a necessidade de reformular alguns procedimentos de coleta, uma vez que houve concordância de respostas em apenas 78% dos casos. Foi observada dificuldade em localizar informações, quando apenas uma das pesquisadoras conseguiu encontrá-las, bem como, confusão nos critérios utilizados.

Essa etapa resultou no estabelecimento de procedimentos para localização do conteúdo nos sítios oficiais, os quais estão descritos na seção 3.5. Caso tais procedimentos não sejam atendidos, o item em questão não é pontuado. Além disso, foram adicionadas informações mais detalhadas nos procedimentos de coleta do instrumento de pesquisa referentes ao tipo de informação aceita nos itens “quantidade entregue ou prestada” (IExec9), “parcelas do objeto,

¹⁴ Pesquisadora Daniele Pazos, mestranda em Direito, Governança e Políticas Públicas na UNIFACS, advogada, com experiência profissional em Controle Interno de Municípios.

os montantes pagos” (IExec10) e “informações sobre eventuais aditivos contratuais” (IExec11).

Houve, ainda, uma alteração em relação ao item “*Link* para Transparência COVID no Portal oficial do governo” (ID13), passando a ser aceito o *link* na página inicial ou em um banner no portal da transparência. Por fim, o item “ouvidoria” (CC22) passou a ter como critério o funcionamento, a possibilidade de denúncia anônima e a disponibilidade de categorias (como denúncia, elogio, reclamação, solicitação e sugestão), conforme estabelecido na Lei nº 13.460/2017.

Com o objetivo de verificar a efetividade das alterações realizadas, foi realizado mais um pré-teste com verificação dupla em três municípios, seguindo os mesmos critérios, entre os dias 21 e 25 de novembro de 2022. Essa etapa demonstrou avanços, com uma concordância acima de 96%, o que levou à consideração do instrumento como apto para ser aplicado na amostra do estudo (COMEL, 2021).

Após a implementação do ITPM-COVID nos municípios, procedeu-se a uma análise da validade interna do instrumento, fazendo uso dos coeficientes *alfa de Cronbach* (α)¹⁵ e *ômega de McDonald* (ω)¹⁶. Essa etapa revelou-se necessária devido às adaptações efetuadas ao modelo original, ITI-COVID, conforme proposto por Teles et al. (2022). O coeficiente *alfa* é amplamente empregado em avaliações de confiabilidade (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006).

Entretanto, é importante ressaltar que essa medida é sensível ao número de itens presentes na escala e, frequentemente, tende a subestimar a consistência interna, o que a configura como uma métrica conservadora (DIJKSTRA; HENSELER, 2015), suscitando debates acerca de sua aplicação inadequada (TAVAKOL; DENNICK, 2011). Por outro lado, o coeficiente *ômega*, apesar de ter menor uso em âmbito nacional (SILVA JUNIOR *et al.*, 2011), tem demonstrado um desempenho superior em investigações prévias (ZINBARG *et al.*, 2005). Em virtude dessas considerações, optou-se por empregar ambos os coeficientes a fim de avaliar a confiabilidade do instrumento de forma abrangente.

Os valores de ambos os testes variam de 0 a 1. Embora não haja consenso na literatura, há indicações de que a consistência interna do instrumento é adequada quando o coeficiente α se situa entre 0,70 (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006) e 0,90 (STREINER, 2003), valores acima não são indicados, haja vista poder indicar redundância entre os itens. Ademais,

¹⁵ O coeficiente alfa foi descrito por Cronbach na década de 50 e tem como objetivo estimar a correlação entre os itens de um determinado construto (CRONBACH, 1951).

¹⁶ Estimador de confiabilidade baseia-se na análise fatorial exploratória e avalia a proporção da variância comum em um teste (SILVA JUNIOR *et al.*, 2011).

a relação entre os estimadores *alfa* (α), *ômega* (ωt) e a confiabilidade (ρ) de uma escala ou teste pode ser representada pela seguinte ordem: $\alpha < \omega t < \rho$ (SILVA JUNIOR *et al.*, 2011). Assim, o coeficiente *ômega* fornece uma estimativa mais próxima da confiabilidade, enquanto o coeficiente *alfa* apresenta o valor mais baixo na escala de confiabilidade, parâmetro que foi utilizado nos testes executados.

O modelo aplicado nos municípios era composto por 32 itens. Entretanto, de acordo com Streiner (2003), o coeficiente α não é adequado para instrumentos com mais de 20 itens. Por essa razão, a aplicação do coeficiente foi realizada por dimensões de análise. As rodadas realizadas, bem como as alterações e resultados alcançados, estão descritos no Quadro 22. Inicialmente, o item “*Link para eSIC*” foi removido da dimensão de transparência passiva devido aos valores baixos apresentados (FREITAS; RODRIGUES, 2005). Essa remoção resultou em uma melhora, com a obtenção de um valor moderado. Ainda assim, houve indicação para a retirada do item “eSIC - cadastro”¹⁷, atingindo, então, um valor alto nessa dimensão, assim como nas outras duas, não sendo necessárias outras mudanças.

Quadro 22 – Teste do *Alfa de Cronbach* (α) por dimensão do ITPM-COVID

DIMENSÃO	1ª RODADA		2ª RODADA		3ª RODADA		FINAL
	Valor α	Procedimento	Valor α	Procedimento	Valor α	Procedimento	Valor α
Dimensão Normativa	.899	-	-	-	-	-	.899
Dimensão Social	.719	-	-	-	.719	Incluir item “eSIC - cadastro”	.752
Transparência Passiva	.592	Retirar item “ <i>Link para eSIC</i> ”	.673	Retirar item “eSIC - cadastro”	.814	-	-
ITPM-COVID	.883	-	.885	-	.883	-	.885

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Considerando que, após a retirada do item, o valor do coeficiente α diminuiu ligeiramente ao se avaliar o instrumento completo, foi decidido testar o item “eSIC - cadastro” na categoria “Canais de Comunicação” da “dimensão social”. Levou-se em conta sua proximidade de análise com o item “Ouvidoria” e o fato de que a existência do sistema não é, por si só, uma avaliação da transparência passiva. Como resultado, obteve-se um aumento do coeficiente α na dimensão “Controle Social”, justificando a manutenção da alteração.

Observa-se, então, que após as rodadas do método Delphi e do teste de confiabilidade,

¹⁷ Através de análise realizada no *software IBM SPSS*, “a coluna alfa se o item for deletado (*Alpha if Item Deleted*) informa se a remoção de um item irá aumentar a confiabilidade geral: valores maiores do que a confiabilidade geral indicam que se removermos aquele item teremos aumento da confiabilidade geral da escala” (FIELD, 2009).

alguns itens foram excluídos da dimensão “transparência passiva”, resultando em apenas dois itens restantes. Foram excluídos os itens “prazo de resposta”, “qualidade da resposta” e “link para eSIC”, considerados redundantes em relação aos itens restantes, além de ter havido uma mudança de categoria do item “eSIC – cadastro”. Os itens relacionados ao cerne da transparência passiva, que abordam o cumprimento dos pedidos de acesso à informação, foram mantidos. No entanto, essa redução impossibilitou a aplicação do *ômega de McDonald*, que exige um mínimo de três itens (ZINBARG *et al.*, 2005).

Dessa forma, visando equilibrar as pontuações entre as dimensões e considerando que a alteração não teve impacto na pontuação geral, decidiu-se unir a dimensão “transparência passiva” à “dimensão social” para obter um resultado mais consistente em termos de análise. Analiticamente, a transparência passiva representa a demanda por informação por parte da sociedade, o que a torna uma ferramenta importante para o controle social na monitorização e fiscalização das ações governamentais.

Essa estrutura de duas dimensões, denominadas “dimensão normativa” e “dimensão social”, é semelhante à adotada em outras pesquisas que buscaram desenvolver um instrumento de análise da transparência pública (COMEL, 2021). Além disso, essa abordagem está mais alinhada com o objetivo de abranger uma ampla variedade de itens relacionados, incluindo não apenas requisitos legais, mas também informações qualitativas que são mais acessíveis aos cidadãos (CRUZ *et al.*, 2012).

Por fim, foi realizado novamente o teste *alfa de Cronbach*, em conjunto com o teste *ômega de McDonald*, para as dimensões e de forma geral, conforme apresentado na Tabela 3. Os valores altos e próximos dos indicadores no final ($\alpha = 0,885$ e $\omega t = 0,887$) indicam uma boa confiabilidade e estão em consonância com o estudo de Zinbarg *et al.* (2005) que encontrou valores *ômega* mais elevados. Isso também corrobora com a relação entre os estimadores e a confiabilidade (ρ), mencionada anteriormente: $\alpha < \omega t < \rho$ (SILVA JUNIOR *et al.*, 2011).

Tabela 3 – Valores *Alfa de Cronbach* (α) e o *ômega de McDonald* (ωt) no ITPM-COVID

DIMENSÃO	α	ωt	FIABILIDADE α	ITENS
Dimensão Normativa	.899	.911	elevada ($0,75 < \alpha \leq 0,90$)	14
Dimensão Social	.752	.823	elevada ($0,75 < \alpha \leq 0,90$)	17
ITPM-COVID	.885	.887	elevada ($0,75 < \alpha \leq 0,90$)	31

Fonte: Elaborado pela autora (2023), baseado em Freitas e Rodrigues (2005).

Como resultado, foi desenvolvido o instrumento para a mensuração e diagnóstico da transparência nos municípios em relação à pandemia, que viabiliza o cálculo do Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da Covid-19 (ITPM-COVID). Tem-se, assim, um

modelo composto por 31 itens, distribuídos em duas dimensões: normativa e social. Essas dimensões, por sua vez, são subdivididas em 3 e 5 categorias de análise, respectivamente. O somatório máximo (Σ) absoluto a ser obtido por cada município é 56 pontos. O ITPM-COVID compreende uma pontuação relativa final entre 0 e 100 pontos, representando o percentual de atendimento do ente, calculado com base na equação:

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

Onde,

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

Foram atribuídas pontuações a cada item de avaliação em uma escala dicotômica, ou seja, a existência do item no *site* obtém a pontuação 1 (um) e a não existência, 0 (zero). No entanto, para os itens “*site* específico” (IE1), “tipo de resposta” (TP31) e “eSIC” (CC23) a pontuação foi escalonada, com 0,5 (meio ponto) correspondendo ao cumprimento parcial. As informações detalhadas sobre o instrumento de pesquisa, incluindo dimensão, categoria, item de avaliação, os procedimentos de coleta, peso e referencial, estão disponíveis no Quadro 23.

Quadro 23 – Modelo de Análise ITPM-COVID

(continua)

DIMENSÃO NORMATIVA			
Informações Essenciais (IE) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
IE1	Site Específico	Site específico com <i>link</i> na página inicial ou no portal da transparência. Critérios pontos: (1) <i>site</i> com informações; (0,5) <i>site</i> sem nenhuma informação; (0) não existe <i>site</i> . Em caso de não existir, visita seção licitação/contrato geral, a fim de verificar a possibilidade de filtro “Covid-19”.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, caput.
IE2	Nome do/a contratado/a	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, I, II
IE3	Número do CPF ou CNPJ	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade.	
IE4	Prazo Contratual com data de celebração	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade.	
IE5	Valor global	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade.	
IE6	Processo da contratação ou aquisição	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade. “(i) disponibilizarem a íntegra do processo administrativo da contratação, seja como um documento digitalizado, seja no âmbito de sistema de processo eletrônico ou que (ii) disponibilizarem os principais documentos do processo administrativo	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, II; TIB (2020a)

(continuação)

		correspondente, como os Editais, mapas de preços, pareceres, entre outros” – TIB (2020a).	
IE7	Ato que autoriza a contratação direta	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/Inexigibilidade.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, III
IE8	Descrição do bem ou serviço	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/Inexigibilidade.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, IV
Informações de Execução (IExec) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
IExec9	Quantidade entregue ou prestada	Incluso na seção de contratos e despesa. Considerado quando consta notas fiscais e valores liquidação.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, IV
IExec10	Parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado	Incluso na seção de contratos e despesa. Aceito quando na seção contrato apresenta empenhos.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, V
IExec11	Informações sobre eventuais aditivos contratuais	Incluso na seção de contratos, licitações, dispensa/inexigibilidade e despesa. Será considerado a existência do campo, mesmo que não preenchido.	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, VI
IExec12	Execução Orçamentária	Origem do recurso utilizado para a contratação do serviço ou do insumo com base na Lei (programa, ação, projeto/atividade, etc.). Na seção de despesas.	Lei nº 14.217 /2021, art. 10, IX e Lei nº 12.537/2011
Informações Desejáveis (ID) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
ID13	<i>Link</i> para Transparência COVID	<i>Link</i> ou banner na página inicial no Portal oficial do governo ou no Portal de Transparência.	
ID14	Edital e fases da licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade. “Avalia se os entes possibilitam o controle e o acompanhamento dos processos de contratação de maneira perene – antes, inclusive, de que estes sejam concluídos. Este critério analisa se as informações e documentos sobre processos licitatórios em andamento (pregões, principalmente), os quais gerarão outros contratos emergenciais, também são disponibilizadas conjuntamente (no mesmo sítio eletrônico ou em página vinculada) com as contratações emergenciais geradas a partir de dispensas de licitações” - TIB (2020a).	Lei nº 12.527 de 2011 art.7º; OGD (2007); TIB (2020a).
ID15	Forma/modalidade da contratação	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/Inexigibilidade.	
ID16	Data da Celebração - Licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade.	
DIMENSÃO SOCIAL			
Informações Covid (ICovid) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
ICovid17	Informações Epidemiológicas	Existe no sítio oficial boletim datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020a).	
ICovid18	Informações Vacinação	Existe no sítio oficial informações de número de vacinados, doses recebidas e esquema vacinal ou ainda sobre cronograma e local de aplicação, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020a).	
ICovid19	Informações Sistema de Saúde	Existe no sítio oficial informações de número de internados e leitos disponíveis, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020a).	TIB (2020a)
ICovid20	Repositório com legislações e medidas de enfrentamento à Covid19 organizado por temas	Será considerado se dispuser <i>link</i> no sítio de transparência Covid para diário oficial destacado decretos referentes à pandemia, ou listagem de todos os decretos/leis - baseado na metodologia TIB (2020a).	

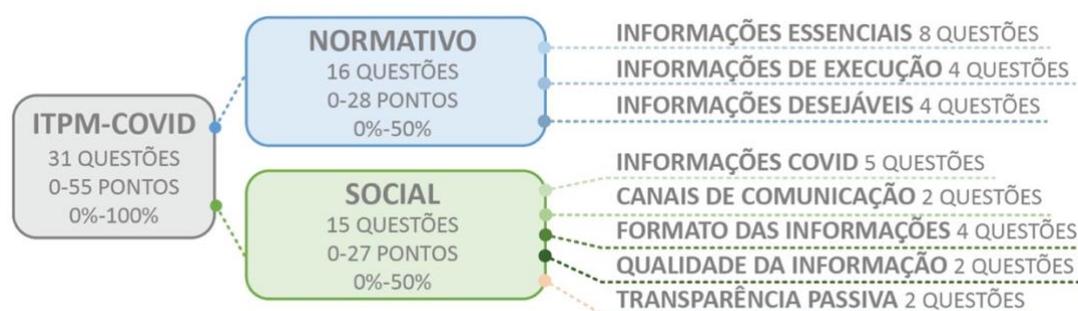
(conclusão)

ICovid21	Redes Sociais	Será considerado se dispuser de publicações sobre o cenário epidemiológico do município nas redes sociais do município, nos 30 dias antecedentes.	
Canais de Comunicação (CC) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
CC22	Ouvidoria	Será considerado <i>link</i> tanto no sítio Covid, quanto no <i>site</i> geral. Deve estar em funcionamento, possibilitar denúncia anônima e dispor de categorias (como denúncia, elogio, reclamação, solicitação e sugestão).	Lei nº 13.460 de 2017; TIB (2020a)
CC23	eSIC	Realizado teste de efetividade de cadastro e da possibilidade de acompanhamento. Com a pontuação: (1) Possibilidade de cadastro seguindo os itens descritos no Decreto nº7.724/2012 e acompanhamento; (0,5) Se houver dificuldade de realizar cadastro ou acompanhamento e (0) Se não foi possível realizar cadastro nem acompanhamento.	Decreto nº7.724/2012
Formato das Informações (FI) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
FI24	Possibilidade de Download	Incluso na seção de contratações. Download em qualquer formato.	OGD (2007); TIB (2020a)
FI25	Acessibilidade Pcd (Pessoa com Deficiência)	Avaliado através do Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), disponibilizado pelo governo federal. Considerado adequado nota superior a 70% (conforme indicação da ferramenta).	
FI26	Dados publicados em formato aberto	Diz respeito a base de dados, possibilidade de download das informações. Possíveis formatos são: “.csv”, “.json”, “.ods”.	
FI27	Mecanismo de busca	Para além da Existência do campo de busca, será feito teste com termo genérico e já encontrado na base de dados como nome do fornecedor, objeto ou órgão, a fim de testar sua eficiência. Será testado os filtros de informação existente.	
Qualidade da Informação (QI) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
QI28	Dimensões: disponibilidade, relevância, compreensibilidade, tempestividade e precisão	Avaliado existência de contratos/licitatório Covid firmados há mais de 5 dias no portal de transparência principal não disponível no portal Covid, data de inserção do contrato comparada a data de assinatura; registro de receita (transferência) em contraste com informação no portal da transparência federal http://www.transparencia.gov.br/ ; registro de despesas sem constar na seção específica as informações de contratação, bem como, outras possíveis inconsistências.	Lei nº 12.527 de 2011; OGD (2007); Michener e Bersch (2011); Pipino, Lee e Wang (2002); TIB (2020a).
QI29	Visualizações para as contratações emergenciais	“Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da COVID-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards” – TIB (2020a). Foi considerado válido planilha com gastos e receitas resumidas.	
Transparência Passiva – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
TP30	Resposta pedido de acesso à informação	Será considerado válido se houve resposta dentro do prazo: 20 dias, se não houver informação de prorrogação, 30 dias se houver.	Lei nº 12.527 de 2011, art. 10 e 11, §1º; Artigo 19 (2020)
TP31	Tipo de Resposta pedido	Conformidade com o que foi solicitado. Acesso integral (1), Acesso Parcial (0,5) e Acesso Negado, sem informação ou sem resposta (0). Apenas <i>link</i> para sítio de transparência será considerado nota 0,5.	

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Seguindo os critérios estabelecidos por Teles *et al.* (2022), TIB (2020a) e os resultados das etapas qualitativas desta pesquisa, foi atribuído peso 2 às categorias “Informações Essenciais” e “Informações de Execução” na “dimensão normativa”. Essas categorias incluem itens exigidos e expressos na legislação de referência, especificamente a lei nº 14.217/2021. Na “dimensão social”, as categorias que abrangem itens relacionados às informações sobre a pandemia, a qualidade da informação e a transparência passiva também receberam pontuação duplicada, alinhando-se com o enfoque do estudo e da literatura que preconiza informações relevantes, compreensíveis, tempestivas e precisas (AUGUSTO; NETO; ENSSLIN, 2007). Para as demais categorias, estabeleceu-se peso 1, considerando que esses itens ou constam apenas na LAI ou não são exigências expressas na lei, mas foram incluídos por permitirem uma visão ampla de transparência. A divisão, com as respectivas pontuações, pode ser visualizada na Figura 20.

Figura 20 – Dimensões, Categorias e Pontuação ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Por fim, os municípios foram classificados em cinco níveis de desempenho, de acordo com a pontuação obtida, seguindo a classificação estabelecida pela TIB (2020a), conforme apresentado no Quadro 24. Dessa forma, concluiu-se o processo de adaptação e validação do instrumento de pesquisa, o qual permite mensurar a transparência pública municipal no contexto da Covid-19, representando a variável dependente deste estudo.

Quadro 24 – Categorias de desempenho ITPM-COVID

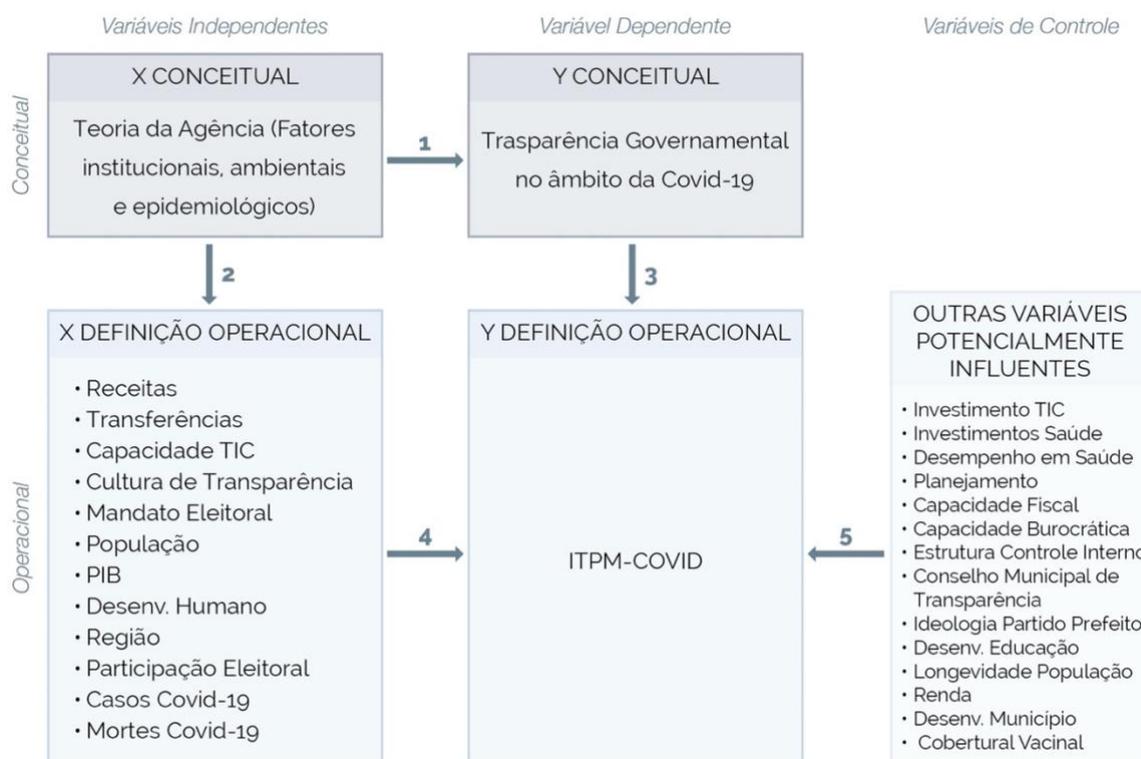
CATEGORIAS	ESCALA DE PONTUAÇÃO
Péssimo	[0-20[
Ruim	[20-40[
Regular	[40-60[
Bom	[60-80[
Ótimo	[80-100]

Fonte: Adaptado de Transparência Internacional (2020a).

3.4 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DA PESQUISA

Os testes empíricos para as questões de pesquisa devem estar fundamentados em uma teoria que descreva as forças que influenciam o comportamento no contexto experimental (LIBBY; BLOOMFIELD; NELSON, 2002). Nesse sentido, o mapeamento empírico deste estudo está ilustrado na Figura 21 (“*libby boxes*”), seguindo o modelo desenvolvido por Libby, Bloomfield e Nelson (2002) e interpretado por Avelino (2013). O “elo 1” da figura representa a ligação entre a teoria e as hipóteses, ou seja, a influência dos fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos sobre a transparência governamental no contexto da Covid-19, embasados na teoria da agência.

Figura 21 – Estrutura da Validade Preditiva



Fonte: Elaborada pela autora (2023), baseado em Avelino (2013) e Libby, Bloomfield e Nelson (2002).

Uma vez que nenhuma teoria pode ser testada diretamente (PIPPIN, 2006), os *links 2* e *3* operacionalizam as variáveis dependentes e independentes. Entende-se por variável independente “aquela que influencia, determina ou afeta outra variável”, o antecedente, enquanto a variável dependente são os “valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados (...) pela variável independente”, o consequente

(MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 138).

Dessa forma, o *link 2* relaciona o conceito teórico antecedente X às variáveis explicativas operacionalizadas no estudo, enquanto o *link 3* relaciona o conceito consequente Y à variável explicada da pesquisa (LIBBY; BLOOMFIELD; NELSON, 2002). O elo 4, avalia as relações entre as variáveis independentes e dependentes. Por sua vez, o *link 5* captura as “outras variáveis potencialmente influentes” que poderiam afetar a variável dependente (PIPPIN, 2006).

De maneira abrangente, o modelo apresentado visa fornecer uma descrição do processo de teste de hipóteses e concentra a atenção nos principais determinantes da validade interna e externa da pesquisa (LIBBY; BLOOMFIELD; NELSON, 2002). A validade interna se refere ao grau em que a variação na variável dependente pode ser atribuída à variação na variável independente, e foi testada neste estudo por meio do uso de ferramentas estatísticas, descritas na seção 3.6. Já a validade externa diz respeito ao grau em que os resultados podem ser generalizados além dos métodos de medição e da amostra utilizada no estudo (*idem*). Nesse sentido, o estudo se baseia na literatura existente, em consonância com resultados anteriores, com o objetivo de capturar aspectos importantes do “ambiente-alvo” (*ibidem*).

Nos tópicos seguintes, serão apresentadas as variáveis do estudo. A variável dependente é o Índice de Transparência Pública Municipal no âmbito da COVID-19 (ITPM-COVID), vide seção 3.3. Além da variável dependente, este estudo abrange três conjuntos de variáveis independentes: (1) variáveis ambientais; (2) variáveis institucionais; e (3) variáveis epidemiológicas. O detalhamento dessas variáveis, incluindo as *proxies* utilizadas, o tipo de dados coletados, sua descrição, ano de referência e fonte, é apresentado no Quadro 25.

Quadro 25 – Definição das Variáveis

(continua)

Variável	Descrição (<i>Proxy</i>)	Ano	Fonte	Hipótese
VARIÁVEL DEPENDENTE				
Transparência	Índice de Transparência Pública Municipal (ITPM-COVID) ¹⁸ .	2023	Pesquisa	-
VARIÁVEIS INDEPENDENTES				
<i>FATORES INSTITUCIONAIS</i>				
Receitas	Valor numérico das receitas orçamentárias.	2022	FINBRA-SINCOFI	H1
Transferências intergovernamentais	Valor numérico com média <i>per capita</i> ¹⁹ das transferências da união para o executivo municipal	2020 2021	CGU	H2

¹⁸ Adaptado de Teles *et al.* (2022), conforme descrito na seção 3.3.

¹⁹ Em razão da correlação com a variável população, optou-se pelo ajuste da variável pela população.

(conclusão)

	para o combate à pandemia, especificamente.			
Capacidade TIC	<i>Dummy</i> ²⁰ : (1) Município possui estrutura organizacional na área de TI; (0) Município não possui estrutura organizacional na área de TI.	2019	MUNIC - IBGE	H3
Cultura de Transparência	Indicador de Transparência do Índice de Gestão Municipal (IGM) ²¹ , valores numéricos entre 0 e 10 ²² .	2021	IGM/CFA	H4
Mandato eleitoral	<i>Dummy</i> : (1) Prefeito do município foi reeleito; (0) Prefeito do município não foi reeleito.	2020	TSE	H5
FATORES AMBIENTAIS				
População	Número de habitantes do município.	2021	IBGE	H6
PIB	Para o <i>proxy</i> da atividade econômica utilizou-se o PIB, produto interno bruto, dividido pelo número de habitantes (<i>per capita</i>).	2019	IBGE	H7
IDHM	Valor do Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM), entre 0 e 1, composto de três indicadores: longevidade, educação e renda.	2010	IBGE	H8
Região*	N	-	IBGE	H9
	NE			
	CO			
	SE			
Participação eleitoral	Percentual de eleitores que votou nas eleições municipais de 2020 (comparecimento).	2020	TSE	H10
FATORES EPIDEMIOLÓGICOS				
Casos	Número de casos por 100 mil habitantes ²³	2022	Wcota ²⁴	H11
Óbitos	Número de óbitos por 100 mil habitantes	2022	Wcota	H12

Fonte: Elaborado pela autora (2023), baseado em Baldissera (2018), com dados: CFA (2022); CGU (BRASIL, 2022c); IBGE (2019a, 2022); Tesouro Nacional (2022), TSE (2022) e Wcota. *O Sul é a região de referência.

²⁰ Entende-se por variável tipo *Dummy* com valores referentes a “sim” ou “não” (PRADO, 2004).

²¹ Índice desenvolvido pelo Conselho Federal de Administração (CFA). Vem sendo utilizado na literatura nacional (MARQUES, 2014; SILVA *et al.*, 2019; SILVA, 2020b) devido a ampla cobertura (abrangendo todo território nacional), a periodicidade (com dados mais recentes) e confiabilidade (fontes primárias oficiais). A estrutura do IGM/CFA é baseada em uma hierarquia “*bottom-up*”, na qual constam os dados brutos como variáveis, cuja média serve de base para a criação dos Indicadores e, por sua vez, esses criam as dimensões (CFA, 2022).

²² Inclui as seguintes variáveis: nível de informações prestadas pelos municípios às bases de dados federais; irregularidades no CAUC e dados de transparência do MUNIC. O CAUC – Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – foi criado para agrupar informações dos “requerimentos exigidos para a celebração das transferências voluntárias da União” (CRUZ; MICHENER; ANDRETTI, 2021). Já os dados MUNIC (IBGE, 2019a) visam “medir o nível de cumprimento dos municípios com relação às leis referentes à transparência no Brasil” (CFA, 2022) e são compostos pelos itens: existência página na internet; existência portal de transparência; existência portal de dados abertos; regulamentação da LAI e seu conteúdo; solicitação de acesso à informação; e, conteúdo das informações disponibilizadas.

²³ Em estudo realizado por Albuquerque (2022), foi identificada forte correlação entre os números absolutos de casos e mortes por Covid-19 e o tamanho da população. Com base nessa descoberta, a presente pesquisa adotou uma abordagem mais equitativa, utilizando as taxas de casos e óbitos em relação à população de cada município.

²⁴ Repositório de dados públicos, desenvolvido no âmbito da UFV, pelo pesquisador Cota (2020), com dados das secretarias de saúde estaduais. Disponível em: <https://github.com/wcota/covid19br>.

Considerando o complexo cenário da transparência, foram adotados diferentes critérios na seleção das variáveis explicativas da pesquisa. Inicialmente, optou-se por incluir as quatro variáveis mais estudadas na literatura nacional, conforme demonstrado anteriormente, que revelaram associações estatisticamente significativas com a transparência. Essas variáveis são: receita, PIB, IDHM e população. Elas foram as únicas variáveis presentes em 50% ou mais dos estudos revisados.

Além disso, considerando o contexto específico da Covid-19, foram incluídas variáveis que se destacaram em estudos do campo, seja por terem sido repetidamente estudadas ou por apresentarem associação significativa. Nomeadamente, as variáveis selecionadas foram: casos Covid-19, óbitos Covid-19, região, transparência, participação eleitoral e reeleição.

Por fim, de forma empírica, foram incluídos dois fatores relacionados à crise decorrente da pandemia que ainda não haviam sido investigados nesse contexto: (1) transferências intergovernamentais, especificamente recursos financeiros da União para atender às contratações emergenciais, considerando o aumento e impacto dessas transferências (TELES *et al.*, 2022); e (2) capacidade TIC, em vista da revolução digital advinda do cenário de emergência, com a necessidade dos governos avançarem nas políticas de governo digital frente ao cenário pandêmico (UNITED NATIONS, 2020). O modelo resultante consiste em 12 variáveis independentes, representando as hipóteses do estudo, e será descrito na seção 3.6.

De forma complementar ao modelo desenvolvido, foram selecionadas outras 14 variáveis que podem potencialmente influenciar o cenário da transparência nos municípios. Isso permitiu realizar análises adicionais dos fatores institucionais, como investimentos, capacidade de gestão, estrutura governamental e características políticas. Além disso, ao analisar separadamente as dimensões do índice de desenvolvimento humano, o índice de desenvolvimento municipal e, de forma empírica, a cobertura vacinal para Covid-19, torna-se possível observar outros aspectos ambientais, que têm sido menos estudados. No Quadro 26, apresentam-se as descrições, anos e fontes dessas variáveis. Essa abordagem visa fornecer uma análise mais abrangente e aprofundada, considerando, de forma exploratória, diversos aspectos relevantes para o contexto da transparência pública, com especial ênfase no contexto da Covid.

Quadro 26 – Variáveis potencialmente influentes

(continua)

Variável	Descrição (<i>Proxy</i>)	Ano	Fonte	Referências
Investimentos em TIC	Valor numérico dos gastos <i>per capita</i> em TIC do município	2021	FINBRA-SICONFI	Leal, Silva e Nossa (2020)
Finanças	Valor numérico do indicador “investimentos” IGM, entre 0 e 10,	2021	IGM/CFA	Araújo (2019)

(conclusão)

	composto pelos gastos <i>per capita</i> em saúde e educação do município			
Desempenho em saúde	Valor numérico do indicador “saúde” do IGM, entre 0 e 10, composto pelas variáveis mortalidade infantil, cobertura da atenção básica e cobertura vacinal.	2021	IGM/CFA	Silva (2020b)
Planejamento	Valor numérico do indicador “planejamento” do IGM, entre 0 e 10 ²⁵ .	2021	IGM/CFA	Silva (2020b)
Capacidade Fiscal	Valor numérico, ente 0 e 10, do indicador “fiscal” ²⁶ do IGM.	2021	IGM/CFA	Silva (2020b)
Capacidade burocrática	Valor numérico do indicador “colaboradores” do IGM, entre 0 e 10, composto pelas variáveis: <i>servidores per capita</i> e proporção comissionados.	2021	IGM/CFA	Silva (2020b)
Estrutura Controle Interno	<i>Dummy</i> : (1) Município possui estrutura de controle interno; (0) Município não possui estrutura de controle interno.	2019	MUNIC-IBGE	Lopes <i>et al.</i> (2020)
Conselho Municipal de Transparência	<i>Dummy</i> : (1) Município possui conselho municipal de transparência; (0) Município não possui conselho municipal de transparência	2019	MUNIC-IBGE	Amorim(2012)
Ideologia Partido Prefeito ²⁷	<i>Dummy</i> : (1) Se o partido político do governador é de esquerda; (0) Se o partido político do governador não é de esquerda.	2020	TSE	Baldissera (2018)
	<i>Dummy</i> : (1) Se o partido político do governador é de direita; (0) Se o partido político do governador não é de direita.			
IDHM educação	Valor do IDHM, entre 0 e 1, calculado com a escolaridade da população adulta e o fluxo escolar da população jovem.	2010	IBGE	Alcântara (2019)
IDHM renda	Valor do IDHM, entre 0 e 1, calculado a partir da renda municipal <i>per capita</i> .	2010	IBGE	Alcântara (2019)
IDHM longevidade	Valor do IDHM, entre 0 e 1, calculado a partir da expectativa de vida.	2010	IBGE	Alcântara (2019)
IFDM ²⁸	Valor do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), entre 0 e 1, com as dimensões: emprego e renda, educação e saúde.	2018	FIRJAN	Araújo (2019), Baldissera (2018) e Söthe <i>et al.</i> (2020)
Vacinação	Cobertura vacinal contra a Covid-19	2022	DataSUS	Albuquerque (2022)

²⁵ Composto pelas variáveis: (1) planejamento da despesa: Valor de restos a pagar não processados dividido pela despesa total do município, com o objetivo de mensurar a adequação do planejamento de despesas do município; (2) captação de recursos: valor de recursos captados em convênio dividido pela receita corrente total do município, visando avaliar a capacidade; e, (3) lei geral MPE: medir a implementação da Lei geral de incentivo a MPEs nos municípios

²⁶ Inclui as variáveis: (1) Autonomia, refere-se à relação entre as receitas oriundas da atividade econômica do município e os custos para financiar suas operações (estrutura administrativa); (2) capacidade de investir, são os investimentos dividido pela receita total; e, (3) liquidez, mede a capacidade de pagamento das obrigações do município; e (4) gastos com pessoal, são esses gastos divididos pela receita corrente.

²⁷ Utilizou-se a classificação ideológica dos partidos desenvolvida por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023). Para possibilitar amostras significativas e menor divisão, distribui-se em partidos de esquerda (PSTU, PCO, PCB, PSOL, PCdoB e PT), centro (PDT, PSB, REDE, PPS, PV, PTB, Avante, SDD, PMN, PMB e PHS) e direita (MDB, PSD, PSDB, Podemos, PPL, PRTB, Pros, PRB, PR, PTC, DC, PSL, Novo, Progressistas, PSC, Patriota e DEM).

²⁸ Essa variável foi extensivamente estudada em pesquisas sobre a transparência municipal no país, conforme evidenciado pela revisão realizada. No entanto, foi decidido não incluir no modelo devido à extensão de dados faltantes e sua proximidade metodológica com o IDHM e o PIB.

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados: CFA (2022); FIRJAN (2022); IBGE (2019a, 2022); Ministério da Saúde (2022h); Tesouro Nacional (2022) e TSE (2022).

3.5 PROCEDIMENTO DE COLETA DOS DADOS

A coleta de dados para esta pesquisa foi realizada principalmente por meio da observação sistemática dos portais eletrônicos municipais, seguindo uma abordagem de navegação orientada (AMORIM, 2012). Essa metodologia é similar à de estudos anteriores na área (ALMADA, 2017; COMEL, 2021; CRUZ, 2010), nos quais os sítios eletrônicos foram analisados de acordo com um plano estabelecido, que definiu o que deveria ser observado e a forma de registro e organização das informações (GIL, 2008), assegurando a coleta uniforme de dados.

Silva (2009) destaca que essa abordagem facilita análises comparativas ao estabelecer parâmetros pré-definidos para a obtenção de informações nos *sites*, considerando tanto o aspecto quantitativo, com etapas claras de acesso e saída dos portais, quanto o aspecto qualitativo, classificando os objetos conforme categorias estabelecidas. Nesta pesquisa, utilizou-se o ITPM-COVID, abordado anteriormente, como instrumento para a navegação, e os dados foram coletados no período de 28 de novembro de 2022 a 3 de março de 2023.

Inicialmente, para identificar os portais eletrônicos dos órgãos executivos dos municípios da amostra, utilizou-se a expressão “prefeitura [nome do município]” como um padrão de pesquisa na plataforma de busca *Google* (<http://www.google.com.br>), conforme estabelecido por Paiva e Zuccolotto (2009). Seguindo as diretrizes do CGI.br (2008, 2017), foram considerados válidos, em primeiro momento, os endereços eletrônicos com a configuração “*nomedomunicípio.uf.gov.br*” (CRUZ, 2010). No entanto, 23 municípios apresentaram configuração diversa, com domínios como “.com.br”, “.atende.net”, “.org.br” e outros. Para esses casos, realizou-se validação dos endereços junto aos tribunais de conta das respectivas unidades federativas.

Após localizar os sítios eletrônicos dos 600 municípios que compõem a amostra, a navegação foi realizada seguindo uma sequência específica. Primeiramente, procurou-se identificar o *link* para o portal da transparência Covid-19 na página inicial (*home page*). Caso esse *link* não estivesse disponível, buscou-se por uma seção dedicada exclusivamente à Covid-19 no portal de transparência geral. Em seguida, foram exploradas as informações nas páginas primárias, secundárias e terciárias, utilizando recursos como mapa do *site* ou ferramentas de busca, quando necessário, conforme recomendado por Almada (2017). Além das informações

relacionadas a contratações, também se buscou informações epidemiológicas, legislações, *links* para redes sociais, canais eSIC e de ouvidoria.

Os sítios eletrônicos que apresentaram problemas técnicos durante a visita, estando fora do ar ou em construção, foram acessados novamente em duas ocasiões distintas, com um intervalo mínimo de 15 dias, utilizando diferentes dispositivos de navegação (BARROS, 2014). No total, 13 sítios eletrônicos apresentaram problemas na primeira tentativa, sendo que três deles permaneceram completamente fora do ar durante todas as visitas, e em cinco o portal da transparência não estava funcionando, apesar de as *home pages* estarem operacionais. Optou-se por não excluir esses municípios da amostra, pois eles são representativos do cenário, e suas redes sociais estavam disponíveis.

Apenas 38 municípios (6,33%) disponibilizavam *links* para redes sociais na página principal da prefeitura. Portanto, foi necessário localizar e validar os perfis oficiais dos órgãos municipais nas plataformas *Facebook* e *Instagram*, seguindo a abordagem de pesquisa utilizada por Rodrigues *et al.* (2020). Somente em nove prefeituras (1,5%) não foi possível encontrar um perfil oficial do executivo municipal em nenhuma rede social. A coleta de dados epidemiológicos nas redes sociais e nos sítios eletrônicos foi realizada coletivamente durante a primeira semana de dezembro de 2022, abrangendo o mesmo período de referência para a publicação de informações (novembro de 2022). Essa abordagem foi adotada para evitar possíveis diferenças sazonais, como novas ondas de contaminação da Covid-19, campanhas de vacinação, períodos festivos, entre outros.

Outra fonte de consulta utilizada nesta pesquisa foi o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), desenvolvido pelo governo federal, que é uma “ferramenta que permite avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais” (BRASIL, 2023c). Utilizou-se o ASES para avaliar a acessibilidade do endereço eletrônico da página principal de cada portal de transparência Covid-19, atribuindo pontuações para aqueles que obtiveram notas acima de 0,7, conforme orientação do *software* (*idem*).

Para registro e organização dos dados coletados, utilizou-se uma ficha de registro de navegação em uma planilha eletrônica no *software Microsoft Excel*. Essa ficha continha identificação do município, informações complementares e os itens do instrumento de pesquisa coletados (MORAES, 2012). Os dados foram tabulados para posterior cálculo do ITPM-COVID e análises estatísticas. Além disso, para registrar o processo, foi utilizado o *software Quicktime Player* para gravar a tela do computador durante a navegação, apenas quando os sítios eletrônicos apresentavam erros ou informações atípicas. Também foram feitas capturas de imagens do portal em todos os municípios da amostra para registrar a hora de início e término

da navegação.

A utilização dessa ferramenta serviu como apoio suplementar, permitindo uma verificação posterior e evidência do estado dos portais no momento da observação, considerando que esses são atualizados continuamente (ALMADA, 2017). Além disso, foi utilizado um aplicativo de registro de horas²⁹ para controlar o tempo utilizado na coleta de dados em cada *site*. No total, foram aproximadamente 436 horas de navegação, com uma média de 43,6 minutos por município.

Para avaliar a transparência passiva, os pedidos de acesso à informação foram realizados seguindo a metodologia estabelecida pela CGU (2022g), com registro de cadastro. Essas solicitações foram feitas entre os dias 17 e 22 de dezembro de 2022. As respostas foram avaliadas no campo “resposta ao pedido” (TP30) quando recebidas entre os dias 6 e 11 de janeiro de 2023, sem solicitação de prorrogação, e entre os dias 16 e 21 de janeiro, quando houve pedido de prorrogação. Com o objetivo de verificar o nível de cumprimento dos prazos legais, foram consideradas válidas, para o item “tipo de resposta” (TP31), as respostas recebidas até o dia 11 de fevereiro, um mês após o prazo inicial. Além disso, para fins de controle, foi realizado o acompanhamento de possíveis respostas até o dia 20 de maio de 2023.

Foi possível enviar pedidos de informação em 493 municípios, o que representa cerca de 82,2% da amostra. Nos demais municípios, não havia uma seção específica para solicitação de informações ou ocorreu algum erro no envio. Além disso, em 37 municípios, os pedidos foram encaminhados por meio da ouvidoria, pois não havia o sistema eSIC em funcionamento no portal. As perguntas enviadas aos municípios seguiram a proposta de Rodrigues *et al.* (2020) e podem ser consultadas no Apêndice G.

Por fim, para a realização da terceira etapa da pesquisa, os dados foram coletados junto aos órgãos oficiais e consolidados em uma planilha eletrônica. As bases de dados consultadas foram: CFA (2022); CGU (BRASIL, 2022c); FIRJAN (2022); IBGE (2019a, 2022); Ministério da Saúde (2022h); MPF (2022), Tesouro Nacional (2022), TSE (2022) e Wcota (2020). Nas variáveis de transferências, gastos e receitas, houve identificação, somatório e divisão pela população. Para identificar a filiação partidária, os dados foram catalogados por partido. Nas demais variáveis, não foram realizados cálculos adicionais, agrupamentos ou alterações nas informações coletadas. Os dados completos desta pesquisa podem ser acessados no Apêndice H, onde está disponível o repositório correspondente.

²⁹ Utilizou-se o aplicativo *Flowup*, disponível em: <https://www.flowup.me>.

3.6 PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DOS DADOS

Na primeira etapa desta pesquisa, de abordagem qualitativa, foram realizadas revisões bibliográficas seguindo os procedimentos detalhados nos Apêndice A, Apêndice B, Apêndice C, Apêndice D e Apêndice E. Para auxiliar nessa etapa, foram utilizados o gerenciador de referências *Mendeley* e o *software* de análise de dados qualitativos *Atlas.ti*, que possibilitaram a realização de análises bibliométricas e análises de conteúdo. Além disso, o *software Microsoft Excel* foi empregado para tabular e organizar os dados.

Para orientar a análise e interpretação dos dados e atender ao objetivo específico A, foram empregadas técnicas específicas. Os métodos incluíram a criação de matrizes de categorias, que permitiram organizar as evidências de acordo com categorias específicas. Além disso, foram utilizados fluxogramas, esquemas e gráficos para auxiliar na análise dos dados, fornecendo uma representação visual clara dos padrões e tendências identificados. Ademais, a classificação dos eventos em tabelas de frequência também foi realizada para melhor compreensão dos diferentes eventos ocorridos. Essas abordagens metodológicas contribuíram para uma análise sistemática e robusta dos dados coletados, facilitando a interpretação e a obtenção de resultados significativos (FERREIRA, 2012).

De forma complementar, a apresentação do índice de transparência para cada município, a visualização espacial dos *clusters*, bem como a utilização de mapas na fundamentação teórica, foi realizada através do *software* QGIS, baseando-se no estudo realizado por Leal *et al.* (2019), com a realização de três etapas: obtenção do *shapefile* dos municípios brasileiros no sítio eletrônico do IBGE, inserção dos dados obtidos na pesquisa ou de fontes oficiais no *software* e, por fim, a categorização.

As análises de conteúdo foram realizadas seguindo a metodologia proposta por Bardin (2016) durante a primeira e segunda etapa da pesquisa. A técnica foi aplicada às revisões realizadas, às respostas do método Delphi, às informações obtidas nos sítios eletrônicos dos municípios e aos pedidos de acesso à informação. Durante esse processo, foram identificadas as ideias centrais e os resultados foram categorizados, priorizando a seleção dos dados mais relevantes para a construção dos “núcleos de sentido”, enriquecendo as análises da pesquisa. O processo de análise de conteúdo foi conduzido, então, em três fases, buscando extrair significados e identificar padrões nos dados coletados (GIL, 2002): (1) pré-análise, na qual os dados foram organizados e preparados para análise, com a definição das unidades de análise a serem consideradas; (2) codificação, explorando o material e categorizando os dados de acordo com os temas identificados; e (3) elaboração de inferências e interpretação dos resultados,

aplicadas em diferentes momentos da dissertação para fornecer uma compreensão mais profunda do conteúdo analisado.

Na terceira etapa da pesquisa, que adotou uma abordagem quantitativa, foram aplicadas técnicas de estatística descritiva, análise bivariada e análise multivariada para realizar o tratamento dos dados, conforme descrito no Quadro 27. Foram conduzidos testes de correlação, testes de diferença de médias, análises de regressão e análise de *cluster* para atender ao objetivo geral, bem como aos objetivos específicos B, C, D e E da pesquisa. Essas análises, juntamente com os testes de confiabilidade do instrumento de pesquisa, foram realizadas utilizando o programa de análise estatística *IBM SPSS*, versão 26.0 para *Windows* e versão 29.0 para *Mac* (IBM CORP., 2019, 2023).

Quadro 27 – Resumo das técnicas estatísticas empregadas para análise dos dados

TÉCNICA	DETALHAMENTO	OBJETIVO
<i>Alfa de Cronbach</i>	Testar validade interna do instrumento de pesquisa.	Objetivo específico A
Estatística Descritiva	Frequência, média, mediana, desvio-padrão (\pm) e valores mínimos e máximos de todas as variáveis do estudo.	
ANOVA	Teste paramétrico, para analisar se diferenças entre as médias de três ou mais grupos são estatisticamente significativas (FIELD, 2009).	Objetivos Específicos B, C, D e E
Correlação de <i>Pearson</i>	Teste paramétrico, correlação com variáveis contínuas, análise bivariada. Utilizado para medir o relacionamento entre variáveis (FIELD, 2009).	Objetivos Específicos B, C e D
Correlação de <i>Spearman</i>	Teste não-paramétrico, correlação com variáveis contínuas (FIELD, 2009).	
Teste T de <i>Student</i>	Teste paramétrico, para analisar se diferenças entre as médias de dois grupos são estatisticamente significativas (FIELD, 2009).	
Regressão Linear Múltipla	Explicar, por meio de modelo matemático, a relação entre uma variável de saída quantitativa (contínua e não-limitada) e duas ou mais variáveis previsoras quantitativas ou categóricas, com duas categoriais (FIELD, 2009).	
Teste de <i>Kruskal-Wallis</i>	Teste não-paramétrico, para analisar se diferenças entre as médias de três ou mais grupos são estatisticamente significativas (FIELD, 2009).	Objetivo Específico E
Teste de independência de <i>Qui-quadrado</i>	Verificar relacionamento entre duas variáveis categóricas (FIELD, 2009).	
<i>TwoStep Cluster</i> (TSC)	“método avançado de análise exploratória que identifica agrupamentos naturais em um conjunto de dados” (CRUZ, 2010)	

Fonte: Elaborado pela autora (2023), adaptado de Fenner (2020).

No que diz respeito à estatística descritiva, as variáveis qualitativas foram caracterizadas por meio de frequências absolutas e relativas (em %). Para as variáveis quantitativas, foram utilizadas as medidas descritivas mínima, máxima, mediana, média e desvio-padrão. Gráficos, tabelas e medidas foram empregados para organizar, resumir e descrever os dados, proporcionando uma compreensão mais completa do comportamento das

variáveis em um conjunto de dados. A estatística descritiva foi utilizada para caracterização do ITPM-COVID e como uma ferramenta preliminar para a análise dos dados (OLIVEIRA, 2017).

Seguindo as orientações de Field (2009), os coeficientes de assimetria e curtose foram apresentados para compreender a distribuição dos dados e verificar a adequação para a utilização de testes paramétricos³⁰. Os valores para cada variável podem ser visualizados no Apêndice I. Foi considerada plausível a suposição de distribuição normal quando os valores absolutos de assimetria fossem inferiores a 3 e os valores de curtose fossem inferiores a 7. Esses valores não apresentam problemas em análises de modelos lineares generalizados, como ANOVA ou regressão linear, que pressupõem a distribuição normal dos resíduos dos modelos (MAROCO, 2011).

Os critérios para seleção dos testes estatísticos estão disponíveis no diagrama apresentado na Figura 22. Assim, nas análises bivariadas, para estudar a associação do ITPM-COVID com as demais variáveis, foram utilizados o Coeficiente de Correlação de *Pearson* (para correlação com variáveis contínuas), o Teste t de *Student* (para comparação de variáveis categóricas com duas categorias) e a ANOVA (para comparação de variáveis categóricas com três ou mais categorias) nos casos em que se assumiu distribuição normal.

Figura 22 – Seleção testes paramétricos e não paramétricos



Fonte: Elaborado pela autora (2023), baseado em Field (2009).

Nos casos sem distribuição normal, foram utilizados o Coeficiente de Correlação de *Spearman* (para correlação com variáveis contínuas) e o Teste de *Kruskal-Wallis* (para comparação de variáveis categóricas com três ou mais categorias). Além disso, o Teste de

³⁰ Assumiram-se as hipóteses de dados intervalares e medidas independentes. A hipótese da homogeneidade da variância foi testada de maneiras diferentes de acordo com os procedimentos utilizados, conforme descrito por Field (2009).

Independência do Qui-quadrado foi utilizado para estudar a associação dos “clusters” (agrupamentos) ITPM-COVID com variáveis categóricas, a fim de identificar as características comuns aos municípios de cada categoria de desempenho.

Inicialmente, então, os testes de correlação foram conduzidos para identificar possíveis associações entre as variáveis, servindo como análise exploratória (AVELINO, 2013). Ao examinar a correlação entre as variáveis, foi possível avaliar a direção e a força dessas relações, bem como, obter indícios iniciais sobre a presença de associações entre as variáveis de interesse. Os testes de correlação foram aplicados tanto para as notas do ITPM-COVID geral, quanto para as de suas dimensões de análise, ou seja, a dimensão normativa e a dimensão social.

Os coeficientes de correlação de Pearson e Spearman variam de -1 a +1, em que um coeficiente de +1 indica uma relação positiva perfeita, um coeficiente de -1 indica uma relação negativa perfeita e 0 indica ausência de relação linear (FIELD, 2009). Seguindo Field (*idem*, p. 129), adotou-se como critério que “valores de $\pm 0,1$ representam um efeito pequeno, $\pm 0,3$ representam um efeito médio e $\pm 0,5$ representam um efeito grande”.

Em seguida, foram realizados modelos de regressão linear múltipla, considerando o ITPM-COVID como variável dependente e as demais variáveis como variáveis independentes. Essa abordagem permitiu explorar o efeito conjunto das variáveis e determinar a influência ou importância de cada uma, mantendo as outras variáveis presentes (FIELD, 2009). Para garantir a linearidade dos dados, foi utilizado o método dos mínimos quadrados, que é um método matemático que busca encontrar a linha reta que melhor se ajusta aos pontos no gráfico de dispersão (HAIR *et al.*, 2009).

Os testes de regressão foram utilizados para avaliar as 12 hipóteses propostas no estudo, visando a construção do modelo econométrico. Inicialmente, foram criados modelos separados para cada categoria de variáveis independentes (institucionais, ambientais e epidemiológicas), em consonância com os objetivos específicos. Em seguida, foram desenvolvidos modelos completos com todas as variáveis independentes. Além do ITPM-COVID como variável explicada, a equação principal foi subdividida nas suas duas dimensões: normativa e social.

Por fim, foram utilizados modelos com seleção automática das variáveis independentes significativas, empregando o método *Stepwise*³¹. Nessa etapa, um segundo bloco de testes foi conduzido com as variáveis potencialmente influentes que não foram incluídas no

³¹ Método de busca sequencial que busca “estimar a equação de regressão considerando um conjunto de variáveis definidas pelo pesquisador e então seletivamente acrescentar ou eliminar variáveis até que alguma medida de critério geral seja alcançada (...) maximiza a previsão e emprega o menor número de variáveis (HAIR *et al.*, 2009)

modelo original, mas apresentaram correlação estatisticamente significativa nas análises de correlação. No total, foram realizados nove modelos de regressão. A seguir, apresentamos a equação do modelo completo desta pesquisa:

$$ITPM - COVID_{i_1} = \beta_{0i} + \beta_{1i}Receitas + \beta_{2i}Transferência + \beta_{3i}Capacidade TIC + \beta_{4i}Cultura Transparência + \beta_{5i}MandatoEleitoral + \beta_{6i}População + \beta_{7i}Renda + \beta_{8i}IDHM + \beta_{9i}Região + \beta_{10i}ParticipaçãoEleitoral + \beta_{11i}Casos + \beta_{12i}Óbitos + \varepsilon_{it}...$$

Onde β_{0i} refere-se à constante de regressão; e o erro ε_{it} refere-se à variável aleatória não-observável, com todos os outros fatores que afetam a variável dependente e não estão contempladas nas variáveis explicativas.

Alguns pressupostos foram seguidos para possibilitar a utilização da regressão múltipla. Quanto ao tamanho da amostra, Hair *et al.* (2009) estabelecem que o nível desejado de observações por cada variável independente na regressão deve estar entre 15 e 20, a fim de permitir resultados generalizáveis. Essa premissa foi atendida pela presente pesquisa (N=600).

Além disso, foi realizado “diagnósticos por casos” em todos os modelos de regressão para detectar casos extremos, ou seja, com resíduo padronizado de valor absoluto maior que 2. O número desses casos, em todos os modelos, foi inferior a 5%, atendendo o indicado por Field (2009), especificamente identificou-se valores entre 0,7% e 4,7%. Ademais, não se registrou mais de 6 casos (1%) com resíduo padronizado de valor absoluto maior que 2,5.

Seguindo a indicação de Hair *et al.* (2009), optou-se por manter os municípios com valores atípicos (*outliers*), uma vez que esses representam elementos da população, garantindo generalidade ao conjunto de dados como um todo. Ressalta-se que não foram realizados cálculos suplementares para preencher dados faltantes. Dessa forma, espera-se visualizar todos os distintos grupos distintos que fazem parte da amostra (BALDISSERA, 2018).

Quanto aos testes de suposição da regressão, Hair *et al.* (2009) especificam quatro áreas: linearidade do fenômeno medido, variância constante do termo de erro (homocedasticidade), independência dos termos de erro e normalidade da distribuição dos termos de erro. A independência dos erros foi verificada por meio do teste de *Durbin-Watson* para cada modelo, aceitando-se valores próximos a 2, especificamente maiores que um e menores que três (FIELD, 2009).

Os outros pressupostos foram validados por meio de análises gráficas, que são os métodos mais amplamente utilizados na avaliação das suposições para variáveis estatísticas (HAIR *et al.*, 2009). A análise foi realizada por meio da observação dos histogramas e dos gráficos *Normal PP Plot* dos resíduos estandardizados, para verificar a normalidade dos

resíduos e a linearidade do fenômeno, e por meio dos diagramas de dispersão dos valores observados *versus* valores previstos, para avaliar a homogeneidade das variâncias dos resíduos (MAROCO, 2011; TABACHNICK; FIDELL, 2013). Os gráficos podem ser visualizados no Apêndice J.

Em todos os modelos realizados, o pressuposto da normalidade dos resíduos foi atendido. Os histogramas apresentaram uma distribuição relativamente próxima da curva normal e os pontos dos gráficos *Normal PP Plot* não demonstraram grandes desvios em relação à diagonal principal, indicando a ausência de grandes desvios em relação à normalidade. Quanto à homogeneidade das variâncias dos resíduos, em todos os modelos, os gráficos mostraram que os resíduos se mantêm constantes em relação ao eixo horizontal zero, não apresentando tendência crescente ou decrescente, confirmando o pressuposto da homogeneidade das variâncias dos resíduos.

De forma complementar, a heterocedasticidade nos resíduos também foi testada através do teste de *Breusch-Pagan*, utilizando modelo desenvolvido por Daryanto (2020). Os valores com p-valor maior que 0,05 indicaram a ausência significativa de heterocedasticidade nos modelos.

Além disso, para avaliar potenciais problemas de multicolinearidade (correlações elevadas entre variáveis independentes), foram verificados os valores do VIF (*Variance Inflation Factor*). Valores de VIF inferiores a 5 foram considerados indicativos de ausência de problemas de multicolinearidade nos modelos de regressão (HAIR *et al.*, 2009).

Os efeitos dos modelos de regressão foram avaliados por meio dos coeficientes de regressão estandardizados (β) e não estandardizados (B) e dos respectivos valores de significância (p). Foram ainda apresentados os valores do R^2 , representando o “percentual de variação nos valores previstos que podem ser explicados pelo modelo” (FIELD, 2009, p. 162). Destaca-se que, para todas as associações estudadas, foi adotado um nível de significância de 5%, ou seja, foram consideradas estatisticamente significativas quando o valor de significância foi inferior a 0,05 ($p < 0,05$).

Para última etapa desta pesquisa, realizou-se a análise de *clusters* com o objetivo de agrupar os municípios de acordo com seu desempenho no ITPM-COVID e suas características institucionais, ambientais e epidemiológicas. Buscou-se, assim, encontrar agrupamentos com “elevada homogeneidade interna (dentro dos agrupamentos) e elevada heterogeneidade externa (entre agrupamentos)” (HAIR *et al.*, 2009, p. 430).

Para realizar essa análise, foi utilizado o método não-hierárquico, levando em consideração o tamanho da amostra, a presença de observações atípicas, a quantidade de

variáveis e o resultado mais satisfatório após a verificação empírica de outros métodos (OLIVEIRA, 2016). Especificamente, utilizou-se o *TwoStep Cluster* (TSC), considerado mais confiável e preciso em comparação com métodos tradicionais de análise de classificação, como o algoritmo de *clusterização k-means* (TKACZYNSKI, 2017). Para garantir a validade do método, foram consideradas as suposições de representatividade da amostra (por meio do erro padrão) e a multicolinearidade entre as variáveis na variável estatística de agrupamento (por meio do VIF), conforme preconizado por Hair *et al.* (2009).

As variáveis de agrupamento utilizadas foram o nível de desempenho no ITPM-COVID (péssimo, ruim, regular, bom e ótimo), juntamente com as variáveis potenciais identificadas na regressão múltipla. Após a aplicação da técnica, os resultados foram examinados e as variáveis que não apresentaram diferenças significativas entre os agrupamentos foram eliminadas (*idem*).

Foi aceito o número máximo de agrupamentos estabelecido pelo *software* SPSS (15), utilizando o critério do *Schwarz's Bayesian Criterion* (BIC) para selecionar o número de agrupamentos com menor valor de BIC (CRUZ, 2010). Além disso, foi considerada válida uma medida de silhueta de coesão e separação com valor superior a 0,0 e uma razão de tamanhos entre o menor e o maior *cluster* menor que 3,0 (TKACZYNSKI, 2017).

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar os fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos associados à transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19. Após a apresentação do arcabouço teórico e metodológico, esta seção se dedica à análise e discussão dos resultados, divididos em três partes de acordo com os objetivos específicos.

Na primeira parte, são apresentadas as estatísticas descritivas do ITPM-COVID, que fornecem uma visão detalhada do nível de transparência em cada aspecto específico abordado pelo índice. Foram observadas as pontuações e características gerais por dimensão, categoria e item da variável dependente. Essa análise foi fundamental para compreender o panorama da transparência pública, normativa e social, em relação à pandemia de Covid-19 nos municípios, atendendo ao objetivo específico A.

Em seguida, são realizados testes bivariados para examinar as associações entre o ITPM-COVID e as características institucionais, ambientais e epidemiológicas dos municípios. Além disso, são conduzidas análises multivariadas por meio de modelos de regressão linear múltipla, a fim de testar os efeitos preditivos das variáveis independentes. Com isso, busca-se responder às hipóteses propostas e atender aos objetivos específicos B, C e D desta pesquisa.

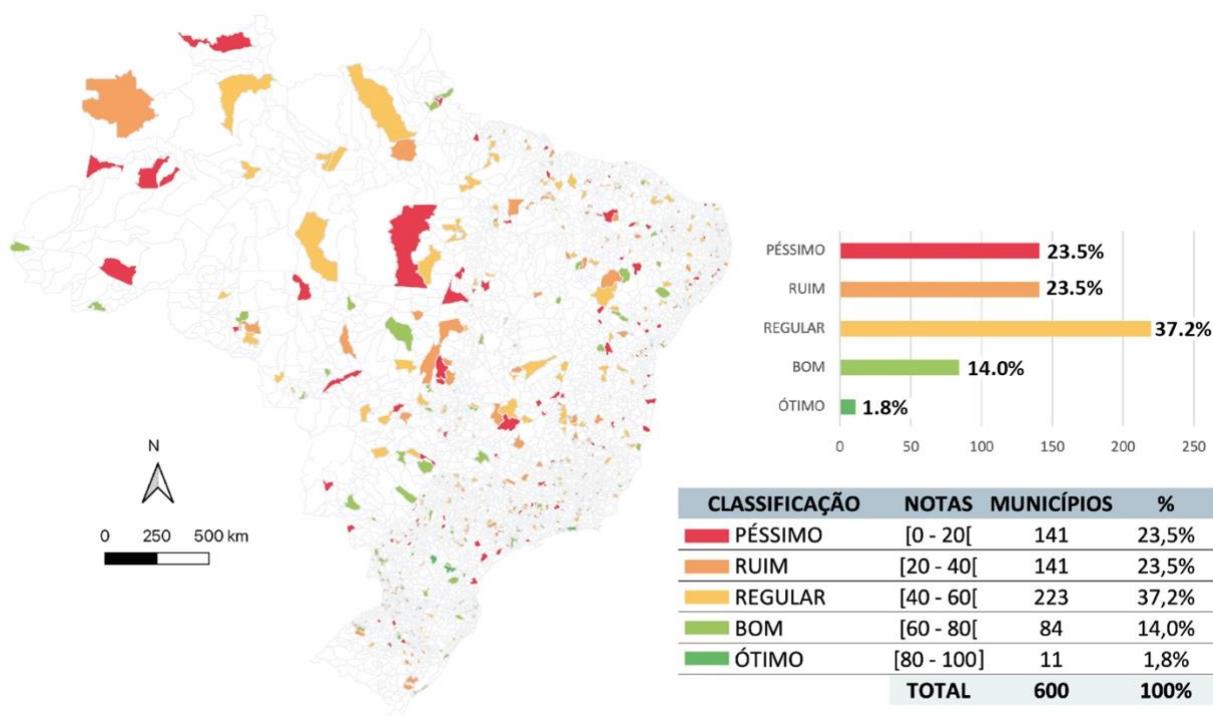
Na última parte, é realizado um estudo para agrupar os municípios de acordo com as características institucionais, ambientais e epidemiológicas comuns entre as diferentes categorias de desempenho do ITPM-COVID, conforme o objetivo específico E. Isso foi feito por meio de testes de diferença de média e análise de *cluster*, permitindo: (1) agrupar os municípios da amostra; (2) identificar e comparar os principais perfis de transparência governamental presentes nos diferentes grupos; e (3) investigar as características institucionais, ambientais e epidemiológicas associadas a cada grupo.

Em resumo, essa abordagem metodológica abrangente possibilitou uma análise detalhada dos fatores relacionados à transparência governamental e sua associação com a pandemia de Covid-19, fornecendo informações relevantes para a compreensão e o aprimoramento da governança pública após esse período desafiador. Além disso, por meio dessas análises, busca-se obter *insights* e identificar padrões que possam contribuir para o aprimoramento da transparência pública como elemento essencial da *accountability*, beneficiando a gestão pública e a sociedade como um todo.

4.1 ITPM-COVID E O PANORAMA DA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA MUNICIPAL NO ÂMBITO DA COVID-19

O Índice de Transparência Pública Municipal (ITPM-COVID) foi aplicado em 600 municípios brasileiros, conforme distribuição geográfica ilustrada na Figura 23. É possível notar uma maior concentração nas regiões nordeste, sudeste e sul, que representam aproximadamente 83% dos municípios do país (IBGE, 2020). Foram avaliados 194 municípios do Nordeste, 179 do Sudeste, 128 do Sul, 50 do Centro-Oeste e 49 do Norte.

Figura 23 – Distribuição geográfica ITPM-COVID e categorias de desempenho



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Em relação ao porte dos municípios, cerca de 87,3% da amostra (524 municípios) foi composta por municípios de pequeno porte, com até 50.000 habitantes. Municípios de médio porte, entre 50.000 e 100.000 habitantes, representaram 6,7% da amostra (40 municípios), enquanto municípios de grande porte, com mais de 100.000 habitantes, corresponderam a 6% da amostra (36 municípios). A amostra seguiu a proporção nacional da quantidade de municípios por região e unidade federativa, bem como a distribuição por porte populacional (IBGE, 2022).

A Figura 23 apresenta, ainda, a avaliação dos municípios em relação às categorias de desempenho. Observa-se que 141 municípios (23,5%) receberam a classificação “péssimo”,

mesma quantidade de municípios que obteve a classificação “ruim”. A categoria “regular” teve o maior número de municípios enquadrados, com 223 localidades (37,2%). Em menor proporção, 14% dos municípios (84 municípios) foram classificados como “bom” e apenas 1,8% (11 municípios) alcançaram a classificação “ótimo”. Inicialmente, esses resultados apontam, de maneira abrangente, um cenário de transparência municipal heterogêneo e precário no contexto da pandemia de Covid-19.

Na Tabela 4, estão apresentados os resultados da caracterização do ITPM-COVID. Observa-se que os valores do índice variam de 0,0 a 87,5, com uma mediana de 42,0, média de 39,5 e desvio-padrão de 20,7. Tem-se, assim, um ITPM-COVID médio classificado como “ruim”. Além disso, o amplo intervalo entre os valores mínimos e máximos demonstra a heterogeneidade entre os municípios analisados, refletindo na diversidade de níveis de transparência dessas localidades (MATA, 2022).

Os valores de assimetria (-0,127) e curtose (-0,837), inferiores a 1 em valor absoluto, indicam uma distribuição próxima da normal, o que permite a utilização de testes paramétricos (MAROCO, 2011). Adicionalmente, o pequeno erro padrão de 0,845, em comparação com a média amostral, sugere que a amostra é uma boa representação da população (FIELD, 2009).

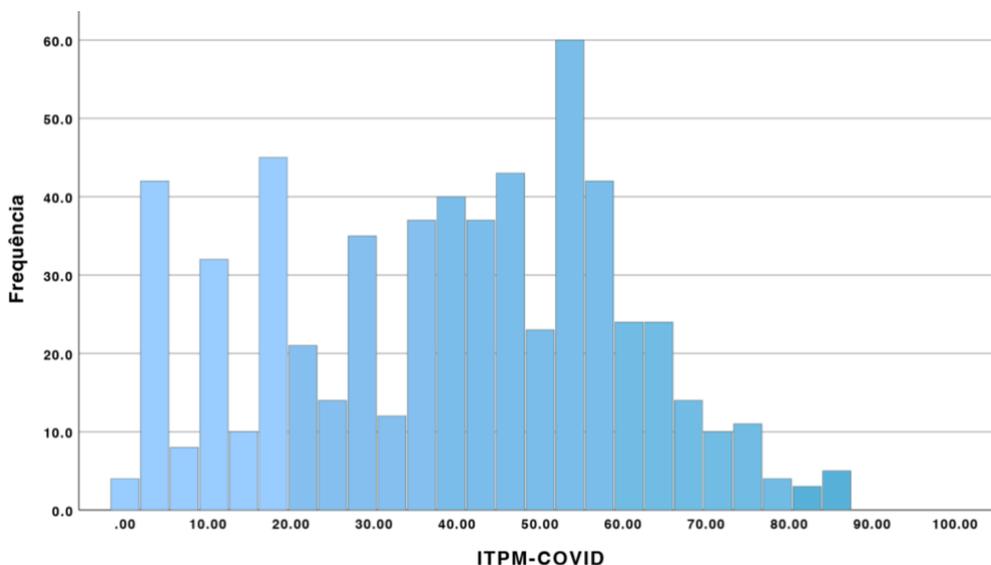
Tabela 4 – Caracterização da variável dependente (ITPM-COVID)

Estatística	ITPM-COVID (N=600)
Média	39,46
Erro padrão	0,845
Mediana	41,96
Moda	55,36
Desvio padrão	20,70
Variância	428,55
Curtose	-0,85
Assimetria	-0,13
Intervalo	87,50
Mínimo	0,00
Máximo	87,50
1° Quartil	23,21
3° Quartil	55,36
Diferença Interquartilica (IRQ)	32,14

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Conforme pode ser observado no Gráfico 9, os municípios com ITPM-COVID entre 50 e 59,99 predominam, representando 20,8% do total, seguidos pelos que possuem índices entre 40 e 49,99, com uma proporção de 16,3%. Além disso, mais de dois terços dos municípios, correspondendo a 67,2%, apresentaram um ITPM-COVID inferior a 50, o que indica que atenderam a menos da metade dos critérios avaliados.

Gráfico 9 – Histograma Simples ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

É notável, ainda, que nenhum dos 600 municípios alcançou um ITPM-COVID acima de 90, e quatro municípios receberam a nota zero. É relevante destacar que esses quatro municípios compartilham a característica de ter uma população menor que 10.000 habitantes. Essa particularidade pode indicar dificuldades em se adequar às exigências das leis relacionadas à pandemia de Covid-19, uma vez que anteriormente esses municípios não eram integralmente abrangidos pela Lei de Acesso à Informação (LAI).

Os próximos tópicos desta seção abordarão a avaliação do cumprimento de cada item em cada dimensão de análise. Ao final, com base nos resultados observados, serão feitas considerações sobre o panorama da transparência pública municipal durante a pandemia.

4.1.1 ITPM-COVID: Dimensão Normativa

A Tabela 5 apresenta os resultados da caracterização do ITPM-COVID na dimensão normativa. Os valores do índice variam de 0,0 a 100,0, com mediana de 50,0, média de 44,73 e desvio-padrão de 28,86. Portanto, o ITPM-COVID médio para essa dimensão é classificado como “regular”. Assim como no índice geral, os valores de assimetria (-0,179) e curtose (-1,311) são próximos de 1 em valor absoluto, que podem ser considerados indicativos de uma distribuição próxima da normal, o que permite a utilização de testes paramétricos (MAROCO, 2011). Além disso, o pequeno erro padrão de 1,18 em relação à média amostral sugere que a amostra é uma boa representação da população (FIELD, 2009).

Tabela 5 – Caracterização ITPM-COVID, dimensão normativa

Estatística	ITPM-COVID – Dimensão normativa (N=600)
Média	44,73
Erro padrão	1,18
Mediana	50,00
Moda	0,00
Desvio padrão	28,86
Variância	832,63
Curtose	-1,31
Assimetria	-0,18
Intervalo	100,00
Mínimo	0,00
Máximo	100,00
1º Quartil	14,29
3º Quartil	67,86
Diferença Interquartilica (IRQ)	53,57

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

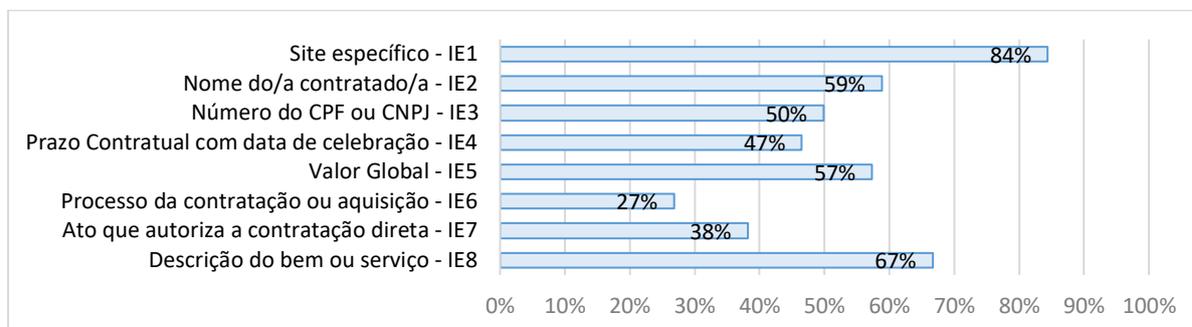
Observa-se que a moda dessa dimensão é “0”, com 46 municípios (cerca de 7,7%) recebendo essa nota, sendo que aproximadamente 93,5% deles são municípios de pequeno porte. Por outro lado, quatro municípios obtiveram a nota máxima, todos pertencentes à região sul. Predominam os municípios com ITPM-COVID da dimensão normativa entre 0,0 e 10,0 (39,5%), seguidos pelos que possuem índices entre 60,0 e 70,0 (17,0%). Observa-se, portanto, uma maior variabilidade nessa dimensão em comparação ao índice geral.

Os itens da “dimensão normativa” dizem respeito à divulgação dos processos de aquisição, ou seja, dos gastos com contratações emergenciais no contexto da Covid-19, que são o foco da lei nº 14.217/2021 e leis correlatas. Os itens que compõem a primeira e a segunda categoria, “informações essenciais” e “informações de execução”, estão descritos no art. 10º da referida lei. Já a categoria seguinte, “informações desejáveis”, são itens cuja divulgação é prevista na Lei de Acesso à Informação (LAI), mas que não foram especificamente mencionados nas normatizações estabelecidas durante a pandemia.

O Gráfico 10 apresenta os níveis de conformidade de cada item da categoria “informações essenciais”. É observado que o item mais atendido, com uma média de 84%, refere-se à existência de um *site* específico para a divulgação das contratações emergenciais relacionadas à Covid-19, com informações centralizadas em um único local (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020a). Cerca de 79,2% dos municípios (475 municípios) possuíam um espaço dedicado para esse fim. No entanto, 62 municípios (aproximadamente 10,3%) não tinham um espaço dedicado e em 63 municípios

(aproximadamente 10,5%), embora houvesse a estrutura, não havia informações sobre receitas ou despesas.

Gráfico 10 – Conformidade categoria “informações essenciais”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Esses resultados diferem dos encontrados em nível estadual e nas capitais, onde todos os entes analisados tinham *sites* específicos para a divulgação das informações relacionadas à Covid-19 (PINHO *et al.*, 2020; RAUPP; PINHO, 2021; REIS; ALCANTARA; LUCENA, 2023). Em nível municipal, em estudo sobre o estado de Sergipe, Teles *et al.* (2022) verificaram a existência de *sites* dedicados às licitações relacionadas à Covid-19 em todos os municípios.

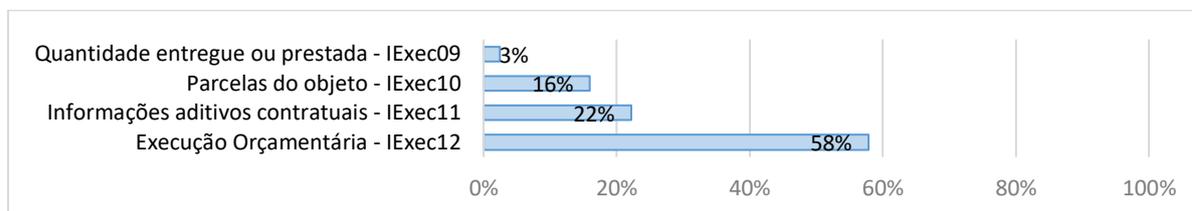
Por outro lado, Santos *et al.* (2022), ao avaliarem municípios gaúchos, encontraram níveis mais próximos aos encontrados nesta pesquisa, com cerca de 19,4% da amostra sem a existência de um espaço dedicado. Observa-se, portanto, uma variação de acordo com as características da amostra analisada e possíveis fatores internos e externos. No caso dos municípios de Sergipe, por exemplo, os pesquisadores identificaram fiscalização pelo MPF/SE e um posterior avanço no cumprimento dessas exigências (TELES *et al.*, 2022).

Nessa categoria, ressalta-se, ainda, que os itens que requeriam a disponibilização de documentos para *download*, como a íntegra do processo de contratação (IE6) e o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato do contrato (IE7), não foram atendidos por quase dois terços dos municípios estudados. Especificamente, apenas cerca de 27% e 38% dos municípios atenderam a esses requisitos, respectivamente. Além disso, os demais itens (IE2, IE3, IE4, IE5 e IE8), que abordam a identificação do contratado e o objeto licitado, mesmo sendo informações básicas da licitação, apresentaram taxas de cumprimento que variam entre 47% e 67%, ou seja, não alcançando níveis elevados de conformidade.

O Gráfico 11 apresenta a média de conformidade para os itens da categoria “informações de execução”. É importante ressaltar que, embora esses itens estejam previstos nas leis relacionadas à Covid-19, o nível de cumprimento foi considerado baixo, corroborando

com resultados encontrados em outras pesquisas (RAUPP; PINHO, 2021; REIS; ALCANTARA; LUCENA, 2023).

Gráfico 11 – Conformidade categoria “informações de execução”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

No entanto, houve uma exceção no item “execução orçamentária” (IExec12), o qual foi atendido por 58% da amostra, representando 347 municípios. Esse item buscou avaliar a disponibilização de informações sobre a origem dos recursos utilizados nas contratações de serviços ou insumos, como programa, ação, projeto/atividade, conforme estabelecido pela LAI e pela LRF. É relevante mencionar que a avaliação do IExec12 ocorreu na seção de despesas, e na maioria dos casos observou-se a presença de um sistema contábil próprio, integrado com as movimentações do município e atualizado automaticamente.

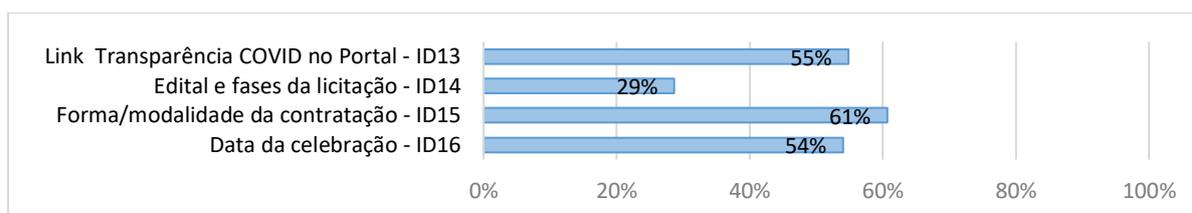
Por outro lado, os itens da categoria que deveriam estar na seção de licitação/contrato Covid-19 tiveram um desempenho inferior. O item IExec9 teve o menor nível de conformidade de todo o ITPM-COVID, sendo atendido apenas por 15 municípios (cerca de 3% da amostra). Essa exigência está descrita na lei como “a quantidade entregue ou prestada em cada ente federativo durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços” (BRASIL, 2021a), o que requer uma atualização constante e foi considerado na pesquisa como a disponibilização de notas fiscais ou valores de liquidação.

O item IExec10 está previsto na lei como a exigência de informações sobre as “parcelas do objeto, montantes pagos e saldo disponível ou bloqueado” (BRASIL, 2021a). Esse item foi considerado válido quando havia informações sobre empenho ou vinculação com a seção de despesas, e teve uma taxa de conformidade de 16%, sendo atendido por 96 municípios. Com um desempenho um pouco melhor, o item IExec11 previa a disponibilização de informações sobre eventuais aditivos contratuais, sendo atendido por cerca de 22% da amostra (133 municípios). Observa-se que a falta de integração entre os sistemas contábeis das prefeituras e os portais de transparência dificulta um monitoramento mais detalhado dos contratos, uma vez que, na maioria dos casos, só é possível encontrar informações sobre a execução orçamentária na seção de despesas, não havendo vinculação com a seção de

contrato/licitação.

O Gráfico 12 apresenta os itens da categoria “informações desejáveis”, os quais foram baseados na metodologia adotada pela TIB (2020a) e englobam informações previstas na LAI, embora não sejam explicitamente mencionadas na lei Covid. Os resultados revelaram, de maneira geral, um nível mediano de conformidade, com variação entre 54% e 61%. No entanto, é importante destacar o item ID14, relacionado ao “edital e fases da licitação”, que obteve um baixo atendimento, com apenas cerca de 29% da amostra (172 municípios) cumprindo esse requisito. Essa taxa é inferior à encontrada em estados e capitais (PINHO *et al.*, 2020; RAUPP; PINHO, 2021), o que pode indicar uma fragilidade nos processos de licitação em municípios menores, que realizaram apenas dispensas no contexto da Covid-19 ou não adotam sistemas eletrônicos de licitação.

Gráfico 12 – Conformidade categoria “informações desejáveis”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

De acordo com a TIB (2020a), o item ID14 tem como objetivo verificar se os órgãos possibilitam o controle e o acompanhamento contínuo dos processos de contratação. Esse critério avalia se as informações e documentos relativos aos processos licitatórios que resultaram em outros contratos emergenciais foram disponibilizados de forma conjunta com as contratações emergenciais realizadas por dispensa de licitação. Nos casos em que os órgãos não realizaram contratações emergenciais por meio desses processos, apenas por dispensa, procurou-se nos *sites* a informação de que não houve outro tipo de contratação.

4.1.2 ITPM-COVID: Dimensão Social

A Tabela 6 apresenta os resultados da análise da dimensão social do ITPM-COVID. Os valores do índice variam de 0,0 a 100,0, com uma mediana de 32,1, média de 34,2 e desvio-padrão de 17,3. Os valores de assimetria (0,343) e curtose (0,251) são próximos de zero, sugerindo uma distribuição aproximadamente normal, o que viabiliza a utilização de testes paramétricos (MAROCO, 2011). Além disso, o pequeno erro padrão de 0,71 indica que a

amostra representa adequadamente a população em estudo (FIELD, 2009).

Tabela 6 – Caracterização ITPM-COVID, dimensão social

Estatística	ITPM-COVID - Dimensão Social (N=600)
Média	34,20
Erro padrão	0,71
Mediana	32,14
Moda	42,86
Desvio padrão	17,34
Variância	300,68
Curtose	0,25
Assimetria	0,34
Intervalo	100,00
Mínimo	0,00
Máximo	100,00
1º Quartil	21,43
3º Quartil	45,53
Diferença Interquartilica (IRQ)	24,11

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

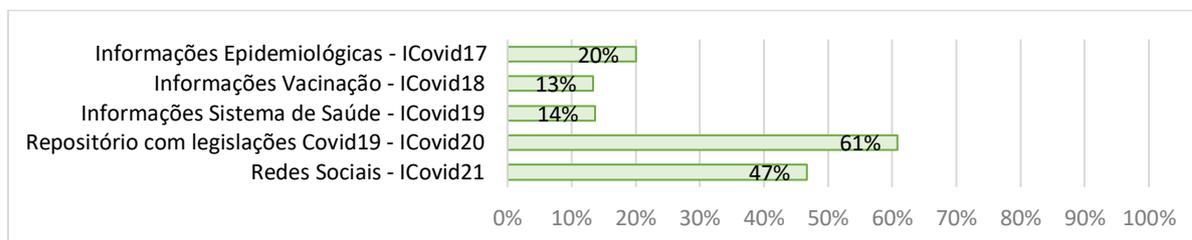
Os resultados revelam que, de maneira geral, o desempenho do ITPM-COVID na dimensão social é considerado “ruim”. A maior concentração de municípios obteve notas entre 20,0 e 40,0, correspondendo a cerca de 46% da amostra. Notavelmente, treze municípios (2,2%) receberam a pontuação mínima de 0, e todos eles são de pequeno porte, sendo que 77% possuem menos de 10.000 habitantes. Por outro lado, apenas um município, uma capital da região sudeste, alcançou a pontuação máxima.

Essa dimensão abrange cinco categorias e envolve os canais de comunicação e as ferramentas utilizadas para a disponibilização das informações, conforme exigências legais e os princípios dos dados abertos (OGD, 2007). Além disso, ela contempla três eixos cruciais para avaliar o impacto da transparência no período pandêmico e o controle social: as informações relacionadas à Covid-19 disponibilizadas pelo município, a transparência passiva e, por fim, a conformidade com as dimensões conceituais da informação, especificamente, as diretrizes propostas por Michener e Bersch (2011) e os princípios conceituais da qualidade da informação (PIPINO; LEE; WANG, 2002).

O Gráfico 13 fornece uma visão geral da conformidade na divulgação de informações e regulamentações relacionadas à pandemia por Covid-19. Observa-se que o item com maior índice de cumprimento é a existência de um repositório que abrange as legislações municipais emergenciais, como leis, portarias e decretos que abordam questões como calamidade pública e regulamentações sobre o isolamento social. Esse item (ICovid20) foi atendido por

aproximadamente 61% dos municípios. Notou-se também que cerca de 40% da amostra utilizava *sites* terceirizados para reunir a legislação local.

Gráfico 13 – Conformidade categoria “informações COVID”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Em relação à divulgação das informações sobre a Covid-19, foram considerados dados de novembro de 2022, período em que houve um aumento nos casos e óbitos no país³². Verificou-se que nos sítios eletrônicos houve uma maior divulgação de informações epidemiológicas (aproximadamente 20%), em comparação com informações sobre vacinação (cerca de 13%) e sobre o sistema de saúde (cerca de 14%). Uma possível explicação para essa discrepância é a fragilidade do sistema de saúde municipal, agravada pela pandemia, tornando os municípios dependentes da estrutura estadual (LUI *et al.*, 2021). Além disso, apesar da autonomia dos entes federados, a vacinação e seu controle ficaram sob responsabilidade das ações federais e estaduais (*idem*).

Por outro lado, o item ICovid21, que avaliou a publicação de informações sobre a Covid-19 nas redes sociais, apresentou um nível de conformidade maior, com quase metade dos municípios (47%) publicando informações sobre contágio ou vacinação em suas redes sociais. Esse resultado está alinhado com estudos anteriores, como o de Rodrigues *et al.* (2020), que destacaram a importância das redes sociais na divulgação rápida e direta de informações sobre a Covid-19. Padeiro, Bueno-Larraz e Freitas (2021) trazem que durante a pandemia houve aumento na divulgação em redes sociais dos governos locais, especialmente durante as fases agudas, com aumento do número de seguidores e da demanda por informação. Entretanto, em uma segunda fase, houve uma diminuição gradual das “postagens” (*idem*).

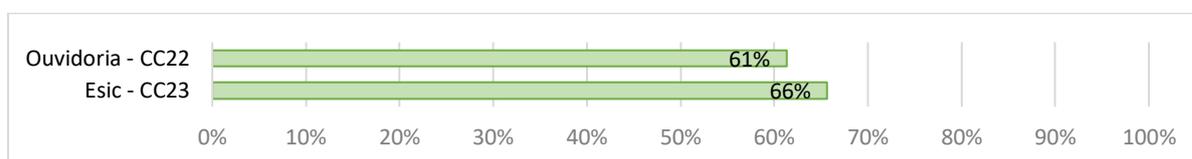
Nesse sentido, observa-se que o nível de divulgação de informação epidemiológica encontrado foi inferior ao observado em estudos anteriores, realizados em diferentes esferas (ALMADA *et al.*, 2021; RAUPP; PINHO, 2022; RODRIGUES *et al.*, 2020). Isso pode indicar que, após o período inicial de calamidade, não foi mantida a cultura de divulgação adequada.

³² Fonte: <https://github.com/wcota/covid19br>

Cerca de 53% dos *sites* eletrônicos (319 entes) apresentavam informações desatualizadas, abrangendo o período entre 2020 e 2021. Em contrapartida, observou-se que 48 municípios (aproximadamente 8%) disponibilizaram no período de análise boletins epidemiológicos sobre casos de dengue em suas redes sociais, seguindo os mesmos parâmetros estabelecidos para a pandemia da Covid-19, indicando um possível aprendizado nesse aspecto.

A categoria “canais de comunicação” avalia a conformidade dos municípios na disponibilização de estruturas de ouvidoria e E-SIC, conforme demonstrado no Gráfico 14. Entre os municípios avaliados, cerca de 61% (368 entidades) possuíam *links* funcionais para envio de denúncias, elogios, reclamações, solicitações e sugestões por meio de ouvidoria. No entanto, é relevante destacar que aproximadamente 17% (100 entidades) dos municípios que não obtiveram pontuação nesse item tinham a estrutura disponível, mas exigiam cadastro para envio, o que inviabilizava denúncias anônimas, ou apresentavam um formulário genérico sem a opção de acompanhamento ou setor específico. Além disso, alguns municípios contavam apenas com ouvidoria física, atendimento por e-mail ou apresentavam *links* com erros. Vale ressaltar que o sistema FALA.BR, desenvolvido pela CGU, foi amplamente adotado e estava presente em 93 municípios (15,5%).

Gráfico 14 – Conformidade categoria “canais de comunicação”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

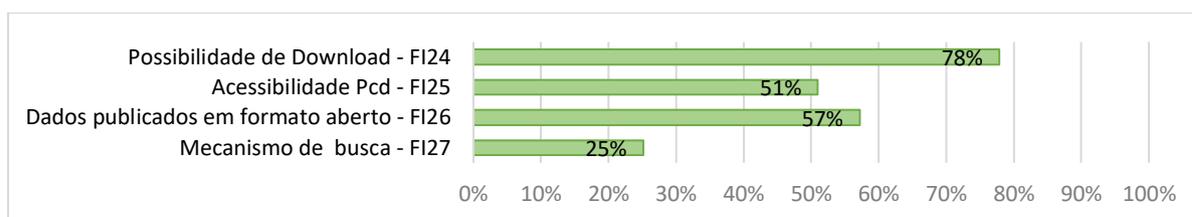
No caso do item CC23, avaliou-se a existência do canal de E-SIC, bem como a possibilidade de cadastro e acompanhamento. Verificou-se que 394 municípios (cerca de 66%) possuíam a ferramenta em funcionamento. Outros 62 municípios (10,3%) disponibilizavam o E-SIC, mas não permitiam o cadastramento ou apresentavam falhas no monitoramento. O uso da ferramenta FALA.BR da CGU teve menor adesão no sistema de acesso à informação, sendo utilizado por apenas 27 municípios (4,5%). Além disso, somente 84 municípios (cerca de 15%) contavam com uma seção específica para Covid-19 e 130 (cerca de 22%) permitiam solicitações anônimas ou forneciam informações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Em seguida, a categoria “formato das informações” analisou principalmente os requisitos de navegabilidade estabelecidos no § 3º do art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI). Isso inclui a possibilidade de download dos dados no portal de transparência, a

acessibilidade para pessoas com deficiência (PCD), a disponibilização de dados em formato aberto e os mecanismos de busca. Observa-se que esses requisitos são determinados pelo sistema dos portais de transparência, com pouca ou nenhuma participação dos gestores municipais e apesar de ser uma das categorias com maior nível de atendimento no índice, ainda apresenta resultados medianos.

No Gráfico 15, é possível verificar que os itens FI25 e FI26 obtiveram um atendimento classificado como “regular” (com médias de 51% e 57%, respectivamente). O item “acessibilidade Pcd” (FI25) foi avaliado utilizando o Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES). Observou-se que, em geral, os *sites* continham ferramentas de acessibilidade, como aumento de tamanho de letra e contraste, mas nem sempre atendiam adequadamente aos requisitos, como padrões *Web* e lógica de navegação (BRASIL, 2023c).

Gráfico 15 – Conformidade categoria “formato das informações”



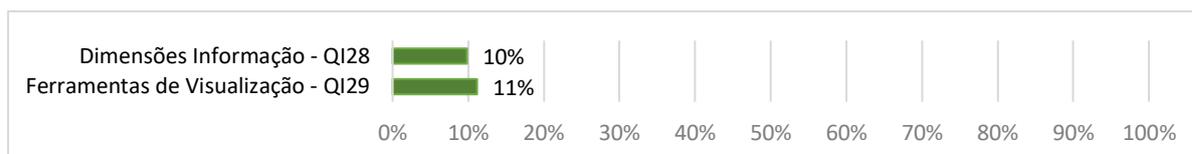
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

A “possibilidade de download” (FI24) se destaca por apresentar um alto índice de atendimento, sendo identificado em cerca de 78% dos municípios (467 *sites*). Vale ressaltar que esse item difere dos itens que avaliam a disponibilização de download do processo de compra (IE6) ou contrato (IE7), os quais apresentaram baixa conformidade (27% e 38%, respectivamente). Enquanto o item “possibilidade de download” avalia se é possível fazer o *download* dos itens disponíveis no portal, ferramenta inerente ao sistema, os outros itens exigem um maior envolvimento de gestão, com a inclusão de mais informações e o acompanhamento dos processos.

Por fim, destaca-se o item “mecanismo de busca” como uma exceção em relação aos demais itens da categoria, apresentando baixa conformidade, com apenas aproximadamente 25% dos *sites* (151) analisados dispendo de um mecanismo de busca funcional. Embora 79% dos municípios (474) tenham um campo de busca em seus portais de transparência, ao realizar testes com termos genéricos já existentes na base de dados, como nome do fornecedor, objeto ou órgão, não foram encontrados resultados relevantes, o que indica uma falta de efetividade na utilização dessa funcionalidade.

A categoria “qualidade da informação” tem como objetivo avaliar se a informação disponibilizada pelos municípios vai além dos requisitos legais e contribui para governos mais transparentes, atendendo às dimensões conceituais da transparência. Para isso, foram utilizados critérios propostos por Michener e Bersch (2011) e Pipino, Lee e Wang (2002), abordados em dois itens, conforme mostrado no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Conformidade categoria “qualidade da informação”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

O item “dimensões da informação” (QI28) buscou avaliar a *visibilidade* da informação, verificando seu grau de *completude e encontrabilidade*, ou seja, se não há lacunas nos dados e se é fácil encontrá-los e compará-los. Para isso, foram analisados a presença de contratos/licitações relacionados à Covid-19 no portal de transparência principal, que não estavam disponíveis no portal Covid-19. Além disso, verificou-se a correspondência dos registros de receita (transferências) com as informações do portal da transparência federal e a presença de despesas que não estavam devidamente registradas na seção específica de contratações, bem como outras possíveis inconsistências.

O item “ferramentas de visualização” (QI29) avaliou a capacidade de *inferabilidade* da informação disponibilizada, por meio de ferramentas que permitissem a sua *simplificação, clareza e interpretabilidade*. Para isso, seguindo as recomendações da TIB (2020a), foram verificados instrumentos de visualização, como gráficos, infográficos, painéis interativos e planilhas resumidas, que apresentassem informações agregadas sobre as contratações emergenciais relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 (TELES *et al.*, 2022). É importante ressaltar que a falta de recursos de visualização limita a divulgação clara das informações, conforme estabelecido em lei, frequentemente exigindo conhecimentos técnicos especializados para acessar, compreender e analisar os dados (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2020a).

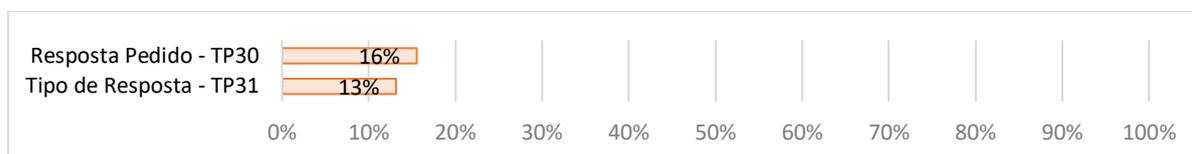
Essa foi a categoria que obteve o menor nível de atendimento no ITPM-COVID, apresentando perspectivas desanimadoras em relação à possibilidade de uma “transparência efetiva” (HEALD, 2006b) com alto grau de *visibilidade e inferabilidade* (MICHENER; BERSCH, 2011). Portanto, nos municípios, ainda falta a compreensão de que a transparência

deve ser útil e direcionada às partes interessadas, permitindo que a sociedade exerça um maior controle (CUCCINIELLO *et al.*, 2015).

Assim, conforme demonstrado no Gráfico 16, apenas cerca de 10% da amostra (59 municípios) não apresentaram inconsistências nas informações fornecidas. Os problemas mais comumente identificados incluíram a falta de divulgação de receitas e dados desatualizados, com informações limitadas ao período de 2020-2021, apesar de terem sido encontradas despesas em outros períodos. Em relação às ferramentas de visualização, aproximadamente 11% da amostra (67 municípios) as disponibilizavam, sendo que a forma mais comum foi por meio de planilhas, com poucos municípios utilizando outras representações gráficas.

Por fim, a categoria “transparência passiva” buscou identificar a situação nos municípios em relação aos pedidos de acesso à informação. Essa é uma forma de transparência menos estudada (RAUPP, 2016) e que sofreu impactos durante o período da pandemia (MACHADO *et al.*, 2020). Conforme pode ser observado no Gráfico 17, o nível de atendimento dos itens foi baixo, apresentando o segundo pior desempenho entre as categorias do ITPM-COVID.

Gráfico 17 – Conformidade categoria “transparência passiva”



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

O item “resposta ao pedido” (TP30) verificou as respostas recebidas dentro do prazo legal estabelecido, inicialmente de 20 dias, com possibilidade de prorrogação por mais 10 dias (BRASIL, 2011a). Apenas 93 municípios (cerca de 16%) atenderam a esse requisito, sendo que 12 deles solicitaram prorrogação. Em relação aos pedidos de prorrogação, um total de 25 municípios solicitaram a extensão do prazo de resposta, ainda assim, 4 responderam fora do prazo e outros 9 não responderam.

O item “tipo de resposta” (TP31) avaliou se houve resposta às cinco perguntas do pedido de acesso à informação (conforme Apêndice G). Para efeitos da pesquisa, foram consideradas as respostas recebidas até um mês após o prazo estabelecido pela lei. Assim, outras 38 respostas foram avaliadas, totalizando 131 municípios. Verificou-se que 60 municípios (10%) responderam adequadamente às perguntas, recebendo nota 1; 38 municípios (cerca de 6,3%) responderam parcialmente, indicando apenas o *link* do portal de transparência, recebendo

nota 0,5; e, por fim, 33 municípios (cerca de 6,8%) não apresentaram conteúdo na resposta ou solicitaram contato por outros meios, não sendo pontuados. Em média, obteve-se um nível de conformidade de 13%.

Após o período estendido de análise e o cálculo do ITPM-COVID, foram recebidas mais 30 perguntas, resultando em um nível de resposta final de aproximadamente 27%. O aumento de aproximadamente 41% nas respostas após o prazo indica um baixo cumprimento dos prazos estabelecidos por lei. A falta de estrutura (condição institucional) e a baixa demanda social (condição ambiental) podem ser possíveis fatores explicativos para os níveis baixos de atendimento adequado e tempestivo aos pedidos (TELES *et al.*, 2022).

Outros dois estudos também realizaram pedidos de acesso à informação aos municípios no contexto da Covid-19 e encontraram resultados semelhantes de baixa conformidade. Rodrigues *et al.* (2020), em uma amostra nacional de 193 municípios, constataram uma média de atendimento aos pedidos de 31%. Teles *et al.* (2022), por sua vez, identificaram uma taxa de conformidade de 20% nos municípios sergipanos. No entanto, ao comparar a transparência passiva no âmbito da Covid-19 com outras esferas, como a estadual e a federal, observa-se que o nível de atendimento nos municípios é mais baixo. O estudo realizado pela organização Artigo 19 (2020) apresentou uma taxa superior de resposta, com cerca de 68% dos pedidos respondidos pelos estados e União.

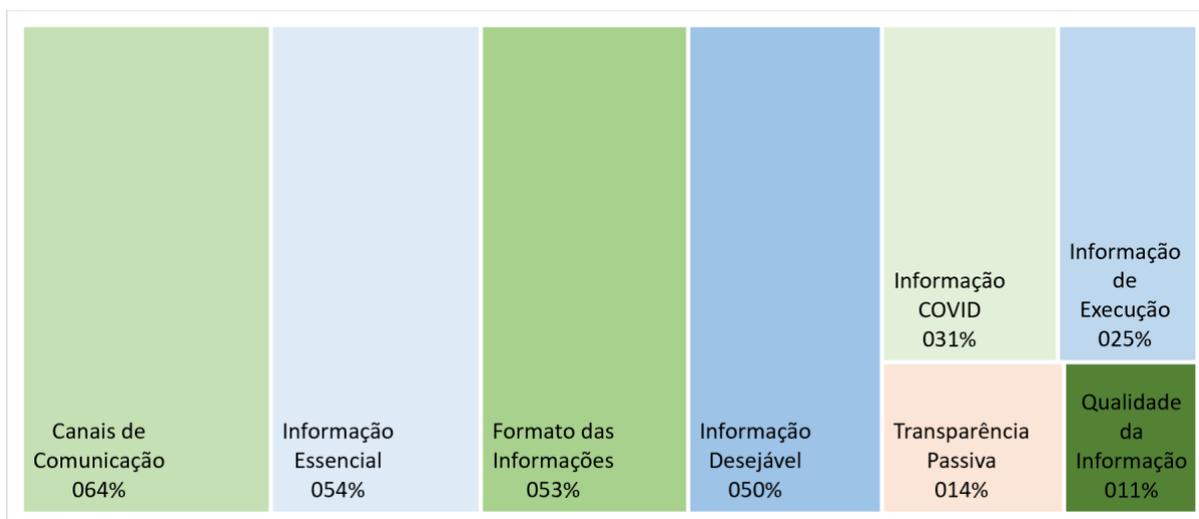
4.1.3 Discussão dos resultados

Em resumo, constatou-se que aproximadamente 45% dos municípios atenderam à “dimensão normativa” no cumprimento dos itens do ITPM-COVID, enquanto apenas 36% atenderam à “dimensão social”. Isso indica um cumprimento parcial das exigências legais relacionadas à transparência nos processos de contratação durante a pandemia de Covid-19. A situação se agrava quando se consideram os itens não relacionados ao processo de compra, que compõem a “dimensão social”. A Figura 24 traz o nível de conformidade médio das categorias de análise.

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

No entanto, as categorias que exigem acompanhamento, atualização e recursos tecnológicos, financeiros e humanos enfrentaram maiores dificuldades de cumprimento por parte dos municípios. Um exemplo disso são as “informações de execução”, exigidas pelas leis da Covid-19, que foram atendidas por apenas cerca de 25% dos municípios. Além disso, as categorias relacionadas à “qualidade da informação” e “transparência passiva” tiveram os piores desempenhos, com aproximadamente 14% e 11% de conformidade, respectivamente.

Figura 24 – Conformidade por categoria de análise



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

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

Foi observado, por meio da amostra, a existência de iniciativas por parte de órgãos de controle externo que podem atenuar os efeitos da diversidade entre os municípios. Um exemplo relevante é o caso do TCE-RS, que desenvolveu diversos sistemas de controle externo, incluindo o “licitacon”, que tem como objetivo monitorar as licitações e os contratos administrativos firmados pelos órgãos públicos municipais e estaduais do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2023). Essa iniciativa oferece aos municípios de menor porte um sistema integrado

de transparência e promove uma fiscalização mais rigorosa das informações divulgadas. Além disso, há a iniciativa da CGU, o “fala.br”, como uma medida de transparência passiva, porém, até o momento, a adesão a essa ferramenta tem sido limitada.

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

Com base em um dos objetivos desta pesquisa (descrever o panorama da transparência pública, normativa e social, em 600 municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19), os resultados obtidos indicam a existência de uma “transparência opaca” (FOX, 2007), com uma média de ITPM-COVID em torno de 39% da pontuação máxima possível. Verificou-se que, embora haja um cumprimento regular das exigências legais, há uma baixa aderência aos requisitos que promoveriam uma cultura de transparência. Ou seja, há apenas uma divulgação parcial de informações, sem alcançar o valor funcional da transparência como ferramenta para uma boa governança e controle social (PIOTROWSKI, 2017).

Observa-se, assim, que a prática da transparência, mesmo quando vinculada ao cumprimento das obrigações legais, não consegue ser totalmente implementada pelos municípios estudados. No contexto de uma legislação provisória, os órgãos públicos tiveram que se adequar a uma lei mais específica em relação aos itens e formas de divulgação. Existe um cumprimento apenas parcial dos requisitos legais, com menor atendimento nos itens que exigem maiores recursos humanos e financeiros, como é o caso do acompanhamento da execução do contrato. Além disso, a situação é agravada quando se extrapola a “transparência formal”, ao considerar as necessidades dos cidadãos e o desenvolvimento da *accountability* (CUCCINIELLO; NASI, 2014).

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

Dependendo das características específicas de cada município, pode ocorrer, ou não,

um cumprimento efetivo da lei, uma apresentação aprimorada do conteúdo ou até mesmo divulgações voluntárias (WRIGHT, 2013). Para investigar as possíveis razões associadas à opacidade dos municípios no contexto da Covid-19, as próximas seções se aprofundarão na análise das relações entre o ITPM-COVID e os fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos.

4.2 ITPM-COVID E AS VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS, AMBIENTAIS E EPIDEMIOLÓGICAS DOS MUNICÍPIOS

Esta seção tem como objetivo inicial caracterizar a amostra estudada, com base nas variáveis independentes da pesquisa. As variáveis institucionais representativas das hipóteses deste estudo são descritas na Tabela 7. É observada uma ampla variação das receitas e transferências destinadas ao combate da Covid-19 por habitante na amostra estudada, o que indica uma heterogeneidade nas condições financeiras. Em média, a receita *per capita* é de R\$7.876,1 ($\pm 8.327,2$), e as transferências intergovernamentais no âmbito da pandemia foram de R\$49.79 ($\pm 68,69$) entre 2020 e 2021.

Tabela 7 – Caracterização das variáveis institucionais

Variável (N=600)		n	%	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	DP
Receitas	R\$ <i>per capita</i>			184,4	171247,5	6275,4	7876,1	8327,2
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>			1,82	485,45	16,81	49,79	68,69
Capacidade TIC	Não	255	42,5%					
	Sim	345	57,5%					
Transparência	Escala 0-10			2,76	10,00	8,03	7,96	1,13
Reeleição	Não	476	79,3%					
	Sim	124	20,7%					

Legenda: DP – Desvio Padrão. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Além disso, de forma geral, os municípios estudados apresentam uma cultura de transparência elevada. Essa variável está relacionada exclusivamente ao cumprimento das exigências legais anteriores ao período pandêmico, identificando o nível de informações fornecidas pelos municípios às bases de dados federais, bem como as irregularidades no CAUC e os dados relacionados à regularização da LAI e seu conteúdo.

Em relação à estrutura organizacional na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), esta está presente em um pouco mais da metade dos municípios, o que indica que ainda não é um elemento consolidado nas administrações municipais. Por fim, no

que diz respeito à reeleição, apenas cerca de 21% da amostra é composta por municípios que reelegeram seus representantes no executivo municipal nas eleições de 2020. Essa taxa está próxima da encontrada por Fenner (2020) em relação às eleições de 2016.

De forma exploratória, foram analisadas nove outras variáveis institucionais, considerando o menor número de estudos voltados para esse fator. A caracterização dessas variáveis está apresentada na Tabela 8. É observado que, assim como nas receitas e transferências intergovernamentais, os valores investidos em TIC variam consideravelmente, sendo que aproximadamente 29% dos municípios não realizaram investimentos entre 2020 e 2021. Em média investiu-se R\$37,73 por habitante nos municípios ($\pm 59,8$).

Ademais, em média, os municípios apresentam um desempenho moderado em planejamento ($\bar{x}=5,1 \pm 2$) e capacidade fiscal ($\bar{x}=5,2 \pm 2,5$). Em comparação, os resultados relacionados ao desempenho em saúde ($\bar{x}=6,6 \pm 1,7$) e à capacidade burocrática ($\bar{x}=6,4 \pm 2$) são ligeiramente superiores. Quanto aos órgãos responsáveis pelo controle e transparência nos municípios, observa-se que a estrutura de controle interno está presente na quase totalidade deles, representando aproximadamente 95% da amostra. No entanto, apenas cerca de 21% dos municípios possuem um conselho municipal dedicado especificamente à transparência.

Por fim, em relação à ideologia partidária dos prefeitos, constata-se que a maioria dos municípios da amostra é governada por partidos de direita, representando cerca de 69,3% da amostra. Em menor proporção, encontram-se os partidos de centro, que governam aproximadamente 25,7% dos municípios. Os partidos de esquerda possuem uma representação ainda menor, governando cerca de 5% dos municípios.

Tabela 8 – Caracterização das variáveis institucionais potencialmente influentes

Variável (N=600)		n	%	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	DP
Investimentos TIC	R\$ <i>per capita</i>			0,00	798,34	17,93	37,73	59,78
Finanças	Escala 0-10			0,00	10,00	5,87	5,95	2,31
Desempenho em Saúde	Escala 0-10			1,32	10,00	6,67	6,62	1,63
Planejamento	Escala 0-10			0,09	10,00	5,12	5,10	1,98
Capacidade fiscal	Escala 0-10			0,00	10,00	5,48	5,18	2,49
Capacidade Burocrática	Escala 0-10			0,00	10,00	6,70	6,43	1,98
Estrutura Controle Interno	Não	29	4,8%					
	Sim	571	95,2%					
Conselho municipal de transparência	Não	473	78,8%					
	Sim	127	21,2%					
Ideologia Partido Prefeito	Centro	154	25,7%					
	Direita	416	69,3%					
	Esquerda	30	5,0%					

Legenda: DP – Desvio Padrão. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

A Tabela 9 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis ambientais que representam as hipóteses desta pesquisa. Os municípios da amostra possuem, em média, 70.764 habitantes ($\pm 594.949,1$), variando de 1.084 a 12.396.372 habitantes. Observa-se que 50% dos municípios da amostra têm uma população de até 12.117 habitantes, o que demonstra a prevalência de municípios de pequeno porte na realidade brasileira.

O PIB *per capita* apresenta um valor médio de R\$26.701,6 ($\pm 31.188,8$), com uma grande variação entre os municípios estudados. Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), de acordo com a classificação por faixas³³, há 6 municípios com valores muito baixos (abaixo de 0,5), 133 com valores baixos (entre 0,5 e 0,599), 250 com valores médios (entre 0,6 e 0,699), 207 com valores altos (entre 0,7 e 0,799) e 4 com valores muito altos (acima de 0,8). O IDHM médio da amostra ($\bar{x}=0,66 \pm 0,07$) é inferior à média nacional de 0,727 (ALCÂNTARA, 2019).

Em relação à caracterização por região, como mencionado anteriormente, os municípios se concentram nas regiões Nordeste (32,3%), Sudeste (29,8%) e Sul (21,3%) do país. Menos de um quinto dos municípios estão localizados nas regiões norte (8,2%) e centro-oeste (8,3%). Por fim, em média, 82,46% ($\pm 6,34$) dos eleitores da amostra compareceram às eleições municipais de 2020.

Tabela 9 – Caracterização das variáveis ambientais

Variável (N=600)	n	%	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	DP
População	Nº habitantes		1084	12396372	12117	70764	594949,1
PIB	R\$ <i>per capita</i>		4483	464883	19798,1	26701,6	31188,8
IDHM	Escala 0-1		0,48	0,85	0,67	0,66	0,07
Região	Centro-Oeste	50	8,3%				
	Nordeste	194	32,3%				
	Norte	49	8,2%				
	Sudeste	179	29,8%				
	Sul	128	21,3%				
Participação eleitoral	%		66,69	95,33	82,85	82,46	6,34

Legenda: DP – Desvio Padrão. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Com o objetivo de obter uma melhor compreensão da amostra, foram realizadas análises considerando as dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Os dados estatísticos descritivos dessas variáveis são apresentados na Tabela 10.

Observa-se que o IDHM médio para a dimensão de longevidade, que indica a

³³ Fonte: <http://www.atlasbrasil.org.br>

expectativa de vida média, é superior às outras dimensões, com uma média de 0,8 ($\pm 0,05$). Em relação ao IDHM renda, que reflete o padrão de vida da população, sua média ($\bar{x}=0,65 \pm 0,08$) é próxima à média geral do IDHM. Já o IDHM educação, que mede o acesso à educação e o nível de escolaridade da população, apresenta a média mais baixa e maior dispersão de valores, com média de 0,56 ($\pm 0,09$).

Quanto ao IFDM, os municípios da amostra apresentam, em média, um desenvolvimento moderado³⁴, com um índice de 0,67 ($\pm 0,1$). Na amostra, oito municípios não tiveram suas notas divulgadas, dois municípios apresentam baixo desenvolvimento, 131 têm desenvolvimento regular, 403 apresentam desenvolvimento moderado e 56 têm alto desenvolvimento.

Tabela 10 – Caracterização de outras variáveis potencialmente influentes

Variável (N=600)		Mínimo	Máximo	Mediana	Média	DP
IDHM educação	Escala 0-1	0,28	0,81	0,57	0,56	0,09
IDHM renda	Escala 0-1	0,44	0,88	0,66	0,65	0,08
IDHM longevidade	Escala 0-1	0,69	0,89	0,81	0,80	0,05
IFDM	Escala 0-1	0,37	0,88	0,68	0,67	0,10
Taxa de vacinação	%	0,11	28,58	0,95	1,20	1,95

Legenda: DP – Desvio Padrão. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Na última categoria de fatores analisados, a Tabela 11 apresenta as descrições das variáveis epidemiológicas desta pesquisa. Foi observado que todos os municípios da amostra tiveram casos de Covid-19, com uma média de 17.985,5 casos por cem mil habitantes ($\pm 9.543,4$). Apenas um município não registrou nenhuma morte relacionada ao vírus, resultando em uma média geral de 261,2 óbitos por cem mil habitantes ($\pm 136,8$) até o ano de 2022.

Tabela 11 – Caracterização das variáveis epidemiológicas

Variável (N=600)		Mínimo	Máximo	Mediana	Média	DP
Casos Covid	Nº/100K	1397,6	56715,1	16790,6	17985,5	9543,4
Mortes Covid	Nº/100K	0,0	1042,2	241,9	261,2	136,8
Taxa de vacinação	%	0,11	28,58	0,95	1,20	1,95

Legenda: DP – Desvio Padrão. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Além dessas duas variáveis que compõem o modelo, também foram incluídas, de

³⁴ Seguindo a classificação para o IFDM estabelecida pela FIRJAN (2022): Baixo desenvolvimento (abaixo de 0,4), Desenvolvimento regular (entre 0,4 e 0,6), Desenvolvimento moderado (entre 0,6 e 0,8) e Alto Desenvolvimento (acima de 0,8).

forma exploratória, as taxas de vacinação contra a Covid-19 nas análises. Observa-se que a média de vacinação nos municípios é de 120% ($\pm 1,95$), sendo esse valor superior ao total devido à aplicação de doses de reforço. As taxas de vacinação variam entre 11% e 285,8%.

4.2.1 Análise Bivariadas

Nesta seção, são apresentados os resultados do estudo sobre a associação do ITPM-COVID com as demais variáveis. Foram realizadas análises bivariadas, nas quais o ITPM-COVID foi correlacionado ou comparado com outras variáveis usando os coeficientes de correlação de *Pearson* e *Spearman* (para variáveis contínuas), o Teste T de *Student* (para comparação de variáveis categóricas com duas categorias) ou ANOVA (para comparação de variáveis categóricas com três ou mais categorias).

A Tabela 12 apresenta as associações do ITPM-COVID com as variáveis institucionais. Os resultados demonstraram uma correlação positiva e fraca entre o ITPM-COVID e a cultura de transparência ($R_p = 0,183$; $p < 0,001$), assim como com as receitas totais ($R_s = 0,271$; $p < 0,001$). Isso indica que quanto maior a transparência antes do período pandêmico e as receitas do município, maior foi o ITPM-COVID.

Tabela 12 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis institucionais

Variável (N=600)			ITPM-COVID	p
Receitas	R\$	Correlação	$R_s = 0,271^{**}$	$<0,001^{(1)}$
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	Correlação	$R_s = -0,132^{**}$	$<0,001^{(1)}$
Capacidade TIC	Não (n = 255)	M (DP)	34,64 (19,42)	$<0,001^{(2)}$
	Sim (n = 345)	M (DP)	42,99 (20,94)	
Transparência	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,183^{**}$	$<0,001^{(1)}$
Reeleição	Não (n = 476)	M (DP)	39,31 (20,69)	0,955 ⁽²⁾
	Sim (n = 124)	M (DP)	39,43 (21,58)	

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman; M – Média; DP – Desvio-Padrão.

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação; ⁽²⁾ valor de significância do Teste T de Student.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Por outro lado, os testes realizados com os valores *per capita* das transferências intergovernamentais relacionadas à Covid-19 mostraram uma correlação negativa e fraca com o ITPM-COVID ($R_s = -0,132$; $p < 0,001$). Isso sugere que valores mais altos dessas variáveis estão associados a valores mais baixos do ITPM-COVID. Fenner (2020) atribui essa tendência a problemas na distribuição de impostos, investimentos e transferências, o que resulta em

pequenos municípios recebendo recursos mais altos em comparação com a receita gerada por eles, levando a um valor *per capita* recebido superior em relação aos municípios maiores.

Além disso, o Teste T independente [$t(598) = -4,942$; $p < 0,001$] revelou que os municípios com capacidade TIC (M = 42,99; DP = 20,94) apresentaram médias significativamente mais altas no ITPM-COVID em comparação aos municípios sem estrutura organizacional de TIC (M = 34,64; DP = 19,42). Não foi encontrada uma associação significativa para a variável que avalia o mandato eleitoral do chefe do executivo dos municípios ($p > 0,05$).

Para além das variáveis institucionais que compõem o modelo, foram realizados testes de associação com outras nove variáveis potencialmente influentes, cujos resultados estão apresentados na Tabela 13. Observa-se que houve uma correlação significativa positiva, porém fraca, entre o ITPM-COVID e os investimentos em TIC ($R_s = -0,183$; $p < 0,001$) e a capacidade fiscal ($R_p = -0,147$; $p < 0,001$). Isso indica que maiores gastos em TIC e maior capacidade fiscal, representando autonomia financeira, capacidade de investimento e liquidez, estão associados a níveis mais altos de transparência no ITPM-COVID.

Tabela 13 – Associação do ITPM-COVID com outras variáveis institucionais

Variável (N=600)			ITPM-COVID	p
Investimentos TIC	R\$	Correlação	$R_s = 0,183^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Finanças (Per capita)	Escala 0-10	Correlação	$R_p = -0,094$	0,021 ⁽¹⁾
Desempenho em Saúde	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,057$	0,165 ⁽¹⁾
Planejamento	Escala 0-10	Correlação	$R_p = -0,030$	0,469 ⁽¹⁾
Capacidade fiscal	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,147^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Capacidade Burocrática	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,076$	0,064 ⁽¹⁾
Estrutura Controle Interno	Não (n = 29)	M (DP)	27,06 (15,99)	0,002 ⁽²⁾
	Sim (n = 571)	M (DP)	40,05 (20,75)	
Conselho municipal de transparência	Não (n = 473)	M (DP)	38,53 (20,34)	0,034 ⁽²⁾
	Sim (n = 127)	M (DP)	42,93 (21,74)	
Ideologia do partido	Centro (n = 154)	M (DP)	37,95 (21,08)	0,474 ⁽³⁾
	Direita (n = 416)	M (DP)	39,90 (20,55)	
	Esquerda (n = 30)	M (DP)	41,79 (21,06)	

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman; M – Média; DP – Desvio-Padrão.

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação; ⁽²⁾ valor de significância do Teste T de Student; ⁽³⁾ valor de significância da ANOVA.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

O teste T independente revelou diferenças significativas nas médias do ITPM-COVID entre os grupos de estrutura de controle interno [$t(598) = -3,091$; $p = 0,002$] e conselho municipal de transparência [$t(598) = -2,130$; $p = 0,034$]. Os municípios com estrutura de

controle interno (M = 40,05; DP = 20,75) apresentaram médias de transparência mais altas em comparação aos municípios sem essa estrutura (M = 27,06; DP = 15,99). Além disso, os municípios com conselho municipal de transparência (M = 42,93; DP = 21,74) obtiveram médias mais altas no ITPM-COVID em comparação aos municípios sem essa instância deliberativa (M = 38,53; DP = 20,34).

A correlação entre o ITPM-COVID e a variável Finanças, que representa os investimentos em saúde e educação *per capita*, foi significativa, porém com um coeficiente de correlação menor que 0,1, indicando um efeito considerado não relevante ($R_s = -0,094$; $p = 0,021$). Em testes exploratórios realizados, observou-se que os valores de investimentos, receita e transferências sofrem alterações nos resultados de correlação quando avaliados em valores totais ou *per capita*. Os valores *per capita* mostraram uma tendência de relação negativa ou correlação não significativa, enquanto os valores absolutos apresentaram correlações positivas, influenciado pelo tamanho populacional dos municípios.

Não foram encontradas associações significativas com as demais variáveis, como desempenho em saúde, planejamento e capacidade burocrática ($p > 0,05$). Além disso, não houve variação nas médias entre os municípios administrados por diferentes ideologias partidárias (centro, esquerda e direita).

A Tabela 14 apresenta as associações do ITPM-COVID com as variáveis ambientais que compõem o modelo de estudo. Observou-se que houve relações significativas com todos os cinco fatores estudados. O desempenho no ITPM-COVID está positivamente e significativamente correlacionado com o número de habitantes do município ($R_s = -0,234$; $p < 0,001$), o PIB *per capita* ($R_s = 0,190$; $p < 0,001$) e o desenvolvimento humano do município ($R_p = 0,231$; $p < 0,001$). Por outro lado, está negativamente associado à participação eleitoral ($R_p = -0,153$; $p < 0,001$).

Tabela 14 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis ambientais

Variável (N=600)			ITPM-COVID	p
População	Nº habitantes	Correlação	$R_s = 0,234^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
PIB	R\$ <i>per capita</i>	Correlação	$R_s = 0,190^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
IDHM	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,231^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Região	Centro-Oeste (n = 50)	M (DP)	43,86 (21,35)	0,001 ⁽²⁾
	Nordeste (n = 194)	M (DP)	37,22 (19,81)	
	Norte (n = 49)	M (DP)	38,63 (20,16)	
	Sudeste (n = 179)	M (DP)	36,78 (19,93)	
	Sul (n = 128)	M (DP)	45,21 (20,70)	
Participação eleitoral	%	Correlação	$R_p = -0,153^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman; M – Média; DP – Desvio-Padrão.

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação; ⁽²⁾ valor de significância da ANOVA.

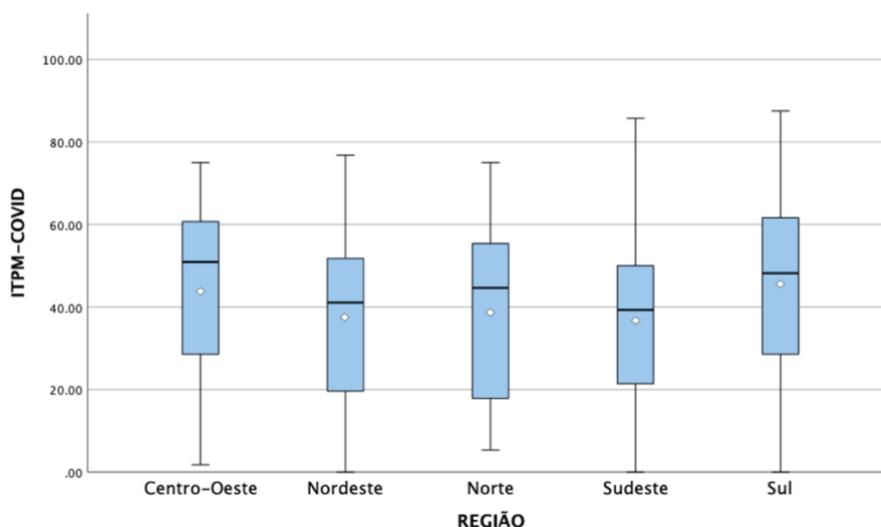
** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

A análise de variância de uma via revelou que há um efeito da região sobre as notas do ITPM-COVID [$F(4,595) = 4,473$; $p < 0,001$]. O teste *post-hoc de Tukey* mostrou que, em média, os valores do ITPM-COVID na região sul são superiores aos da região nordeste e sudeste, mas não houve diferenças significativas entre as regiões norte e centro-oeste, nem entre as outras regiões.

O Gráfico 18 apresenta as informações descritivas das notas do ITPM-COVID para cada região. Observa-se que as médias mais altas estão na região sul ($\bar{x} = 45,21$; Me = 48,21; $\pm 21,89$) e centro-oeste ($\bar{x} = 45,21$; Me = 48,21; $\pm 21,89$). Já as piores médias estão na região sudeste ($\bar{x} = 36,78$; Me = 39,29; $\pm 19,93$), seguidas da região nordeste ($\bar{x} = 37,22$; Me = 41,07; $\pm 19,81$) e da região norte ($\bar{x} = 38,63$; Me = 44,64; $\pm 20,16$).

Gráfico 18 – *Boxplot* do ITPM-COVID por região



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

O desempenho superior da região centro-oeste em relação às demais regiões não seria esperado em comparações regionais, mas tem sido registrado em outros estudos sobre transparência (ALCÂNTARA, 2019). Uma possível explicação para esse fenômeno reside no fato de que essa região possui municípios mais recentes. Nesse contexto, a hipótese de “*path dependence*” sugere que esses municípios teriam uma maior capacidade de adotar práticas administrativas alinhadas com as recomendações de boa gestão, uma vez que foram estabelecidos durante o período em que essas discussões estavam em andamento (CONACI;

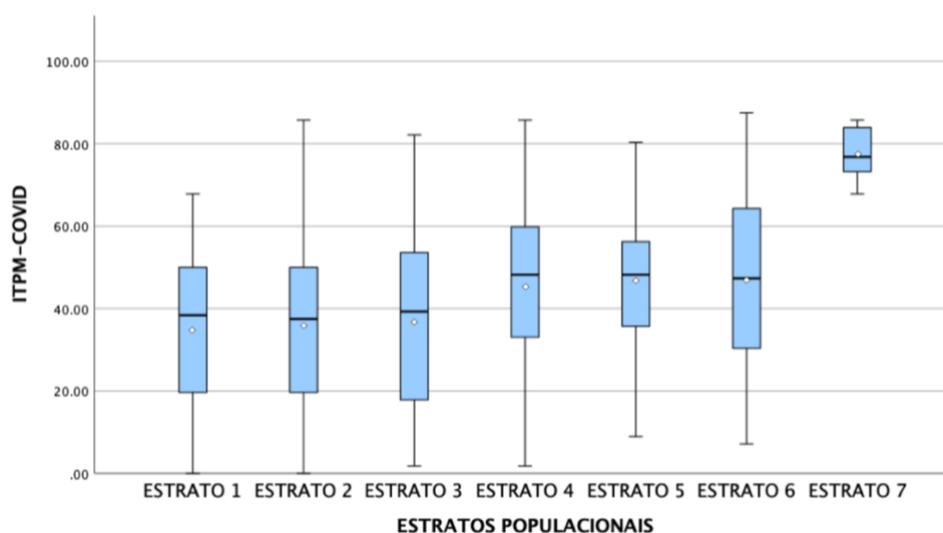
WORLD BANK GROUP, 2022). Por outro lado, o desempenho inferior da região sudeste pode ser explicado na concentração de um elevado número de municípios de pequeno porte em estados como Minas Gerais e São Paulo, que pode dificultar a implementação de práticas administrativas eficientes (*idem*).

Ao comparar os valores do ITPM-COVID com os sete estratos populacionais, observou-se uma tendência de aumento na média do índice conforme o número de habitantes aumenta, conforme mostrado no Gráfico 19. Entre os municípios com mais de 500.000 habitantes (estrato 7), todos obtiveram níveis bons ou ótimos, com uma nota mínima de 67,86 e uma nota máxima de 85,71. Esses municípios também apresentaram a maior média de transparência entre os estratos ($\bar{x} = 77,38 \pm 6,65$).

Por outro lado, apenas os municípios com até 10.000 habitantes (estratos 1 e 2) receberam nota 0 no índice. Observou-se também que os municípios de pequeno porte, com até 20.000 habitantes, apresentaram médias e medianas em níveis ruins do ITPM-COVID. Especificamente, o estrato 1 ($\bar{x} = 34,91$, Me = 38,39, $\pm 18,98$), estrato 2 ($\bar{x} = 35,96$, Me = 37,5, $\pm 19,2$) e estrato 3 ($\bar{x} = 36,79$, Me = 39,29, $\pm 21,29$) apresentam médias relativamente próximas, situando-se em uma faixa média de pontuação entre 35 e 37 pontos.

Em contrapartida, os municípios pertencentes aos estratos 4 ($\bar{x} = 45,33$, Me = 48,21, $\pm 20,94$), estrato 5 ($\bar{x} = 46,47$, Me = 48,21, $\pm 16,82$) e estrato 6 ($\bar{x} = 47,02$, Me = 47,32, $\pm 21,14$) demonstraram valores médios e medianos no nível regular do ITPM-COVID. Observa-se que esses três estratos, por sua vez, possuem médias próximas, mas aproximadamente 10 pontos mais altas em comparação aos estratos de 1 a 3.

Gráfico 19 – *Boxplot* do ITPM-COVID por estratos populacionais



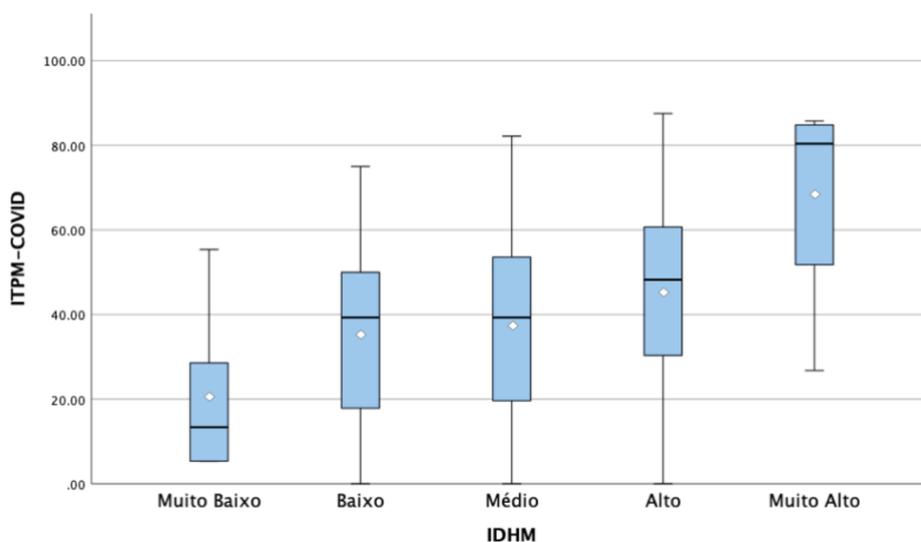
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Corroborando com os resultados da correlação, a ANOVA de uma via mostrou que há um efeito dos estratos populacionais sobre as notas do ITPM-COVID [$F(6,593) = 9,169$; $p < 0,001$]. O teste *post-hoc de Tukey* mostrou que, em média, os valores do ITPM-COVID dos municípios do estrato 7 são superiores aos de todos os outros portes.

Assim como para as médias por região, a tendência de médias diferentes pelos estratos populacionais, também foi observada nos municípios brasileiros fora do contexto pandêmico, com o ranking nacional de transparência (RNT) desenvolvido pelo MPF. Foi constatado que, assim como no estudo do ITPM-COVID, as notas tendem a ser maiores nos municípios com maior população. No estrato 7, especificamente, todos os municípios obtiveram notas superiores a 80% no RNT (FENNER, 2020). Isso reforça a relação entre o tamanho da população e a transparência, indicando uma possível influência desse fator no desempenho geral dos municípios em termos de transparência.

De forma complementar aos resultados da correlação, compararam-se as médias do ITPM-COVID com o IDHM por classificação. O Gráfico 20 apresenta as medidas descritivas na comparação dessas variáveis. Observa-se que os municípios com nível muito alto de IDHM não tiveram resultados péssimos, além disso, em conjunto com os municípios classificados como IDHM médio e alto, foram os únicos com municípios no nível ótimo do ITPM-COVID. Por outro lado, os municípios com IDHM muito baixo não obtiveram notas acima de regular no ITPM-COVID.

Gráfico 20 – *Boxplot* do ITPM-COVID por níveis do IDHM



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

A análise de variância de uma via mostrou que há um efeito das faixas do IDHM sobre as notas do ITPM-COVID [$F(4,595) = 9,940$; $p < 0,001$]. O teste *post-hoc de Tukey* mostrou diferenças nas médias do ITPM-COVID entre os municípios nas faixas muito baixa, baixa e média do IDHM em relação aos municípios classificados como alto e muito alto no IDHM.

De forma adicional, a Tabela 15 apresenta as associações entre as dimensões do IDHM e o ITPM-COVID. Observa-se que todas as componentes estão positivamente correlacionadas com o índice de transparência desta pesquisa: IDHM educação ($R_p = 0,234$, $p < 0,001$), IDHM longevidade ($R_p = 0,134$, $p < 0,001$) e IDHM renda ($R_p = 0,231$, $p < 0,001$). Verificou-se o mesmo com o Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal ($R_p = 0,195$, $p < 0,001$).

Tabela 15 – Associação do ITPM-COVID com outras variáveis ambientais

Variável (N=600)		ITPM-COVID	p
IDHM educação	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,234^{**}$
			<0,001⁽¹⁾
IDHM longevidade	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,134^{**}$
			<0,001⁽¹⁾
IDHM renda	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,231^{**}$
			<0,001⁽¹⁾
IFDM	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,195^{**}$
			<0,001⁽¹⁾

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson. ⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação;

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Os resultados das correlações entre as variáveis epidemiológicas e o ITPM-COVID estão apresentados na Tabela 16. Verifica-se que as variáveis epidemiológicas investigadas estão positivamente associadas ao ITPM-COVID, incluindo o número de casos de Covid-19 no município ($R_p = 0,154$, $p < 0,001$) e o número de óbitos ($R_p = 0,155$, $p < 0,001$). No entanto, a variável estudada empiricamente nesta pesquisa, a taxa de vacinação, não apresentou correlação significativa. É importante ressaltar que essa variável apresenta algumas fragilidades, que podem influenciar nos resultados dos testes. Os dados de vacinação foram fornecidos pelos municípios aos sistemas do SUS, não havendo validação adequada das informações fornecidas e possível duplicação de registros ou inserção de dados incorretos (ALBUQUERQUE, 2022).

Tabela 16 – Associação do ITPM-COVID com as variáveis epidemiológicas

Variável (N=600)		ITPM-COVID	p
Casos Covid	Nº/100K	Correlação	$R_p = 0,154^{**}$
			<0,001⁽¹⁾
Mortes Covid	Nº/100K	Correlação	$R_p = 0,155^{**}$
			<0,001⁽¹⁾
Taxa de vacinação	%	Correlação	$R_s = 0,020$
			0,629⁽¹⁾

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Além do índice geral do ITPM-COVID, foram realizados testes de associação das variáveis considerando os valores das dimensões legais e sociais do índice. Os resultados desses testes com as variáveis do modelo de pesquisa estão apresentados na Tabela 17. Observa-se que, assim como no índice geral, a variável reeleição não apresentou resultados significativos.

No entanto, algumas diferenças puderam ser observadas. Especificamente, na dimensão normativa, as variáveis transferências Covid ($R_s = -0,093$, $p = 0,023$) e participação eleitoral ($R_s = 0,090$, $p = 0,027$) não apresentaram resultados significativos, exibindo coeficientes inferiores a 0,1. Por outro lado, na dimensão social, as tendências de correlação foram consistentes com as do índice geral, incluindo duas correlações de efeito médio: a variável de receitas ($R_s = 0,302$, $p < 0,001$) e o IDHM ($R_p = 0,304$, $p < 0,001$). Essas correlações mais fortes contrastam com os efeitos apenas pequenos observados no índice geral.

Tabela 17 – Associação do ITPM-COVID por dimensão com as variáveis do modelo

Variável (N=600)	ITPM-COVID NORMATIVA			ITPM-COVID SOCIAL	
			p		p
VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS HIPÓTESES					
Receitas R\$	Correlação	$R_s = 0,212^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_s = 0,302^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Transferências Covid R\$ per capita	Correlação	$R_s = -0,093$	0,023 ⁽¹⁾	$R_s = -0,153^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Capacidade TIC	Não (n = 255)	M (DP)	40,04 (28,07)	<0,001 ⁽²⁾	29,36 (15,25)
	Sim (n = 345)	M (DP)	48,19 (28,99)		37,78 (17,93)
Transparência Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,159^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_p = 0,172^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Reeleição	Não (n = 476)	M (DP)	44,57 (28,69)	0,792 ⁽²⁾	34,33 (17,45)
	Sim (n = 124)	M (DP)	45,33 (29,59)		33,73 (16,98)
VARIÁVEIS AMBIENTAIS HIPÓTESES					
População Nº habitantes	Correlação	$R_s = 0,178^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_s = 0,274^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
PIB R\$ per capita	Correlação	$R_s = 0,129^{**}$	0,001 ⁽¹⁾	$R_s = 0,255^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
IDHM Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,149^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_p = 0,304^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Região	Centro-Oeste (n = 50)	M (DP)	49,50 (29,72)	0,031 ⁽³⁾	38,21 (18,36)
	Nordeste (n = 194)	M (DP)	44,42 (27,43)		30,03 (15,90)
	Norte (n = 49)	M (DP)	42,78 (28,30)		34,48 (16,52)
	Sudeste (n = 179)	M (DP)	40,28 (27,47)		33,28 (17,48)
	Sul (n = 128)	M (DP)	50,28 (31,84)		40,15 (17,39)
Participação eleitoral %	Correlação	$R_p = -0,090$	0,027 ⁽¹⁾	$R_p = -0,215^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
VARIÁVEIS EPIDEMIOLÓGICAS HIPÓTESES					
Casos Covid Nº/100K	Correlação	$R_p = 0,104^*$	0,011 ⁽¹⁾	$R_p = 0,198^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Mortes Covid Nº/100K	Correlação	$R_p = 0,102^*$	0,012 ⁽¹⁾	$R_p = 0,198^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman; M – Média; DP – Desvio-Padrão.

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação; ⁽²⁾ valor de significância do Teste T de Student; ⁽³⁾ valor de significância da ANOVA.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Outra observação relevante diz respeito às médias entre as regiões. O teste de ANOVA revelou que a região exerce influência nas médias do ITPM-COVID tanto na dimensão normativa [$F(4,595) = 2,679$; $p = 0,031$] quanto na dimensão social [$F(4,595) = 7,709$; $p < 0,001$]. No entanto, ao contrário do que foi observado no índice geral, onde a diferença de médias era significativa entre a região sul e as regiões sudeste e nordeste, o teste *post-hoc de Tukey* revelou que, na dimensão social, há diferença significativa também entre as regiões centro-oeste e nordeste.

Foram conduzidos, ainda, testes de associação do ITPM-COVID por dimensão com outros fatores potencialmente influentes, revelando algumas diferenças, conforme Tabela 18. As variáveis Finanças ($R_p = -0,106$, $p = 0,01$) e Capacidade Burocrática ($R_p = 0,113$, $p = 0,005$), que não apresentaram correlação significativa com o índice geral, mostraram-se significativamente relacionadas com a dimensão social do ITPM-COVID.

Tabela 18 – Associação do ITPM-COVID por dimensão com as variáveis extras

Variável (N=600)		ITPM-COVID NORMATIVA		ITPM-COVID SOCIAL		
				p	p	
VARIÁVEIS INSTITUCIONAIS EXTRAS						
Investimentos TIC	R\$	Correlação	$R_s = 0,139^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_s = 0,233^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Finanças (<i>Per capita</i>)	Escala 0-10	Correlação	$R_p = -0,071$	0,081 ⁽¹⁾	$R_p = -0,106^{**}$	0,010 ⁽¹⁾
Desempenho em Saúde	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,058$	0,156 ⁽¹⁾	$R_p = 0,039$	0,339 ⁽¹⁾
Planejamento	Escala 0-10	Correlação	$R_p = -0,013$	0,749 ⁽¹⁾	$R_p = -0,049$	0,231 ⁽¹⁾
Capacidade fiscal	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,101$	0,013 ⁽¹⁾	$R_s = 0,182^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
Capacidade Burocrática	Escala 0-10	Correlação	$R_p = 0,040$	0,325 ⁽¹⁾	$R_p = 0,113^{**}$	0,005 ⁽¹⁾
Estrutura Controle Interno	Não (n = 29)	M (DP)	29,93 (24,73)	0,005 ⁽²⁾	25,99 (13,36)	0,009 ⁽²⁾
	Sim (n = 571)	M (DP)	45,48 (28,86)		34,62 (17,42)	
Conselho municipal de transparência	Não (n = 473)	M (DP)	43,86 (28,54)	0,157 ⁽²⁾	33,21 (16,82)	0,007 ⁽²⁾
	Sim (n = 127)	M (DP)	47,95 (29,88)		37,91 (18,77)	
Ideologia do partido	Centro (n = 154)	M (DP)	42,83 (28,93)	0,527 ⁽³⁾	32,86 (17,47)	0,536 ⁽³⁾
	Direita (n = 416)	M (DP)	45,15 (28,91)		34,64 (17,29)	
	Esquerda (n = 30)	M (DP)	48,57 (28,10)		35,00 (17,61)	
VARIÁVEIS AMBIENTAIS EXTRAS						
IDHM educação	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,163^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_p = 0,286^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
IDHM longevidade	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,059$	0,147 ⁽¹⁾	$R_p = 0,222^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
IDHM renda	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,142^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾	$R_p = 0,315^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
IFDM	Escala 0-1	Correlação	$R_p = 0,128^{**}$	0,002 ⁽¹⁾	$R_p = 0,253^{**}$	<0,001 ⁽¹⁾
VARIÁVEL EPIDEMIOLÓGICA EXTRA						
Taxa de vacinação	%	Correlação	$R_s = 0,019$	0,649 ⁽¹⁾	$R_s = 0,031$	0,450 ⁽¹⁾

Legenda: R_p – Coeficiente de Correlação de Pearson; R_s – Coeficiente de Correlação de Spearman; M – Média; DP – Desvio-Padrão.

⁽¹⁾ valor de significância do Coeficiente de Correlação; ⁽²⁾ valor de significância do Teste T de Student; ⁽³⁾ valor de significância da ANOVA.

** A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Em relação aos gastos *per capita* com educação e saúde (variável finanças), os resultados indicaram uma relação negativa, ou seja, quanto menor o investimento, maior foi o ITPM-COVID na dimensão social. Esses resultados corroboram com as descobertas anteriores que destacaram a diferença do impacto ao se considerar valores totais e *per capita*. Por outro lado, a capacidade burocrática, que representa o número e a proporção de servidores e comissionados da administração pública, demonstrou uma relação positiva com as notas da dimensão social do ITPM-COVID.

Além disso, observou-se que a variável que avalia a existência de conselho municipal de transparência não apresentou diferenças de médias significativas na dimensão normativa ($p > 0,05$), ao contrário do que foi encontrado na dimensão social [$t(598) = -2,727$; $p = 0,007$], assim como no índice geral. Isso indica que, no contexto da Covid-19, a existência desses órgãos deliberativos está relacionada à transparência em sua dimensão mais ampla, mas não influencia os níveis de transparência das exigências legais.

Adicionalmente, a categoria IDHM longevidade não apresentou correlação significativa com o ITPM-COVID na dimensão normativa ($p > 0,05$), em contraste com os resultados gerais. Por outro lado, a IDHM renda apresentou uma correlação de efeito médio com o ITPM-COVID na dimensão social ($R_p = 0,315$, $p < 0,001$). Essas observações evidenciam que as correlações com a dimensão social são mais consistentes do que com a dimensão normativa, sugerindo uma maior influência dos fatores institucionais e ambientais na conquista da transparência como elemento da *accountability*, em comparação com a obtenção de uma transparência formal.

Os testes de correlação e diferença das médias demonstraram a relação entre as variáveis institucionais, ambientais e epidemiológicas com a variável dependente desta pesquisa. Embora as relações tenham sido, em geral, consideradas fracas ($R < \pm 0,3$), foram encontradas associações significativas com todas as variáveis do modelo, com exceção do fator reeleição. Conforme resumido no Quadro 28, outras variáveis também tiveram sua relação com o ITPM-COVID investigada, revelando variações entre as dimensões do índice de transparência.

Essas análises forneceram informações exploratórias importantes, porém, não levam em consideração a relação de dependência do ITPM-COVID com as variáveis institucionais, ambientais e epidemiológicas. Portanto, a próxima seção se dedica a analisar a influência desses fatores por meio de testes de regressão, que possibilitam uma análise mais aprofundada e o estabelecimento de relações causais entre as variáveis. Ao realizar esses testes, será possível

identificar quais variáveis têm um impacto significativo no ITPM-COVID e compreender melhor os determinantes do desempenho da transparência municipal no âmbito da pandemia.

Quadro 28 – Síntese dos resultados obtidos nas análises bivariadas

VARIÁVEL	ITPM-COVID	ITPM-COVID NORM ATIVA	ITPM-COVID SOCIAL	VARIÁVEL	ITPM-COVID	ITPM-COVID NORM ATIVA	ITPM-COVID SOCIAL
Receitas	(+)	(+)	(+)	Partido	NS	NS	NS
Transf. Covid	(-)	NS	(-)	População	(+)	(+)	(+)
Capacidade TIC	(+)	(+)	(+)	PIB	(+)	(+)	(+)
Transparência	(+)	(+)	(+)	IDHM	(+)	(+)	(+)
Reeleição	NS	NS	NS	Região	(+)	(+)	(+)
Inv. TIC	(+)	(+)	(+)	Partic. eleitoral	(+)	NS	(+)
Finanças	NS	NS	(-)	IDHM educação	(+)	(+)	(+)
Des. em Saúde	NS	NS	NS	IDHM longevid.	(+)	NS	(+)
Planejamento	NS	NS	NS	IDHM renda	(+)	(+)	(+)
Cap. fiscal	(+)	(+)	(+)	IFDM	(+)	(+)	(+)
Cap. burocrática	NS	NS	(+)	Casos Covid	(+)	(+)	(+)
Controle Interno	(+)	(+)	(+)	Mortes Covid	(+)	(+)	(+)
Conselho transp.	(+)	NS	(+)	Vacinação	NS	NS	NS

Legenda: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

4.2.2 Análises de Regressão

Nesta seção, apresentam-se os resultados dos modelos de regressão linear múltipla que foram realizados considerando o ITPM-COVID, e suas dimensões, como variável dependente e as demais variáveis como variáveis independentes. Primeiramente, foram conduzidas regressões separadas pelas categorias das variáveis (institucionais, ambientais e epidemiológicas), em consonância com os objetivos específicos deste estudo, seguindo a metodologia utilizada por Baldissera (2018).

Em seguida, todas as principais variáveis independentes da pesquisa, relacionadas às hipóteses 1 a 12, foram incluídas nos modelos, tanto para o índice geral do ITPM-COVID quanto para a dimensão normativa e social. Por fim, foi realizado o método de seleção *Stepwise*, que incluiu outras possíveis variáveis influentes que apresentaram correlação significativa nas análises bivariadas. Essa abordagem visou obter um modelo mais preciso e elucidativo para entender os determinantes do desempenho da transparência municipal em relação à pandemia,

atendendo aos objetivos e às hipóteses deste estudo.

4.2.2.1 Modelos por categorias das variáveis independentes

Os resultados do modelo do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as cinco variáveis institucionais das hipóteses como variáveis independentes, estão apresentados na Tabela 19. Em conjunto, as variáveis institucionais explicam 12% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,120$). Os resultados mostram que o ITPM-COVID apresenta uma associação significativa com quatro das variáveis estudadas nessa categoria.

Tabela 19 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis institucionais (variáveis independentes)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Standardizado (β)		
Receitas³⁵	R\$*	4,118	0,228	<0,001	1,214
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	-0,033	-0,109	0,006	1,062
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,679	0,088	0,036	1,181
Transparência	Escala 0-10	1,871	0,102	0,011	1,086
Reeleição	Sim vs. não	-0,380	-0,007	0,848	1,020

Modelo completo por categoria. Variável dependente: **ITPM-COVID** (escala 0-100)
ANOVA: $F(5,594) = 16,169$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,120$; *Durbin-Watson*: 1,922; *Breusch-Pagan*: 0,5917
Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 10$. *Logaritmo Natural

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Especificamente, há relação positiva com a receita ($B = 4,118$, $\beta = 0,228$, $p < 0,001$), capacidade TIC ($B = 3,679$, $\beta = 0,088$, $p = 0,036$) e com a transparência ($B = 1,871$, $\beta = 0,102$, $p = 0,011$), e negativa com as transferências Covid ($B = -0,034$, $\beta = -0,112$, $p = 0,006$). Ou seja, quanto maior a receita orçamentária dos municípios, tende a ser maior as notas ITPM-COVID. Ainda, os municípios com estrutura de TIC tendem a ter melhor desempenho no ITPM-COVID do que os municípios que não dispõe dessa capacidade. Assim como, os municípios que já tinham uma maior cultura de transparência antes do período pandêmico tendem a ser mais transparentes também no âmbito da Covid-19.

Especificamente, observa-se uma relação positiva com a receita ($B = 4,118$, $\beta = 0,228$, $p < 0,001$), a capacidade TIC ($B = 3,679$, $\beta = 0,088$, $p = 0,036$) e a transparência ($B = 1,871$, $\beta =$

³⁵ Considerando que não foi realizada uma ponderação pelo número de habitantes e com o objetivo de reduzir a variância estatística, optou-se por aplicar a transformação logarítmica natural (FIELD, 2009) como forma de correção e aprimoramento dos dados.

0,102, $p = 0,011$), e uma relação negativa com as transferências Covid ($B = -0,034$, $\beta = -0,112$, $p = 0,006$). Isso significa que municípios com maior receita orçamentária, capacidade de tecnologia da informação e cultura de transparência tendem a ter notas mais altas no ITPM-COVID. Por outro lado, as transferências intergovernamentais para o combate à Covid-19 por habitante exercem uma influência negativa e significativa no ITPM-COVID. As variáveis receitas e reeleição não apresentaram associação significativa com o ITPM-COVID ($p > 0,05$).

Assim, esses resultados confirmam as hipóteses H1 (receitas), H3 (capacidade TIC) e H4 (cultura de transparência), pois foram estatisticamente significantes e seguem a direção esperada. No entanto, a hipótese H2 (transferências) foi rejeitada, pois, embora tenha apresentado significância estatística, a relação encontrada foi negativa. A hipótese H5 (reeleição) também foi rejeitada por não apresentar resultado significativo.

Na Tabela 20, são apresentados os resultados do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID com as cinco variáveis ambientais das hipóteses como variáveis independentes. Em conjunto, as variáveis ambientais explicam 12,5% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,125$). Os resultados mostram que o ITPM-COVID apresenta uma associação significativa com quatro das variáveis estudadas nessa categoria.

Tabela 20 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis ambientais (variáveis independentes)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estandarizado (β)		
População	Nº habitantes	3,376E-6	0,097	0,015	1,066
PIB	R\$ <i>per capita</i>	3,560E-5	0,054	0,197	1,164
IDHM	Escala 0-1	79,832	0,283	<0,001	2,541
Região	Sul (categoria referência)	1			
	Centro-oeste	-2,003	-0,027	0,552	1,364
	Nordeste	2,597	0,059	0,403	3,332
	Norte	0,341	0,005	0,928	1,669
	Sudeste	-10,444		<0,001	1,970
Participação eleitoral	%	-0,527	-0,161	<0,001	1,259

Modelo completo por categoria. Variável dependente: **ITPM-COVID** (escala 0-100)

ANOVA: $F(8,591) = 10,531$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,125$; *Durbin-Watson*: 1,950; *Breusch-Pagan*: 0,5238

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 14$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Observa-se uma relação positiva com a população $B = 3,376E-6$, $\beta = 0,097$, $p = 0,015$) e o IDHM ($B = 79,832$, $\beta = 0,283$, $p < 0,001$), e uma relação negativa com a participação eleitoral $B = -0,527$, $\beta = -0,161$, $p < 0,001$). Além disso, verificou-se que o ITPM-COVID médio é significativamente mais baixo no Sudeste em comparação com o Sul ($B = -10,444$, $\beta = -0,231$,

$p < 0,001$). A variável PIB não apresentou associação significativa com o ITPM-COVID ($p > 0,05$).

Portanto, esses resultados confirmam as hipóteses H6 (população), H8 (IDHM) e H9 (região), pois foram estatisticamente significantes e seguem a direção esperada. Por outro lado, a hipótese H10 (participação eleitoral) foi rejeitada, pois, embora tenha apresentado significância estatística, a relação encontrada foi negativa. A hipótese H7 (PIB) também foi rejeitada por não apresentar resultado significativo.

Por fim, na Tabela 21, são apresentados os resultados do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID com as cinco variáveis epidemiológicas das hipóteses como variáveis independentes. Em conjunto, as variáveis epidemiológicas explicam apenas 3,1% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,031$). Ainda assim, os resultados mostram que o ITPM-COVID apresenta uma associação significativa com as duas variáveis estudadas nessa categoria.

Isso significa que um maior número de mortes ($B = 0, \beta = 0,103, p = 0,030$) e casos por Covid-19 ($B = 0, \beta = 0,101, p = 0,034$) a cada 100 mil habitantes exerce uma influência no ITPM-COVID. Portanto, esses resultados permitem aceitar as hipóteses 11 (casos Covid-19) e 12 (óbitos Covid-19), haja vista serem estatisticamente significantes nos testes realizados.

Tabela 21 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as variáveis epidemiológicas (variáveis independentes)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estadardizado (β)		
Mortes Covid por 100K	Nº/100K	0,000	0,103	0,030	1,378
Casos Covid por 100K	Nº/100K	0,015	0,101	0,034	1,378

Modelo completo por categoria. Variável dependente: **ITPM-COVID** (escala 0-100)
ANOVA: $F(2,597) = 9,696, p < 0,001; R^2 = 0,031; Durbin-Watson: 1,918; Breusch-Pagan: 0,3479$
Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 11$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

4.2.2.2 Modelos Completos

Na Tabela 22, são apresentados os resultados do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com todas as variáveis das hipóteses 1 a 12 como variáveis independentes (modelo completo). Em conjunto, as 12 variáveis independentes incluídas no modelo explicam 15,3% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,153$). Além disso, os resultados mostram que o ITPM-COVID tem uma associação significativa com sete

das variáveis estudadas.

Tabela 22 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estandarizado (β)		
Receitas	R\$ <i>per capita</i>	-9,7822E-5	-0,039	0,351	1,233
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	-0,029	-0,097	0,019	1,179
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,914	0,094	0,024	1,178
Transparência	Escala 0-10	1,697	0,092	0,028	1,208
Reeleição	Sim vs. não	-1,140	-0,022	0,568	1,053
População	Nº habitantes	3,283E-6	0,094	0,018	1,086
PIB	R\$ <i>per capita</i>	3,321E-5	0,050	0,248	1,291
IDHM	Escala 0-1	52,587	0,186	0,007	3,218
Região	Sul (categoria referência)	1			
	Centro-oeste	-2,451	-0,033	0,467	1,398
	Nordeste	2,726	0,062	0,393	3,586
	Norte	1,599	0,021	0,672	1,723
	Sudeste	-10,082	-0,223	<0,001	2,096
Participação eleitoral	%	-0,387	-0,118	0,010	1,455
Mortes Covid por 100K	Nº/100K	4,256E-5	0,020	0,707	1,878
Casos Covid por 100K	Nº/100K	0,005	0,032	0,509	1,639

Modelo completo. Variável dependente: ITPM-COVID (escala 0-100)

ANOVA: $F(15,584) = 7,055$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,153$; *Durbin-Watson*: 1,990; *Breusch-Pagan*: 0,7148

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 14$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Especificamente, há uma relação positiva com a capacidade TIC ($B = 3,914$, $\beta = 0,094$, $p = 0,024$), a transparência ($B = 1,697$, $\beta = 0,092$, $p = 0,028$), a população ($B = 3,283E-6$, $\beta = 0,094$, $p = 0,018$) e o IDHM ($B = 52,587$, $\beta = 0,186$, $p = 0,007$). Por outro lado, há uma relação negativa com as transferências Covid ($B = -0,029$, $\beta = -0,097$, $p = 0,019$) e com a participação eleitoral ($B = -0,387$, $\beta = -0,118$, $p = 0,010$). Quanto à região, o ITPM-COVID médio foi significativamente mais baixo no Sudeste do que no Sul ($B = -10,082$, $\beta = -0,223$, $p < 0,001$). Nenhuma das outras variáveis está significativamente associada ao ITPM-COVID ($p > 0,05$), incluindo as receitas³⁶, reeleição, PIB e variáveis epidemiológicas.

Os resultados das variáveis ambientais refletem os resultados encontrados nos modelos por categoria. No entanto, as variáveis epidemiológicas não se mostraram significativas quando

³⁶ Nos modelos dos testes de regressão linear modelo completo, foram utilizados valores *per capita* em oposição aos valores totais utilizados nas análises bivariadas e na regressão com as variáveis por categoria. Essa abordagem foi adotada devido à influência do número de habitantes nos resultados encontrados, o que resultava em uma alta colinearidade com a variável população. Ao utilizar valores *per capita*, os efeitos do tamanho da população foram normalizados, permitindo uma análise mais precisa do impacto das variáveis independentes sobre a variável dependente.

colocadas no mesmo contexto das outras duas categorias. Ou seja, quando agrupadas, não são suficientes para proporcionar uma variação na variável dependente (BALDISSERA, 2018). Adicionalmente, observa-se que a variável de receitas, ao ser avaliada com base nos valores *per capita*, não apresentou resultado significativo.

Além do ITPM-COVID, nesta etapa, utilizou-se as notas das duas dimensões, normativa e social, como variáveis dependentes no modelo completo com as 12 variáveis das hipóteses. Na Tabela 23, são apresentados os resultados do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID-Normativa (variável dependente). Em conjunto, as 12 variáveis independentes incluídas no modelo explicam apenas 9,1% da variabilidade do ITPM-COVID normativa ($R^2 = 0,091$).

Observa-se que houve associação significativa com três variáveis. Especificamente, há uma relação positiva com a transparência ($B = 2,733$, $\beta = 0,107$, $p = 0,014$) e o IDHM ($B = 62,444$, $\beta = 0,107$, $p = 0,025$). Além disso, o ITPM-COVID-Normativa médio também foi significativamente mais baixo no Sudeste do que no Sul ($B = -11,196$, $\beta = -0,178$, $p = 0,002$).

Tabela 23 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID normativo (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estadardizado (β)		
Receitas	R\$ <i>per capita</i>	0,000	-0,030	0,490	1,233
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	-0,031	-0,074	0,086	1,179
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,973	0,068	0,112	1,178
Transparência	Escala 0-10	2,733	0,107	0,014	1,208
Reeleição	Sim vs. não	-0,573	-0,008	0,843	1,053
População	Nº habitantes	2,286E-6	0,047	0,252	1,086
PIB	R\$ <i>per capita</i>	1,768E-5	0,019	0,670	1,291
IDHM	Escala 0-1	62,444	0,159	0,025	3,218
Região	Sul (categoria referência)	1			
	Centro-oeste	-1,319	-0,013	0,786	1,398
	Nordeste	6,398	0,104	0,165	3,586
	Norte	2,694	0,026	0,621	1,723
	Sudeste	-11,196	-0,178	0,002	2,096
Participação eleitoral	%	-0,308	-0,068	0,155	1,455
Mortes Covid por 100K	Nº/100K	3,148E-5	0,010	0,847	1,878
Casos Covid por 100K	Nº/100K	0,007	0,032	0,522	1,639

Modelo completo. Variável dependente: **ITPM-COVID dimensão normativa** (escala 0-100)
ANOVA: $F(15,584) = 3,900$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,091$; *Durbin-Watson*: 1,894; *Breusch-Pagan*: 0,5966
Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 5$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Por fim, testou-se o modelo de regressão linear para o ITPM-COVID-Social (variável

dependente) com todas as variáveis das hipóteses como variáveis independentes (modelo completo), conforme resultados na Tabela 24. Em conjunto, as 12 variáveis independentes incluídas no modelo explicam 21,4% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,214$). Além disso, os resultados mostram que o ITPM-COVID tem uma associação significativa com sete das variáveis estudadas.

Especificamente, verificou-se uma relação positiva com a capacidade TIC ($B = 3,855$, $\beta = 0,110$, $p = 0,006$), a população ($B = 4,280E-6$, $\beta = 0,147$, $p < 0,001$), o PIB ($B = 4,875E-5$, $\beta = 0,088$, $p = 0,036$) e o IDHM ($B = 42,729$, $\beta = 0,181$, $p = 0,006$), e uma relação negativa com as transferências Covid ($B = -0,027$, $\beta = -0,109$, $p = 0,007$) e a participação eleitoral ($B = -0,465$, $\beta = -0,170$, $p < 0,001$). Assim como nos outros modelos, o ITPM-COVID-Social médio também foi significativamente mais baixo no Sudeste do que no Sul ($B = -8,968$, $\beta = -0,237$, $p < 0,001$).

Tabela 24 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID social (variável dependente) com as 12 variáveis das hipóteses (variáveis independentes) – Modelo completo

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estandardizado (β)		
Receitas	R\$ <i>per capita</i>	-9,127E-5	-0,044	0,282	1,233
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	-0,027	-0,109	0,007	1,179
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,855	0,110	0,006	1,178
Transparência	Escala 0-10	0,661	0,043	0,287	1,208
Reeleição	Sim vs. não	-1,708	-0,040	0,289	1,053
População	Nº habitantes	4,280E-6	0,147	<0,001	1,086
PIB	R\$ <i>per capita</i>	4,875E-5	0,088	0,036	1,291
IDHM	Escala 0-1	42,729	0,181	0,006	3,218
Região	Sul (categoria referência)	1			
	Centro-oeste	-3,583	-0,057	0,188	1,398
	Nordeste	-0,946	-0,026	0,713	3,586
	Norte	0,504	0,008	0,869	1,723
	Sudeste	-8,968	-0,237	<0,001	2,096
Participação eleitoral	%	-0,465	-0,170	<0,001	1,455
Mortes Covid por 100K	Nº/100K	5,363E-5	0,030	0,557	1,878
Casos Covid por 100K	Nº/100K	0,003	0,023	0,623	1,639

Modelo completo. Variável dependente: **ITPM-COVID dimensão social** (escala 0-100)

ANOVA: $F(15,584) = 10,616$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,214$; *Durbin-Watson*: 2,141; *Breusch-Pagan*: 0,8135

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 26$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Observa-se que, apesar de haver resultados significativos, os modelos apresentam baixo poder explicativo. Isso evidencia que existem diversos outros fatores não investigados que influenciam os níveis de transparência pública municipal no contexto da Covid-19. O

modelo completo, que inclui as 12 variáveis das hipóteses teóricas desta pesquisa, explica apenas 15,3% da variabilidade do ITPM-COVID geral, 9,1% da dimensão normativa e 21,4% da dimensão social.

Além disso, é importante destacar que as variáveis institucionais e ambientais têm uma melhor capacidade de explicar a dimensão social em comparação à dimensão normativa. Além dos valores mais robustos, outras diferenças importantes podem ser observadas. Enquanto a dimensão normativa tem como variáveis explicativas apenas a região, o índice de desenvolvimento humano do município e a transparência, a dimensão social difere da dimensão geral por não apresentar resultados significativos na variável transparência e estar associada significativamente à variável PIB.

Os resultados indicam, então, que uma maior cultura de transparência anterior ao período da pandemia por Covid-19 influencia a conformidade com os requisitos exigidos por lei (dimensão normativa), mas não influencia uma maior transparência de forma mais abrangente (dimensão social). Além disso, em todos os modelos, as variáveis ambientais estudadas tiveram, em geral, maior influência do que as variáveis institucionais, apresentando coeficientes de regressão padronizados (β) mais altos.

4.2.2.3 Modelos *Stepwise* com variáveis extras

Na Tabela 25, são apresentados os resultados de um novo modelo de regressão linear, no qual foram adicionadas as variáveis independentes que se mostraram significativas no modelo completo para o ITPM-COVID geral (conforme Tabela 22), juntamente com as variáveis adicionais que apresentaram $p < 0,10$ na análise bivariada. As variáveis do modelo anterior foram incluídas em um bloco completo (Bloco 1), enquanto as variáveis adicionais foram inseridas em um segundo bloco (Bloco 2), utilizando o método de seleção *stepwise*.

No entanto, é importante observar que a variável IDHM, mesmo sendo significativa em todos os modelos completos realizados, foi adicionada ao Bloco 2, juntamente com suas dimensões: educação, longevidade e renda. Essa escolha foi feita para identificar quais fatores do desenvolvimento humano municipal têm maior influência no ITPM-COVID. As outras variáveis adicionadas ao Bloco 2 foram: investimento em TIC, finanças, capacidade fiscal, capacidade burocrática, controle interno, conselho municipal de transparência e o IFDM.

Os resultados indicam que, no modelo múltiplo, a estrutura de controle interno é a única variável extra que apresenta influência significativa no ITPM-COVID ($B = 8,012$, $\beta = 0,082$, $p = 0,034$). Além disso, a dimensão educação do IDHM ($B = 42,169$, $\beta = 0,193$, $p <$

0,001) substituiu o IDHM geral no modelo, indicando que, entre as dimensões do IDHM, os níveis educacionais dos municípios têm maior influência nos melhores resultados de transparência municipal no âmbito da Covid-19. O R^2 aumentou de 0,153 (Conforme Tabela 22) para 0,161 com a adição dessas variáveis. Dessa forma, temos a equação final para o modelo desta pesquisa:

$$ITPM - COVID = 27,693 - 0,027 \text{ Transferência} + 3,690 \text{ Capacidade TIC} + 1,844 \text{ Cultura Transparência} + 8,012 \text{ Controle Interno} + 3,507E6 \text{ População} + 42,169 \text{ IDHM Educação} - 10,906 \text{ Região Sudeste} - 0,390 \text{ Participação Eleitoral}$$

Tabela 25 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID (variável dependente) com 6 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – *stepwise*)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estandardizado (β)		
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,690	0,088	0,030	1,140
Transparência	Escala 0-10	1,844	0,100	0,015	1,160
Região	Sudeste vs. Sul	-10,906	-0,241	<0,001	1,261
População	Nº habitantes	3,507E-6	0,101	0,010	1,050
Transferências Covid	R\$ per capita	-0,027	-0,088	0,029	1,125
Participação eleitoral	%	-0,390	-0,119	0,005	1,247
IDHM Educação	Escala 0-1	42,169	0,193	<0,001	1,370
Controle Interno	Sim vs. não	8,012	0,082	0,034	1,034

Modelo de seleção de variáveis: Bloco 1 completo e Bloco 2 *stepwise*.

Variável dependente: ITPM-COVID (escala 0-100)

ANOVA: $F(8,583) = 13,959$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,161$; *Durbin-Watson*: 1,979; *Breusch-Pagan*: 0,2785

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 15$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

A Tabela 26 apresenta os resultados desta etapa da regressão linear para o ITPM-COVID na dimensão normativa. Os resultados indicam que, no modelo múltiplo, a estrutura de controle interno ($B = 12,375$, $\beta = 0,091$, $p = 0,023$) e as finanças ($B = -1,006$, $\beta = -0,080$, $p = 0,045$) têm influência significativa no ITPM-COVID na dimensão normativa. Além disso, o IDHM unificado foi substituído pelas dimensões educação e longevidade. Com as inclusões e alterações realizadas, o R^2 aumentou de 0,091 (conforme Tabela 23) para 0,103.

Os resultados demonstram que, assim como no modelo com o ITPM-COVID geral, a existência do controle interno tem impacto no melhor desempenho da transparência normativa no contexto da pandemia. Por outro lado, os investimentos em educação e saúde por habitante estão relacionados de forma negativa com as notas da dimensão normativa do índice. Tem-se, ainda, que o IDHM renda, que avalia o rendimento da população, não tem influência significativa no ITPM-COVID, dimensão normativa.

Tabela 26 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID dimensão normativa (variável dependente) com 3 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – *stepwise*)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estadardizado (β)		
Capacidade TIC	Sim vs. não	4,992	0,085	0,039	1,104
Transparência	Escala 0-10	3,398	0,132	0,002	1,122
Região	Sudeste vs. Sul	-11,445	-0,182	<0,001	1,189
IDHM Educação	Escala 0-1	77,615	0,255	<0,001	2,195
IDHM Longevidade	Escala 0-1	-87,671	-0,136	0,020	2,219
Controle Interno	Sim vs. não	12,375	0,091	0,023	1,042
Finanças	Escala 0-10	-1,006	-0,080	0,045	1,031

Modelo de seleção de variáveis: Bloco 1 completo e Bloco 2 *stepwise*.

Variável dependente: **ITPM-COVID dimensão normativa** (escala 0-100)

ANOVA: $F(7,584) = 9,574$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,103$; *Durbin-Watson*: 1,882; *Breusch-Pagan*: 0,2359

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 7$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Por fim, a Tabela 27 apresenta os resultados do modelo de regressão linear para o ITPM-COVID na dimensão social. Os resultados mostram que as variáveis independentes do modelo final para essa dimensão são as mesmas identificadas no modelo completo (conforme Tabela 24), não havendo adição de nenhuma variável extra pelo método *stepwise*. Em conjunto, as 7 variáveis com associação significativa com o ITPM-COVID na dimensão social explicam 20,6% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,206$).

Tabela 27 – Modelo de regressão linear para o ITPM-COVID dimensão social (variável dependente) com as 7 variáveis significativas das hipóteses (Bloco 1) e com a inclusão de variáveis extras (Bloco 2 – *stepwise*)

Variáveis independentes		Coeficientes de regressão		p	VIF
		Não estandardizado (B)	Estadardizado (β)		
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	-0,030	-0,118	0,003	1,126
Capacidade TIC	Sim vs. não	3,724	0,106	0,007	1,161
População	Nº habitantes	4,355E-6	0,149	<0,001	1,048
PIB	R\$ <i>per capita</i>	4,491E-5	0,081	0,042	1,169
IDHM	Escala 0-1	51,045	0,216	<0,001	1,517
Região	Sudeste vs. Sul	-8,146	-0,215	<0,001	1,259
Participação eleitoral	%	-0,477	-0,175	<0,001	1,228

Modelo de seleção de variáveis: Bloco 1 completo e Bloco 2 *stepwise*.

Variável dependente: **ITPM-COVID social** (escala 0-100)

ANOVA: $F(7,592) = 21,905$, $p < 0,001$; $R^2 = 0,206$; *Durbin-Watson*: 2,125; *Breusch-Pagan*: 0,2741

Número de casos com resíduo padronizado $> \pm 2 = 28$

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

4.2.3 Discussão dos resultados

Após a exposição dos dados estatísticos descritivos das variáveis independentes, das análises bivariadas e de regressão múltipla, esta seção tem como objetivo realizar uma discussão dos resultados, embasada nas evidências empíricas e teóricas encontradas na literatura relacionada ao tema. Atende-se, assim, aos objetivos específicos B, C e D, quanto a investigar a associação entre fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos com a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19.

4.2.3.1 Fatores Institucionais

Nesta seção, apresentam-se os resultados relacionados aos fatores institucionais, abrangendo as hipóteses H1 a H5 e alinhando-se ao objetivo específico B. Com exceção da variável reeleição, todas as variáveis desse grupo incluídas no modelo de estudo demonstraram ter uma relação significativa com o ITPM-COVID nas análises bivariadas, o que foi confirmado pelas análises de regressão. Além disso, destaca-se que a variável “estrutura de controle interno”, que não estava inicialmente prevista no modelo proposto, mostrou-se significativa no modelo *stepwise* para o ITPM-COVID geral, sendo acrescida nas análises.

Portanto, conclui-se que os fatores institucionais, com aspectos financeiros e gerenciais, estão associados à transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19. Assim, alinha-se com os pressupostos da teoria da agência ao focar a gestão dos municípios e a necessidade de prestação de contas no uso dos recursos financeiros públicos, visando reduzir o conflito entre “principal” e “agente” (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013).

Quadro 29 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis institucionais)

Variáveis	Hipótese	Resultado Obtido			Decisão
		ITPM-COVID	ITPM-COVID normativa	ITPM-COVID social	
Receitas	H1+	(+)	NS*	NS*	Aceita
Transferências Covid	H2+	(-)	NS	(-)	Rejeita
Capacidade TIC	H3+	(+)	(+)	(+)	Aceita
Transparência	H4+	(+)	(+)	NS	Aceita
Mandato Eleitoral	H5+	NS	NS	NS	Rejeita
Controle Interno	-	(+)	(+)	NS	-

Legenda: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa. * Utilizou-se valores *per capita*. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

O Quadro 29 apresenta um resumo das decisões tomadas em relação às hipóteses do estudo, bem como os resultados dos modelos de regressão para cada dimensão do ITPM-COVID, considerando as variáveis institucionais analisadas. Os próximos tópicos trarão considerações sobre os resultados obtidos nessas variáveis.

4.2.3.1.1 Receitas

As receitas orçamentárias do município apresentam uma influência positiva no ITPM-COVID, confirmando a hipótese H1. Esse resultado está em consonância com estudos anteriores sobre os determinantes da transparência pública municipal (BRITO, 2021; CRUZ, 2010; LEAL; SILVA; NOSSA, 2020; SILVA, 2017; VIEIRA; ÁVILA, 2020; WRIGHT, 2013). Na perspectiva da teoria da agência, podemos inferir que um maior volume de receitas orçamentárias está associado a um nível mais elevado de transparência, devido à demanda da população por informações sobre a alocação dos recursos públicos (ROMERO, 2019).

Cabe ressaltar que foram observados resultados conflitantes ao utilizar os valores totais da receita orçamentária e os valores *per capita* como métricas. Essa discrepância pode ser atribuída à influência do número de habitantes nos dados agregados em comparação com os valores individuais por habitante, que tende a diminuir em municípios maiores devido às características tributárias do país, como observado por Fenner (2020).

4.2.3.1.2 Transferências intergovernamentais para o combate à pandemia

As transferências intergovernamentais para o combate à pandemia influenciam negativamente o ITPM-COVID, o que leva à rejeição da hipótese H2. Uma possível explicação para esse resultado que vai de encontro ao esperado está no ajuste feito nos valores das transferências em função da população. Municípios maiores, por terem uma maior autonomia financeira, recebem valores *per capita* mais baixos em transferências intergovernamentais. Por outro lado, os municípios que dependem mais dessas transferências para enfrentar a pandemia tendem a ter níveis de transparência mais baixos de forma geral. Essa relação pode ser atribuída à menor autonomia financeira dos municípios receptores de transferências, o que pode impactar negativamente a capacidade de investir em transparência e divulgação de informações (BALDISSERA, 2018).

Outro fator relevante a ser considerado é o fenômeno conhecido como “*flypaper*

effect”, discutido por Baldissera (*idem*). De acordo com o autor, esse efeito sugere que os recursos recebidos por um ente público estimulam um aumento desproporcional nos gastos, o que pode resultar em uma redução da transparência e da responsabilidade fiscal. Além disso, a falta de fiscalização por parte da União em relação à prestação de contas e transparência como contrapartida para o recebimento e gerenciamento desses recursos agrava essa situação. É importante ressaltar que esse efeito pode ter sido ainda mais pronunciado durante a pandemia de Covid-19, devido aos aumentos sem precedentes nos valores das transferências intergovernamentais observados nesse período.

4.2.3.1.3 Capacidade de TIC

A capacidade de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) apresenta uma influência positiva significativa no ITPM-COVID, levando à aceitação da hipótese H3. Esse resultado está em consonância com o estudo realizado por Frey (2020), que argumenta que a existência de departamentos específicos dentro da estrutura da administração municipal dedicados exclusivamente às TIC tem impacto na qualidade da transparência dos municípios.

Essa variável foi a única do grupo institucional que demonstrou resultados semelhantes tanto nas análises com o ITPM-COVID geral quanto nas análises por dimensões. Dessa forma, ao abordar a transparência digital ou mediada, de acordo com a perspectiva de Meijer (2009), as TIC se tornam elementos-chave para impulsionar transformações na administração pública (LEAL; SILVA; NOSSA, 2020).

4.2.3.1.4 Cultura de Transparência

A cultura de transparência do município tem um impacto positivo no ITPM-COVID, confirmando a hipótese H4. Esse resultado está alinhado com as descobertas de Mata (2022) em relação à pandemia de Covid-19, onde municípios que já possuíam altos níveis de transparência antes da pandemia tendem a divulgar mais informações relacionadas à mesma. Vale ressaltar que a cultura de transparência demonstrou influência significativa na dimensão normativa, mas não apresentou impacto nos resultados na dimensão social.

Portanto, os municípios que já possuíam uma cultura de transparência mais sólida conseguiram atender de forma mais eficiente às exigências impostas pela nova legislação durante o período da pandemia de Covid-19. No entanto, essa cultura de transparência não foi tão efetiva no atendimento de requisitos que não estavam diretamente relacionados ao processo

de compra, como a divulgação dos dados epidemiológicos específicos da pandemia.

4.2.3.1.5 Mandato Eleitoral

O mandato eleitoral não influencia significativamente o ITPM-COVID, isto levou à rejeição da hipótese H5. Das doze variáveis que compunham o modelo original desta pesquisa, essa foi a única que não apresentou resultados significativos nas análises de correlação. Esse resultado é similar ao de Rabêlo *et al.* (2019) e Visentini *et al.* (2021), porém difere de outras pesquisas que encontraram tanto uma relação negativa (BALDISSERA, 2018; PEREIRA, 2017) quanto uma relação positiva (BATISTA; ROCHA; NASCIMENTO, 2022; MICHENER; NICHTER, 2022).

Uma das possíveis explicações para os resultados desta pesquisa reside no período de referência dos dados. As eleições ocorreram no primeiro ano da pandemia, assim, as informações da pandemia por Covid-19 avaliadas nos portais eletrônicos referem-se, sobretudo, ao primeiro e último ano de mandato, o que pode não ter sido tempo suficiente para avaliar as diferenças de forma adequada.

Em investigação posterior, constatou-se que essa variável apresenta relação apenas com as transferências intergovernamentais para o combate à Covid-19³⁷ e com a participação eleitoral³⁸. Dessa forma, nos municípios onde houve reeleição, em geral, foram observadas médias superiores, indicando que os governos que já estavam no poder antes da pandemia conseguiram maiores valores de transferência federal. Além disso, observou-se uma tendência de maior participação dos eleitores nas eleições para eleger um prefeito em primeiro mandato. Esses resultados suscitam a necessidade de investigações adicionais para aprofundar o entendimento dos impactos do mandato eleitoral.

4.2.3.1.6 Controle Interno

A existência da estrutura de controle interno influencia positivamente o ITPM-COVID. Essa foi a única variável adicional investigada que foi incluída nos modelos de regressão. Esse achado está alinhado com os resultados encontrados por Lopes *et al.* (2020),

³⁷ O Teste t de Student [$t(598) = -2,206$; $p = 0,029$] revelou que as médias dos valores de transferência são significativamente maiores nos municípios onde ocorreu reeleição ($M = 64,09$; $DP = 84,99$) em comparação com os municípios no primeiro mandato ($M = 46,07$; $DP = 63,41$).

³⁸ O Teste t de Student [$t(598) = 2,783$; $p = 0,006$] indicou que as médias da participação eleitoral são significativamente maiores nos municípios cujos prefeitos estavam cumprindo o primeiro mandato ($M = 82,82$; $DP = 6,37$) em relação aos municípios que tiveram reeleição ($M = 81,05$; $DP = 6,04$).

que argumentam que essa é uma variável interna ao município (institucional) capaz de afetar o desempenho e as respostas às demandas externas da sociedade civil.

No Brasil, enquanto quase 90% dos municípios tem estrutura organizacional para a área responsável pelo controle interno (IBGE, 2019a), apenas cerca de 75% apresentam unidades centrais efetivamente estruturadas (CONACI; WORLD BANK GROUP, 2022). Destes, 83% tem equipe de funcionários inferior a cinco pessoas e menos de 3% possuem alto nível de estruturação (*idem*).

Apesar de ser um fator fundamental no controle da administração pública (GALANTE, 2005), a presença de uma estrutura de controle interno vem sendo pouco explorada no contexto da transparência governamental. Isso ressalta a importância de investigações mais aprofundadas sobre esse aspecto para uma governança transparente e eficiente.

4.2.3.2 Fatores Ambientais

Nesta seção, são apresentados os resultados relacionados aos fatores ambientais, que respondem às hipóteses H6 a H10 e atendem ao objetivo específico C. Todas as variáveis investigadas nesse grupo demonstraram ter relação com o ITPM-COVID nas análises bivariadas. Nos modelos de regressão, apenas a variável que mede a atividade econômica *per capita* (PIB) não apresentou resultado significativo.

O Quadro 30 resume as decisões tomadas em relação a cada uma das hipóteses ambientais e apresenta os resultados dos modelos de regressão por dimensão. A partir desses resultados, serão feitas considerações sobre cada um desses fatores nos próximos tópicos.

Quadro 30 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis ambientais)

Variáveis	Hipótese	Resultado Obtido			Decisão
		ITPM-COVID	ITPM-COVID normativa	ITPM-COVID social	
População	H6+	(+)	NS	(+)	Aceita
PIB	H7+	NS	NS	(+)	Rejeita
IDHM	H8+	(+)	(+)	(+)	Aceita
Região	H9-	(-)	(-)	(-)	Aceita
Participação Eleitoral	H10+	(-)	NS	(-)	Rejeita

Legenda: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (-) a variável apresentou uma associação significativa e negativa; (NS) a variável apresentou associação não significativa. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

De forma geral, então, os fatores ambientais, incluindo os socioeconômicos e

demográficos, estão associados à transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19. Ao focarem na influência das pressões e demandas por informações feitas pelos cidadãos às agências governamentais, os resultados estão em consonância com os pressupostos da teoria da agência, trazendo o aumento da transparência como forma de redução da assimetria informacional.

4.2.3.2.1 População

O número de habitantes influencia positivamente o ITPM-COVID, confirmando a hipótese H6. Corroborando, assim, com o estudo de Söthe *et al.* (2020) sobre a transparência em municípios durante a pandemia. Esse resultado também está alinhado com pesquisas anteriores em diversos contextos (BALDISSERA, 2018; MICHENER; NICHTER, 2022; MUÑOZ; BOLÍVAR; HERNÁNDEZ, 2016; SOL, 2013), que mostraram que municípios maiores tendem a adotar práticas de responsabilidade social e divulgação de informações para lidar com as demandas dos cidadãos.

A influência positiva do tamanho da população nos níveis de transparência pode ser atribuída à maior probabilidade de ocorrer conflitos de interesse entre os cidadãos e os governos locais em municípios maiores, devido à assimetria de informação entre o principal (cidadãos) e o agente (governo). Nesse sentido, municípios maiores enfrentam a complexidade de lidar com diversos interessados e demandas por serviços, o que os incentiva a adotar práticas transparentes para garantir a prestação de contas e a confiança dos cidadãos (BALDISSERA, 2018). Além disso, municípios maiores têm maior probabilidade de adotar atividades de governo eletrônico, como a transparência, devido aos recursos e infraestrutura disponíveis para implementar sistemas de informação e comunicação mais avançados (GALLEGO-ÁLVAREZ; RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ; GARCÍA-SÁNCHEZ, 2010).

4.2.3.2.2 PIB per capita

O PIB *per capita* não influencia significativamente o ITPM-COVID, levando à rejeição da hipótese H7. Esse resultado está de acordo com os achados de Rodrigues *et al.* (2020) e Almada *et al.* (2021) em relação à transparência no contexto da Covid-19. No entanto, é importante ressaltar que, na dimensão social do ITPM-COVID, o PIB *per capita* teve um resultado positivo e significativo, indicando que, para uma transparência que vai além das questões legais, a atividade econômica local pode influenciar um melhor desempenho

Este resultado heterogêneo está em conformidade com a revisão da literatura realizada, na qual os estudos sobre as determinantes da transparência pública municipal apresentaram resultados não significativos para esta variável em cerca de 58,6% dos casos, resultados positivos em 39,7% e, ainda, um resultado negativo. Além das diferenças metodológicas nos cálculos da variável, os achados desta pesquisa podem indicar que a variação está também nos requisitos analisados para avaliação da transparência. Pode haver, então, uma tendência de resultados positivos quando se utilizam modelos que consideram além das exigências legais, ponderando critérios que envolvem a qualidade da transparência e as demandas da sociedade.

Essa constatação pode ser justificada pela teoria da agência, que sugere que municípios com uma atividade econômica mais alta apresentam uma postura mais ativa por parte dos cidadãos. Nesse sentido, os cidadãos buscam informações sobre a aplicação dos recursos públicos, exigindo um serviço público de melhor qualidade e mais informações sobre como seus impostos estão sendo utilizados (BALDISSERA, 2018). Isso implica em uma maior transparência em relação às demandas da sociedade, com o objetivo de reduzir os custos de agência. Considerando que a influência do PIB no ITPM-COVID foi observada apenas na dimensão social, infere-se que os requisitos de transparência estabelecidos em lei tendem a ser cumpridos independentemente da demanda social, uma vez que existem outros controles institucionais que fiscalizam sob uma perspectiva legalista.

4.2.3.2.3 IDHM

O IDHM influencia positivamente o ITPM-COVID, o que permite a aceitação da hipótese H8. Além disso, esse resultado está em concordância com o estudo de Almada *et al.* (2021) sobre a transparência em municípios durante a pandemia de Covid-19, assim como com pesquisas anteriores que relacionam a transparência ao Índice de Desenvolvimento Humano local (CRUZ, 2010; MÜLLER, 2021; NASCIMENTO, 2020).

No entanto, é importante considerar que o IDHM, que mede o nível de educação, foi o fator de desenvolvimento humano que teve maior influência tanto no ITPM-COVID geral quanto no normativo, substituindo o IDHM com notas agrupadas. Com base na teoria da agência, podemos inferir que uma população com melhores níveis de educação demanda mais informações da administração pública (GUILLAMÓN *et al.*, 2016). Além disso, para que os cidadãos possam aproveitar os mecanismos de transparência, é necessário que possuam um nível adequado de educação, que lhes permita analisar as informações disponíveis (BALDISSERA, 2018).

Inferese, também, que o IDHM renda, que mensura a renda média dos habitantes do município, teve influência maior apenas na dimensão social do ITPM-COVID, o que está em conformidade com os resultados obtidos ao utilizar o PIB como medida de variável socioeconômica. Os achados sugerem que outros fatores são mais relevantes na dimensão normativa do ITPM.

4.2.3.2.4 Região

Há diferenças significativas no ITPM-COVID entre os municípios considerando a região geográfica, confirmando a hipótese H9. Isso está em consonância com outras pesquisas em municípios brasileiros, indicando que a diversidade regional influencia os níveis de transparência (BALDISSERA, 2018; COSTA *et al.*, 2020; PALMEIRA; OLIVEIRA, 2021; SILVA *et al.*, 2019; WRIGHT, 2013). Além disso, Donatella, Haraldsson e Tagesson (2022) apontam que as regiões foram afetadas de maneira diferente no contexto da pandemia, o que também impacta nos níveis de divulgação de informações.

4.2.3.2.5 Participação Eleitoral

A participação eleitoral influencia negativamente o ITPM-COVID, contrariando a hipótese H10. No entanto, esse resultado está alinhado com outros estudos, tanto no contexto da Covid-19 (SÖTHE; VISENTINI; WRITZL, 2020) quanto em relação à transparência pré-pandemia (FENNER *et al.*, 2019).

Alguns pontos podem ser levantados para compreender essa relação. Em primeiro lugar, é importante considerar a particularidade do voto compulsório no Brasil, o que pode influenciar na interpretação da variável de participação eleitoral como indicador de engajamento social, como sugerido por Sol (2013). Além disso, conforme defendido por Araujo e Tejedo-Romero (2016), o desinteresse dos eleitores pelas atividades do governo e a menor participação de eleitores ativos podem levar os governantes a adotarem uma postura mais transparente. Esse pensamento está alinhado com a teoria da agência, que enfatiza a atuação dos gestores públicos para promover o engajamento político. Nesse sentido, os governantes têm o interesse de aumentar a participação eleitoral para obter mais votos em futuras eleições e manter-se no poder (FENNER *et al.*, 2019).

4.2.3.3 Fatores Epidemiológicos

Nesta seção, são apresentados os resultados relacionados aos fatores epidemiológicos, que correspondem às hipóteses H11 e H12 e atendem ao objetivo específico D. As duas variáveis investigadas nesse grupo, casos e óbitos por Covid-19, demonstraram ter relação com o ITPM-COVID nas análises bivariadas. Nos modelos de regressão, essas variáveis foram significativas apenas quando consideradas isoladas por grupo de fatores (institucionais, ambientais e epidemiológicos), o que indica que o efeito delas é atenuado quando outras características são levadas em consideração.

Apesar disso, é possível concluir que os fatores epidemiológicos estão associados à transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19. O Quadro 32 resume as decisões tomadas em relação às duas hipóteses e apresenta os resultados dos modelos de regressão por dimensão.

Quadro 31 – Resultados das Hipóteses de Pesquisa (variáveis epidemiológicas)

Variáveis	Hipótese	Resultado Obtido			Decisão
		ITPM-COVID	ITPM-COVID normativa	ITPM-COVID social	
Casos Covid-19 por 100k	H11+	(+)	NS*	NS*	Aceita
Óbitos Covid-19 por 100k	H12+	(+)	NS*	NS*	Aceita

Legenda: (+) a variável apresentou uma associação significativa e positiva; (NS) a variável apresentou associação não significativa. * Modelo agrupado com todos os grupos de variáveis. Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Assim, o número de casos e óbitos por Covid-19 influencia positivamente o ITPM-COVID, confirmando as hipóteses H11 e H12. No caso do número de casos, esse resultado corrobora estudos anteriores sobre a transparência pública no contexto da Covid-19, tanto a nível nacional (RODRIGUES *et al.*, 2020; SÖTHER; VISENTINI; WRITZL, 2020) quanto internacionalmente (DONATELLA; HARALDSSON; TAGESSON, 2022).

No entanto, em relação à associação entre o número de óbitos por Covid-19 e a transparência, este estudo apresenta um resultado ainda não encontrado em outras pesquisas relacionadas. Uma possível explicação pode estar no período de coleta de dados desses estudos anteriores (ALMADA *et al.*, 2021; MATA, 2022; PINHO *et al.*, 2020; SÖTHER; VISENTINI; WRITZL, 2020), que se concentrou no primeiro semestre de 2020, quando ainda não havia vacinas ou tratamentos consolidados, tornando menos evidentes os impactos da gestão nos números de óbitos.

Observou-se, portanto, que o aumento nos números de casos e óbitos influencia positivamente o desempenho do ITPM-COVID. Com base na teoria da agência, pode-se inferir que à medida que a situação epidemiológica avança, a população passa a exigir dos gestores públicos maior ação e investimento no combate à doença (FENNER, 2020). Como resultado, os gestores ampliam a divulgação de informações, buscando reduzir a assimetria informacional.

4.3 ITPM-COVID E A CARACTERIZAÇÃO DOS *CLUSTERS*

Finalizando as análises deste estudo, esta seção tem como objetivo identificar grupos de municípios com desempenhos similares no ITPM-COVID e investigar as características em comum dentro dos grupos e distintas entre eles. Inicialmente, os municípios foram categorizados por faixas de desempenho no ITPM-COVID: péssimo (0-19,9), ruim (20-39,9), regular (40-59,9), bom (60-79,9) e ótimo (80-100). Foi realizada a caracterização desses grupos em relação às variáveis com resultados significativos nas etapas anteriores, cujos dados são apresentados na Tabela 28.

Tabela 28 – Caracterização das categorias de desempenho do ITPM-COVID (continua)

	Categorias de Desempenho ITPM-COVID					p
	Péssimo 0-19,9	Ruim 20-39,9	Regular 40-59,9	Bom 60-79,9	Ótimo 80-100	
Número de municípios	130	136	232	91	11	
Receitas (100K R\$)						
Média (DP)	980,8 (1203,7)	1944,7 (4299,9)	1576,2 (2662,0)	16214,8 (107657,1)	53471,2 (117198,9)	< 0,001 ⁽³⁾
Transferências per capita						
Média (DP)	66,3 (93,7)	43,7 (51,1)	50,1 (66,1)	35,8 (45,5)	16,8 (15,41)	0,024 ⁽³⁾
Capacidade TIC						
Não - n (%)	78 (55,3%)	66 (46,8%)	86 (38,6%)	24 (28,6%)	1 (9,1%)	< 0,001 ⁽²⁾
Sim - n (%)	63 (44,7%)	75 (53,2%)	137 (61,4%)	60 (71,4%)	10 (90,9%)	
Transparência						
Média (DP)	7,7 (1,2)	7,8 (1,2)	8,0 (1,0)	8,3 (1,0)	8,8 (0,9)	< 0,001 ⁽¹⁾
Controle Interno						
Não - n (%)	11 (7,8%)	10 (7,1%)	8 (3,6%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)	0,043 ⁽²⁾
Sim - n (%)	130 (92,2%)	131 (92,9%)	215 (96,4%)	84 (100,0%)	11 (100,0%)	
População						
Média (DP)	17052,2 (23620,1)	30644,8 (66489,3)	26599,3 (47293,7)	239799,7 (1374193,1)	880054,5 (1942877,0)	< 0,001 ⁽³⁾
PIB per capita						
Média (DP)	21547,6 (19499,1)	25017,4 (19076,6)	29379,4 (44580,6)	29388,7 (17030,3)	39549,0 (1447,4)	< 0,001 ⁽³⁾
IDHM						
Média (DP)	0,64 (0,07)	0,66 (0,07)	0,66 (0,07)	0,69 (0,07)	0,76 (0,06)	< 0,001 ⁽¹⁾
REGIÃO						
Centro-Oeste - n (%)	10 (7,1%)	10 (7,1%)	17 (7,6%)	13 (15,5%)	0 (0,0%)	< 0,001 ⁽²⁾

(conclusão)

Nordeste - n (%)	49 (34,8%)	44 (31,2%)	82 (36,8%)	19 (22,6%)	0 (0,0%)	
Norte - n (%)	15 (10,6%)	6 (5,94,3%)	22 (9,9%)	6 (7,1%)	0 (0,0%)	
Sudeste - n (%)	44 (31,2%)	55 (39,0%)	59 (26,5%)	18 (21,4%)	3 (27,3%)	
Sul - n (%)	23 (16,3%)	26 (18,4%)	43 (19,3%)	28 (33,3%)	8 (72,7%)	
Participação eleitoral						
Média (DP)	83,9 (6,4)	83,0 (6,7)	83,1 (5,9)	80,0 (6,2)	77,0 (6,1)	< 0,001 ⁽¹⁾
Mortes Covid por 100K						
Média (DP)	231,7 (127,5)	257,19 (145,8)	264,6 (141,7)	296,4 (111,0)	349,9 (130,7)	0,002 ⁽¹⁾
Casos Covid por 100K						
Média (DP)	16083,8 (9941,8)	17958,1 (9073,4)	17804,4 (9314,3)	20734,9 (9471,6)	25391,1 (8544,1)	0,001 ⁽¹⁾

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa. ⁽¹⁾ valor de significância da ANOVA; ⁽²⁾ valor de significância do Teste do Qui-quadrado; ⁽³⁾ valor de significância do Teste de Kruskal-Wallis.

Todas as doze variáveis apresentaram associação significativa com as categorias de desempenho do ITPM-COVID. As variáveis receitas [$X^2(4) = 45,749$; $p < 0,001$], população [$X^2(4) = 37,107$; $p < 0,001$] e participação eleitoral [$F(4,595) = 6,117$; $p < 0,001$] apresentaram médias significativamente diferentes entre os municípios classificados como péssimo, ruim e regular no ITPM-COVID, e os municípios classificados como bom e ótimo³⁹. A mesma situação foi observada para a variável IDHM [$F(4,595) = 10,778$; $p < 0,001$], que também apresentou diferenças de médias entre as categorias bom e ótimo.

A variável transparência [$F(4,595) = 6,543$; $p < 0,001$] apresentou médias significativamente diferentes entre os municípios classificados como péssimo e ruim em comparação com os municípios com notas no espectro bom e ótimo. Por sua vez, o PIB *per capita* [$X^2(4) = 28,145$; $p < 0,001$] mostrou relação entre os municípios classificados como péssimo e regular no ITPM-COVID com os municípios com notas entre bom e ótimo, havendo diferença também entre o grupo classificado como ruim e o grupo classificado como ótimo. Para as variáveis quantitativas, observou-se que os casos [$F(4,595) = 4,946$; $p < 0,001$] e mortes [$F(4,595) = 4,336$; $p = 0,002$] por Covid-19 apresentaram médias significativamente diferentes entre os grupos com nível péssimo no ITPM-COVID e os com nível bom e ótimo.

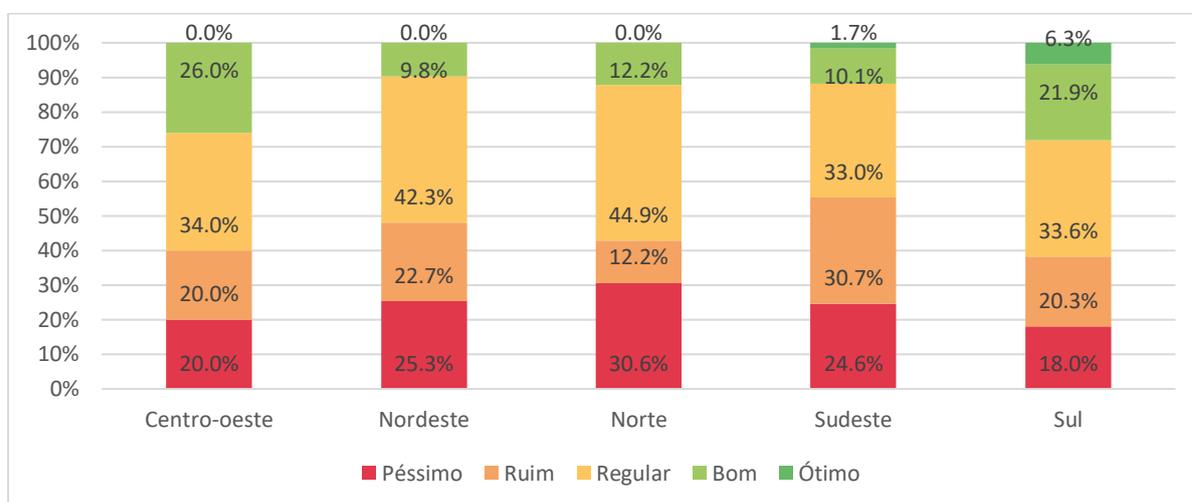
No que diz respeito às variáveis categóricas, o teste de Qui-quadrado de independência mostrou associação da capacidade TIC, região e estrutura de controle interno com as categorias de desempenho do ITPM-COVID. Assim, os municípios classificados como péssimo, bom e ótimo apresentaram valores esperados significativamente diferentes dos verificados nos municípios com estrutura em TIC [$X^2(4) = 23,658$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,199] e de

³⁹ Para identificar as diferenças entre os grupos, foram utilizados testes *post-hoc* específicos. Para os testes ANOVA, utilizou-se o *post-hoc* de Tukey. Para os testes de Kruskal-Wallis, foram feitas comparações em pares com correção de Bonferroni. Por fim, para os testes de qui-quadrado, foram observados os resíduos padronizados com valores absolutos maiores que 1,96.

controle interno [$X^2(4) = 9,842$; $p = 0,043$; V de Cramer = 0,128].

Além disso, em relação às regiões [$X^2(16) = 48,764$; $p < 0,001$; V de Cramer = 0,143], foi verificado que há mais municípios localizados no Sudeste do que o esperado na categoria ruim, enquanto há mais municípios do Centro-Oeste e Sul do que o esperado na categoria de desempenho bom. Nesse quesito, alguns pontos podem ser destacados. Conforme ilustrado no Gráfico 21, na categoria ótimo, há apenas municípios da região Sul e Sudeste. No entanto, o Sudeste é a região com a pior média no ITPM-COVID, sendo a única localidade com mais da metade da amostra apresentando desempenho péssimo ou ruim.

Gráfico 21 – Distribuição das regiões por categoria de desempenho do ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Em geral, pode-se concluir que os municípios com melhor desempenho no ITPM-COVID são aqueles com melhor IDHM, maior receita orçamentária e PIB *per capita*, além de menor participação eleitoral e menores valores *per capita* de transferência intergovernamental para o combate à Covid-19. Esses municípios também apresentam um desempenho superior em transparência e têm uma maior probabilidade de possuir estruturas de controle interno e TIC. No contexto da pandemia, são também os municípios que registram maior número de casos e mortes por Covid-19.

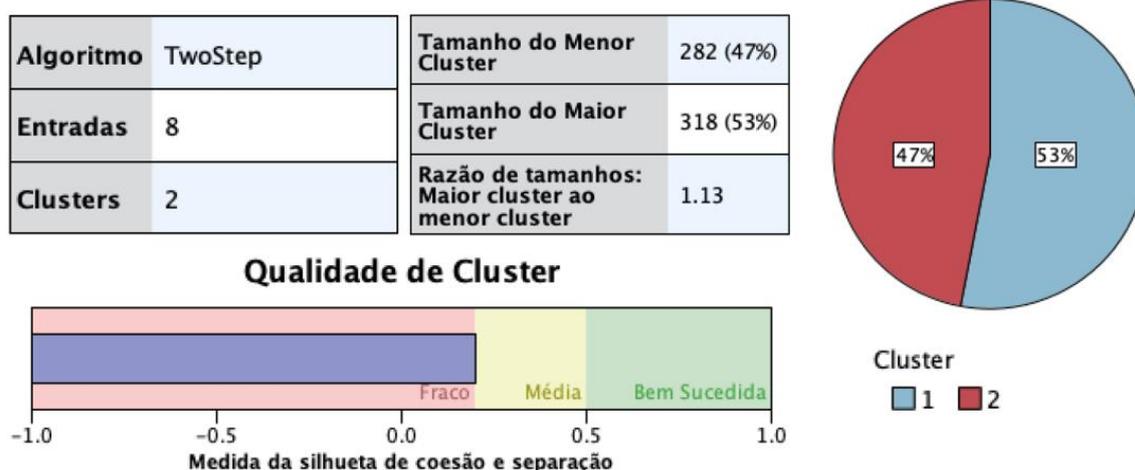
Para consolidar esses resultados, realizou-se uma análise de *Cluster* com o propósito de agrupar os municípios com base nas notas do ITPM-COVID e nas variáveis apresentadas na Tabela 28. Posteriormente, foram realizados testes estatísticos, como ANOVA, Kruskal-Wallis e Qui-quadrado, para verificar as diferenças nas médias e validar os agrupamentos, garantindo que eles fossem distintos nos aspectos pelos quais foram agrupados. Os resultados revelaram diferenças significativas na capacidade de TIC, cultura de transparência, porte populacional,

PIB *per capita*, IDHM e número de mortes por Covid-19, que assumiram padrões de comportamento único dentro de cada *cluster* formado. Dessa forma, os agrupamentos finais abarcam características institucionais, ambientais e epidemiológicas, proporcionando uma compreensão mais abrangente das particularidades de cada grupo de municípios.

A Figura 25 apresenta a sumarização do modelo de *Cluster*. Observa-se que a qualidade de *cluster* é satisfatória, com a razão de tamanho do maior e menor *cluster* menor que 3 (1,13) e medida de silhueta de coesão e separação superior a 0,2 (TKACZYNSKI, 2017). Como resultado da “clusterização”, foi possível agrupar os 600 municípios da amostra em dois grupos. O grupo 1 é composto por 318 municípios (53%) e o grupo 2 abarca 282 municípios (47%).

Quanto à categoria de desempenho no ITPM-COVID, os municípios classificados como regular, bom e ótimo foram reunidos no grupo 1, enquanto os municípios com desempenho ruim e péssimo foram agrupados no grupo 2. Portanto, para fins de análise, o grupo 1 foi categorizado como “ITPM-COVID satisfatório” e o grupo 2 como “ITPM-COVID insuficiente”.

Figura 25 – Sumarização do modelo de *Cluster*

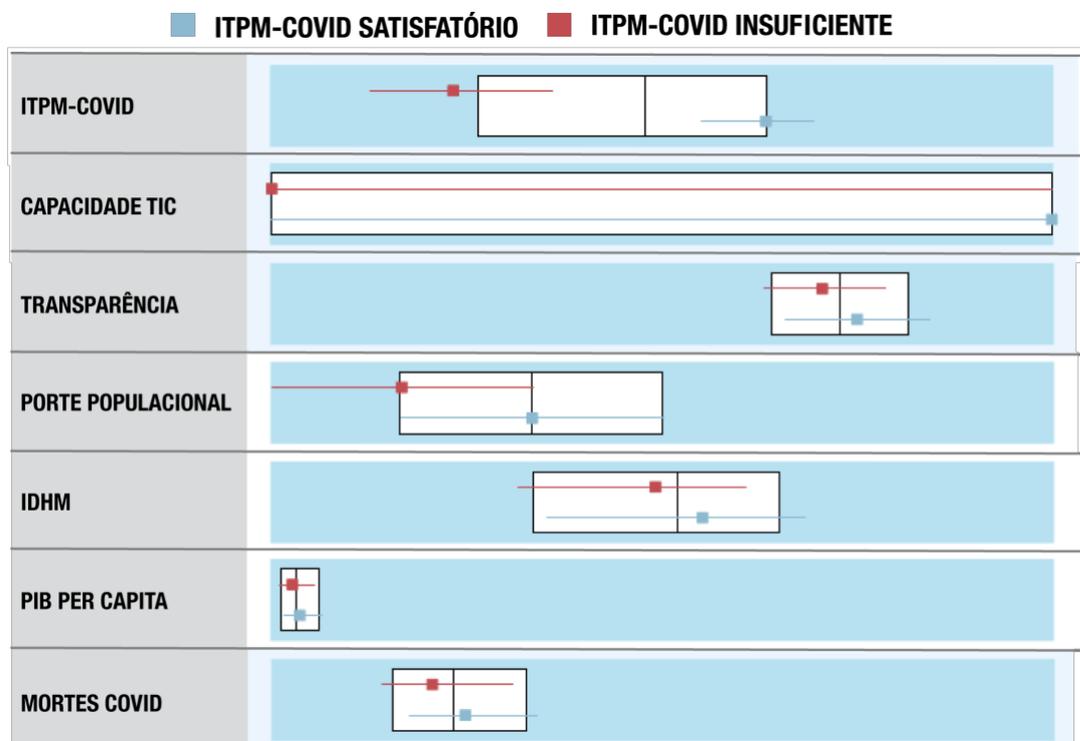


Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Assim, os agrupamentos foram validados a partir da existência de duas estruturas com características institucionais, ambientais e epidemiológicas distintas entre os municípios brasileiros analisados. A Figura 26 apresenta uma comparação entre os grupos em relação às médias das variáveis estudadas. O *cluster* 1, representando o ITPM-COVID satisfatório, obteve as maiores médias de desempenho nas variáveis quantitativas explicativas consideradas neste estudo, bem como na variável dependente, apresentando valores médios superiores à média

geral. Além disso, o *cluster 1* engloba a maioria dos municípios com capacidade em TIC, bem como todas as cinco capitais analisadas.

Figura 26 – Comparação de *Cluster*



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Por outro lado, o *cluster 2*, representando o ITPM-COVID insuficiente, consiste nos municípios com menores desempenhos nas variáveis utilizadas na formação dos *clusters* e nas variáveis explicativas consideradas neste estudo. A maioria dos centros locais⁴⁰ está presente no *cluster 2*, que também abrange a maior parte dos municípios localizados na região Sudeste, conforme pode ser observado no mapa da Figura 27.

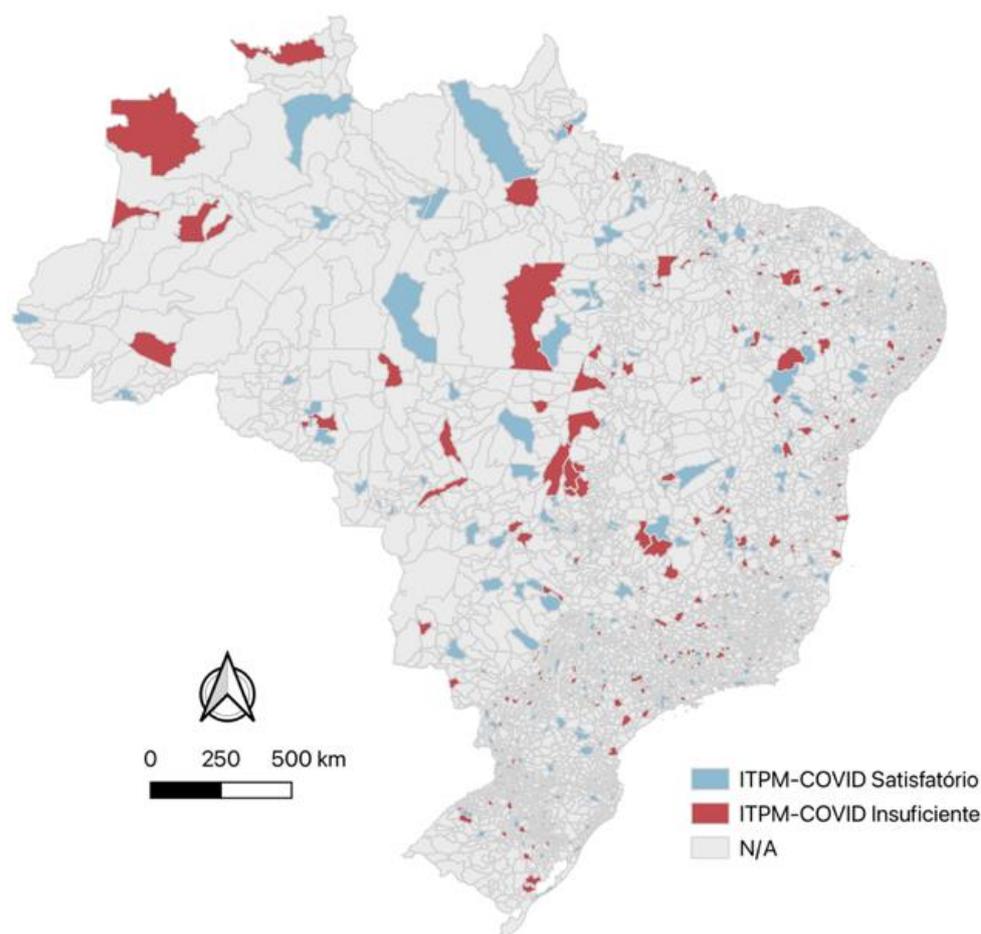
Ao contrário do que foi observado no Ranking Nacional de Transparência (RNT), desenvolvido pelo MPF, não é evidente no ITPM-COVID o “efeito vizinhança” (BATISTA, 2017), no qual municípios com melhores índices de transparência são cercados por municípios vizinhos com índices semelhantes. Uma possível explicação para isso é o contexto inédito da pandemia, que exigiu ações e investimentos rápidos, refletindo mais a capacidade pré-existente de cada município.

No entanto, assim como no RNT, o nível de transparência durante a pandemia

⁴⁰ Categoria da “hierarquia urbana” estabelecida pelo IBGE, que busca classificar as cidades brasileiras com base em critérios populacionais e de infraestrutura. Os centros locais são caracterizados por terem uma população e infraestrutura mais reduzidas em comparação com cidades de maior porte (IBGE, 2022).

apresentou um padrão heterogêneo em relação ao porte dos municípios e à sua localização geográfica. De acordo com os resultados dos estudos anteriores, há uma concentração das notas mais altas nas regiões sul e sudeste. Esse padrão se mantém no ITPM-COVID, contudo, a região sudeste teve um desempenho geral inferior às outras regiões, o que pode ser atribuído à heterogeneidade das características institucionais e ambientais dos municípios nessa região.

Figura 27 – Representação cartográfica dos *Clusters* ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa

Em conclusão, esta análise do ITPM-COVID e suas variáveis associadas fornece uma visão abrangente do desempenho dos municípios brasileiros na transparência pública no período pandêmico. Os resultados revelam que há uma diversidade significativa entre os municípios, com alguns apresentando um desempenho satisfatório e outros demonstrando deficiências importantes. A identificação desses grupos distintos permite uma compreensão mais aprofundada dos fatores que influenciam a capacidade de resposta e gestão em uma crise sanitária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se analisar quais fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos se mostram associados à transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19. A amostra foi composta por 600 municípios brasileiros, com representantes de todos os portes populacionais e unidades federativas.

A teoria da agência foi utilizada como base para fundamentar as escolhas das variáveis independentes, reconhecendo o conflito de interesses existente entre governantes e cidadãos no contexto do setor público. Essa premissa também aponta para a presença de assimetria informacional, na qual os agentes (governantes) possuem mais informações sobre suas ações do que o principal (cidadãos), resultando em um déficit de prestação de contas observado na administração pública (CRUZ, 2010). Em conjunto com o neoinstitucionalismo e a teoria da legitimidade, essas teorias contribuem para a compreensão do comportamento dos governantes em relação à transparência e divulgação de informações, ressaltando a importância da *accountability* na administração pública.

As características institucionais estudadas foram as receitas orçamentárias, as transferências intergovernamentais para o combate à Covid-19, a capacidade de TIC, a cultura de transparência e o mandato eleitoral. Quanto aos fatores ambientais, estudou-se a população, o PIB *per capita*, o IDHM, a região e a participação eleitoral. As características epidemiológicas selecionadas foram o número de casos e de óbitos por Covid-19. Além disso, outras variáveis potencialmente influentes também foram estudadas, como os investimentos em TIC, saúde e educação, desempenho em saúde, planejamento, capacidade fiscal e burocrática, estrutura de controle interno, conselho municipal de transparência, ideologia partidária, IFDM e cobertura vacinal.

No que diz respeito aos conceitos de transparência governamental apresentados e seu papel na governança pública e no governo aberto, é fundamental reconhecer que, para que a transparência seja efetiva como ferramenta de *accountability*, ela deve transcender seu valor intrínseco, que é o direito de acesso à informação, e alcançar seu valor instrumental (PIOTROWSKI, 2017). Em outras palavras, para alcançar a chamada “transparência democrática” (FUNG, 2013), é necessário garantir a divulgação de informações de qualidade, que tenham visibilidade e permitam inferências (MICHENER; BERSCH, 2011).

Apesar dos avanços institucionais e legais verificados no país na última década, que reforçaram a importância da transparência na administração pública, a literatura tem evidenciado que a transparência efetiva ainda não foi plenamente alcançada nos municípios

brasileiros. Essa constatação ganha relevância no contexto da pandemia de Covid-19, em que a necessidade de fiscalização e controle aumentou consideravelmente devido ao aumento dos gastos públicos para o combate à crise sanitária. No entanto, paradoxalmente, foram observadas flexibilizações de procedimentos e afrouxamento de normas, visando acelerar a resposta à pandemia.

Para alcançar os objetivos deste estudo, foi realizada uma avaliação do cenário da transparência pública municipal no contexto da pandemia de Covid-19 por meio do ITPM-COVID. Esse índice foi adaptado dos estudos de Teles *et al.* (2022) e da Transparência Internacional do Brasil (2020a) e foi validado por meio da técnica Delphi, com a participação de dez especialistas da área, incluindo representantes do meio acadêmico, órgãos de controle interno e externo, bem como profissionais do mercado.

O ITPM-COVID é composto por 31 itens, organizados em duas dimensões que são subdivididas em oito categorias de análise. A primeira dimensão aborda a perspectiva normativa e engloba os procedimentos de compra, levando em consideração as exigências descritas na legislação vigente durante o período pandêmico, especialmente a Lei nº 14.217 de 2021 e correlatas. Já a segunda dimensão aborda a perspectiva social, tornando-o um instrumento abrangente de pesquisa que avalia não apenas os requisitos legais, mas também informações qualitativas que são mais acessíveis aos cidadãos, visando alcançar o valor intrínseco da transparência. Nessa última dimensão, também são avaliados a qualidade da informação e aspectos relacionados à transparência passiva, que tem sido menos estudada na literatura.

Definidos os aspectos principais deste estudo, destacam-se algumas constatações, a partir dos objetivos propostos. O objetivo específico A, que consistiu em descrever o panorama da transparência pública, tanto do ponto de vista normativo quanto social, em 600 municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, foi alcançado por meio da aplicação, cálculo e análise das estatísticas descritivas do ITPM-COVID. Os resultados revelaram que os municípios da amostra apresentam, de maneira geral, uma “transparência opaca” (FOX, 2007). Em média, eles divulgaram apenas 39,46% das informações, o que indica um desempenho classificado como “ruim” de acordo com a escala de avaliação.

Observou-se que a dimensão normativa apresentou um desempenho “regular”, com uma média de 44,7, enquanto a dimensão social revelou um nível “ruim”, com média de 34,2. As categorias que envolvem aspectos tecnológicos obtiveram um desempenho melhor, ao passo que as categorias que demandam mais recursos humanos, financeiros e tecnológicos receberam, em geral, notas mais baixas. Apenas onze municípios foram classificados como tendo um

desempenho ótimo, sendo que nenhum deles obteve uma pontuação acima de 90. Por outro lado, quatro municípios receberam uma nota de zero, todos eles com população abaixo de 10.000 habitantes.

Ao analisar o objetivo específico B deste estudo, que consistiu em examinar a associação entre fatores institucionais e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, constatou-se que, com exceção da variável “mandato eleitoral”, as características estudadas apresentaram correlação com o ITPM-COVID. Além disso, por meio dos testes de regressão, foi possível confirmar as hipóteses H1 (receitas orçamentárias), H3 (capacidade de TIC) e H4 (cultura de transparência). No entanto, a hipótese H2 (transferências intergovernamentais para o combate à Covid-19) foi rejeitada, uma vez que se verificou uma influência negativa, contrariando a expectativa. Por sua vez, a hipótese H5 (mandato eleitoral) foi rejeitada por não apresentar uma relação significativa. Além disso, de forma complementar, constatou-se que a estrutura de controle interno influencia o desempenho do ITPM-COVID.

Em relação ao objetivo específico C deste estudo, que consistiu em investigar a associação entre fatores ambientais e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, todas as variáveis estudadas apresentaram relação com o ITPM-COVID. No entanto, a variável PIB não demonstrou um resultado significativo nos modelos de regressão, levando à rejeição da hipótese H7. Por outro lado, as hipóteses H6 (população), H8 (IDHM) e H9 (região) foram aceitas, pois apresentaram influências significativas e na direção esperada. Por fim, a hipótese H10 (participação eleitoral) foi rejeitada, pois mostrou uma relação negativa, oposta à esperada.

No que se refere ao objetivo específico D deste estudo, que buscou avaliar a associação entre fatores epidemiológicos e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19, constatou-se que o número de casos e mortes por Covid-19 está correlacionado com o ITPM-COVID. As hipóteses H11 (casos de Covid-19) e H12 (mortes de Covid-19) foram aceitas, uma vez que apresentaram resultados significativos no modelo de regressão estratificado por grupo de fatores. No entanto, quando avaliadas em conjunto com os fatores institucionais e outros fatores ambientais, essas variáveis não apresentaram resultados significativos.

Além disso, em relação às análises bivariadas e de regressão linear múltipla realizadas para atender aos objetivos específicos B, C e D, bem como ao objetivo geral, algumas considerações podem ser feitas. Com exceção da variável “mandato eleitoral”, todas as variáveis propostas no modelo inicial da pesquisa apresentaram resultados significativos nas

correlações realizadas. No entanto, os coeficientes de correlação foram baixos, com valores inferiores a $\pm 0,3$, exceto para as variáveis “receitas orçamentárias” e “IDHM”, que apresentaram um efeito médio quando correlacionadas com o ITPM-COVID na dimensão social.

Outro ponto importante é a diferença encontrada nas análises com o ITPM-COVID por dimensão, onde as variáveis institucionais e ambientais mostraram uma capacidade maior de explicar a dimensão social em comparação à dimensão normativa. Além disso, em todos os modelos, as variáveis ambientais apresentaram coeficientes de regressão padronizados (β) mais altos do que as variáveis institucionais, indicando uma influência maior dos fatores externos do que dos fatores internos no ITPM-COVID.

Os modelos de regressão linear finais, considerando o método de seleção de variáveis com os resultados significativos e incluindo variáveis adicionais pelo método *stepwise*, conseguiram explicar 16,1% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,161$), 10,3% do desempenho no ITPM-COVID na dimensão normativa ($R^2 = 0,103$) e 20,6% do ITPM-COVID na dimensão social ($R^2 = 0,206$). Observa-se, portanto, que apesar dos resultados significativos, os modelos propostos apresentaram um baixo poder explicativo, não sendo suficientes para compreender totalmente a heterogeneidade dos níveis de ITPM-COVID nos municípios.

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

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

Dentre as limitações desta pesquisa, é importante considerar que a definição de transparência e os critérios utilizados para avaliar a divulgação de informações nos *sites* eletrônicos dos municípios podem ser objeto de discussão (CRUZ, 2010). Isso traz

complexidade para a construção do ITPM-COVID e dificuldades na mensuração adequada de informações qualitativas em um índice dicotômico. Além disso, devido à natureza única da pandemia, não é possível realizar comparações temporais do índice.

Outra possível limitação está relacionada ao horizonte temporal de algumas variáveis explicativas em relação à variável dependente (ITPM-COVID), que foi coletada em 2023. Embora esses sejam os resultados mais recentes disponíveis nas bases de dados utilizadas, é importante considerar que os dados do IDHM são de 2010, enquanto os dados do PIB e outros relacionados ao MUNIC-IBGE datam de 2019. Também pode haver fragilidade nos dados epidemiológicos utilizados, uma vez que não foram validados com outras fontes de dados (ALBUQUERQUE, 2022). A escolha das *proxies* por si só já impõe limitações ao estudo (CRUZ, 2010).

É fundamental ressaltar que os resultados obtidos por meio das análises estatísticas devem ser interpretados levando em consideração as limitações e o escopo inerentes ao estudo. Dado o baixo poder explicativo dos modelos propostos, é possível que outros fatores não abordados nesta pesquisa também influenciem as pontuações do ITPM-COVID, exigindo pesquisas adicionais para uma compreensão mais completa das associações entre essas variáveis.

Por fim, é importante reconhecer a possibilidade de ocorrência de erro humano em qualquer uma das etapas deste estudo. No entanto, é válido observar que todo o trabalho foi conduzido com diligência ao longo do processo, especialmente em relação à coleta precisa dos dados que compõem o ITPM-COVID e à montagem do banco de dados para a realização dos testes estatísticos.

Não obstante as limitações expostas, esta pesquisa preenche uma lacuna na produção científica ao abordar a transparência no contexto singular dos quase três anos de pandemia por Covid-19. O estudo contribui com a validação de um índice de avaliação que pode ser replicado e servir como modelo para análises futuras, tanto no contexto de controle de gastos emergenciais e informações epidemiológicas dos últimos anos, quanto em outras situações de emergência ou crise. Além disso, lança luz sobre a opacidade da transparência nos municípios, em uma amostra nacional significativa.

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

possível má utilização dos recursos públicos no período pandêmico.

Nesse sentido, como parte desta pesquisa, foi elaborado um produto técnico tecnológico contendo recomendações para os órgãos de controle externos e internos. O objetivo é fornecer subsídios para melhorar a transparência na gestão local, especialmente no contexto da Covid-19, e para uma fiscalização adequada das ações emergenciais realizadas nesse período. Ao propor ferramentas de gestão e promover discussões sobre o tema, busca-se contribuir para o fortalecimento das políticas públicas voltadas para a *accountability*. O relatório completo está disponível no Apêndice K.

Para estudos futuros, é recomendável realizar possíveis ajustes no instrumento de pesquisa por meio de análises estatísticas mais precisas, como a análise fatorial exploratória, a fim de verificar se os diferentes itens realmente representam uma variável básica subjacente (FIELD, 2009). Em outras palavras, é importante investigar se o índice é capaz de capturar adequadamente a transparência nos diferentes contextos. Além disso, sugere-se a inclusão de outras variáveis e *proxies* para os grupos de características investigadas, bem como a exploração de abordagens teóricas alternativas.

Adicionalmente, seria relevante que futuras pesquisas examinassem de forma qualitativa os contratos emergenciais estabelecidos por meio das leis provisórias decretadas durante o período da Covid-19. Essa análise permitiria avaliar se as informações divulgadas são suficientes para a realização do controle social e se os contratos estão em conformidade com os princípios de transparência e prestação de contas.

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

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

REFERÊNCIAS

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. de O. e. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 1, n. 3, p. 147–158, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1023>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ABDOU, A. M. Good governance and COVID-19: The digital bureaucracy to response the pandemic (Singapore as a model). **Journal of Public Affairs**, v. 21, n. 4, p. 1–10, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/pa.2656>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ABU BAKAR, N. B.; SALEH, Z. Incentives for Disclosure of Accounting Information in Public Sector: A Study Using Content Analysis. **SSRN Electronic Journal**, v. 75, n. October 2011, p. 24–38, 2009. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1525684>. Acesso em: 22 dez. 2022.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. De. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723–745, 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALBUQUERQUE, J. H. M. De; ANDRADE, C. S. De; MONTEIRO, G. B.; RIBEIRO, J. C. Um estudo sob a óptica da Teoria do Agenciamento sobre a accountability e a relação Estado-Sociedade. *In: 7º CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE 2007*, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo. Disponível em: <https://congressusp.fipecafi.org/anais/artigos72007/660.pdf>. Acesso em: 28 maio. 2022.

ALBUQUERQUE, E. F. **Auxílio Financeiro a Estados e Municípios para Combate aos Efeitos da Pandemia de Covid-19: Avaliação das Despesas Oriundas dos Repasses Federais ao Governo do Estado e Municípios da Paraíba**. 2022. 128 f. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) - Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auxilio-financeiro-a-estados-e-municipios-para-combate-aos-efeitos-da-pandemia-de-covid-19-avaliacao-das-despesas-oriundas-dos-repasses-federais-ao-governo-do-estado-e-municipios-da-paraiba.htm>. Acesso em: 1 set. 2022.

ALCÂNTARA, R. R. De. **Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local**. 2019. 115 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/2684>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALMADA, M. P. **Avaliação da Etransparência em Portais De Governos Nacionais : Uma Comparação entre Brasil , Estados Unidos e Reino Unido**. 2017. 263 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporânea, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <http://www.poscom.ufba.br/publicacoes/teses-2/>. Acesso em: 28 ago. 2022.

ALMADA, M. P.; AGGIO, C.; AMORIM, P. K. D. F.; SANTOS, N.; PINHO, M. D. C. A transparência das informações epidemiológicas e financeiro-orçamentárias sobre a pandemia

da COVID-19 nos governos estaduais brasileiros. **Galáxia (São Paulo)**, n. 46, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-2553202153076>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ALMEIDA, C. M. da S. De; SANTOS, C. M. V. Dos; BATISTA, A. M. Transparência para quem? Um estudo do Portal da Transparência do Estado do Amazonas durante a pandemia da Covid-19. *In: ENANPAD 2021, Online. Anais [...]. Online. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/114/approved/c42f891cebbc81aa59f8f183243ac2b9.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.*

ALMEIDA, M. H. M. De; SPÍNOLA, A. W. de P.; LANCMAN, S. Técnica Delphi: validação de um instrumento para uso do terapeuta ocupacional em gerontologia. **Revista de Terapia Ocupacional da Universidade de São Paulo**, v. 20, n. 1, p. 49–58, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2238-6149.v20i1p49-58>. Acesso em: 28 ago. 2022.

ALT, J. E.; LASSEN, D. D.; ROSE, S. Técnica Delphi: validação de um instrumento The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. **IMF Staff Papers**, v. 53, n. Special Issue, p. 30–57, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/30036021>. Acesso em: 2 set. 2022.

ALVES, J. F. **Avaliação da transparência ativa em portais de municípios de Minas Gerais à luz da Lei de Acesso à Informação**. 2019. 197 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Sociedade, Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2019. Disponível em: <https://btdt.unifal-mg.edu.br:8443/handle/tede/1545>. Acesso em: 16 jun. 2022.

ALVES, J. F.; MIRANDA, A. R. A.; TEIXEIRA, M. A. C.; SOUZA, P. R. R. De. Ranking de transparência ativa de municípios do Estado de Minas Gerais: avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 3, p. 564–581, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>. Acesso em: 20 jun. 2022.

AMERIKANER, J. Determinants of Fiscal Transparency and Right to Information Reforms: A Study of Provincial Governments in Argentina. **The Journal of Civic Information**, v. 3, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.32473/joci.v3i4.130197>. Acesso em: 3 maio. 2022.

AMORIM, P. K. D. F. **Democracia e Internet: a transparência de gestão nos portais eletrônicos das capitais brasileiras**. 2012. 347 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7157>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ANESSI-PESSINA, E.; BARBERA, C.; LANGELLA, C.; MANES-ROSSI, F.; SANCINO, A.; SICILIA, M.; STECCOLINI, I. Reconsidering public budgeting after the COVID-19 outbreak: key lessons and future challenges. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 32, n. 5, p. 957–965, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0115>. Acesso em: 29 maio. 2021.

ARAÚJO, A. D. M. De. **Impactos dos softwares business intelligence no índice de transferência das capiais brasileiras**. 2019. 74 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2019. Disponível em: <https://attena.ufpe.br/handle/123456789/33890>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARAÚJO, J. F. F. E. De; TEJEDO-ROMERO, F. Local government transparency index: determinants of municipalities rankings. **International Journal of Public Sector Management**, v. 29, n. 4, p. 327–347, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-11-2015-0199>. Acesso em: 2 set. 2022.

ARAÚJO, X. M. B.; KRONBAUER, C. A.; CARVALHO, J. R. M. De; CIRNE, G. M. P. Quem está ficando para trás? Uma análise da transparência pública dos portais eletrônicos de municípios tocantinenses. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 44, p. 123–141, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n44p123>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25–48, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008000003>. Acesso em: 20 maio. 2022.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 13 maio. 2021.

ARTIGO 19. **Transparência para superar a crise**. São Paulo. Disponível em: <https://bit.ly/relatorio8anoslai>. Acesso em: 12 jul. 2021.

AUGUSTO, E. H.; PUTI, R.; SANTOS, A. S.; ARGOUD, A. R. T. T. Mapeamento de processo e análise de riscos de fraude na dispensa de licitação em razão da Covid-19. **Caderno de Administração**, v. 29, n. 2, p. 116–140, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/cadadm.v29i2.56257>. Acesso em: 20 jun. 2022.

AUGUSTO, O.; NETO, P.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75–94, 2007. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>. Acesso em: 20 jun. 2022.

AVELINO, B. C. **Características Explicativas Do Nível De Disclosure Voluntário De Municípios Do Estado De Minas Gerais: Uma Abordagem Sob a Ótica Da Teoria Da Divulgação**. 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-97XGTF>. Acesso em: 30 maio. 2021.

AVELINO, B. C.; MÁRIO, P. D. C.; CARVALHO, L. N. G. De; COLAUTO, R. D. Índice de disclosure nos Estados brasileiros: uma abordagem da Teoria da Divulgação. *In*: CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE 2011, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo. Disponível em: <https://congressusp.fipecafi.org/anais/artigos112011/264.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BALDISSERA, J. F. **Determinantes da Transparência Pública: um estudo em municípios brasileiros sob a ótica da teoria da escolha pública**. 2018. 145 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2018. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/3805>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D. Panorama Teórico e Empírico dos Determinantes da Transparência Pública. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 15, n. 4, p. 88–111, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.28949. Acesso em: 2 set. 2022.

BALKIN, J. M. How Mass Media Simulate Political Transparency. **Cultural Values**, v. 3, n. 4, p. 393–413, 1999. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.13051/1919>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 1. ed., São Paulo: Edições 70, 2016. 279 p.

BARROS, J. C. De. **Different types of transparency, different impacts? Three analyses of municipal education in Brazil**. 2020. 57 f. Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/30849>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BARROS, J. C. De; MENDES, N. **Compras Emergenciais do Governo Federal**. São Paulo, SP: Transparência Brasil, 2023. Disponível em: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/compras_emergenciais_alertas_gov_federal.pdf. Acesso em: 23 maio. 2023.

BARROS, L. D. M. **Transparência fiscal eletrônica nos municípios do Estado do Paraná: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo**. 2014. 94 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/37324>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BARROS, L. V. **O estado (in)transparente: limites do direito à informação socioambiental no Brasil**. 2008. 368 f. Tese (doutorado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/4167?mode=full>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BARTOLUZZIO, A. I. S. de S.; ANJOS, L. C. M. Dos. Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 11, n. 2, p. 48–65, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.13059/racef.v11i2.570>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BASTOS, S. Q.; GAMA, F.; MACIEL, A. B. Mídia (accountability social) e corrupção (transparência) nos municípios brasileiros. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 7, p. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i7.29571>. Acesso em: 20 mar. 2023.

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

BATISTA, M.; ROCHA, V.; NASCIMENTO, P. Atar as mãos do sucessor ou seguir o vizinho? Difusão do acesso à informação nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, p. 393–412, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220220069>. Acesso em: 22 mar. 2023.

BATISTA, M.; ROCHA, V.; SANTOS, J. L. A. Dos. Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 5, p. 1382–1401, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190290>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BENEDICTO, S. C. De; GUIMARÃES JÚNIOR, E. de S.; PEREIRA, J. R.; ANDRADE, G. H. N. De. Governança Corporativa: Uma Análise da Aplicabilidade dos seus conceitos na Administração Pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 15, n. 2, p. 286–300, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/comocitar.ou?id=87828781010>. Acesso em: 29 maio. 2022.

BERNARDES, M. B.; SANTOS, P. M.; ROVER, A. J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 761–792, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612119279>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BERNARDO, J. S.; REIS, A. de O.; SEDIYAMA, G. A. S. Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. **Revista Ciências Administrativas**, v. 23, n. 2, p. 277–292, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5020/2318-0722.23.2.277-292>. Acesso em: 25 maio. 2021.

BEUREN, I. M.; SÖTHE, A. A teoria da legitimidade e o custo político nas evidências contábeis dos governos estaduais da região sudeste do Brasil. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 3, n. 5, p. 98–120, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/rco.v3i5.34734>. Acesso em: 9 maio. 2023.

BEZERRA, M. do S. C. **Transparência na execução orçamentária e financeira: um estudo em sites web de municípios brasileiros de médio porte**. 2012. 32 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10428>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BOBBIO, N. **Estado governo sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. 14. ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007. 172 p.

BOLÍVAR, M. P. R.; MUÑOZ, L. A.; HERNÁNDEZ, A. M. L. Determinants of Financial Transparency in Government. **International Public Management Journal**, v. 16, n. 4, p. 557–602, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.849169>. Acesso em: 2 set. 2022.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. **Dados**, v. 66, n. 2, p. 1–29, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>. Acesso em: 10 maio. 2023.

BOSTON, J. Basic NPM Ideas and their Development. *In*: CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (org.). **The Ashgate Research Companion to New Public Management**. 1ª ed., New York: Routledge, 2011. p. 16.

BRAGA, F. R.; AZEVEDO, N. L. De; CAMPOS, M. M. Internet, Transparência e Publicização das Contas Públicas Municipais, sob a Perspectiva Democrática. *In*: I ENCONTRO

NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS 2015, Brasília. **Anais** [...]. Brasília. Disponível em: <https://conferencias.ufca.edu.br/index.php/enepcp/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.347, de 26 de julho de 1990**. Modifica o art. 6º do Decreto nº 79.099, de 6 de janeiro de 1977, relativo à Salvaguarda de Assuntos Sigilosos. Brasília: Presidência da República. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99347.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8159.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Brasília: Presidência da República. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 28 maio. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996**. Regulamenta o inciso LXXVII do art. 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Brasília: Presidência da República. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9265.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997**. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Brasília: Presidência da República. 1997 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9507.htm. Acesso em: 22 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 2.134, de 24 de janeiro de 1997**. Regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 1997 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2134.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de “homepage” na

“Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9755.htm. Acesso em: 23 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Presidência da República. 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.553, de 27 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado, no âmbito da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2002 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4553.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002**. Regulamenta a Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados. Brasília: Presidência da República. 2002 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4073.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.520/2002, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2002 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.923, de 18 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2003 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4923.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília: Presidência da República. 2003 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10650.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2003 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10683.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.829, de 3 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2003 d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº5.482, de 30 de junho de 2005.** Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet. Brasília: Presidência da República. 2005 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5482.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2005 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111111.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.** Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília: Presidência da República. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.** Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.** Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Presidência da República. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 30 maio. 2021.

BRASIL. **Decreto nº7.185, de 27 de maio de 2010.** Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7185.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2011 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 20 maio. 2020.

BRASIL. **Lei nº12.528, de 18 de novembro de 2011.** Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. 2011 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112528.htm.

Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº7.724, de 16 de maio de 2012.** Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República. 2012 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012.** Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento. Brasília: Presidência da República. 2012 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7845.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Balanco Plano de Ação do Brasil na Parceria para Governo Aberto.** Brasília: Controladoria Geral da União, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/1o-plano-de-acao/balanco-primeiro-plano.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014.** Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. Brasília: Presidência da República. 2014 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2014 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Balanco Final - 2º Plano de Ação do Brasil.** Brasília: Controladoria Geral da União, 2016 a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/balanco-final-2o-plano-versao-final.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº8.777, de 11 de maio de 2016.** Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília: Presidência da República. 2016 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. Brasília: Presidência da República. 2016 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016.** Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e

fundacional. Brasília: Presidência da República. 2016 d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. Descrição do Plano Amostral para a 3ª Edição de aplicação da Escala Brasil Transparente. Brasília: Controladoria Geral da União, 2016 e. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/transparencia-publica/escala-brasil-transparente/arquivos/plano-amostal-ebt-3-0-1.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Decreto nº9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Presidência da República. 2017 a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. Lei nº13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: Presidência da República. 2017 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Regulamenta dispositivos da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto nº 9.723, de 2019). Brasília: Presidência da República. 2017 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. 3º Plano de Ação Nacional. Brasília: Controladoria Geral da União, 2018 a. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/3o-plano-de-acao-versao-final.pdf>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília: Presidência da República. 2018 b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 30 jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº9.637, de 26 de dezembro de 2018. Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Brasília: Presidência da República. 2018 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9637.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9.468, de 13 de agosto de 2018. Dispõe sobre o Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção. Brasília: Presidência da República. 2018 d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9468.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Relatório Intermediário de Autoavaliação 4ª Plano de Ação Brasileiro**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2019 a. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/relatorio-intermediario-de-autoavaliacao_4o-pan.pdf. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Brasília: Presidência da República. 2019 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019**. Institui a Política Nacional de Governo Aberto e o Comitê Interministerial de Governo Aberto. Brasília: Presidência da República. 2019 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10160.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília: Presidência da República. 2019 d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9759.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.690, de 23 de janeiro de 2019**. Altera o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, que regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 - Lei de Acesso à Informação. Brasília: Presidência da República. 2019 e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9690.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019**. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados. Brasília: Presidência da República. 2019 f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10046.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019**. Altera o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos. Brasília: Presidência da República. 2019 g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9903.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

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. Brasília: Presidência da República. 2020 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília: Presidência da República. 2020 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em: 20 maio. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020**. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília: Presidência da República. 2020 c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm. Acesso em: 30 maio. 2021.

BRASIL. **Decreto nº10.540, de 5 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle. Brasília: Presidência da República. 2020 d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10540.htm. Acesso em: 16 maio. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília: Ministério da Saúde. 2020 e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/Portaria-188-20-ms.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução nº4, de 13 de maio de 2020**. Institui Grupo de Trabalho para a Coordenação de Ações Estratégicas de Tecnologia da Informação, em resposta aos impactos relacionados à pandemia do coronavírus (Covid-19). Brasília: Presidência da República. 2020 f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/RES/Resolucao-4-20-PR.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. 2020 g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp173.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Resolução nº6, de 2 de junho de 2020**. Institui Grupo de Trabalho para a Consolidação das Estratégias de Governança e Gestão de Riscos do Governo federal em resposta aos impactos relacionados ao coronavírus, no âmbito do Comitê de Crise da covid-19. Presidência da República. 2020 h. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/RES/res-6-20-pr.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.217, de 13 de outubro de 2021**. Dispõe sobre medidas excepcionais para a aquisição de bens e de insumos e para a contratação de serviços, inclusive de engenharia, destinados ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. Brasília: Presidência da República. 2021 a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14217.htm. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e

suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Emenda Constitucional nº109, de 15 de março de 2021. Brasília: Presidência da República. 2021 b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2022**. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília: Presidência da República. 2021 c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1026.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº14.124, de 10 de março de 2021**. Dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas e de insumos e à contratação de bens e serviços de logística, de tecnologia da informação e comunicação, de comunicação social e publicitária e de treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19. Brasília: Presidência da República. 2021 d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14124.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.047, de 3 de maio de 2021**. Dispõe sobre as medidas excepcionais para a aquisição de bens e a contratação de serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da pandemia da covid-19. Brasília: Presidência da República. 2021 e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1047.htm. Acesso em: 20 maio. 2020.

BRASIL. **Coronavírus - Brasil**. OpenDATASUS. Ministério da Saúde. 2022a. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em: 28 ago. 2022.

BRASIL. **Governo Aberto**. Plano de Ação Nacional. Controladoria Geral da União. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto>. Acesso em: 19 maio. 2022.

BRASIL. **Escala Brasil Transparente**. Controladoria Geral da União. 2022c. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/publico/home>. Acesso em: 29 maio. 2022.

BRASIL. **Painel Lei de Acesso à Informação**. Controladoria Geral da União. 2022d. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>. Acesso em: 29 maio. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 913, de 22 de abril de 2022**. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV) e revoga a Portaria GM/MS nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Brasília: Ministério da Saúde. 2022 e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria-913-22-MS.htm. Acesso em: 2 jun. 2022.

BRASIL. **Legislação COVID-19**. Secretaria-Geral. 2022f. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/quadro_portaria.htm. Acesso em: 29 maio. 2022.

BRASIL. **Mapa Brasil Transparente**. Controladoria Geral da União. 2022g. Disponível em: <https://mbt.cgu.gov.br/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BRASIL. **Campanha Nacional de Vacinação contra Covid-19**. DataSus. Ministério da Saúde. 2022h. Disponível em: <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/covid-19-vacinacao>. Acesso em: 6 set. 2022.

BRASIL. **Recursos Federais destinados ao combate da pandemia de CORONAVÍRUS (COVID-19)**. Portal da Transparência. 2023a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/coronavirus>. Acesso em: 3 maio. 2023.

BRASIL. **Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação**. Controladoria Geral da União. 2023b. Disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br>. Acesso em: 29 maio. 2023.

BRASIL. **Portal do Software Público Brasileiro**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. 2023c. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/ases>. Acesso em: 20 jun. 2023.

BRITO, A. dos S. **Fatores explicativos do nível de transparência dos municípios pernambucanos**. 2021. 61 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração, FUCAPE/MA, São Luís, 2021. Disponível em: <https://fucape.br/producao-academica-1/fatores-explicativos-do-nivel-de-transparencia-dos-municipios-pernambucanos-2/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BROCCO, C.; GRANDO, T.; MARTINS, V. D. Q.; JUNIOR, A. C. B.; CORRÊA, S. Transparência da gestão pública municipal: fatores explicativos do nível de transparência dos municípios de médio e grande porte do Rio Grande do Sul. **Revista Ambiente Contábil**, v. 10, n. 1, p. 139, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/2176-9036.2018v10n1ID12040>. Acesso em: 20 jun. 2022.

BROOKS, C. **Introductory econometrics for finance**. 2. ed., New York: Cambridge University Press, 2008. 674 p.

CALIXTO, L. Estudos de caso sobre custos ambientais: ênfase nos procedimentos metodológicos. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**, v. 10, n. 2, p. 87–109, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195416862005>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30–50, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 25 maio. 2021.

CAMPOS, S. de A. B. **Pandemia e corrupção no Brasil: achados do Tribunal de Contas da União**. 2023. 88 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2023. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/29399>. Acesso em: 27 abr. 2023.

CAPES. **Periódicos CAPES**. Ministério da Educação. 2022. Disponível em:

<https://www.periodicos.capes.gov.br>. Acesso em: 19 maio. 2022.

CELESTINO, E. J. M. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/25564>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global Right to Information Rating**. 2022a. Disponível em: <https://www.rti-rating.org/country-data/>. Acesso em: 29 maio. 2022.

CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY. **Global RTI Rating**. 2022b. Disponível em: <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/>. Acesso em: 29 maio. 2022.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. De; ALVES, M. do C. M. 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**, v. 1, n. 2, p. 42, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.18616/rdsd.v1i2>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CETIC.BR. **Painel TIC Covid-19**. São Paulo: CGI.br, 2022. Disponível em: <https://cetic.br/pt/pesquisa/tic-covid-19/analises/>. Acesso em: 26 maio. 2022.

CFA. **Conceitos variáveis IGM**. IGM. 2022. Disponível em: <https://igmexclusivo.cfa.org.br/conceitos/>. Acesso em: 6 set. 2022.

CGI.BR. **Resolução CGI.br/RES/2008/008/P**. Brasília: Comitê Gestor da Internet no Brasil. 2008. Disponível em: <https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2008/008/>. Acesso em: 20 jun. 2002.

CGI.BR. **Resolução CGI.br/RES/2017/031**. Brasília: Comitê Gestor da Internet no Brasil. 2017. Disponível em: <https://www.cgi.br/resolucoes/documento/2017/031/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CHEN, C.; HAN, Y. Following the money: The political determinants of E-fiscal transparency in US states. **Public Management Review**, v. 21, n. 5, p. 732–754, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1523451>. Acesso em: 3 maio. 2022.

CIFUENTES-FAURA, J. Transparency in Spanish Government in Times of Covid-19. **Public Integrity**, v. 24, n. 7, p. 644–653, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10999922.2021.1958562>. Acesso em: 27 abr. 2023.

CIRQUEIRA, J. C. **Transparência nas compras públicas municipais: uma análise nas aquisições de bens e serviços comuns nos municípios alagoanos**. 2019. 78 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Nacional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/4790>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B. Da; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma “dança dos sete véus”

incompleta? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 75, p. 235–260, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n75.73447>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMEL, N. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil**. 2021. 296 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Comunicação, Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/71347>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **A white paper**. Bruxelas. Disponível em: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf. Acesso em: 12 maio. 2022.

CONACI; WORLD BANK GROUP. **Diagnóstico Nacional do Controle Interno**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <https://conaci.org.br/wp-content/uploads/2023/06/Digital-Diagnostico-Nacional-do-Controle-Interno.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2023.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 12^a ed., Porto Alegre: AMGH, 2016.

CORDEIRO, L.; BALDINI SOARES, C. Revisão de escopo: potencialidades para a síntese de metodologias utilizadas em pesquisa primária qualitativa. **BIS. Boletim do Instituto de Saúde**, v. 20, n. 2, p. 37–43, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.52753/bis.2019.v20.34471>. Acesso em: 2 set. 2022.

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

CORRÊA, L. de A.; AZEVEDO, A. C. Transparência x contaminação: Iniciativas de governo aberto no contexto da pandemia de Covid-19. *In*: ENAPG 2022, Online. **Anais [...]**. Online: IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI, 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/0e139b17a92b2df7d6c3c840e51465fe.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

COSTA, G. M.; JÚNIOR, A. E. X.; RÊGO, T. de F.; MACÊDO, Á. F. P. De. Nível de Transparência dos Municípios de Médio Porte Brasileiros: um estudo sobre a relação dos indicadores socioeconômicos e demográficos. **Revista Interface**, v. 10, n. nov., p. 35–57, 2020. Disponível em: <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1160>. Acesso em: 30 maio. 2021.

COTA, W. Monitoring the number of COVID-19 cases and deaths in Brazil at municipal and federative units level. **SciELO Preprints**, p. 1–7, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.362>. Acesso em: 10 maio. 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de Pesquisa: Métodos qualitativos quantitativo e misto**. 3^a ed., Porto Alegre: Artmed, 2010. 296 p.

CRISTÓVAM, J. S. D. S.; HAHN, T. M. 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**, v. 16, n. 3, p. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2020.v16i3.4306>. Acesso em: 15 jul. 2021.

CRONBACH, L. J. Coefficient alpha and the internal structure of tests. **Psychometrika**, v. 16, n. 3, p. 297–334, 1951. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF02310555>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CRUZ, C. F. **Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros**. 2010. 140 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=172423. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. de S.; SILVA, L. M. Da; MACEDO, M. Á. da S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153–176, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M. Da; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 12, n. 3, p. 102–115, 2009. Disponível em: <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/86>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, G. J. L. Da; ZUCCOLOTTO, R. Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 25, n. 82, p. 1–21, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80149>. Acesso em: 20 jun. 2022.

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

CRUZ, T.; MICHENER, G.; ANDRETTI, B. Transparência interna: cumprimento e punição no processo orçamentário municipal brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 2, p. 357–377, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190362>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CRUZ, V. L. P. **Transparência da gestão executiva municipal: um estudo dos Portais eletrônicos como promotores da accountability**. 2017. 86 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/18272>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CUADRADO-BALLESTEROS, B. The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 265–277, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>. Acesso em: 30 maio. 2021.

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**, v. 33, n. 5, p. 571–586, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0894439314560849>. Acesso em: 13 maio. 2022.

CUCCINIELLO, M.; NASI, G. Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 13, p. 911–921, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>. Acesso em: 20 jun. 2022.

CUCCINIELLO, M.; PORUMBESCU, G. A.; GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. **Public Administration Review**, v. 77, n. 1, p. 32–44, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12685>. Acesso em: 29 maio. 2021.

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**, v. XX, n. 2, p. 624–634, 2020. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/ovi/oviste/vxxy2020i2p624-634.html>. Acesso em: 29 maio. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. **Revista da CGU**, v. 10, n. 16, p. 20, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v10i16.144>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CUNHA FILHO, M. C. **A Construção da Transparência Pública no Brasil: Análise da Elaboração e Implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019)**. 2019. 240 f. Tese (doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35673>. Acesso em: 10 maio. 2022.

CUNHA, M. A.; COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B. Da; CANTONI, S. L.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência governamental na federação brasileira: Resultados heterogêneos motivados por diferentes capacidades de TI. In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (org.). **TIC Governo Eletrônico 2015**. São Paulo: CGI.br, 2016. p. 75–82. Disponível em: http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf

DAHL, R. A. **Polyarchy: Participation and Opposition**. 1. ed., New Haven/London: Yale University Press, 1971.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. 2. ed., Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230 p.

DARYANTO, A. Tutorial on Heteroskedasticity using HeteroskedasticityV3 SPSS macro. **The Quantitative Methods for Psychology**, v. 16, n. 5, p. v8–v20, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.20982/tqmp.16.5.v008>. Acesso em: 28 maio. 2023.

DE RENZIO, P.; ANGEMI, D. Comrades or Culprits? Donor Engagement and Budget Transparency in Aid-Dependent Countries. **Public Administration and Development**, v. 32, n. 2, p. 167–180, 2012. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep14159>. Acesso em: 3 maio. 2022.

DIAS, L. N. da S.; AQUINO, A. C. B. De; SILVA, P. B. Da; ALBUQUERQUE, F. dos S. Terceirização de portais de transparência fiscal em prefeituras municipais. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 14, n. 91, p. e164383, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.164383>. Acesso em: 20 jun. 2022.

DIJKSTRA, T. K.; HENSELER, J. Consistent Partial Least Squares Path Modeling. **MIS Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 297–316, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.25300/MISQ/2015/39.2.02>. Acesso em: 17 ago. 2023.

DINIZ, G. M. **A gestão da informação dos municípios cearenses com suporte em um modelo de análise da transparência digital em portais eletrônicos**. 2015. 409 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas, Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Fortaleza, 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2945913. Acesso em: 20 jun. 2022.

DIÓGENES, J. R. A. **Transparência pública nas universidades federais brasileiras no contexto da pandemia da Covid-19**. 2021. 112 f. Dissertação (Mestrado) - Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/60694>. Acesso em: 3 maio. 2021.

DONATELLA, P.; HARALDSSON, M.; TAGESSON, T. Reporting on COVID-19 – or not? Annual report disclosure of the pandemic as a subsequent event. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 34, n. 6, p. 117–136, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-04-2021-0074>. Acesso em: 23 abr. 2023.

DRÈZE, J.; SEN, A. Democratic practice and social inequality in india. **Journal of Asian and African Studies**, v. 37, n. 2, p. 6–37, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/002190960203700202>. Acesso em: 20 jun. 2023.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57–74, 1989. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/258191>. Acesso em: 26 maio. 2022.

EMMERICH, G. E. Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. **Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial**, v. 2, n. 4, p. 67–90, 2004. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2159258>. Acesso em: 13 maio. 2022.

ENAP. **Regulamentação da LAI nos Municípios**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3065/1/REG_LAI_Módulo_2_final.pdf. Acesso em: 19 maio. 2022.

ENRIA, L.; WATERLOW, N.; ROGERS, N. T.; BRINDLE, H.; LAL, S.; EGGO, R. M.; LEES, S.; ROBERTS, C. H. 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. **Plos One**, v. 16, n. 2, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239247>. Acesso em: 29 maio. 2021.

FARO, A. C. M. e. Técnica Delphi na validação das intervenções de enfermagem. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 31, n. 2, p. 259–273, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0080-62341997000200008>. Acesso em: 28 ago. 2022.

FENNER, V. U. **Transparência pública municipal: análise das variáveis políticas e socioeconômicas determinantes**. 2020. 175 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas, Universidade Federal da Fronteira Sul, Cerro Largo, 2020. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/3968>. Acesso em: 30 maio. 2021.

FENNER, V. U.; SCHEID, L. L.; VISENTINI, M. S.; ROTTA, E. Fatores associados à transparência pública municipal: Um estudo regional no Rio Grande do Sul. **DRd - Desenvolvimento Regional em debate**, v. 9, p. 683–707, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.24302/drd.v9i0.2239>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FERNANDES, G. A. de A. L.; TEIXEIRA, M. A. C.; FERNANDES, I. F. de A. L.; ANGÉLICO, F. The failures of horizontal accountability at the subnational level: a perspective from the Global South. **Development in Practice**, v. 30, n. 5, p. 687–693, 2020 a. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09614524.2020.1773764>. Acesso em: 22 jun. 2022.

FERNANDES, J. U. J.; FERNANDES, M. J.; TEIXEIRA, P. R.; TORRES, R. C. L. De. **Direito Provisório e a Emergência do Coronavírus**. 1. ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020 b. 233 p.

FERREIRA, F. C. C. **Políticas de inclusão digital, governo eletrônico e práticas participativas: uma análise dos portais de e-gov da região metropolitana de Salvador (RMS)**. 2012. 166 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/7829>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FIELD, A. **Descobrendo a Estatística Usando o SPSS**. 2ª ed., Porto Alegre: Artmed, 2009.

FIRST, C.; COSTA, J. D. S.; BALDISSERA, J. F.; ASTA, D. D. A influência de variáveis socioeconômicas e contábeis no índice de transparência eletrônica dos maiores municípios brasileiros, após a lei de acesso à informação. *In: XI CONGRESSO ANPCONT 2017*, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte. Disponível em: <https://anpcont.org.br/pdf/2017/CPT646.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FILHO, G. A. L.; CRUZ, C. F.; SILVA, T. G.; NASCIMENTO, J. P. D. B. Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, p. 337–355, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75408>. Acesso em: 20 jun. 2022.

FIRJAN. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM)**. 2022. Disponível em: <https://firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 6 set. 2022.

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

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9827>. Acesso em: 25 maio. 2021.

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

FREITAS, A. L. P.; RODRIGUES, S. G. A avaliação da confiabilidade de questionários: uma análise utilizando o coeficiente alfa de Cronbach. *In*: XII SIMPEP 2005, Bauru. **Anais [...]**. Bauru. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.13140/2.1.3075.6808>. Acesso em: 11 maio. 2023.

FREY, J. G. A Relação entre a Transparência Digital e a Capacidade de TIC das Prefeituras Brasileiras. *In*: **TIC Governo Eletrônico 2019**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. p. 554p. Disponível em: http://www.cetic.br/media/docs/publicacoes/TIC_eGOV_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf

FUNG, A. Infotopia. **Politics & Society**, v. 41, n. 2, p. 183–212, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0032329213483107>. Acesso em: 20 maio. 2022.

FUNG, A.; GRAHAM, M.; WEIL, D. **Full Disclosure**. 1. ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9780521699617>. Acesso em: 13 maio. 2022.

FURTADO MOTA, B.; ALVES DINIZ, J.; DA COSTA SANTOS, L. A Estrutura Orçamentária como Determinante do Nível de Transparência Fiscal. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 20, n. 2, p. 293–313, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2017v20n2a7. Acesso em: 20 jun. 2022.

GALANTE, C. **Contribuição do controle interno para a transparência e integridade dos atos administrativos nas prefeituras dos municípios da AMOSC**. 2005. 152 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2005. Disponível em: http://www.bc.furb.br/docs/TE/2005/299339_1_1.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

GALLEGO-ÁLVAREZ, I.; RODRÍGUEZ-DOMÍNGUEZ, L.; GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M. Are determining factors of municipal E-government common to a worldwide municipal view? An intra-country comparison. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 4, p. 423–430, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.011>. Acesso em: 2 set. 2022.

GARGARELLA, R.; ROA, J. E. R. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. **MPIL Research Paper Series**, n. 2020–21, 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3623812>. Acesso em: 20 fev. 2021.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, J. C.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L. The impact of explanatory factors on a bidimensional model of transparency in Spanish local government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 154–165, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.010>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, J. C.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M. Measuring Local Government Transparency. Influence of Political Sign in Multidimensional Analysis. **Lex localis - Journal of Local Self-Government**, v. 15, n. 4, p. 889–917, 2017.

Disponível em: <http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/15.4.889-917%282017%29>. Acesso em: 18 maio. 2022.

GIANNOTTI, J. D. G.; PACKER, I. U.; MERCADANTE, M. E. Z. Meta-análise para estimativas de correlação genética entre pesos ao nascer e desmama de bovinos. **Scientia Agricola**, v. 59, n. 3, p. 435–440, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-90162002000300004>. Acesso em: 6 maio. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2002. 176 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GODÍNEZ-TERRONES, J. D. J. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos: el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012. **Íconos - Revista de Ciencias Sociales**, v. XXIII, n. 65, p. 93–113, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3781>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. *In: X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2005*, Santiago, Chile. **Anais [...]**. Santiago, Chile. p. 18–21.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G. Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? **Policy & Internet**, v. 2, n. 1, p. 4–34, 2010. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.2202/1944-2866.1024>. Acesso em: 3 maio. 2022.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; JOHN, P.; MEIJER, A. J.; WORTHY, B. Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. **Journal of Behavioral Public Administration**, v. 2, n. 1, p. 1–10, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.30636/jbpa.12.34>. Acesso em: 29 maio. 2021.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; MEIJER, A. J. Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 137–157, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; PIOTROWSKI, S. J.; VAN RYZIN, G. G. Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 101497, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101497>. Acesso em: 20 jun. 2022.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; PORUMBESCU, G.; HONG, B.; IM, T. The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross-National Comparative Experiment. **Public Administration Review**, v. 73, n. 4, p. 575–586, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12047>. Acesso em: 10 maio. 2022.

GRIMMELIKHUIJSEN, S. G.; WELCH, E. W. Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. **Public Administration Review**, v. 72, n. 4, p. 562–571, 2012. Disponível em:

<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>. Acesso em: 13 maio. 2022.

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

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

GUALAZZI, G. A. S.; SANTOS, G. S.; CAMPOS, F. C. De. Avaliação da qualidade da informação em empresa de projetos e serviços de TI. **Perspectivas em Ciências Tecnológicas**, v. 2, n. 2, p. 21–38, 2013. Disponível em: <https://fatece.edu.br/arquivos/arquivos-revistas/perspectiva/volume2/2.pdf>. Acesso em: 1 set. 2022.

GUILLAMÓN, M.-D.; BASTIDA, F.; BENITO, B. The Determinants of Local Government's Financial Transparency. **Local Government Studies**, v. 37, n. 4, p. 391–406, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>. Acesso em: 3 maio. 2022.

GUILLAMÓN, M.-D.; RÍOS, A.-M.; GESUELE, B.; METALLO, C. Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 460–471, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2016.06.005>. Acesso em: 2 set. 2022.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5. ed., Porto Alegre: AMGH, 2011. 918 p.

HAIR, J. F.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L. **Análise multivariada de dados**. 6ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2009. 682 p.

HAK, T.; VAN RHEE, H.; SUURMOND, R. How to Interpret Results of Meta-Analysis. **SSRN Electronic Journal**, n. March 2016, p. 1–21, 2016. Disponível em: <http://10.0.8.91/ssrn.3241367>. Acesso em: 4 maio. 2023.

HALACHMI, A.; GREILING, D. Transparency, E-Government, and Accountability. **Public Performance & Management Review**, v. 36, n. 4, p. 572–584, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360404>. Acesso em: 30 maio. 2021.

HAWES, J. O.; RAWLINS, B.; PLOWMAN, K. D. Transparency and City Government Communications. **Public Relations Journal**, v. 9, n. 3, 2015. Disponível em: <http://www.prsa.org/Intelligence/PRJournal/Vol9/No3/>. Acesso em: 20 abr. 2022.

HEALD, D. Transparency as an Instrumental Value. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006 a. p. 59–73.

HEALD, D. Varieties of transparency. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The**

Key to Better Governance? New York: Oxford University Press, 2006 b. p. 25–43.

HEALD, D. Why is transparency about public expenditure so elusive? **International Review of Administrative Sciences**, v. 78, n. 1, p. 30–49, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852311429931>. Acesso em: 25 maio. 2021.

HEALD, D. Transparency-generated trust: The problematic theorization of public audit. **Financial Accountability & Management**, v. 34, n. 4, p. 317–335, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faam.12175>. Acesso em: 29 maio. 2021.

HEALD, D.; HODGES, R. The accounting, budgeting and fiscal impact of COVID-19 on the United Kingdom. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 32, n. 5, p. 785–795, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0121>. Acesso em: 29 maio. 2021.

HEISE, A.; NAUMANN, F. Integrating open government data with stratosphere for more transparency. **Journal of Web Semantics**, v. 14, p. 45–56, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.websem.2012.02.002>. Acesso em: 20 jun. 2022.

HERMAN, F.; MARQUES, F. P. J.; MIOLA, E. What factors influence the quality of local governments' digital transparency? Evidence from the Brazilian case. **Opinião Pública**, v. 28, n. 3, p. 857–884, 2022. Disponível em: <http://doi.org/10.1590/1807-01912022283857>. Acesso em: 25 abr. 2023.

HERMANY, R.; BOLESINA, I. Poder local e a Lei de Acesso à Informação nos executivos municipais do Rio Grande do Sul. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 17, n. 111, p. 63, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2015v17e111-1108>. Acesso em: 20 jun. 2022.

HERNÁNDEZ, O. N. L.; DURÁN, C. A. G. Acceso a la información, transparencia y accountability societal durante la pandemia por la Covid-19 en estados del noreste de México. *In*: SIRGO, L. E. R.; RODRÍGUEZ, V. M. M. (org.). **Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública**. Cd. Victor ed., Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2022. p. 73–94. Disponível em: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/645000/Estudio_Inteligencia_financiera_y_combate_a_la_corrupcion.pdf

HOFFMAN, A. J. Linking Organizational and Field-Level Analyses. **Organization & Environment**, v. 14, n. 2, p. 133–156, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1086026601142001>. Acesso em: 2 maio. 2023.

HOLMSTRÖM, B. Moral Hazard and Observability. **The Bell Journal of Economics**, v. 10, n. 1, p. 74, 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3003320>. Acesso em: 20 maio. 2023.
HOOD, C. Transparency in Historical Perspective. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006 a. p. 3–23.

HOOD, C. Beyond Exchanging First Principles? Some Closing Comments. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006 b. p. 211–225.

HOOD, C. What happens when transparency meets blame-avoidance? **Public Management Review**, v. 9, n. 2, p. 191–210, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>. Acesso em: 30 maio. 2021.

HOOD, C. Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? **West European Politics**, v. 33, n. 5, p. 989–1009, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>. Acesso em: 20 jun. 2022.

HUANG, S. J.; WU, M. S.; CHEN, L. W. Critical success factors in aligning IT and business objectives: A Delphi study. **Total Quality Management and Business Excellence**, v. 24, n. 9–10, p. 1219–1240, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14783363.2011.637785>. Acesso em: 28 ago. 2022.

IACOBUCCI, G. Covid-19: Government has spent billions on contracts with little transparency, watchdog says. **BMJ**, v. 371, n. November, p. m4474, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.m4474>. Acesso em: 29 maio. 2021.

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2014**. MUNIC. 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=publicacoes>. Acesso em: 19 maio. 2022.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2019**. MUNIC. 2019a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466&t=destaques>. Acesso em: 15 maio. 2022.

IBGE. **Perfil dos Estados Brasileiros 2019**. ESTADIC. 2019b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html>. Acesso em: 26 maio. 2022.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2020**. Munic. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466&t=destaques>. Acesso em: 15 maio. 2022.

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

IBM CORP. **IBM SPSS Statistics for Windows**. Armonk, NY IBM Corp, 2019.

IBM CORP. **IBM SPSS Statistics for Mac**. Armonk, NY IBM Corp, 2023.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X). Acesso em: 1 set. 2022.

JIMÉNEZ, J. L.; ALBALATE, D. Transparency and local government corruption: what does lack of transparency hide? **European Journal of Government and Economics**, v. 7, n. 2, p. 106–122, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.17979/ejge.2018.7.2.4509>. Acesso em: 30 maio. 2021.

JORGE, S. M.; SÁ, P. M.; PATTARO, A. F.; LOURENÇO, R. P. Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. *In: CONFERENCE: 13TH CIGAR CONFERENCE 2011*, Ghent, Belgium. **Anais [...]**. Ghent, Belgium. Disponível em: <https://www.cigar-network.net/publications/journals>. Acesso em: 20 jun. 2022.

JURUENA, C. G. **O dever de informação em contratações públicas nos portais da transparência: um estudo a partir dos sítios oficiais do poder executivo dos municípios do Vale do Rio Pardo**. 2017. 171 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/1604>. Acesso em: 20 jun. 2022.

KANG, H.; CHEN, G. Can better financial conditions lead to more fiscal transparency? Evidence from municipalities in California. **Local Government Studies**, p. 1–21, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2021.1919634>. Acesso em: 18 maio. 2023.

KANT, I. **À paz perpétua: Um projeto filosófico**. 1ª ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2020. 91 p.

KASYMOVA, J.; FERREIRA, M. A. M.; PIOTROWSKI, S. J. Do Open Data Initiatives Promote and Sustain Transparency? A Comparative Analysis of Open Budget Portals in Developing Countries. *In: ZHANG, J.; LUNA-REYES, L.; PARDO, T.; SAYOGO, D. (org.). Information, Models, and Sustainability. Public Administration and Information Technology*. Switzerland: Springer International Publishing, 2016. v. 20. p. 137–155. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-25439-5_7

KING, G. Replicação, Replicação. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, p. 382–401, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v6i2.44206>. Acesso em: 11 maio. 2023.

KLEIN, C. R.; FREIRE, F. de S. Uma análise comparativa dos indicadores de transparência aplicados no Brasil. **Revista Contemporânea**, v. 3, n. 5, p. 4037–4068, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.56083/RCV3N5-031>. Acesso em: 29 jun. 2023.

KOHLER, J. C.; 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**, v. 13, n. 1, p. 58, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s40545-020-00256-w>. Acesso em: 29 maio. 2021.

KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: An Introduction to Its Methodology**. 2ª ed., Thousand Oaks, California: Sage P, 2004.

KUBAK, M.; NEMEC, P.; VOLOŠIN, M. On the Competition and Transparency in Public Procurement During COVID-19 Pandemic in European Union. **SSRN**, 2021. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3812924>. Acesso em: 29 maio. 2021.

LEAL, A. de S.; SILVEIRA, P. T. de S. da S.; MACIEL, L. Y. O.; MACIEL, M. de N. O. Análise da Performance Orçamentária, Financeira e Patrimonial dos Municípios Paraenses nos Anos de 2015 e 2016. *In: XVI CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE 2019*, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo. p. 1–21. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/19UspInternational/ArtigosDownload/1804.pdf>.

Acesso em: 20 jun. 2022.

LEAL, M. V. S.; SILVA, G. D.; NOSSA, S. N. Efeito dos Gastos com Tecnologia da Informação na Transparência Fiscal dos Municípios Brasileiros. *In: ANAIS DO XLIV ENCONTRO DA ANPAD - ENANPAD 2020, Anais [...].* [s.l.: s.n.]. Disponível em: http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjc3NDA=. Acesso em: 20 jun. 2022.

LIBBY, R.; BLOOMFIELD, R.; NELSON, M. W. Experimental research in financial accounting. **Accounting, Organizations and Society**, v. 27, n. 8, p. 775–810, 2002. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00011-3](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00011-3). Acesso em: 3 maio. 2023.

LIMA, C. C. P.; BRANDÃO, P. D. M. Transparência no Campo da Administração Pública: um estudo na produção científica dos programas de pós-graduação brasileiros. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.162>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LIMA, D. V. De; DRIEMEYER WILBERT, M.; GOMES DE ARAÚJO JÚNIOR, J.; REICHERT, E. A.; RIBEIRO DE CASTRO, A. Observatório Covid-Prev: contribuição para a transparência e accountability na gestão pública em tempos de pandemia. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 20, n. Iii, p. 1–23, 2021 a. Disponível em: <https://doi.org/10.16930/2237-766220213199>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LIMA, L. C. da C.; GONÇALVES, A. F.; REI, F. C. F.; LIMA, C. B. de C. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, p. 168–187, 2021 b. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LIPSEY, M. W.; WILSON, D. B. **Practical Meta Analysis Overview**. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2001.

LÖFFLER, E. Governance: die neue generation von staats-und verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212–215, 2001. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24226105>. Acesso em: 12 maio. 2022.

LOPES, G. B.; VALADARES, J. L.; AZEVEDO, R. R. De; LEROY, R. S. D. Determinantes da Transparência Municipal em Minas Gerais: Análise com Base na Lei de Acesso à Informação. **Pensar Contábil**, v. 22, n. 79, p. 39–49, 2020. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/3599/2721>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LOURENÇO, R. P.; PIOTROWSKI, S. J.; INGRAMS, A. Open data driven public accountability. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 1, p. 42–57, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0050>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LUI, L.; ALBERT, C. E.; SANTOS, R. M. Dos; VIEIRA, L. da C. Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 19, p. 1–13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00319>. Acesso em: 1 set. 2022.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. Da. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 3, p. 413–432, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>. Acesso em: 20 jun. 2022.

LYRIO, M. V. L. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos subnacionais brasileiro e espanhol**. 2016. 295 f. Tese (doutorado) - Programa de pós-graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/167795>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MACHADO, L. N.; ORTIZ, M. S. P.; SILVA, T. A. B. Da; BELLIX, L. Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 246–259, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.361>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MACHADO, V. N. **Fatores explicativos do nível de evidenciação nas páginas eletrônicas de municípios do sul do Brasil**. 2013. 1–95 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2013. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/4003>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MALIN, A. M. B.; ALVES, T. D. S.; QUINTSLR, M. M. M.; MACHADO, L. N.; LOPES, B. D. C. M.; MOREIRA, D. L. D. J.; GOMES, J. C. Covid-19: acesso à informação pública no Brasil – Relatório de Pesquisa. **Liinc em Revista**, v. 16, n. 2, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18617/liinc.v16i2.5370>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MANOEL, G. T. **Relação de variáveis socioeconômicas, contábeis e de controle social com os níveis de transparência dos municípios do sul e sudeste do Brasil**. 2019. 90 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Contabilidade, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2019. Disponível em: <http://tede.unioeste.br/handle/tede/5393>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARGETTS, H. Transparency and Digital Government. *In*: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006. p. 197–210.

MARIA, M. M. L. **Transparência Fiscal nos municípios : uma análise das causas das variações em 48 municípios brasileiros**. 2019. 95 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/11113>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARINI, C.; MARTINS, H. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2004, Madrid. **Anais [...]**. Madrid. Disponível em: https://www.academia.edu/download/31111419/.._imgs_noticias_artigosCESG_artigo_nara.p

df. Acesso em: 12 maio. 2022.

MARINO, P. de B. L. P.; SUCUPIRA, G. I. C. S.; SIQUEIRA, W. R. De; BERMEJO, P. H. de S. Public Transparency in the Brazilian Context: An Integrative Review. *In: (Springer Cham, Org.) LECTURE NOTES IN BUSINESS INFORMATION PROCESSING 2017*, Switzerland. **Anais [...]**. Switzerland. p. 261–274. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-65930-5_22. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARIZ, J. P. da S.; VALENTIM, M. do S.; DUDA, E. do N.; LOPES, S. D.; ARAÚJO, S. B. De. Transparência Ativa no Governo do Estado do Rio Grande do Norte durante a Pandemia de Covid-19. *In: ENAPG 2022*, Online. **Anais [...]**. Online: IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI, 2022. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/be7485be5b6eb3690efcbc9e95e8f15a.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2023.

MAROCO, J. **Análise Estatística - Com utilização do SPSS**. 5ª ed., Pero Pinheiro, Portugal: Editora Report Number, 2011. 826 p.

MAROCO, J.; GARCIA-MARQUES, T. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? **Laboratório de Psicologia**, v. 4, n. 1, p. 65–90, 2006. Disponível em: <http://publicacoes.ispa.pt/index.php/lp/article/viewFile/763/706>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MARQUES, S. B. S. da S. **Transparência nos Pequenos Municípios do Rio Grande do Sul: Um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRD e da LAI**. 2014. 85 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3958/Simone B.S.Marques.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MATA, R. S. Da. Influência de variáveis ambientais no nível de transparência das contratações emergenciais no combate à COVID-19. **Revista Admpg**, v. 12, p. 1–10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/Admpg.v.12.21134.009>. Acesso em: 23 abr. 2023.

MATA, R. S. Da; MUNIZ, J. M. B. Transparência dos municípios mais populosos do estado do Espírito Santo sobre contratações emergenciais no combate à Covid-19. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO 2020*, Online. **Anais [...]**. Online: X, 2020. Disponível em: https://admpg.com.br/2020/anais/arquivos/07302020_190706_5f2349b24ca90.pdf. Acesso em: 3 maio. 2022.

MATHIBA, G. Corruption, Public Sector Procurement and COVID-19 in South Africa: Negotiating the New Normal. **Journal of Public Administration** •, v. 55, n. 4, p. 1–4, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10520/ejc-jpad-v55-n4-a5>. Acesso em: 29 maio. 2021.

MATIAS-PEREIRA, J. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 1, p. 61–82, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à

Informação no Brasil. **GIGAPP Estudos/Working Papers**, v. 2, n. 33, p. 1–21, 2014. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/56>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEDEIROS, I. L.; VIEIRA, A.; BRAVIANO, G.; GONÇALVES, B. S. Systematic Review and Bibliometrics facilitated by a Canvas for information visualization. **InfoDesign - Brazilian Journal of Information Design**, v. 12, n. 1, p. 93–110, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.51358/id.v12i1.341>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEIJER, A. J. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255–269, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEIJER, A. J. Understanding the Complex Dynamics of Transparency. **Public Administration Review**, v. 73, n. 3, p. 429–439, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.12032>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MEIJER, A. J. Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in The Netherlands. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 3, p. 189–199, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.934837>. Acesso em: 16 maio. 2022.

MELÉNDEZ, C. C.; LÓPEZ, O. D. V. La transparencia activa durante la pandemia de Covid-19. **Revista Española de la Transparencia**, n. 15, p. 279–311, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.51915/ret.205>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MELO, D. A. **Transparência da Informação Pública: uma Avaliação de Sítios Eletrônicos de Universidades Federais Brasileiras**. 2019. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/9599>. Acesso em: 20 maio. 2022.

MICHENER, G. Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. **World Development**, v. 74, p. 184–196, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>. Acesso em: 2 ago. 2022.

MICHENER, G.; BERSCH, K. **Conceptualizing the Quality of Transparency** (A. Schedler, Org.) **Committee on Concepts and Methods Working Paper Series**. Mexico City. Disponível em: <https://www.concepts-methods.org>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 610–629, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170289>. Acesso em: 2 jun. 2021.

MICHENER, G.; NICTER, S. **Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros**. Apresentado para a Controladoria Geral da União, relativo ao Marco 1, Compromisso 11 (diagnóstico da LAI nos municípios), Open Government Partnership. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/aogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-11-docs/diagnostico-lai>

municipal-determinantes-michener_nichter-fgv-ptp.pdf.

MICHENER, G.; NICHTER, S. Local compliance with national transparency legislation. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 101659, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101659>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Compate à Corrupção**. Ranking Nacional da Transparência. 2022. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MITCHELL, R. B. Transparency for governance: The mechanisms and effectiveness of disclosure-based and education-based transparency policies. **Ecological Economics**, v. 70, n. 11, p. 1882–1890, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2011.03.006>. Acesso em: 20 jun. 2021.

MOON, M. J. Fighting COVID-19 with Agility, Transparency, and Participation: Wicked Policy Problems and New Governance Challenges. **Public Administration Review**, v. 80, n. 4, p. 651–656, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13214>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MORAES, N. R. De. **Internet, prestação de contas e transparência na gestão pública municipal**. 2012. 266 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/13014>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MOURA, E. A. da C.; CARVALHO, A. O. De. O dever de transparência administrativa, o direito fundamental de acesso à informação e a pandemia de Covid-19: análise das restrições da Medida Provisória nº 928 à luz das ADIs 6.347, 6.351 e 6.353 pelo Supremo Tribunal Federal. **Revista Jurídica Unicritiba**, v. 5, n. 72, p. 285–309, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26668/revistajur.2316-753X.v5i72.5157>. Acesso em: 27 abr. 2023.

MÜLLER, A. P. **Transparência na gestão pública municipal: uma avaliação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul**. 2021. 133 f. Dissertação (mestrado) - Pós-Graduação em Administração Pública, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2021. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/22188>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MÜLLER, A. P.; PINTO, N. G. M. Transparência e COVID-19: uma análise das informações disponibilizadas em relação à pandemia nos municípios gaúchos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v12i1.7637>. Acesso em: 6 maio. 2022.

MUÑOZ, L. A.; BOLÍVAR, M. P. R.; HERNÁNDEZ, A. M. L. Transparency in Governments : A Meta-Analytic Review of Incentives for Digital Versus Hard-Copy Public Financial Disclosures. **American Review of Public Administration**, p. 1–34, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074016629008>. Acesso em: 2 set. 2022.

NASCIMENTO, L. P. Do. **A Transparência dos Portais Brasileiros de Transparência Pública: Um Estudo de Três Casos**. 2011. 186 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Sistemas e Computação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:

http://www.institutoapoar.org.br/imagens/bibliotecas/A_Transparencia_dos_Portais_Brasileiros_de_Transparencia_Publica.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

NASCIMENTO, P. Transparência nos Municípios Brasileiros: uma análise do fator desenvolvimento. **Revista da CGU**, v. 12, n. 21, p. 13, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i21.182>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NEBOT, C. P.; BENEYTO, G. P. La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 330–342, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.322>. Acesso em: 25 maio. 2021.

NETO, J. S.; CARVALHO, L. E. M. De. A avaliação da governança de TI da administração pública sob a ótica dos princípios da governança corporativa. **Revista do Serviço Público**, n. 3, p. 345–374, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71.i0.4426>. Acesso em: 10 maio. 2022.

NEUMAN, L. **Enforcement models: Content and context. Communication for governance and accountability programme (CommGAP): The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank**. Washington, D.C. Disponível em: https://foiadvocates.net/wp-content/uploads/Publication_WBI_EnforcementModels.pdf.

NEVES, A. C. Das; DINIZ, J. A.; MARTINS, V. G. Determinantes socioeconômicos da transparência fiscal. *In: XV CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE 2015*, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo. p. 1–15. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/296.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

NUNES, G. S. D. F. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da Região Sul do Brasil**. 2013. 162 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação de Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/123151>. Acesso em: 20 jun. 2022.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 8 jul. 2021.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION). **OECD Best Practices for Budget Transparency**. Paris. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best Practices Budget Transparency - complete with cover page.pdf>. Acesso em: 12 maio. 2022.

OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION). Transparency and accountability for effective development. *In: Making Development Co-operation More Effective*. 1ª ed., Paris: OECD, 2016. p. 170. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-more-effective_9789264266261-en#page101

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

OLETO, R. R. Percepção da qualidade da informação. **Ciência da Informação**, v. 35, n. 1, p. 57–62, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-19652006000100007>. Acesso em: 15 maio. 2022.

OLIVEIRA, D. J. S. **Governo aberto: análise de políticas públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração**. 2020. 304 f. Tese (doutorado) - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/32866>. Acesso em: 15 maio. 2022.

OLIVEIRA, A. C. De. **Transparência passiva nos pequenos municípios brasileiros: resultados e determinantes**. 2016. 37 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), Universidade Federal de Viçosa, Florestal, 2016. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/11712>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OLIVEIRA, J. D. De. **Os Olhares se cruzam? Um estudo à luz da Transparência Pública sobre a divulgação das informações, o julgamento da qualidade das contas públicas e a presença de controle interno nos municípios do Estado do Paraná**. 2017. 77 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/48883>. Acesso em: 20 jun. 2022.

OLIVEIRA, M. G. C. de B.; RODRIGUES, K. F. Transparência em Compras Públicas no âmbito local no Brasil. In: MOHALLEM, M. F.; RAGAZZO, C. E. J. (org.). **Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017. p. 95–124. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/18167>

OLIVER, R. W. **What is Transparency?** 1ª ed., New York: McGraw-Hill, 2004. 97 p.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Transparência COVID-19 3.0**. 2021. Disponível em: <https://transparenciacovid19.ok.org.br>. Acesso em: 3 maio. 2022.

OTT, K.; MAČKIĆ, V.; BRONIĆ, M. Budget Transparency of Local Governments: The Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia. **Drustvena istrazivanja**, v. 27, n. 4, p. 629–647, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.5559/di.27.4.03>. Acesso em: 29 maio. 2021.

OZTOPRAK, A. A.; RUIJER, E. Variants of transparency: an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. **Local Government Studies**, v. 42, n. 4, p. 536–556, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2016.1154845>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PACAS, F. G. R. La respuesta política al COVID-19 en Centroamérica: El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. **Realidad y Reflexión**, v. 1, n. 55, p. 59–76, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.5377/ryr.v1i55.14413>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PADEIRO, M.; BUENO-LARRAZ, B.; FREITAS, Â. Local governments' use of social media during the COVID-19 pandemic: The case of Portugal. **Government Information Quarterly**, v. 38, n. 4, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101620>. Acesso em: 23 maio. 2023.

PAINES, A. de T.; AGUIAR, M. R. V. De; PINTO, N. G. M. Governance In Public Sector According To IFAC: An Analysis Of The Federal Institutes In The Southern Region Of Brazil. *Nucleus*, v. 15, n. 1, p. 351–366, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3738/1982.2278.2943>. Acesso em: 12 maio. 2022.

PAIVA, C. P. R. De; ZUCCOLOTTO, R. Índice de Transparência Fiscal das Contas Públicas dos Municípios Obtidos em Meios Eletrônicos de Acesso Público. *In: XXXIII ENCONTRO DA ANPAD 2009*, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo. p. 1–15. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS332.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PALACIOS, H. A. R. **Aplicación del principio de transparencia en la modalidad de contratación directa a partir de la declaratoria de urgencia manifiesta en el municipio de Medellín en el año 2020**. 2022. 35 f. Trabajo de Grado - Magister en Derecho, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 2022. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11912/10594>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PALMEIRA, A. B. V.; OLIVEIRA, E. S. De. Autonomia fiscal como determinante da transparência pública nos municípios brasileiros. *In: XV CONGRESSO ANPCONT 2021*, Online. *Anais [...]*. Online. Disponível em: https://anpcont.org.br/wp-content/uploads/2022/05/80_merged.pdf. Acesso em: 20 jun. 2022.

PAPENFUSS, U.; SCHAEFER, C. Improving public accountability by aligning reporting to organizational changes in public service provision. *International Review of Administrative Sciences*, v. 76, n. 3, p. 555–576, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0020852310372451>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PASCOALOTO, F. F. **As práticas de transparência na execução orçamentária em Municípios da Região Metropolitana do Estado de São Paulo**. 2017. 98 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis e Atuariais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20864>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PEREIRA, J. P. do N.; PEREIRA, D. M. V. G.; MORAIS, J. J. da S. Determinantes da Transparência Pública nos Municípios Brasileiros: um estudo sobre a relação entre o Índice de Desenvolvimento Humano e a Escala Brasil Transparente. *In: XVII CONGRESSO USP DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA EM CONTABILIDADE 2020*, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/20UspInternational/ArtigosDownload/2633.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PEREIRA, M. A. F. **Transparência governamental, desigualdade de renda e desenvolvimento econômico do Ceará**. 2017. 36 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/25994>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PETERS, M. D. J.; GODFREY, C. M.; KHALIL, H.; MCINERNEY, P.; PARKER, D.; SOARES, C. B. Guidance for conducting systematic scoping reviews. *International Journal of Evidence-Based Healthcare*, v. 13, n. 3, p. 141–146, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1097/xeb.000000000000050>. Acesso em: 20 out. 2022.

PIÑA, G.; AVELLANEDA, C. Central Government Strategies to Promote Local Governments' Transparency: Guidance or Enforcement? **Public Performance & Management Review**, v. 42, n. 2, p. 357–382, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1462215>. Acesso em: 20 ago. 2022.

PINA, V.; TORRES, L.; ROYO, S. E-government evolution in EU local governments: a comparative perspective. **Online Information Review**, v. 33, n. 6, p. 1137–1168, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/14684520911011052>. Acesso em: 13 maio. 2022.

PINHEIRO, R.; MELO, R.; CAVALCANTE, R.; VIOTTO, R.; CORREA, D. Transparência ativa da gestão dos gastos com saúde pública das capitais brasileiras no contexto da Covid-19. **Revista de Governança Corporativa**, v. 9, 2022. Disponível em: <https://www.rgc.org.br/Journals/article/view/105>. Acesso em: 10 jul. 2022.

PINHO, J. A. G. De. Accountability em Portais Estaduais e Municipais no Brasil: Realidades Distantes das Promessas. In: ENAPG 2006, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG213-TC.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PINHO, J. A. G. De; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability : já podemos traduzi-la para o português? v. 43, n. 6, p. 1343–1368, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g3xgtqkwFJS93RSnHFTsPDN/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 maio. 2021.

PINHO, J. A. G. De; SACRAMENTO, A. R. S.; RAUPP, F. M.; AMARAL, M. S. Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da COVID-19. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 260–274, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.330>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PINTO FILHO, J.; FINGER, A. B.; PINTO, I. M. B. S. Acesso à informação: traçando um panorama da lei 12.527/2011 a partir de uma revisão sistemática de literatura. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 18, n. 3, p. 131–156, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.25112/rgd.v18i3.2359>. Acesso em: 20 out. 2022.

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

PIOTROWSKI, S. J.; ZHANG, Y.; LIN, W.; YU, W. Key Issues for Implementation of Chinese Open Government Information Regulations. **Public Administration Review**, v. 69, p. S129–S135, 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40469083>. Acesso em: 20 abr. 2022.

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

PIPPIN, S. E. **An analysis of the impact of tax systems on income distribution, poverty, and human well-being: evidence from cross-country comparisons**. 2006. 181 f. Dissertation in Business Administration (Accounting) - Doctor of Philosophy, Graduate Faculty of Texas Tech University, Texas, 2006. Disponível em: <http://hdl.handle.net/2346/1151>. Acesso em: 10 maio. 2023.

PIRES, P. A. da S. **Transparência da Gestão Municipal em Portais Eletrônicos: mensuração com o uso da Teoria de Resposta ao Item**. 2019. 162 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215722>. Acesso em: 20 jun. 2022.

POLÍCIA FEDERAL. **Polícia Federal completa mais de 100 operações contra fraudes relacionadas às ações de enfrentamento à pandemia**. Divisão de Comunicação Social PF. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2021/07/policia-federal-completa-mais-de-100-operacoes-contras-fraudes-relacionadas-as-acoes-de-enfrentamento-a-pandemia>. Acesso em: 4 maio. 2022.

POMEROY, B.; THORNTON, D. B. Meta-analysis and the Accounting Literature: The Case of Audit Committee Independence and Financial Reporting Quality. **European Accounting Review**, v. 17, n. 2, p. 305–330, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09638180701819832>. Acesso em: 20 jun. 2021.

POSSAMAI, A. J.; SCHINDLER, E. Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI) nos municípios gaúchos: fatores associados. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 45, n. 1, p. 71–86, 2017. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/view/3988>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 2, p. 27–48, 2014. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/43284930>. Acesso em: 16 maio. 2022.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras**. 2004. 180 f. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/2432>. Acesso em: 20 jun. 2022.

PRADO, O.; RIBEIRO, M. M.; DINIZ, E. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: PINHO, J. A. G. De (org.). **Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas**. Salvador: EDUFBA, 2012. p. 15–42.

PRAMIYANTI, A.; MAYANGSARI, I. D.; NURAENI, R.; FIRDAUS, Y. D. Public perception on transparency and trust in government information released during the COVID-19 pandemic. **Asian Journal for Public Opinion Research**, v. 8, n. 3, p. 351–376, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.15206/ajpor.2020.8.3.351>. Acesso em: 29 maio. 2021.

PRAT, A. The More Closely we are Watched, the Better we Behave? In: HOOD, C.; HEALD, D. (org.). **Transparency: The Key to Better Governance?** New York: Oxford University Press, 2006. p. 91–103.

PRECINOTTO, A. **Transparência de dispensas de licitação em situações de emergência nacional**. 2021. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia; Administração e Contabilidade, USP, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-19112021-120551/en.php>. Acesso em: 3 maio. 2022.

PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; MEIRELLES, F. de S. O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e smart city. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 630–649, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612170582>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RABÊLO, F. N. T. B.; TORRES, F. J. V.; SILVA, M. D. de O. P. Da; SILVA, W. A. de O. e; COSTA, J. M. Da. Transparência Ativa: Análise dos Portais Eletrônicos das Prefeituras Municipais da Paraíba no ano de 2018. *In*: X CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE 2019, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro. p. 1–15. Disponível em: <http://adcont.net/index.php/adcont/adcont2019/paper/view/3493>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RAMOS, E. M. dos S. R. Acesso à Informação em Tempos de Pandemia: Uma Análise em Municípios Fluminenses. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 7, n. 3, p. 69–88, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.20401/rasi.7.3.499>. Acesso em: 3 maio. 2022.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *In*: BEUREN, I. M. (org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2006. p. 76–97.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. De. Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. **Revista de Administração**, v. 48, n. 4, p. 770–782, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5700/rausp1120>. Acesso em: 30 jun. 2021.

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. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3725–3739, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v14i39.3253>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. De. Websites dos Poderes Executivos Estaduais e as Contratações Emergenciais em Meio à Pandemia da Covid-19: Há Tecnologia, mas Falta Transparência. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 416–428, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. De. Avaliação da transparência e dados sobre a pandemia do Covid-19: uma análise dos portais eletrônicos das capitais dos estados brasileiros. **Revista Meta: Avaliação**, v. 14, n. 42, p. 218–236, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v14i42.3629>. Acesso em: 3 maio. 2022.

RAUPP, F. M.; SACRAMENTO, A. R. S. A contribuição dos portais eletrônicos estaduais para a transparência do processo de vacinação contra a Covid-19 no Brasil. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, v. 20, p. e3208, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.16930/2237-766220213208>. Acesso em: 3 maio. 2022.

RAUPP, F. M.; SACRAMENTO, A. R. S.; SANTOS, R. C. N.; PINHO, J. A. G. De. Índice de transparência da vacinação contra a COVID-19 no Brasil: Um estudo à luz da realidade empírica das capitais brasileiras. **Teoria e Prática em Administração**, v. 11, n. especial, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2238-104X.2021v11nespecial.57849>. Acesso

em: 20 jun. 2022.

RÊGO, H. de O. **Transparência e Accountability em Portais Brasileiros**. 2021. 122 f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/21446>. Acesso em: 3 maio. 2022.

REIS, R. N. C. Dos; ALCANTARA, K. F.; LUCENA, B. R. D. Avaliação da transparência ativa nos portais eletrônicos estaduais no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista Valore**, v. 8, n. e-8007, p. 1–20, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22408/reva8020231063e-8007>. Acesso em: 27 abr. 2023.

REIS, H. da C. **A transparência nas demonstrações contábeis de uma administração municipal: um estudo de caso**. 1988. 163 f. Dissertação (mestrado) - ISEC, FGV, Rio de Janeiro, 1988. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/9154>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RIBEIRO, J. A.; SCAPENS, R. W. Institutional theories in management accounting change. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 3, n. 2, p. 94–111, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/11766090610670640>. Acesso em: 2 maio. 2023.

RODRIGUES, G. M.; GERALDES, E.; KAYA, G. T. Impactos da pandemia da Covid-19 nas Leis de Acesso à Informação no Brasil e no mundo. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 14, n. 2, p. 420–439, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.26512/rici.v14.n2.2021.34663>. Acesso em: 20 jun. 2022.

RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 237–253, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>. Acesso em: 20 maio. 2023.

RODRIGUES, R. V.; SILVA, L. F.; BOECHAT, G.; COLI, H.; CARVALHO, D. C. B. De. Transparency on COVID-19 pandemic: an evaluation of Brazilian municipalities. **Revista do Serviço Público**, v. 71, p. 111–139, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i0.4994>. Acesso em: 20 maio. 2021.

ROMERO, S. A. **Análise dos determinantes da divulgação de informações financeiras dos municípios do oeste do Paraná**. 2019. 93 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade (PPGC), Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2019. Disponível em: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ROSA, F. S. Da; MARTINS, S.; LUNKES, R. J.; VIEIRA, D. M. A Influência da Transparência Pública na Relação entre Gestão Fiscal e no Desempenho de Municípios Brasileiros. **Desenvolvimento em questão**, v. 19, n. 54, p. 262–278, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2237-6453.2021.54.262-278>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. De. Transparência na Administração Pública: O Que Mudou Depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 1, n. 1, p. 48–61, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/rcufba.v1i1.2579>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SACRAMENTO, A. R. S.; PINHO, J. A. G. De. The process of implementing answerability in contemporary Brazil. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 193–213, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612147614>. Acesso em: 25 maio. 2021.

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**, v. 50, n. 6–7, p. 635–641, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0275074020942060>. Acesso em: 29 maio. 2021.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 5. ed., Porto Alegre: Penso, 2013. 624 p.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. De. **Transparência fiscal eletrônica : uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. 2008. 176 f. Dissertação (mestrado) - Programa Multiinstitucional e Inter-regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis UFPE, Recife, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4018>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SANTOS, A. R. F. dos F. Dos. **Estratégias de divulgação de informações relativas a licitações e contratos nos websites de prefeituras das capitais nordestinas: uma análise à luz da legislação e das boas práticas de transparência**. 2021. 70 f. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/35241>. Acesso em: 3 maio. 2022.

SANTOS, J. C. Dos; CAMPOS, E. S.; COSTA, A. de J. B. O Poder Executivo Municipal Nos Portais De Transparência. *In: II CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CIÊNCIAS CONTÁBEIS 2011*, Brasília. **Anais [...]**. Brasília. p. 1–16. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/23786>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SANTOS, J. G. Dos; MOTA, F. P. B. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Gestão e Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716–3724, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21171/ges.v14i39.3288>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SANTOS, L. A. Dos; LEMOS, D. G.; GUSE, J. C.; TOPOLSKI, S. L. Transparência dos Gastos Públicos : Uma Análise da Prestação de Contas por Municípios Gaúchos frente à Pandemia do Covid-19. **ABCustos**, v. 17, n. 3, p. 32–64, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.47179/abcustos.v17i3.641>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. *In: DIAMOND, L.; SCHEDLER, A.; PLATTNER, M. (org.). The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. 1. ed., Stanford: Lynne Rienner Pub, 1999. p. 13–28.

SCHEDLER, A. ¿Qué es la rendición de cuentas? **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**, v. 3, n. 1, 2004. Disponível em: <https://infocdmx.org.mx/capacitacion/documentos/JURIDICO08/LECTURAS/MODULO2/RENDICIONDECUENTAS.pdf>. Acesso em: 29 maio. 2021.

SCHWAITZER, B.; MICHENER, G. **Indicadores de implementação e cumprimento ao acesso à informação pública em nível subnacional no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV -

Programa de Transparência Pública, 2020. Disponível em: https://transparencia.ebape.fgv.br/sites/transparencia.ebape.fgv.br/files/diagnostico_subnacional_lai-compromisso_11-relatorio_fgv-ptp.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999. 384 p.

SEN, S.; YILDIRIM, I. A Tutorial on How to Conduct Meta-Analysis with IBM SPSS Statistics. **Psych**, v. 4, n. 4, p. 640–667, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-90162002000300004>. Acesso em: 6 maio. 2023.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.; KOLLÁRIK, M.; SLOBODA, M. Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 9, n. 2, p. 121–145, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1515/nispa-2016-0017%0AExploring>. Acesso em: 29 maio. 2021.

SILVA, A. G. A. e. **A relação entre transparência pública e gestão fiscal nos municípios brasileiros**. 2019a. 74 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/27641>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, F. F. Da. **Acesso à informação: uma análise a partir do portal da Secretaria de Transparência Pública do município de João Pessoa**. 2019b. 101 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/18919>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, J. A. Da. **A efetividade da transparência pública no Brasil à luz dos “dispositivos de acesso à informação”**: entre possibilidades e limitações. 2020a. 525 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal Fluminense, [S. l.], 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGCI.2020.d.11615973796>. Acesso em: 15 maio. 2022.

SILVA, M. C. Da; NASCIMENTO, J. C. H. B. Do; SILVA, J. D. G. Da; SIQUEIRA, J. R. M. De. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. **Journal Globalization, Competitiveness and Governability**, v. 13, n. 2, p. 87–100, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.3232/GCG.2019.V13.N2.04>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, S. P. Da. **Estado, democracia e internet: requisitos democráticos e dimensões analíticas para a interface digital do Estado**. 2009. 424 f. Tese (doutorado) - Programa de Pós-graduação em Comunicação e Cultura Contemporâneas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/5211>. Acesso em: 15 maio. 2023.

SILVA, S. P. Da; FONSECA, I. F. Da. **Transparência e dados abertos sobre covid-19 nas capitais brasileiras: características e diagnóstico**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdiest52>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, T. A. B. Da. **Traduções e desvios, mobilizações e desmobilizações na transparência pública: o processo de abertura de dados governamentais no município de São Paulo**.

2019c. 219 f. Tese (doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7908434. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA JUNIOR, S. H. A. Da; VASCONCELOS, A. G. G.; GRIEP, R. H.; ROTENBERG, L. Validade e confiabilidade do índice de capacidade para o trabalho (ICT) em trabalhadores de enfermagem. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 27, n. 6, p. 1077–1087, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2011000600005>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SILVA, P. S. do N. **Dimensões Explicativas Da Transparência : Uma Análise Dos Municípios Brasileiros**. 2020b. 84 f. Dissertação (mestrado) - Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2020. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/16527>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, W. A. de O. e. **Variáveis determinantes para a Transparência Pública Passiva nos Municípios Brasileiros**. 2017. 76 f. Dissertação (mestrado) - Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24245>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SILVA, W. A. de O. e; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415–431, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. 1ª ed., São Paulo: Atlas, 2012. 156 p.

SOARES, C. S.; ROSA, F. S. Da. O que deve ser publicado no portal de transparência ? Análise do portal eletrônico dos maiores municípios gaúchos. *In: XXV CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS 2018*, Vitória. **Anais [...]**. Vitória. p. 16. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/4503/4504>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOL, D. A. Del. The institutional, economic and social determinants of local government transparency. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 16, n. 1, p. 90–107, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SÖTHER, A.; VISENTINI, M. S.; WRITZL, D. N. A transparência das informações sobre a covid-19 nos municípios catarinenses e sua relação com variáveis socioeconômicas, políticas e epidemiológicas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 4, p. 417–430, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v16i4.5991>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, A. A. De; BOINA, T.; AVELAR, E. A.; GOMIDE, P. L. R. Evidenciação Contábil nos Municípios Mineiros : Atendimento ao Artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Pensar Contábil**, v. 10, n. 42, p. 36–43, 2008. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/91/91>. Acesso em: 20 jun. 2022.

SOUZA, R. J. De; BARBOSA, R. B.; CABRAL, A. C. de A.; SANTOS, S. M. Dos. Avaliação

da Qualidade das Informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Ceará. **Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação**, v. 24, n. 54, p. 91–104, 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/1518-2924.2019v24n54p91>. Acesso em: 20 jun. 2022.

STREINER, D. L. Starting at the Beginning: An Introduction to Coefficient Alpha and Internal Consistency. **Journal of Personality Assessment**, v. 80, n. 1, p. 99–103, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1207/S15327752JPA8001_18. Acesso em: 10 jul. 2021.

STYLES, A. K.; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of u.s. municipalities on the internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 19, n. 1, p. 56–92, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-19-01-2007-B003>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SUURMOND, R.; VANRHEE, H.; HAK, T. Introduction, comparison, and validation of Meta-Essentials: A free and simple tool for meta-analysis. **Research Synthesis Methods**, v. 8, n. 4, p. 537–553, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/jrsm.1260>. Acesso em: 20 abr. 2023.
TABACHNICK, B. G.; FIDELL, L. S. **Using Multivariate Statistics**. 6ª Ed. ed., New Jersey: Pearson Education, Inc., 2013. 1018 p.

TAVAKOL, M.; DENNICK, R. Making sense of Cronbach's alpha. **International Journal of Medical Education**, v. 2, p. 53–55, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5116/ijme.4dfb.8dfd>. Acesso em: 10 jul. 2021.

TAVARES, A. F.; CRUZ, N. F. Da. Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 101249, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>. Acesso em: 2 maio. 2022.

TAVARES, A. F.; DA CRUZ, N. F. The determinants of local government transparency. *In: PROCEEDINGS OF THE 8TH INTERNATIONAL CONFERENCE ON THEORY AND PRACTICE OF ELECTRONIC GOVERNANCE 2014*, New York, NY, USA. **Anais [...]**. New York, NY, USA: ACM, 2014. p. 117–123. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/2691195.2691291>. Acesso em: 20 dez. 2022.

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

TCU. **Acórdão 4075/2020**. Acompanhamento da atuação do Centro de Governo por intermédio das ações do Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19. Quinto relatório de acompanhamento. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 8/12/2020. Brasília: 47/2020 - Plenário. 2020.

TCU. **Acórdão 2050/2022**. Relatório de acompanhamento para avaliar e propor ações para melhoria de transparência nos municípios e implementar estratégia de atuação de controle do TCU no sentido de coibir e corrigir práticas em desacordo com a transparência pública em entes das esferas estadual e municipal quando da gestão de recursos federais. Plenário. Relator: Vital do Rêgo. Sessão de 14/9/2022. Brasília: TC 042.989/2021-3. 2022.

TEIXEIRA, A. **O Uso das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e a Transparência na Gestão Pública Municipal no Ceará**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004. Disponível em: <https://peaobservacao.com.br/wp-content/uploads/2015/07/transparencia.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública : uma revisão conceitual. **Rev. Serv. Público**, v. 70, n. 4, p. 519–550, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i4.3089>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TEIXEIRA, J. V.; LAMENHA, A. A. R. Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: una comparación entre indicadores municipales en Alagoas - Brasil. **Visión de Futuro**, v. 23, n. 1, p. 97–114, 2019. Disponível em: <https://revistacientifica.fce.unam.edu.ar/index.php/visiondefuturo/article/view/817>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TEJEDO-ROMERO, F.; DE ARAUJO, J. F. F. E. Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence From Municipality-Level Panel Data. **Administration & Society**, v. 50, n. 4, p. 527–554, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0095399715607288>. Acesso em: 30 maio. 2021.

TELES, J. A. de C.; SANTANA, D. M. R. De; CARVALHO, K. M. De; SILVA, R. S. Mensurando a transparência governamental das contratações emergenciais para o combate da Covid-19 em Sergipe: contribuição para o controle da Gestão Pública. **Scientia Plena**, v. 18, n. 10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14808/sci.plena.2022.100101>. Acesso em: 20 dez. 2022.

TESOURO NACIONAL. **Contas Anuais**. Siconfi. 2022. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br>. Acesso em: 6 set. 2022.

TKACZYNSKI, A. Segmentation Using Two-Step Cluster Analysis. *In: Segmentation in Social Marketing*. Singapore: Springer Singapore, 2017. p. 109–125. Disponível em: http://link.springer.com/10.1007/978-981-10-1835-0_8

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Metodologia 2: Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. São Paulo: TIB, 2020 a. Disponível em: <https://comunidadetransparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 20 maio. 2021.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Perguntas Frequentes Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. São Paulo: TIB, 2020 b. Disponível em: <https://comunidadetransparenciainternacional.org.br/asset/105:tibr-faq2-rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 20 maio. 2021.

TRANSPARENTE. *In: Michaelis - Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos. 2022. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/transparente/>. Acesso em: 12 maio. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Sistema de Estatísticas Eleitorais (SEE)**. 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 20 jun. 2022.

TWINOMURINZI, H.; GHARTEY-TAGOE, K. B. Corruption in African Democratic Developing Countries and ICT: Apathy, Anxiety and Patriotism. *In: PROCEEDINGS OF SIG GLOBDEV FOURTH ANNUAL WORKSHOP 2011, Shanghai, China. Anais [...]*. Shanghai, China.

UNITED NATIONS. **Compendium of Digital Government Initiatives in Response to the COVID-19 Pandemic: 2020**. New: Department of Economic and Social Affairs, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18356/9789210053709>. Acesso em: 27 abr. 2023.

UNIVERSITY OF OXFORD. **COVID-19 Data Explorer**. Our World in Data. 2023. Disponível em: <https://ourworldindata.org/>. Acesso em: 2 jun. 2022.

VARGAS, D. B.; MENEZES, B. G.; RANGEL, I. M. Dispensas de licitação durante a Covid-19: Como os estados brasileiros motivam suas decisões? **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**, v. 7, n. 1, p. 126–181, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v7i1.607>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VAZQUEZ, M. O. G. Impacto del COVID-19 en la transparencia. **Revista Galega de Administración Pública**, n. 63, p. 33–57, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i63.4917>. Acesso em: 27 abr. 2023.

VIEIRA, L. B. **Comportamento espacial do índice de transparência dos municípios mineiros**. 2018. 64 f. Dissertação (mestrado) - Programa PROFIAP, Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba, 2018. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/22574>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VIEIRA, M. A.; ÁVILA, L. A. C. De. Nível da transparência pública e as características socioeconômicas dos municípios brasileiros. **Revista Contabilidade e Controladoria**, v. 11, n. 3, p. 77–93, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/rec.v11i3.71604>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VIOTTO, R.; NASCIMENTO, R. S. Do. Faça o Que Digo, Mas Não Faça o Que Faço: O Dilema dos Tribunais de Contas Brasileiros na Fiscalização dos Recursos da COVID-19. *In: ENANPAD 2021, Online. Anais [...]*. Online. Disponível em: <http://anpad.com.br/uploads/articles/114/approved/7d2be41b1bde6ff8fe45150c37488ebb.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VISENTINI, M. S.; SCHEID, L. L.; FENNER, V. U.; CORREA, D. da V. Fatores associados à transparência pública nos 497 municípios gaúchos. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 59, p. 257–284, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/ppp59art9>. Acesso em: 20 jun. 2022.

VON HIPPEL, P. T. The heterogeneity statistic I2 can be biased in small meta-analyses. **BMC Medical Research Methodology**, v. 15, n. 1, p. 35, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12874-015-0024-z%0A>. Acesso em: 6 maio. 2023.

WAND, Y.; WANG, R. Y. Anchoring data quality dimensions in ontological foundations. **Communications of the ACM**, v. 39, n. 11, p. 86–95, 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/240455.240479>. Acesso em: 1 set. 2022.

WEHNER, J.; DE RENZIO, P. Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. **World Development**, v. 41, n. 1, p. 96–108, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005>. Acesso em: 2 set. 2022.

WILLIAMS, A. A global index of information transparency and accountability. **Journal of Comparative Economics**, v. 43, n. 3, p. 804–824, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004>. Acesso em: 30 maio. 2021.

WIRTZ, B. W.; BIRKMEYER, S. Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. **International Journal of Public Administration**, v. 38, n. 5, p. 381–396, 2015. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01900692.2014.942735>. Acesso em: 12 set. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General’s opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 29 maio. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard**. 2022. Disponível em: <https://covid19.who.int>. Acesso em: 28 ago. 2022.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Statement on the fifteenth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee regarding the coronavirus disease (COVID-19) pandemic**. 2023. Disponível em: [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic). Acesso em: 5 maio. 2023.

WRIGHT, G. A. **Análise Dos Fatores Determinantes Da Transparência Fiscal Ativa Nos Municípios Brasileiros**. 2013. 124 f. Dissertação (mestrado) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN, João Pessoa, 2013.

YU, H.; ROBINSON, D. G. The New Ambiguity of “Open Government”. **SSRN Electronic Journal**, 2012. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489>. Acesso em: 6 jul. 2022.

ZINBARG, R. E.; REVELLE, W.; YOVEL, I.; LI, W. Cronbach’s α , Revelle’s β , and McDonald’s ω^2 : their relations with each other and two alternative conceptualizations of reliability. **Psychometrika**, v. 70, n. 1, p. 123–133, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11336-003-0974-7>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M. Disclosure e transparência no setor público: uma análise da convergência dos princípios de governança. **Informação & Informação**, v. 20, n. 3, p. 113, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/1981-8920.2015v20n3p113>. Acesso em: 26 ago. 2021.

ZUCCOLOTTO, R. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. 2014. 200 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de

Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/T.12.2014.tde-17122014-183102>. Acesso em: 7 maio. 2023.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. **Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro**. Brasília: Enap, 2019. 72 p.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>. Acesso em: 28 maio. 2021.

APÊNDICE A – REVISÃO DA LITERATURA: TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Para o levantamento do referencial teórico sobre transparência pública buscou-se, inicialmente, selecionar artigos nacionais e internacionais dos últimos 10 anos, ou seja, entre 2012 e 2022. A coleta dos artigos aconteceu em dois momentos: junho de 2021 e maio de 2022. A abordagem utilizada para a seleção dos 46 artigos nacionais e 68 internacionais está explicitada no Quadro A- 1. Após a leitura dos trabalhos selecionados, foram acrescentados estudos a partir das citações encontradas, incluindo livros, fonte que não fazia parte da busca inicial. Dessa forma pôde-se aprofundar a pesquisa e localizar os trabalhos seminais do tema, extrapolando a limitação temporal e de fonte estabelecida inicialmente na revisão. Totalizou, assim, 63 estudos nacionais e 76 internacionais (71 em inglês e 5 em espanhol).

Quadro A- 1 – Levantamento referencial teórico sobre “transparência pública”

ETAPA	DESCRIÇÃO	LITERATURA NACIONAL	LITERATURA INTERNACIONAL
Etapa 1	Seleção palavras-chave	“transparência pública” OR “transparência governamental”	“public transparency” OR “governmental transparency” OR “government transparency”
Etapa 2	Seleção base de dados	(1) Portal de Periódicos CAPES ⁴¹ ; (2) Repositório de Periódicos Scielo	(3) <i>Web of Science</i> ; (4) <i>Scopus</i> ⁴¹
Etapa 3*	Busca nas bases de dados pela combinação de palavra-chave (em qualquer campo)	(1) 224; (2) 15	(3) 406; (4) 2226
Etapa 4*	Exclusão artigos repetidos e artigos não revisado por pares	(1) 124; (2) 6	(3) 302; (4) 1032
Etapa 5*	Exclusão dos artigos que não estavam com o título alinhado ao tema	(1) 84; (2) 4	(3) 120; (4) 654
Etapa 6*	Seleção dos artigos a partir do resumo e leitura <i>skimming</i> ⁴²	(1) 45; (2) 4	(3) 53; (4) 15

* Número entre parênteses corresponde à base e, em seguida, o número de artigos resultantes da etapa. O somatório não corresponde ao total de artigos finais, haja vista, a presença do mesmo artigo em uma ou mais base. Fonte: Elaboração própria, com base em Lyrio (2016), Müller (2021) e Pires (2019).

⁴¹ Acesso através da Comunidade Acadêmica Federada (CAFe).

⁴² Leitura rápida, permitindo cobrir uma quantidade vasta do material para captar as ideias principais e uma visão geral do conteúdo (LYRIO, 2016).

APÊNDICE B – REVISÃO DA LITERATURA NACIONAL: TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL

Para o levantamento do referencial teórico sobre transparência pública municipal optou-se por uma revisão de escopo, com o objetivo de “examinar a extensão e natureza das produções” no campo (CORDEIRO; BALDINI SOARES, 2020) e como um exercício preliminar à uma revisão integrativa. Diferencia-se, assim, pela abrangência, mapeando os conceito-chave de forma mais ampla (PETERS *et al.*, 2015). Tem-se como objetivo investigar o cenário da transparência pública nos municípios brasileiros. Utilizou-se o protocolo do “Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses extension for Scoping Reviews” – PRISMA/ScR⁴³.

De forma a contemplar o maior número de estudos, utilizou-se a combinação de diversas bases: (1) Portal de periódico CAPES; (2) *Google Scholar*; (3) Catálogo de teses e dissertações CAPES; e, (4) Plataforma ANPAD, busca em trabalhos apresentados em edições do EnANPAD e EnAPG. Realizou-se, ainda, buscas nas referências dos estudos com melhores indicadores bibliométricos. Excluiu-se, além dos duplicados e dos que fugiam do objeto da revisão, os trabalhos em que nenhum dos autores tinha titulação mínima de doutor, os trabalhos de conclusão de curso para graduação e pós-graduação *lato sensu*, além de artigos publicados em revistas com Qualis C ou inexistente.

A revisão tentou contemplar a maior variedade de viés de trabalho, considerando elegíveis artigos relacionados à transparência, bem como, acesso à informação e *disclosure*. Utilizou-se *string* com operadores *booleanos*, podendo os termos estarem presentes em qualquer campo: (1) “transparência AND munic*”; (2) “transparência AND prefeitura”; (3) “transparência AND (capital OR capitais)”. Além da busca em inglês: “transparency” AND “local government”. A pesquisa foi restrita aos municípios brasileiros e não teve restrição quanto ao ano de publicação.

As buscas e seleção aconteceram entre os meses de abril e junho de 2022 e em maio de 2023, com a análise sendo realizada em maio e junho de 2023. Para extração dos dados, ou seja, “traçar os resultados” (PETERS *et al.*, 2015) como é referido nas revisões de escopo, os trabalhos foram catalogados em planilha eletrônica com os campos⁴⁴: autor; título; ano; tipo de publicação; periódico/evento/universidade; *link*; citações *Google Scholar*. Além de campos

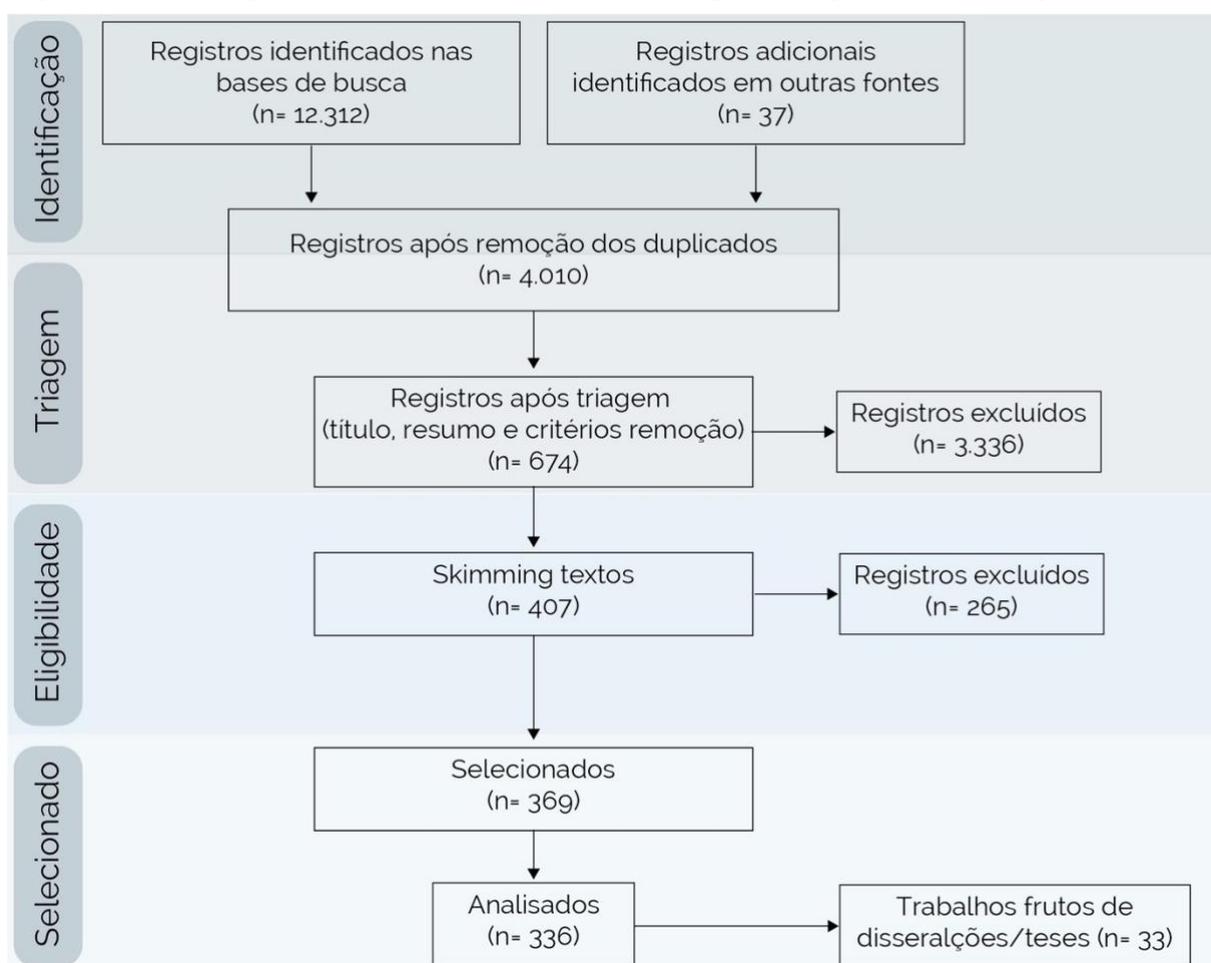
⁴³ Disponível em: <https://prisma-statement.org/Extensions/ScopingReviews>

⁴⁴ Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/190P0W9ya515Dt2gVqbc7-CCp3Q9CHKgN?usp=sharing>

sobre o conteúdo: objetivos; principais resultados; tipo de transparência; viés de pesquisa; métrica; amostra; lei base; e observações se estuda fatores determinantes ou Covid-19.

Na Figura B-1, apresenta-se fluxograma com protocolo descrito em termos numéricos. Dos 336 trabalhos analisados, aos quais foram feitas análises bibliométrica e de conteúdo, selecionou-se, para análise aprofundada, 16 pesquisas, tendo como critério de escolha: (1) indicadores bibliométricos (MEDEIROS *et al.*, 2015) – o impacto do estudo (número de citações nas bases), o prestígio do periódico (Qualis ou *Journal ranking*); (2) pesquisas dos autores mais citados entre os trabalhos revisados; além de, (3) publicações recentes que atendessem a um dos critérios anteriores.

Figura B-1– Fluxograma levantamento revisão de escopo “transparência municipal”



Fonte: Elaborado pela autora com base em Peters *et al.* (2015).

APÊNDICE C – REVISÃO DA LITERATURA: TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL NO ÂMBITO DA COVID-19

Para o levantamento do referencial teórico sobre transparência pública no âmbito da Covid-19, buscou-se selecionar pesquisas nacionais e internacionais produzidas durante o período da pandemia. Inicialmente, a coleta dos trabalhos aconteceu em dois momentos: junho de 2021 e maio de 2022. A abordagem utilizada para a seleção das 15 pesquisas nacionais e 10 internacionais está explicitada no Quadro C-1. Além disso, foi criado um alerta na base de pesquisa *Google Scholar*, a fim de contemplar artigos publicados após a busca inicial, uma vez que o tema é emergente. Através dessa ferramenta, foram selecionados mais 4 estudos brasileiros e 5 internacionais entre maio de 2022 e maio de 2023.

Na seleção, foram excluídos trabalhos de conclusão de curso de graduação, trabalhos apresentados em congresso, bem como, os trabalhos da área de direito com uma abordagem legalista. No entanto, outras 28 pesquisas nacionais enquadradas nesses critérios também foram catalogadas e utilizadas como embasamento para o referencial teórico. Dos estudos localizados nas bases de dados, 5 artigos nacionais e 1 internacional buscavam determinantes para transparência no âmbito da Covid-19, sendo todos analisados para compor a seção 2.5.2.3.

Quadro C-1 – Levantamento referencial teórico sobre “transparência pública” + “Covid”

ETAPA	DESCRIÇÃO	LITERATURA NACIONAL	LITERATURA INTERNACIONAL
Etapa 1	Seleção palavras-chave	(“transparência pública” OR “transparência governamental”) AND (Covid OR pandemia)	transparency AND Covid
Etapa 2	Seleção base de dados	(1) Portal de Periódicos CAPES; (2) Repositório de Periódicos Scielo; (3) Google Scholar	(4) Web of Science; (5) Scopus
Etapa 3*	Busca nas bases de dados pela combinação de palavra-chave (campo título, resumo, palavras-chave)	(1) 21; (2) 29; (3) 80	(4) 1001; (5) 1167
Etapa 4*	Exclusão artigos repetidos	(1) 18; (2) 22; (3) 62	(4) 825; (5) 974
Etapa 5*	Exclusão dos artigos que não estavam com o título alinhado ao tema	(1) 10; (2) 15; (3) 57	(4) 234; (5) 342
Etapa 6*	Seleção dos artigos a partir do resumo e leitura <i>skimming</i>	(1) 7; (2) 8; (3) 46	(4) 41; (5) 37
Etapa 7*	Artigos selecionados para análise, após catalogação e leitura	(1) 7; (2) 6; (3) 15	(4) 8; (5) 7

* Número entre parênteses corresponde à base e, em seguida, o número de trabalhos resultantes da etapa. O somatório não corresponde ao total de artigos finais, haja vista, a presença da mesma pesquisa em uma ou mais base. Fonte: Elaboração própria, com base em Lyrio (2016), Müller (2021) e Pires (2019).

APÊNDICE D – REVISÃO DA LITERATURA: DETERMINANTES DA TRANSPARÊNCIA

Para o levantamento do referencial teórico sobre as determinantes da transparência pública buscou-se selecionar pesquisas nacionais e internacionais. A coleta dos estudos aconteceu em julho de 2022. A abordagem utilizada para a seleção de 18 pesquisas nacionais e 7 internacionais está explicitada no Quadro D-1. A busca não tendo sido adequada para abarcar a literatura internacional, buscou-se nesses estudos outras fontes que não foram levantadas com os filtros selecionados, totalizando 23 pesquisas internacionais (em inglês). Acrescentou-se às pesquisas nacionais os 91 trabalhos que buscavam identificar as variáveis explicativas para transparência levantados na revisão da transparência em municípios, excluindo os repetidos obteve-se 98 pesquisas.

Quadro D-1 – Levantamento referencial teórico sobre determinantes da transparência

ETAPA	DESCRIÇÃO	LITERATURA NACIONAL	LITERATURA INTERNACIONAL
Etapa 1	Seleção palavras-chave	(“transparência pública” OR “transparência governamental”) AND (determinante OR variável*)	“transparency” AND (determinant OR influential factor)
Etapa 2	Seleção base de dados	(1) Portal de Periódicos CAPES; (2) Repositório de Periódicos Scielo; (3) Google Scholar	(4) Web of Science; (5) Scopus
Etapa 3*	Busca nas bases de dados pela combinação de palavra-chave (em qualquer campo)	(1) 74; (2) 8; (3) 5020	(4) 89; (5) 60
Etapa 4*	Exclusão artigos repetidos e artigos não revisado por pares	(1) 55; (2) 8; (3) 38	(4) 73; (5) 44
Etapa 5*	Exclusão dos artigos que não estavam com o título alinhado ao tema	(1) 32; (2) 0; (2) 20	(4) 16; (5) 8
Etapa 6*	Seleção dos artigos a partir do resumo e leitura <i>skimming</i>	(1) 12; (2) 0; (3) 16	(5) 5; (5) 3

* Número entre parênteses corresponde à base e, em seguida, o número de trabalhos resultantes da etapa. O somatório não corresponde ao total de artigos finais, haja vista, a presença da mesma pesquisa em uma ou mais base. Fonte: Elaboração própria, com base em Lyrio (2016), Müller (2021) e Pires (2019).

APÊNDICE E – METANÁLISE PARA ESTIMATIVAS DE CORRELAÇÃO ENTRE TRANSPARÊNCIA E AS VARIÁVEIS MAIS ESTUDADAS

Com o objetivo de identificar os fatores e incentivos mais significativos da transparência, entre os estudados na literatura, utilizou-se a técnica de metanálise. Essa técnica tem sido amplamente empregada em diferentes campos de pesquisa das ciências sociais e, nos últimos anos, tem sido introduzida em estudos de transparência pública (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). O objetivo da metanálise é obter conclusões estatisticamente significativas, explorando as causas das inconsistências identificadas em resultados publicados anteriormente e detectando variáveis moderadoras responsáveis pelos resultados heterogêneos relatados (LIPSEY; WILSON, 2001).

Embasado nos estudos de Bolívar *et al.* (2013), buscou-se, então, testar a validade estatística dos resultados empíricos anteriores e investigar possíveis causas subjacentes para as variações e contradições encontradas. Para tal, baseou-se nas etapas de metanálise descritas por Sen e Yildirim (2022), especificamente: (1) formulação da pergunta de pesquisa; (2) seleção dos estudos; (3) preparação dos dados; (4) estudos sobre heterogeneidade; (5) Cálculo da correlação média e intervalo de confiança; (6) Análise de subgrupos; (7) análise de viés de publicação; e, por fim, (8) relatório de metanálise, apresentando na seção de resultados desta pesquisa.

Inicialmente, os estudos foram selecionados a partir da revisão bibliográfica descrita no Apêndice B. A partir desta revisão, dos 330 trabalhos catalogados, foram identificados 91 estudos empíricos cujo objetivo era investigar as determinantes da transparência, sendo excluídos os estudos teóricos ou que não incluíam algum índice de mensuração da transparência como variável dependente. Não houve distinção para qual conteúdo específico de transparência estava sendo estudado.

A partir da análise de conteúdo, foram identificadas as variáveis mais investigadas nesses estudos, estabelecendo as cinco determinantes que seriam investigadas na metanálise, a saber: PIB, receita, população, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). As variáveis foram examinadas levando-se em consideração o conteúdo das *proxies* utilizadas, e não os nomes que lhes são atribuídos, pois existem variáveis semelhantes que frequentemente aparecem com definições diferentes nas pesquisas (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). Assim, foram selecionados os trabalhos que investigavam pelo menos uma das cinco variáveis, resultando em uma amostra de 79 estudos.

Todos os estudos que atenderam aos critérios de inclusão-exclusão foram examinados, uma vez que, para serem incluídos na amostra, os estudos deveriam fornecer informações necessárias para a realização da técnica de metanálise. Especificamente, os trabalhos deveriam apresentar as correlações de Pearson ou Spearman (r) abordando a relação entre as diferentes variáveis consideradas e a transparência pública (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013), bem como, o tamanho da amostra. Não foram aceitas outras estatísticas transformáveis em estatísticas r , como os coeficientes de correlação resultado de regressões multivariadas, a fim de garantir maior segurança nos dados coletados (SUURMOND; VAN RHEE; HAK, 2017).

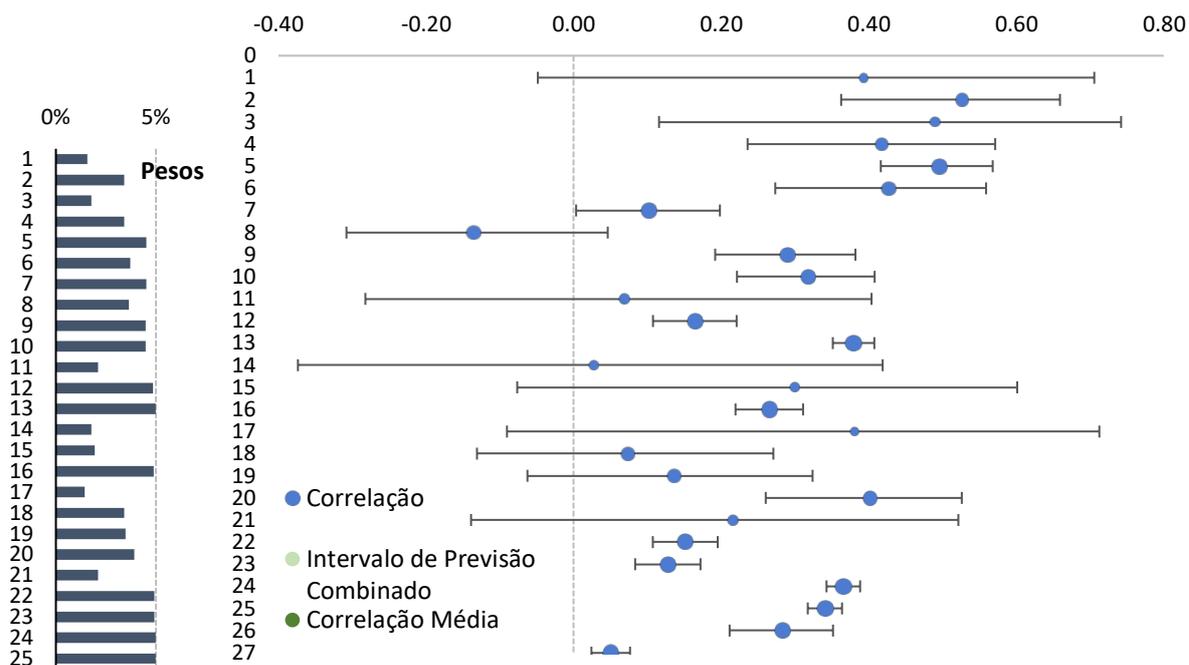
Ao final, obteve-se uma amostra de 37 estudos, composta por 2 teses, 17 dissertações e 18 artigos, publicados entre 2009 e 2022. Ressalta-se que a técnica de metanálise não exige um grande número de estudos para produzir resultados úteis (LIPSEY; WILSON, 2001).

Para a preparação dos dados, foi utilizada a metanálise e conforme desenvolvido por Suurmond *et al.* (2017), utilizando a ferramenta “Meta-Essentials” para os cálculos necessários. Em razão da sua dependência à sua própria variância, os valores de correlação (r) não podem ser usados diretamente na metanálise (SEN; YILDIRIM, 2022). Procedeu-se, então, à transformação em valores Fisher (z), calculando, assim, o “tamanho do efeito” também sua variância.

Para avaliar se as correlações empíricas para cada variável eram homogêneas foram realizados três testes: (1) Q de Cochran, com um p -value, que ao apresentar valores significativos indicam a rejeição da hipótese de homogeneidade (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013); (2) o I^2 , expresso como uma porcentagem com um intervalo de 0% a 100%, é uma medida relativa, com valores pequenos indica uma heterogeneidade baixa, não sendo necessário análises de subgrupo (HAK; VAN RHEE; SUURMOND, 2016); e, (3) o Tau que é uma medida da dispersão dos tamanhos de efeito verdadeiro entre os estudos em termos da escala do tamanho do efeito. O Tau é usado para calcular o intervalo de previsão e auxiliar na análise de heterogeneidade (*idem*).

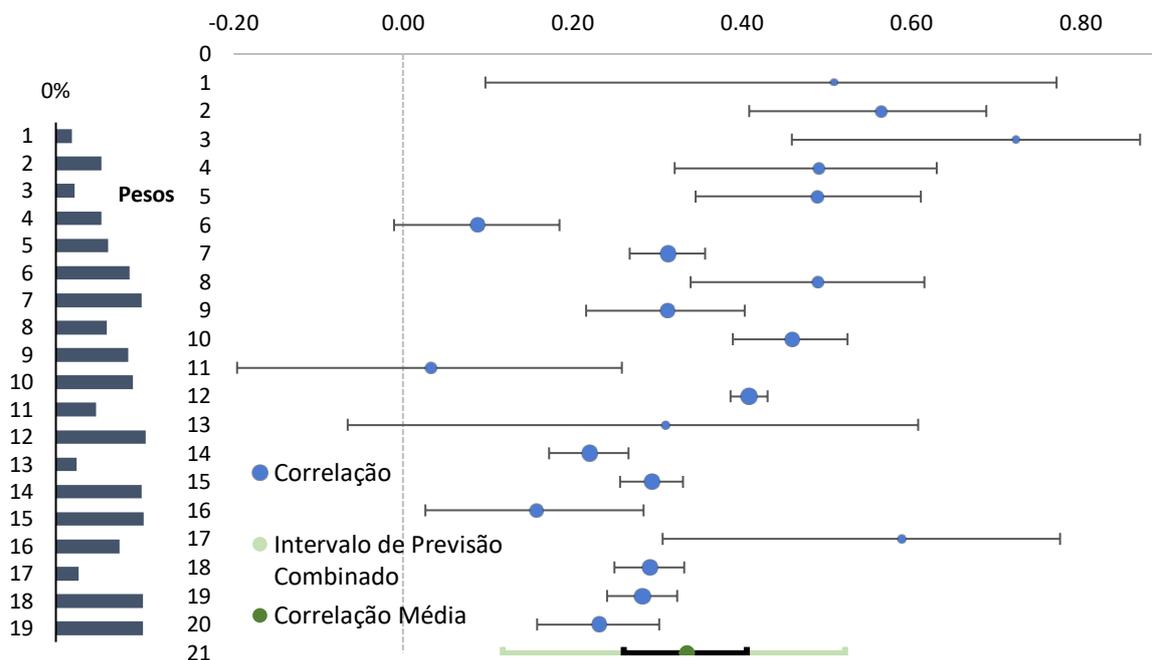
Para o cálculo da correlação média e intervalo de confiança, foram criados “forest plots” que mostram os intervalos de confiança de cada estudo, os resultados combinados com intervalo de previsão e correlação média, além dos pesos de cada estudo nos cálculos. Os resultados podem ser visualizados nos Gráficos E-1, E-2, E-3, E-4 e E-5.

Gráfico E-1 – Forest Plot para a variável “PIB”



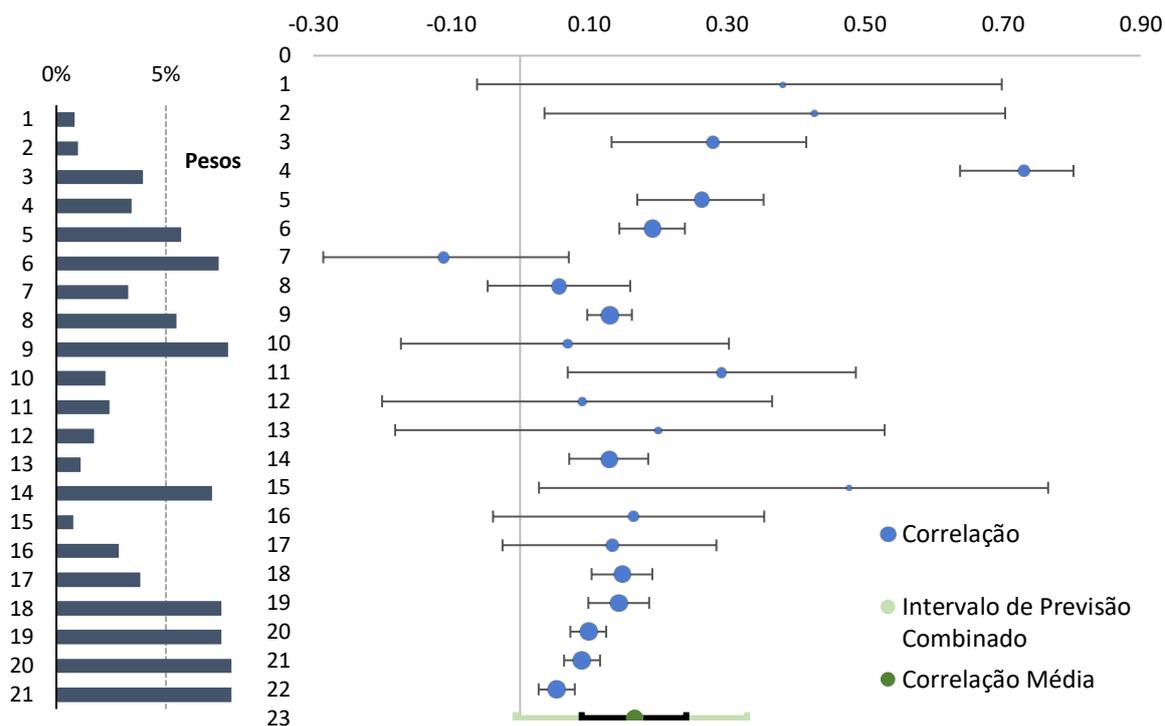
Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Gráfico E-2 – Forest Plot para a variável “IDHM”



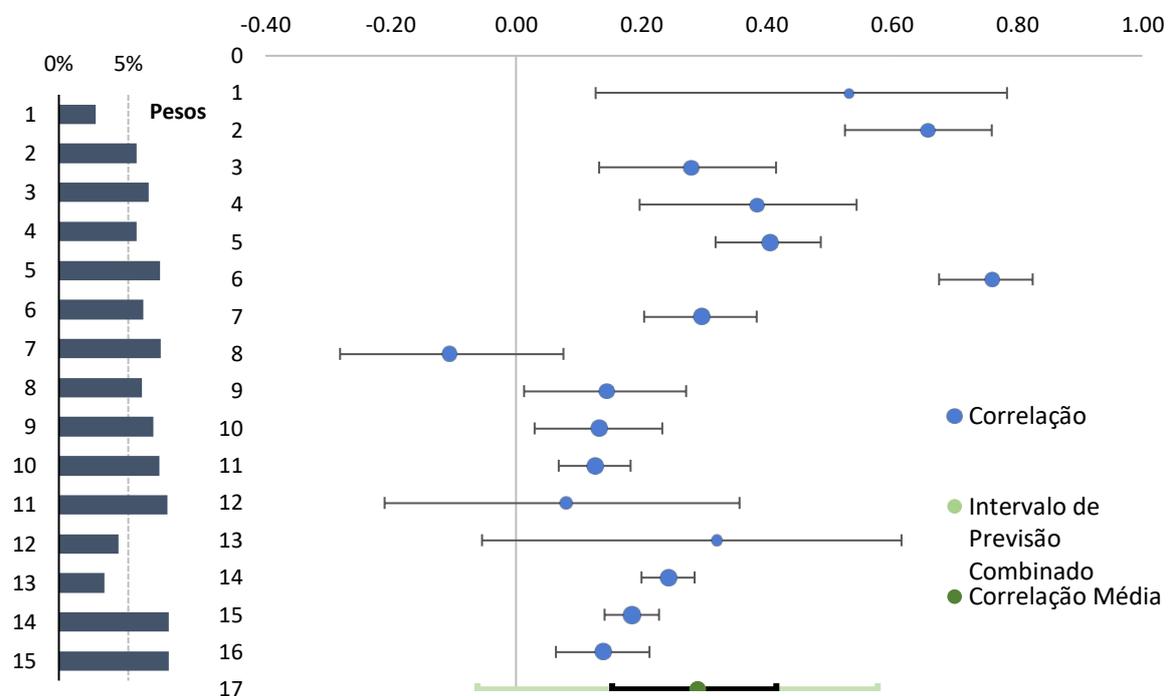
Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Gráfico E-3 – Forest Plot para a variável “População”



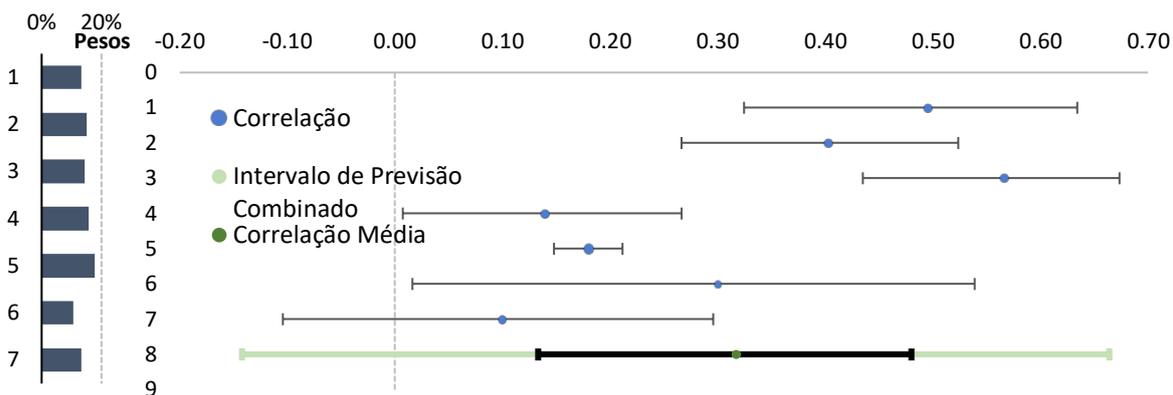
Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Gráfico E-4 – Forest Plot para a variável “Receita”



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Gráfico E-5 – Forest Plot para a variável “IFDM”



Fonte: Elaborada pela autora (2023).

Seguindo as análises de Hak, Van Rhee e Suurmond (2016), observou-se alto grau de heterogeneidade na amostra estudada em todas as cinco variáveis. A metanálise pode combinar as informações de duas maneiras diferentes, dependendo da modelagem da variação entre as diferentes estimativas, que pode ser feita por meio dos modelos fixo ou aleatório (GIANNOTTI; PACKER; MERCADANTE, 2002). Considerando a não homogeneidade dos estudos, utilizou-se o modelo aleatório e procedeu-se a análise de subgrupos.

Na etapa seguinte, considerando a heterogeneidade dos estudos, procedeu-se a tentativa de identificação de características dos estudos que pudessem explicar a variedade encontrada. A estratificação aconteceu, então, pelas seguintes categorias: (1) origem dos dados de transparência na pesquisa; (2) tipo de publicação; (3) dimensão geográfica da amostra do estudo; (4) o porte dos municípios da amostra da pesquisa; (5) o ano da coleta de dados de transparência na pesquisa. Os resultados estão dispostos na Tabela E-1.

Tabela E-1 – Dados meta-analíticos dos subgrupos

(continua)

Variável	Nº Estudos	Correlação Média (ρ)	Intervalo de Confiança (95%)		Q	I ²
			Min.	Max.		
PIB		0,28	0,21	0,34	293,46	91,82%
Coleta de dados						
Primário	15	0,32	0,21	0,42	78,50	82,17%
Secundário	10	0,23	0,15	0,32	214,75	95,81%
Tipo Publicação						
Artigo	12	0,22	0,12	0,32	185,88	94,08%
Dissertação/Tese	13	0,33	0,22	0,42	99,80	87,98%
Amostra						
Nacional	14	0,31	0,23	0,38	235,14	94,47%
Estadual	11	0,20	0,07	0,33	37,32	73,20%
Porte Municípios						
Grande	6	0,39	0,20	0,55	7,86	36,42%
Todos	19	0,26	0,18	0,33	61,78%	93,60%
Ano Coleta de Dados						

(continuação)

2009-2015	14	0,31	0,20	0,41	129,20	89,94%
2016-2022	11	0,24	0,16	0,32	158,89	93,71%
IDHM		0,34	0,26	0,42	167,88	89,28%
Coleta de dados						
Primário	10	0,45	0,32	0,57	58,98	84,74%
Secundário	9	0,30	0,21	0,38	108,81	92,65%
Tipo Publicação						
Artigo	10	0,30	0,19	0,40	34,35	73,80%
Dissertação/Tese	9	0,37	0,24	0,49	93,50	91,44%
Amostra						
Nacional	11	0,36	0,27	0,44	112,71	91,13%
Estadual	8	0,33	0,13	0,50	43,53	83,92%
Porte Municípios						
Grande	5	0,56	0,45	0,65	2,94	0,00%
Todos	14	0,30	0,23	0,38	143,83	90,96%
Ano Coleta de Dados						
2009-2015	13	0,38	0,27	0,48	133,75	91,03%
2016-2022	6	0,29	0,22	0,36	10,17	0,00%
POPULAÇÃO		0,18	0,10	0,26	133,08	84,97%
Coleta de dados						
Primário	11	0,27	0,08	0,44	93,94	89,35%
Secundário	10	0,13	0,10	0,16	21,92	58,95%
Tipo Publicação						
Artigo	12	0,12	0,08	0,17	24,04	54,24%
Dissertação/Tese	9	0,26	0,05	0,44	94,52	91,54%
Amostra						
Nacional	9	0,13	0,09	0,16	23,36	65,75%
Estadual	12	0,26	0,09	0,41	82,45	86,66%
Porte Municípios						
Grande	3	0,43	0,31	0,53	0,13	0,00%
Todos	18	0,17	0,08	0,25	126,22	86,53%
Ano Coleta de Dados						
2009-2015	11	0,24	0,06	0,41	115,24	91,32%
2016-2022	10	0,13	0,10	0,15	15,10	40,41%
RECEITA		0,30	0,16	0,44	162,92	91,41%
Coleta de dados						
Primário	11	0,32	0,17	0,53	120,98	91,73%
Secundário	4	0,18	0,10	0,27	11,28	73,40%
Tipo Publicação						
Artigo	8	0,21	0,09	0,33	24,24	71,13%
Dissertação/Tese	7	0,39	0,08	0,62	133,95	95,52%
Amostra						
Nacional	7	0,29	0,10	0,46	66,29	90,95%
Estadual	8	0,31	0,03	0,54	90,31	92,25%
Porte Municípios						
Grande	3	0,53	0,08	0,80	6,91	71,07%
Todos	12	0,26	0,10	0,40	128,15	91,42%
Ano Coleta de Dados						
2009-2015	11	0,36	0,17	0,53	149,68	93,32%
2016-2022	4	0,20	0,11	0,28	6,59	54,51%
IFDM		0,32	0,13	0,48	47,14	87,27%
Coleta de dados						
Primário	4	0,46	0,28	0,61	5,29	43,26%
Secundário	3	0,18	0,13	0,22	0,94	0,00%
Tipo Publicação						
Artigo	3	0,22	-0,21	0,58	9,73	79,44%
Dissertação/Tese	4	0,39	0,07	0,64	37,18	91,93%
Amostra						

						(conclusão)
Nacional	5	0,33	-0,96	0,99	11,79	91,52%
Estadual	2	0,31	0,05	0,54	26,66	85,00%
Ano Coleta de Dados						
2009-2015	4	0,41	0,08	0,65	24,14	87,57%
2016-2022	3	0,18	0,12	0,24	1,39	0,00%

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

O subgrupo “porte do município” na variável IFDM não foi possível de ser analisado, devido a existência de apenas uma pesquisa com uma das características dentro da amostra. Essa foi uma limitação para a realização de estratificação, o pequeno número de estudos nas categorias. De acordo com Von Hippel (2015), a estatística de heterogeneidade I^2 pode ser tendenciosa em metanálise pequenas, então, os resultados foram avaliados em conjunto com o Q , na tentativa de realizar análises de homogeneidade em cada grupo.

Por fim, a metanálise pode estar sujeita à existência implícita de “viés de publicação”, pois editores e revisores podem favorecer a publicação de estudos que mostrem relação significativa entre as variáveis de interesse, o que distorceria análises baseadas na observação empírica das variáveis (BOLÍVAR; MUÑOZ; HERNÁNDEZ, 2013). Haveria a tendência, então, a superestimar o número de resultados significativos em um determinado tópico. Esse fenômeno não é empiricamente observável nas pesquisas de transparência no Brasil, com uma grande quantidade de estudos realizados em amostras pequenas e com resultados não significativos, conforme revisão bibliográfica realizada anteriormente. Ademais, Hak, Van Rhee e Suurmond (2016) reforçam que a análise de “viés de publicação” deve ser realizada apenas em um conjunto de resultados homogêneos, não sendo o caso dos estudos avaliados, além de não ser possível interpretar as estimativas calculadas.

APÊNDICE F – DISTRIBUIÇÃO DETALHADA DA AMOSTRA

1. Acre

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	0	0,00%	0	0,00%
5.000-10.000	4	0,07%	0	0,00%
10.000-20.000	10	0,18%	1	0,17%
20.000-50.000	6	0,11%	1	0,17%
50.000-100.000	1	0,02%	0	0,00%
100.000-500.000	1	0,02%	0	0,00%
> 500.000	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	22	0,40%	2	0,33%

2. Amapá

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	0	0,00%	0	0,00%
5.000-10.000	6	0,11%	1	0,17%
10.000-20.000	4	0,07%	0	0,00%
20.000-50.000	3	0,05%	0	0,00%
50.000-100.000	1	0,02%	0	0,00%
100.000-500.000	1	0,02%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	1	0,17%
TOTAL	16	0,29%	2	0,33%

3. Amazonas

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	1	0,02%	0	0,00%
5.000-10.000	3	0,05%	0	0,00%
10.000-20.000	16	0,29%	2	0,33%
20.000-50.000	32	0,57%	3	0,50%
50.000-100.000	7	0,13%	1	0,17%
100.000-500.000	2	0,04%	1	0,17%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	62	1,11%	7	1,17%

4. Pará

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	1	0,02%	0	0,00%
5.000-10.000	11	0,20%	1	0,17%
10.000-20.000	28	0,50%	3	0,50%
20.000-50.000	58	1,04%	6	1,00%
50.000-100.000	28	0,50%	3	0,50%
100.000-500.000	16	0,29%	2	0,33%

> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	144	2,59%	15	2,50%

5. Rondônia

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	6	0,11%	1	0,17%
5.000-10.000	10	0,18%	1	0,17%
10.000-20.000	15	0,27%	2	0,33%
20.000-50.000	14	0,25%	1	0,17%
50.000-100.000	3	0,05%	1	0,17%
100.000-500.000	3	0,05%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	52	0,93%	6	1,00%

6. Roraima

Estrato do Município	Universo Municípios	% Amostra	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	0	0,00%	0	0,00%
5.000-10.000	2	0,04%	0	0,00%
10.000-20.000	9	0,16%	1	0,17%
20.000-50.000	3	0,05%	1	0,17%
50.000-100.000	0	0,00%	0	0,00%
100.000-500.000	1	0,02%	0	0,00%
> 500.000	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	15	0,27%	2	0,33%

7. Tocantins

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	68	1,22%	7	1,17%
5.000-10.000	42	0,75%	5	0,83%
10.000-20.000	19	0,34%	2	0,33%
20.000-50.000	5	0,09%	1	0,17%
50.000-100.000	3	0,05%	0	0,00%
100.000-500.000	2	0,04%	0	0,00%
> 500.000	0	0,00%	0	0,00%
TOTAL	139	2,50%	15	2,50%

8. Alagoas

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	5	0,09%	1	0,17%
5.000-10.000	24	0,43%	3	0,50%
10.000-20.000	30	0,54%	3	0,50%
20.000-50.000	32	0,57%	3	0,50%
50.000-100.000	9	0,16%	1	0,17%

100.000-500.000	1	0,02%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	102	1,83%	11	1,83%

9. Bahia

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	11	0,20%	1	0,17%
5.000-10.000	68	1,22%	7	1,17%
10.000-20.000	166	2,98%	18	3,00%
20.000-50.000	125	2,24%	13	2,17%
50.000-100.000	30	0,54%	3	0,50%
100.000-500.000	15	0,27%	2	0,33%
> 500.000	2	0,04%	1	0,17%
TOTAL	417	7,49%	45	7,50%

10. Ceará

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	1	0,02%	0	0,00%
5.000-10.000	19	0,34%	2	0,33%
10.000-20.000	59	1,06%	6	1,00%
20.000-50.000	68	1,22%	8	1,33%
50.000-100.000	28	0,50%	3	0,50%
100.000-500.000	8	0,14%	1	0,17%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	184	3,30%	20	3,33%

11. Maranhão

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	4	0,07%	0	0,00%
5.000-10.000	33	0,59%	4	0,67%
10.000-20.000	84	1,51%	9	1,50%
20.000-50.000	71	1,28%	8	1,33%
50.000-100.000	16	0,29%	2	0,33%
100.000-500.000	8	0,14%	1	0,17%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	217	3,90%	24	4,00%

12. Paraíba

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	66	1,19%	7	1,17%
5.000-10.000	69	1,24%	7	1,17%
10.000-20.000	54	0,97%	6	1,00%
20.000-50.000	24	0,43%	3	0,50%

50.000-100.000	6	0,11%	1	0,17%
100.000-500.000	3	0,05%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	223	4,01%	24	4,00%

13. Pernambuco

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	1	0,02%	0	0,00%
5.000-10.000	16	0,29%	2	0,33%
10.000-20.000	57	1,02%	6	1,00%
20.000-50.000	74	1,33%	8	1,33%
50.000-100.000	22	0,40%	2	0,33%
100.000-500.000	12	0,22%	2	0,33%
> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	184	3,30%	20	3,33%

14. Piauí

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	77	1,38%	8	1,33%
5.000-10.000	83	1,49%	9	1,50%
10.000-20.000	37	0,66%	4	0,67%
20.000-50.000	22	0,40%	2	0,33%
50.000-100.000	3	0,05%	1	0,17%
100.000-500.000	1	0,02%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	224	4,02%	24	4,00%

15. Rio Grande do Norte

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	50	0,90%	5	0,83%
5.000-10.000	43	0,77%	5	0,83%
10.000-20.000	46	0,83%	5	0,83%
20.000-50.000	20	0,36%	2	0,33%
50.000-100.000	4	0,07%	1	0,17%
100.000-500.000	3	0,05%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	167	3,00%	18	3,00%

16. Sergipe

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	11	0,20%	2	0,33%
5.000-10.000	16	0,29%	2	0,33%
10.000-20.000	23	0,41%	2	0,33%

20.000-50.000	18	0,32%	2	0,33%
50.000-100.000	4	0,07%	0	0,00%
100.000-500.000	2	0,04%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	75	1,35%	8	1,33%

17. Espírito Santo

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	1	0,02%	0	0,00%
5.000-10.000	10	0,18%	1	0,17%
10.000-20.000	28	0,50%	3	0,50%
20.000-50.000	27	0,48%	3	0,50%
50.000-100.000	2	0,04%	0	0,00%
100.000-500.000	8	0,14%	1	0,17%
> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	78	1,40%	8	1,33%

18. Minas Gerais

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	229	4,11%	25	4,17%
5.000-10.000	248	4,45%	26	4,33%
10.000-20.000	187	3,36%	20	3,33%
20.000-50.000	117	2,10%	12	2,00%
50.000-100.000	39	0,70%	4	0,67%
100.000-500.000	29	0,52%	3	0,50%
> 500.000	4	0,07%	1	0,17%
TOTAL	853	15,32%	91	15,17%

19. Rio de Janeiro

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	0	0,00%	0	0,00%
5.000-10.000	6	0,11%	1	0,17%
10.000-20.000	19	0,34%	2	0,33%
20.000-50.000	29	0,52%	3	0,50%
50.000-100.000	8	0,14%	1	0,17%
100.000-500.000	23	0,41%	2	0,33%
> 500.000	7	0,13%	1	0,17%
TOTAL	92	1,65%	10	1,67%

20. São Paulo

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	141	2,53%	15	2,50%
5.000-10.000	123	2,21%	13	2,17%

10.000-20.000	120	2,16%	13	2,17%
20.000-50.000	118	2,12%	13	2,17%
50.000-100.000	62	1,11%	7	1,17%
100.000-500.000	72	1,29%	8	1,33%
> 500.000	9	0,16%	1	0,17%
TOTAL	645	11,58%	70	11,67%

21. Paraná

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	105	1,89%	11	1,83%
5.000-10.000	98	1,76%	10	1,67%
10.000-20.000	104	1,87%	11	1,83%
20.000-50.000	56	1,01%	6	1,00%
50.000-100.000	15	0,27%	2	0,33%
100.000-500.000	19	0,34%	2	0,33%
> 500.000	2	0,04%	1	0,17%
TOTAL	399	7,17%	43	7,17%

22. Rio Grande do Sul

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	230	4,13%	25	4,17%
5.000-10.000	101	1,81%	11	1,83%
10.000-20.000	57	1,02%	6	1,00%
20.000-50.000	64	1,15%	7	1,17%
50.000-100.000	26	0,47%	3	0,50%
100.000-500.000	17	0,31%	2	0,33%
> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	497	8,93%	54	9,00%

23. Santa Catarina

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	105	1,89%	11	1,83%
5.000-10.000	62	1,11%	7	1,17%
10.000-20.000	57	1,02%	6	1,00%
20.000-50.000	41	0,74%	4	0,67%
50.000-100.000	17	0,31%	2	0,33%
100.000-500.000	11	0,20%	1	0,17%
> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	295	5,30%	31	5,17%

24. Goiás

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	96	1,72%	10	1,67%

5.000-10.000	52	0,93%	6	1,00%
10.000-20.000	37	0,66%	4	0,67%
20.000-50.000	37	0,66%	4	0,67%
50.000-100.000	10	0,18%	1	0,17%
100.000-500.000	12	0,22%	1	0,17%
> 500.000	2	0,04%	0	0,00%
TOTAL	246	4,42%	26	4,33%

25. Mato Grosso do Sul

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	5	0,09%	1	0,17%
5.000-10.000	21	0,38%	2	0,33%
10.000-20.000	18	0,32%	2	0,33%
20.000-50.000	27	0,48%	3	0,50%
50.000-100.000	4	0,07%	0	0,00%
100.000-500.000	3	0,05%	0	0,00%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	79	1,42%	8	1,33%

26. Mato Grosso

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	35	0,63%	4	0,67%
5.000-10.000	31	0,56%	3	0,50%
10.000-20.000	35	0,63%	4	0,67%
20.000-50.000	29	0,52%	3	0,50%
50.000-100.000	6	0,11%	1	0,17%
100.000-500.000	4	0,07%	1	0,17%
> 500.000	1	0,02%	0	0,00%
TOTAL	141	2,53%	16	2,67%

REGIÃO NORTE

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	76	1,36%	8	1,33%
5.000-10.000	78	1,40%	8	1,33%
10.000-20.000	101	1,81%	11	1,83%
20.000-50.000	121	2,17%	13	2,17%
50.000-100.000	43	0,77%	5	0,83%
100.000-500.000	26	0,47%	3	0,50%
> 500.000	5	0,09%	1	0,17%
TOTAL	450	8,08%	49	8,17%

REGIÃO NORDESTE

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
----------------------	---------------------	------------	--------------------	-----------

<= 5.000	227	4,08%	24	4,00%
5.000-10.000	371	6,66%	41	6,83%
10.000-20.000	556	9,99%	59	9,83%
20.000-50.000	454	8,15%	49	8,17%
50.000-100.000	122	2,19%	14	2,33%
100.000-500.000	53	0,95%	6	1,00%
> 500.000	11	0,20%	1	0,17%
TOTAL	1794	32,22%	194	32,33%

REGIÃO SUDESTE

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	371	6,66%	40	6,67%
5.000-10.000	387	6,95%	41	6,83%
10.000-20.000	354	6,36%	38	6,33%
20.000-50.000	291	5,23%	31	5,17%
50.000-100.000	111	1,99%	12	2,00%
100.000-500.000	132	2,37%	14	2,33%
> 500.000	22	0,40%	3	0,50%
TOTAL	1668	29,96%	179	29,83%

REGIÃO SUL

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	440	7,90%	47	7,83%
5.000-10.000	261	4,69%	28	4,67%
10.000-20.000	218	3,92%	23	3,83%
20.000-50.000	161	2,89%	17	2,83%
50.000-100.000	58	1,04%	7	1,17%
100.000-500.000	47	0,84%	5	0,83%
> 500.000	6	0,11%	1	0,17%
TOTAL	1191	21,39%	128	21,33%

REGIÃO CENTRO OESTE

Estrato do Município	Universo Municípios	% Universo	Municípios Amostra	% Amostra
<= 5.000	136	2,44%	15	2,50%
5.000-10.000	104	1,87%	11	1,83%
10.000-20.000	90	1,62%	10	1,67%
20.000-50.000	93	1,67%	10	1,67%
50.000-100.000	20	0,36%	2	0,33%
100.000-500.000	19	0,34%	2	0,33%
> 500.000	4	0,07%	0	0,00%
TOTAL	466	8,37%	50	8,33%

APÊNDICE G – MODELO DO PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Prezados(as),

Encaminho algumas questões com o intuito de obter informações mais precisas sobre a situação da pandemia nos municípios brasileiros e compreender melhor o impacto financeiro das medidas de combate à doença no orçamento municipal.

1. O portal de transparência COVID é um sistema próprio da prefeitura ou é um serviço terceirizado? Caso seja terceirizado, gostaria de obter informações sobre a empresa responsável e o contrato firmado.
2. Qual foi o valor total de gastos do município com as medidas de combate à pandemia? Solicito que forneçam os valores separadamente para cada mês.
3. Quais foram as compras realizadas com dispensa de licitação devido à pandemia? Gostaria de obter informações detalhadas sobre os contratos firmados ou o endereço eletrônico onde possamos acessá-los. Solicito que os valores sejam informados separadamente para cada mês.
4. O município recebeu repasses de outros entes, como o Governo Federal e/ou Governo Estadual, para o combate à pandemia? Em caso afirmativo, poderiam informar os valores recebidos? Solicito que os valores sejam informados separadamente para cada mês.
5. O município recebeu recursos de instituições privadas? Se sim, gostaria de obter informações os valores recebidos. Solicito que os valores sejam informados separadamente para cada mês.

Agradeço antecipadamente pela atenção dispensada a este assunto.

Atenciosamente,

APÊNDICE H – BASE DE DADOS ITPM-COVID E VARIÁVEIS

Este apêndice apresenta a base de dados utilizada na presente dissertação. A fim de facilitar o acesso organizado a essas informações, elas foram disponibilizadas em uma planilha eletrônica acessível por meio do Código QR⁴⁵ abaixo:



A escolha de disponibilizar a base de dados em uma planilha eletrônica deve-se à sua extensão, inviabilizando sua inclusão no corpo da dissertação. A planilha eletrônica contém as seguintes informações:

- Nomes e identificação dos municípios da amostra: lista dos municípios selecionados para a pesquisa, com os seus respectivos códigos de identificação do IBGE e sítios eletrônicos visitados;
- Pontuação para cada item do ITPM-COVID;
- Notas finais: pontuação final de cada município no ITPM-COVID, calculada a partir das pontuações individuais dos itens, nas duas dimensões (normativa e social);
- Variáveis independentes: dados referentes aos 26 indicadores utilizados no estudo.

A utilização dessas informações requer rigor metodológico, ético e respeito à autoria, confidencialidade e privacidade das partes envolvidas. É indispensável citar corretamente a fonte ao utilizar esses dados. A disponibilização do repositório busca promover a transparência e a replicabilidade dos resultados, permitindo que outros pesquisadores e interessados possam analisar e validar as conclusões apresentadas neste estudo. Em caso de dúvidas ou necessidade de esclarecimentos adicionais sobre os dados, a autora desta dissertação está disponível para fornecer suporte e orientação.

⁴⁵ O código QR ("QR Code") foi escolhido devido à sua facilidade de uso, permitindo o acesso a informações (como endereços *web*, arquivos, etc.) por meio da câmera do celular (Fonte: <https://pt.wikipedia.org/>). A base de dados também pode ser acessada através do seguinte endereço eletrônico: <https://bit.ly/itpmcovid>.

APÊNDICE I – COEFICIENTES DE ASSIMETRIA E CURTOSE

Na Tabela I-1 são apresentados os valores de assimetria e da curtose das variáveis contínuas incluídas na pesquisa. Optou-se por não realizar testes de normalidade na análise estatística, baseando-se no teorema do limite central e na teoria dos grandes números propostos por Brooks (2008). Field (2009) destaca que um resultado significativo nos testes de normalidade não necessariamente compromete as análises estatísticas, sendo comum obter valores significativos de pequenos desvios de normalidade em amostras grandes. Considerando que a amostra deste estudo é composta por 600 elementos, ela é considerada grande, conforme as referências de Gujarati e Porter (2011), permitindo o relaxamento do pressuposto da normalidade e o uso de estatísticas paramétricas.

Tabela I-1 – Valores dos coeficientes de assimetria e curtose.

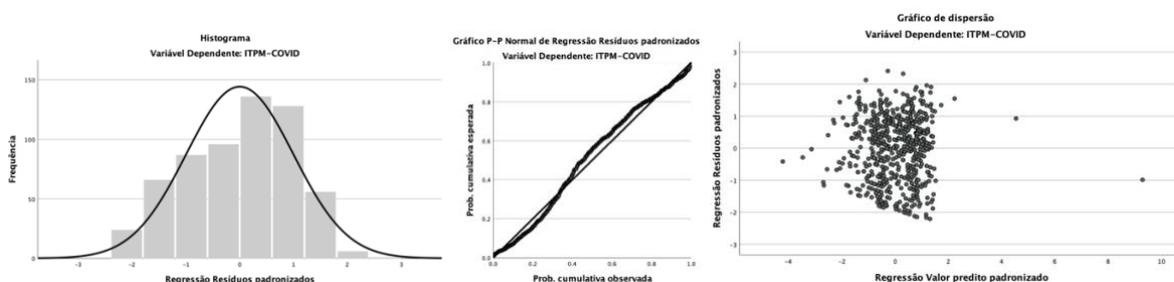
Variável		Coeficiente de assimetria	Coeficiente de curtose
Receitas	R\$	19.848	424.255
Receitas	R\$ <i>per capita</i>	13.450	250.235
Transferências Covid	R\$	14.013	212.634
Transferências Covid	R\$ <i>per capita</i>	6.357	72.702
Transparência	Escala 0-10	-0.804	1.812
População	Nº habitantes	17.530	335.849
PIB	R\$ <i>per capita</i>	7.314	80.728
IDHM	Escala 0-1	-0.197	-0.798
Participação eleitoral	%	-0.212	-0.681
Casos Covid por 100K	Nº/100K	0.567	0.059
Mortes Covid por 100K	Nº/100K	1.221	3.259
Investimento TIC	R\$ <i>per capita</i>	4.060	30.278
Finanças (investimento per capita)	Escala 0-10	0.051	-0.707
Desempenho em Saúde	Escala 0-10	-0.458	0.087
Planejamento	Escala 0-10	-0.017	-0.176
Capacidade fiscal	Escala 0-10	-0.456	-0.533
Gestão (colaboradores)	Escala 0-10	-0.561	-0.035
IGM/CFA	Escala 0-10	-0.025	-0.121
IFDM	Escala 0-1	-0.387	-0.202
IDHM educação	Escala 0-1	-0.171	-0.502
IDHM longevidade	Escala 0-1	-0.466	-0.460
IDHM renda	Escala 0-1	-0.095	-0.755
IFDM emprego e renda	Escala 0-1	0.272	-0.183
IFDM educação	Escala 0-1	-0.392	-0.383
IFDM saúde	Escala 0-1	-0.942	0.759
Taxa de vacinação	%	9.352	101.446
Logaritmo natural de Receitas		1.340	5.178
Logaritmo natural Investimento TIC		-0.142	2.280
ITPM-COVID	Escala 0-100	-0.127	-0.837

Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa

APÊNDICE J – PRESSUPOSTOS DO MODELO DE REGRESSÃO LINEAR

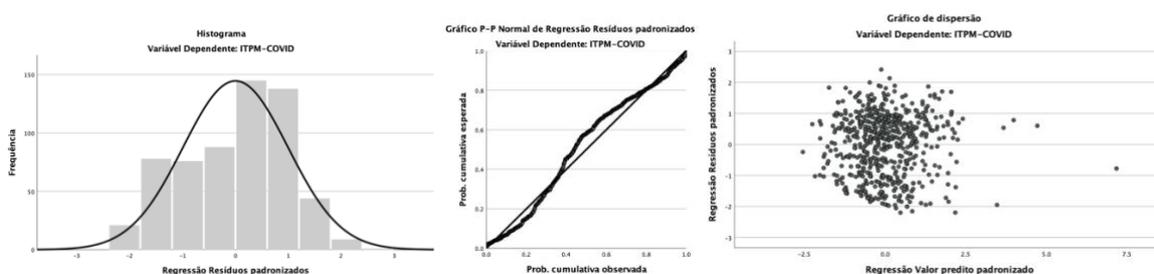
Nesta seção, são apresentados os histogramas e os gráficos *Normal PP Plot* dos resíduos estandardizados para avaliar a linearidade e normalidade dos resíduos. Além disso, são mostrados os diagramas de dispersão dos valores observados em relação aos valores preditos para verificar a homogeneidade das variâncias dos resíduos. Essas análises foram realizadas nos nove modelos de regressão linear conduzidos, os quais estão detalhados na Tabela 19 (p. 190), Tabela 20 (p. 191), Tabela 21 (p. 192), Tabela 22 (p. 193), Tabela 23 (p. 194), Tabela 24 (p. 195), Tabela 25 (p. 197), Tabela 26 (p. 198) e Tabela 27 (p. 198).

Figura J-1 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 19



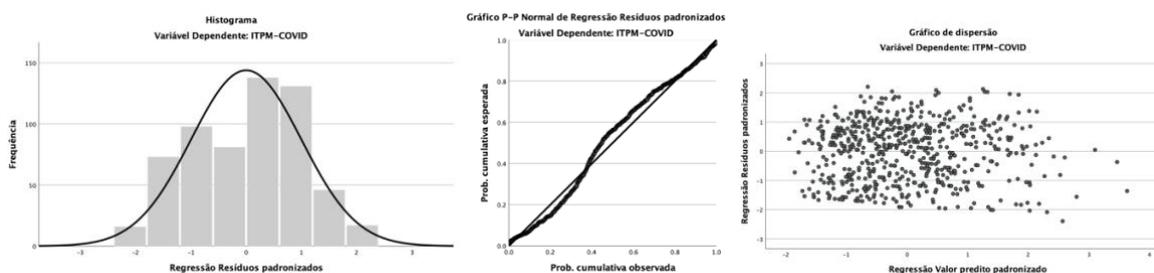
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-2 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 20



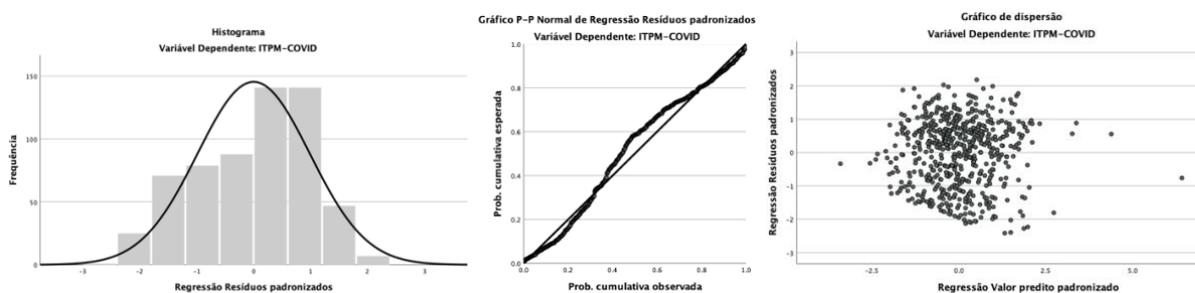
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-3 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 21



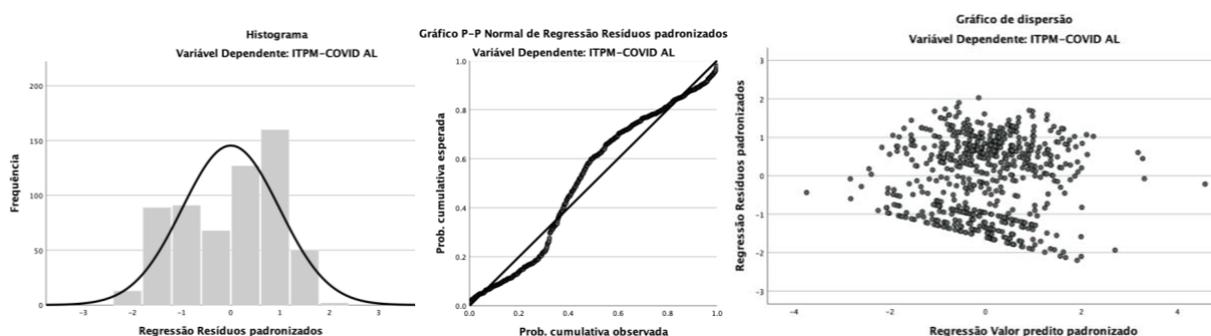
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-4 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 22



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-5 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 23



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-6 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 24

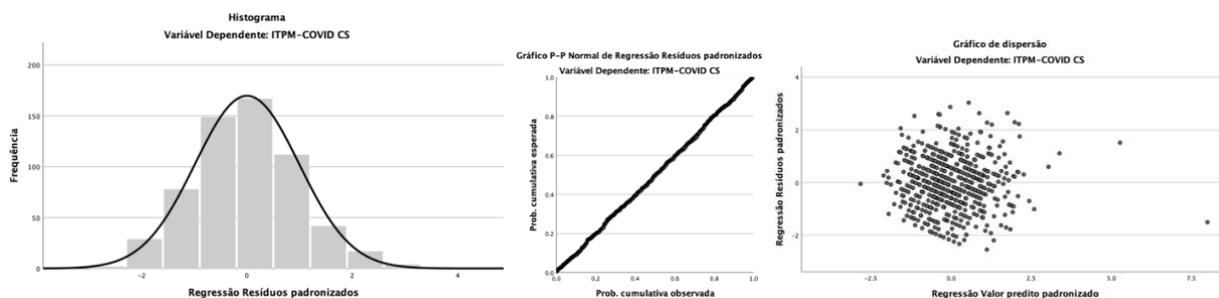
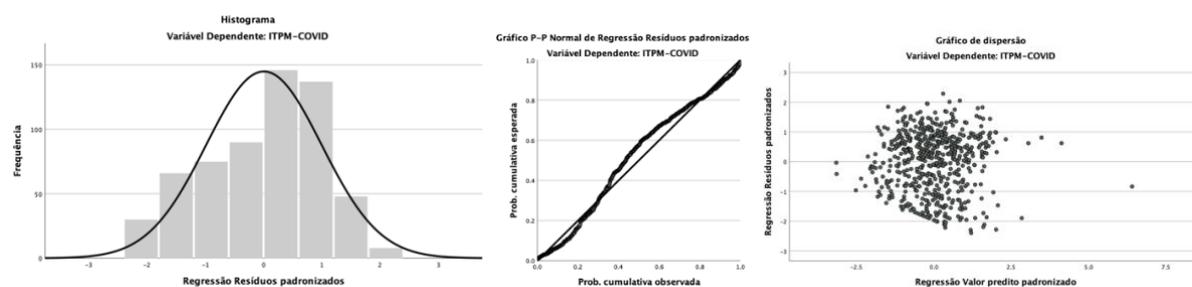
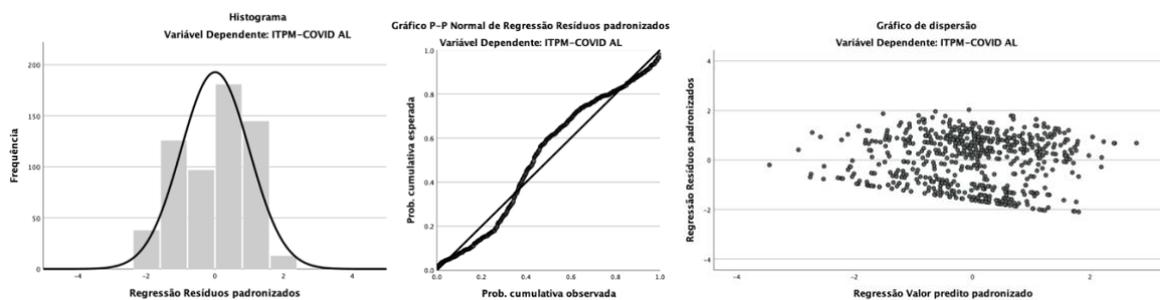


Figura J-7 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 25



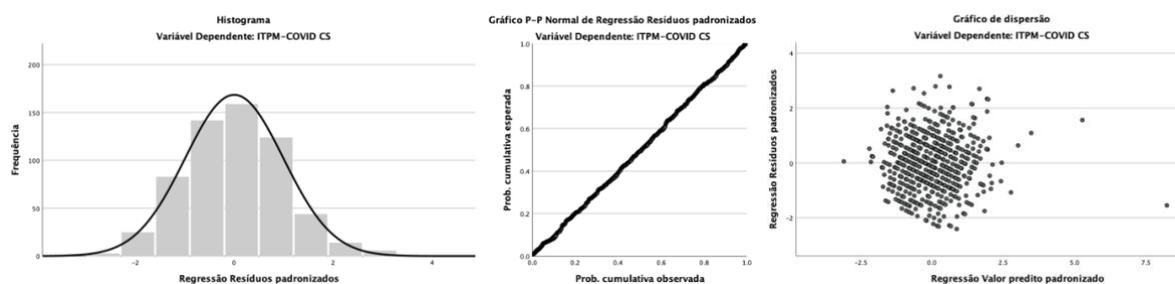
Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-8 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 26



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Figura J-9 - Gráficos dos resíduos do modelo de regressão linear da Tabela 27



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

APÊNDICE K – PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO

TRANSPARÊNCIA MUNICIPAL E FATORES ASSOCIADOS NO CONTEXTO DE PANDEMIA POR COVID-19: PROPOSTA DE MODELO DE ANÁLISE E RECOMENDAÇÕES DE AÇÕES DE CONTROLE⁴⁶

RESUMO

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

INSTITUIÇÃO/SETOR

Amostra aleatória estratificada composta por 600 municípios brasileiros (poder executivo)

PÚBLICO-ALVO DA INICIATIVA

Órgãos de controle municipais, interno e externo

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

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

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

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

Ademais, o evento na saúde pública gerou a necessidade de compras e contratações em regime emergencial. No cenário de direito provisório advindo desse contexto, destaca-se a Lei

⁴⁶ Este produto técnico tecnológico, apresentado na forma de relatório, está disponível em: <https://bit.ly/ptt-itpmcovid>.

13.979/2020 e, posteriormente, a Lei 14.217/2021, que a reeditou. Se, por um lado, as referidas leis simplificaram o processo de compra ao introduzir a possibilidade de dispensa de licitação para aquisição de bens e serviços para enfrentamento da pandemia, por outro, criaram critérios específicos de divulgação, ratificando a Lei de Acesso à Informação (LAI), quanto às exigências de publicação em sítios na internet de todas as esferas do governo, seguindo os princípios dos Dados Governamentais Abertos – DGA (CORRÊA *et al.*, 2017). Adicionalmente, a legislação emergencial ampliou o escopo da LAI, ao incluir municípios com menos de 10.000 habitantes.

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

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

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

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

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

A “dimensão normativa” aborda a perspectiva legal e engloba os procedimentos de compra, levando em consideração as exigências descritas na legislação vigente durante o período pandêmico, especialmente a Lei nº 14.217 de 2021 e correlatas. Já a “dimensão social” aborda a perspectiva de controle social, tornando-o um instrumento abrangente de pesquisa que avalia não apenas os requisitos legais, mas também informações qualitativas que são mais acessíveis

aos cidadãos, visando alcançar o valor intrínseco da transparência. Nessa última dimensão, também são avaliados a qualidade da informação e aspectos relacionados à transparência passiva, que tem sido menos estudada na literatura.

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

OBJETIVOS

Objetivo geral

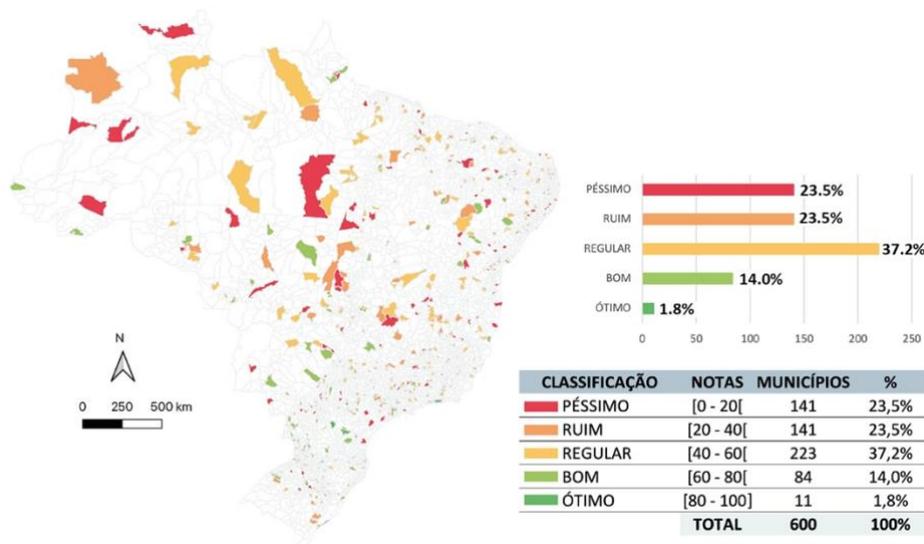
Propor modelo de análise da transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19 e recomendar ações de controle com base nos fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos associados.

Objetivos específicos

- Descrever o panorama da transparência pública, normativo e social, em 600 municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19, através do ITPM-COVID;
- Investigar a associação entre fatores (institucionais, ambientais e epidemiológicos) e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia por Covid-19;
- Identificar as características institucionais, ambientais e epidemiológicas presentes em diferentes grupos dos municípios da amostra com base no desempenho observado no ITPM-COVID;
- Propor modelo de análise da transparência governamental dos municípios brasileiros, no contexto da pandemia por Covid-19;
- Recomendar ações de controle com base nos fatores institucionais, ambientais e epidemiológicos associados à transparência municipal no âmbito da pandemia por Covid-19.

ANÁLISE/DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Figura 1 – Distribuição geográfica ITPM-COVID e categorias de desempenho

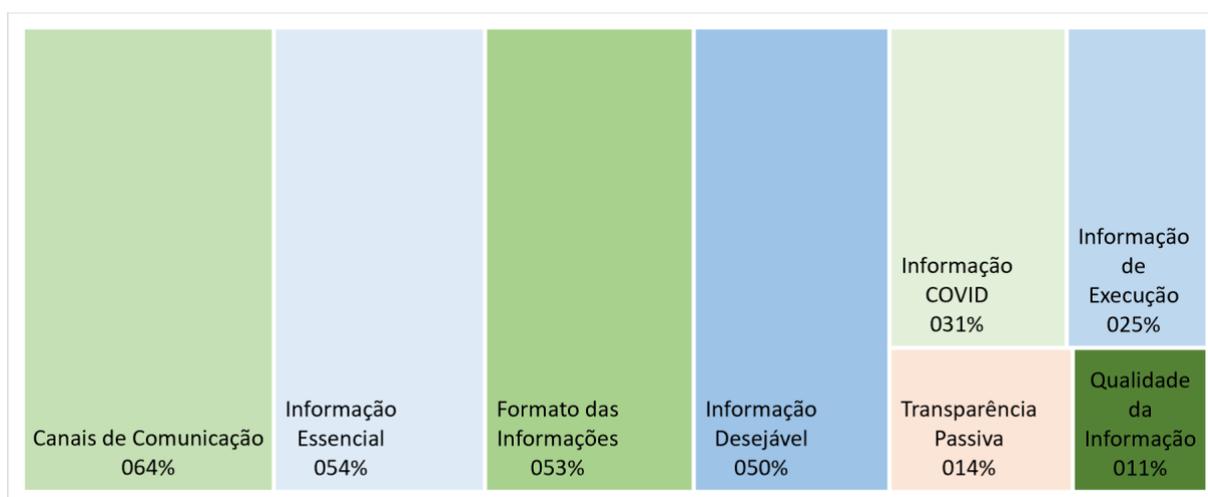


Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

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

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

Figura 2 – Conformidade por categoria de análise



Fonte: Elaborado pela autora (2023), com dados da pesquisa.

Ao analisar as pontuações mais altas das categorias de análise, conforme Figura 2, observou-se que as categorias que abrangem aspectos tecnológicos apresentaram um melhor desempenho, avaliando a existência de sistemas ou recursos nos *sites* eletrônicos, como “canais de comunicação” (atendidos por cerca de 64% dos municípios) e “formato das informações” (com aproximadamente 53% de conformidade). Além disso, a categoria “informação essencial”, que traz dados básicos do processo de compra exigidos pelas leis, apresentou uma conformidade de cerca de 54% na amostra.

No entanto, as categorias que exigem acompanhamento, atualização e recursos tecnológicos, financeiros e humanos enfrentaram maiores dificuldades de cumprimento por parte dos municípios. Um exemplo disso são as “informações de execução”, exigidas pelas leis da Covid-19, que foram atendidas por apenas cerca de 25% dos municípios. Além disso, as categorias relacionadas à “qualidade da informação” e “transparência passiva” tiveram os piores desempenhos, com aproximadamente 14% e 11% de conformidade, respectivamente.

Essas constatações estão em linha com os resultados de Raupp e Pinho (2021), os quais enfatizam que a simples presença de tecnologia nos portais de transparência não é suficiente

para garantir a transparência efetiva por parte dos municípios. Nesse sentido, mais de um terço dos municípios analisados por esta pesquisa adotaram sistemas de transparência eletrônica desenvolvidos por apenas oito empresas, sendo que duas dessas fornecedoras são responsáveis por 14% dos *sites* eletrônicos. Essa realidade demonstra a ausência de níveis semelhantes de transparência, mesmo quando se utilizam os mesmos recursos tecnológicos (TELES *et al.*, 2022).

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

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

Observa-se, assim, que a prática da transparência, mesmo quando vinculada ao cumprimento das obrigações legais, não consegue ser totalmente implementada pelos municípios estudados. No contexto de uma legislação provisória, os órgãos públicos tiveram que se adequar a uma lei mais específica em relação aos itens e formas de divulgação. Existe um cumprimento apenas parcial dos requisitos legais, com menor atendimento nos itens que exigem maiores recursos humanos e financeiros, como é o caso do acompanhamento da execução do contrato. Além disso, a situação é agravada quando se extrapola a “transparência formal”, ao considerar as necessidades dos cidadãos e o desenvolvimento da *accountability* (CUCCINIELLO; NASI, 2014).

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

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

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

uma influência negativa, contrariando a expectativa. Além disso, de forma complementar, constatou-se que a estrutura de controle interno influencia o desempenho do ITPM-COVID.

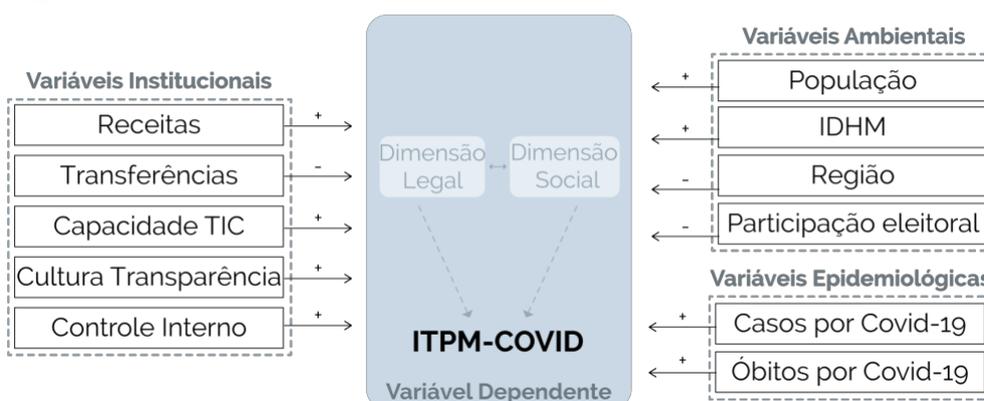
Em relação à investigação da associação entre fatores ambientais e a transparência governamental dos municípios brasileiros no contexto da pandemia de Covid-19, todas as variáveis estudadas apresentaram relação com o ITPM-COVID. No entanto, a variável PIB *per capita* não demonstrou um resultado significativo nos modelos de regressão. Por outro lado, a população e o IDHM apresentaram influências positivas e significativas. Já a região (com a região Sul como referência) e a participação eleitoral mostraram uma relação negativa.

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

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

Outro ponto importante é a diferença encontrada nas análises com o ITPM-COVID por dimensão, onde as variáveis institucionais e ambientais mostraram uma capacidade maior de explicar a dimensão social em comparação à dimensão normativa. Além disso, em todos os modelos, as variáveis ambientais apresentaram coeficientes de regressão padronizados (β) mais altos do que as variáveis institucionais, indicando uma influência maior dos fatores externos do que dos fatores internos no ITPM-COVID.

Figura 3 – Fatores associados ao ITPM-COVID



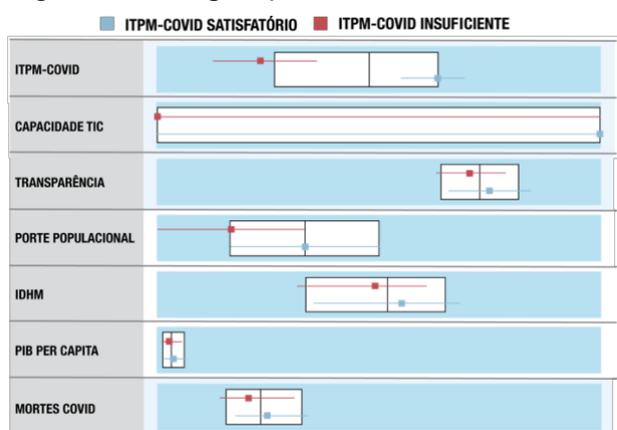
Fonte: Elaborado pelos autores (2023), com dados da pesquisa.

Os modelos de regressão linear finais, considerando o método de seleção de variáveis com os resultados significativos e incluindo variáveis adicionais pelo método stepwise, conseguiram explicar 16,1% da variabilidade do ITPM-COVID ($R^2 = 0,161$), 10,3% do desempenho no ITPM-COVID na dimensão normativa ($R^2 = 0,103$) e 20,6% do ITPM-COVID na dimensão social ($R^2 = 0,206$). Observa-se, portanto, que apesar dos resultados significativos, os modelos propostos apresentaram um baixo poder explicativo, não sendo suficientes para compreender totalmente a heterogeneidade dos níveis de ITPM-COVID nos municípios.

Finalmente, ao buscar identificar as características institucionais, ambientais e epidemiológicas presentes em diferentes grupos de municípios da amostra com base no desempenho observado no ITPM-COVID, a análise de *cluster* revelou a existência de dois grupos distintos, conforme Figura 4. Os municípios classificados como “regular”, “bom” e “ótimo” no ITPM-COVID compartilharam características semelhantes em relação à capacidade TIC, cultura de transparência, tamanho populacional, IDHM, PIB *per capita* e número de mortes por Covid-19, apresentando médias superiores aos valores médios gerais. Esses municípios formaram o Grupo 1 - ITPM-COVID satisfatório.

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

Figura 4 – Comparação de *Cluster*



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

RECOMENDAÇÕES DE INTERVENÇÃO

Modelo de Análise

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

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

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

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

Quadro 1 – Modelo de Análise ITPM-COVID

(continua)

DIMENSÃO NORMATIVA			
Informações Essenciais (IE) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
IE1	<i>Site Específico</i>	<i>Site específico com link na página inicial ou no portal da transparência. Critérios pontos: (1) site com informações; (0,5) site sem nenhuma informação; (0) não existe site. Em caso de não existir, visita seção licitação/contrato geral, a fim de verificar a possibilidade de filtro “Covid-19”.</i>	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, caput.
IE2	Nome do/a contratado/a	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, I, II, III e IV e TIB (2020)
IE3	Número do CPF ou CNPJ		
IE4	Prazo Contratual com data de celebração		
IE5	Valor global		
IE6	Processo da contratação ou aquisição		
IE7	Ato que autoriza a contratação direta		
IE8	Descrição do bem ou serviço		
Informações de Execução (IExec) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
IExec9	Quantidade entregue ou prestada	Incluso na seção de contratos e despesa. Considerado quando consta notas fiscais e valores liquidação	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, IV
IExec10	Parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado	Incluso na seção de contratos e despesa. Aceito quando na seção contrato apresenta empenhos	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, V
IExec11	Informações sobre eventuais aditivos contratuais	Incluso na seção de contratos, licitações, dispensa/inexigibilidade e despesa. Considerado a existência do campo, mesmo que não preenchido	Lei nº 14.217 de 2021, art. 10, VI
IExec12	Execução Orçamentária	Origem do recurso utilizado para a contratação do serviço ou do insumo com base na Lei (programa, ação, projeto/atividade, etc.). Na seção de despesas.	Lei nº 14.217 /2021, art. 10, IX e Lei nº 12.537/2011
Informações Desejáveis (ID) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
ID13	<i>Link para Transparência COVID</i>	<i>Link ou banner na página inicial no Portal oficial do governo ou no Portal de Transparência</i>	Lei nº 12.527 de 2011 art.7º; OGD (2007); TIB (2020).
ID14	Edital e fases da licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade.	
ID15	Forma/modalidade da contratação	Incluso na seção de contratações, licitações e dispensa/inexigibilidade	
ID16	Data da Celebração - Licitação	Incluso na seção de licitações e dispensa/inexigibilidade	
DIMENSÃO SOCIAL			
Informações Covid (ICovid) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
ICovid17	Informações Epidemiológicas	Existe no sítio oficial boletim datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020)	TIB (2020)

(continuação)

ICovid18	Informações Vacinação	Existe no sítio oficial informações de número de vacinados, doses recebidas e esquema vacinal ou ainda sobre cronograma e local de aplicação, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020)	
ICovid19	Informações Sistema de Saúde	Existe no sítio oficial informações de número de internados e leitos disponíveis, datado dos 15 dias antecedentes - baseado na metodologia TIB (2020)	
ICovid20	Repositório com legislações e medidas de enfrentamento à Covid19 organizado por temas	Considerado se dispuser <i>link</i> no sítio de transparência Covid para diário oficial destacado decretos referentes à pandemia, ou listagem de todos os decretos/leis - baseado na metodologia TIB (2020)	
ICovid21	Redes Sociais	Considerado se dispuser de publicações sobre o cenário epidemiológico do município nas redes sociais do município, nos 30 dias antecedentes.	
Canais de Comunicação (CC) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
CC22	Ouvidoria	Considerado <i>link</i> tanto no sítio Covid, quanto no <i>site</i> geral. Deve estar em funcionamento, possibilitar denúncia anônima e dispor de categorias (como denúncia, elogio, reclamação, solicitação e sugestão)	Lei nº 13.460 de 2017; TIB (2020)
CC23	eSIC	Realizado teste de efetividade de cadastro e da possibilidade de acompanhamento. Com a pontuação: (1) Possibilidade de cadastro seguindo os itens descritos no Decreto nº7.724/2012 e acompanhamento; (0,5) Se houver dificuldade de realizar cadastro ou acompanhamento e (0) Se não foi possível realizar cadastro nem acompanhamento.	Decreto nº7.724/2012
Formato das Informações (FI) – Peso 1			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
FI24	Possibilidade de Download	Incluso na seção de contratações. Download em qualquer formato.	
FI25	Acessibilidade Pcd (Pessoa com Deficiência)	Avaliado através do Avaliador e Simulador de Acessibilidade em Sítios (ASES), disponibilizado pelo governo federal. Considerado adequado nota superior a 70% (conforme indicação da ferramenta)	
FI26	Dados publicados em formato aberto	Diz respeito a base de dados, possibilidade de download das informações. Possíveis formatos são: .csv, .json, .ods.	OGD (2007); TIB (2020)
FI27	Mecanismo de busca	Para além da Existência do campo de busca, é feito teste com termo genérico e já encontrado na base de dados como nome do fornecedor, objeto ou órgão, a fim de testar sua eficiência. É testado os filtros de informação existente	
Qualidade da Informação (QI) – Peso 2			
ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
QI28	Dimensões: disponibilidade, relevância, compreensibilidade, tempestividade e precisão	Avaliado existência de contratos/licitação Covid firmados há mais de 5 dias no portal de transparência principal não disponível no portal Covid, data de inserção do contrato comparada a data de assinatura; registro de receita (transferência) em contraste com informação no portal da transparência federal http://www.transparencia.gov.br/ ; registro de despesas sem constar na seção específica as informações de contratação, bem como, outras possíveis inconsistências.	Lei nº 12.527 de 2011; OGD (2007); Michener e Bersch (2011); Pipino, Lee e Wang (2002); TIB (2020).
QI29	Visualizações para as contratações emergenciais	“Disponibilização de instrumentos de visualização de informações agregadas sobre as contratações emergenciais voltadas para o enfrentamento da COVID-19, por meio de gráficos, infográficos, painéis interativos e/ou dashboards” – TIB (2020a). Foi considerado válido planilha com gastos e receitas resumidas.	
Transparência Passiva – Peso 2			

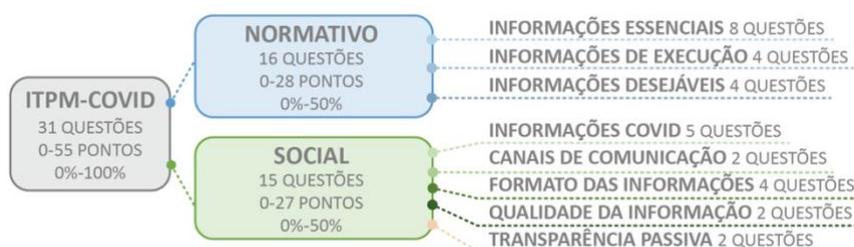
(conclusão)

ID	Item de Avaliação	Procedimento de Coleta	Referencial
TP30	Resposta pedido de acesso à informação	Considerado válido se houve resposta dentro do prazo: 20 dias, se não houver informação de prorrogação, 30 dias se houver	Lei nº 12.527 de 2011, art. 10 e 11, §1º;
TP31	Tipo de Resposta pedido	Conformidade com o que foi solicitado. Acesso integral (1), Acesso Parcial (0,5) e Acesso Negado, sem informação ou sem resposta (0). Apenas <i>link</i> para sítio de transparência será considerado nota 0,5.	Artigo 19 (2020)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

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

Figura 5 – Dimensões, Categorias e Pontuação ITPM-COVID



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Por fim, os municípios foram classificados em cinco níveis de desempenho, de acordo com a pontuação obtida, seguindo a classificação estabelecida pela TIB (2020), conforme apresentado no Quadro 2. Dessa forma, concluiu-se o processo de adaptação e validação do instrumento de pesquisa, o qual permite mensurar a transparência pública municipal no contexto da Covid-19, bem como, embasar avaliações de transparência em outros contextos.

Quadro 2 – Categorias de desempenho ITPM-COVID

CATEGORIAS	ESCALA DE PONTUAÇÃO
Péssimo	[0-20[
Ruim	[20-40[
Regular	[40-60[
Bom	[60-80[
Ótimo	[80-100]

Fonte: Adaptado de Transparência Internacional (2020).

Recomendações

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

1. Manutenção de rankings e programa de avaliação da transparência periódicos, especialmente em contextos de crise: É fundamental que os órgãos de controle municipais estabeleçam e mantenham um programa contínuo de avaliação da transparência, por meio de rankings e indicadores específicos. Esse programa deve ser reforçado durante períodos de crise, como a pandemia da Covid-19, para garantir a prestação de contas e a transparência das ações governamentais.
2. Fortalecimento dos controles internos municipais: Os órgãos de controle devem promover a cultura de transparência e ética nos órgãos municipais por meio do fortalecimento dos controles internos. Isso pode ser alcançado por meio da implementação de políticas e procedimentos claros, regulamentação da autonomia, capacitação dos servidores públicos, criação de canais de denúncia e monitoramento constante das atividades governamentais.
3. Avaliação dos investimentos em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC): É importante que os órgãos de controle avaliem os investimentos em TIC realizados pelos municípios. Além disso, é necessário incentivar a organização de uma estrutura adequada para a área de TIC, com profissionais capacitados, infraestrutura adequada e políticas de segurança da informação. Isso garantirá que a tecnologia seja utilizada de forma eficiente, atendendo às necessidades do município e promovendo maior transparência.
4. Programas de formação e treinamento em pequenos municípios: Considerando que a disponibilidade de tecnologia pode variar entre os municípios, é essencial investir em programas de formação e treinamento para os servidores públicos, especialmente nos municípios menores. Esses programas devem abordar temas como transparência, gestão de documentos eletrônicos, proteção de dados e utilização de ferramentas tecnológicas para promover uma administração pública mais eficiente e transparente.
5. Estabelecimento do uso de sistemas digitais para os processos de pagamento e licitação: A adoção de sistemas digitais para os processos administrativos de pagamento e licitação traz benefícios significativos, como maior integração com os portais de transparência e maior transparência nos procedimentos de aquisição desde a origem. É importante estabelecer essa prática como padrão nos órgãos municipais, garantindo a rastreabilidade e a prestação de contas em todas as etapas dos processos.

RESPONSÁVEIS

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

CONTATOS

janainateles@me.com
kleverton1@academico.ufs.br

DATA DA REALIZAÇÃO DO RELATÓRIO

Julho de 2023

REFERÊNCIAS

- ARTIGO 19. **Transparência para superar a crise**. São Paulo: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://bit.ly/relatorio8anoslai>. Acesso em: 12 jul. 2021.
- AUGUSTO, O.; NETO, P.; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência desses Princípios na Administração Pública Brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1, p. 75–94, 2007.
- BATISTA, M. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. **Cadernos Enap**, Brasília, v. 53, p. 84p., 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3125>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- BOBBIO, N. **Estado governo sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. , 2020.
- BRASIL. Lei nº 14.217, de 13 de outubro de 2021. 2021.
- COMEL, N. **Transparência na casa do cidadão: uma avaliação dos websites de prefeituras da região sul do Brasil**. 2021. - Universidade Federal do Paraná – UFPR, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://hdl.handle.net/1884/71347>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- CORRÊA, A. S.; PAULA, E. C. de; CORRÊA, P. L. P.; SILVA, F. S. C. da. Transparency and open government data. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 1, p. 58–78, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/TG-12-2015-0052>. Acesso em: 29 maio. 2021.
- CRUZ, N. F. da; TAVARES, A. F.; MARQUES, R. C.; JORGE, S.; DE SOUSA, L. Measuring Local Government Transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866–893, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>. Acesso em: 29 maio. 2021.
- CUCCINIELLO, M.; NASI, G. Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? **International Journal of Public Administration**, v. 37, n. 13, p. 911–921, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.949754>
- FONSECA, I. F. da; POMPEU, J. C.; AVELINO, D. P. de; SILVA, S. P. da. Transparência governamental e a questão do Covid-19: uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso À Informação (Lai). **Nota Técnica / IPEA Diest**, v. 29, p. 11, 2020.
- FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. **Development in Practice**, v. 17, n. 4–5, p. 663–671, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>. Acesso em: 30 maio. 2021.
- GARGARELLA, R.; ROA, J. E. R. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. **MPIL Research Paper Series**, n. 2020–21, 2020.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S.; WESKE, U.; BOUWMAN, R.; TUMMERS, L. Public Sector Transparency. In: JAMES, O.; JILKE, S. R.; VAN RYZIN, G. G. (org.). **Experiments in Public Management Research**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 291–312. *E-book*. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781316676912.014>
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto... de descentralización de políticas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 70, p. 93–126, 2018. Disponível em: <https://biblat.unam.mx/hevila/RevistadelCLADR eformaydemocracia/2018/no70/4.pdf>. Acesso em: 3 maio. 2022.
- IBGE. População Estimada 2021. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 20 maio. 2022.
- JORGE, S. M.; SÁ, P. M.; PATTARO, A. F.; LOURENÇO, R. P. Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. In: 2011, Ghent, Belgium. **Conference: 13th CIGAR Conference**. Ghent, Belgium: [s. n.], 2011.

- Disponível em: <https://www.cigar-network.net/publications/journals>. Acesso em: 20 jun. 2022.
- LIMA, L. C. da C.; GONÇALVES, A. F.; REI, F. C. F.; LIMA, C. B. de C. Compliance em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, p. 168–187, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v11i1.6744>
- MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. **Committee on Concepts and Methods Working Paper Series**, v. 49, n. May, 2011.
- OGD. **The Annotated 8 Principles of Open Government Data**. [s. l.], 2007. Disponível em: <https://opengovdata.org>. Acesso em: 16 maio. 2022.
- PIOTROWSKI, S. J. The “Open Government Reform” Movement. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 2, p. 155–171, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>. Acesso em: 30 maio. 2021.
- PIPINO, L. L.; LEE, Y. W.; WANG, R. Y. Data quality assessment. **Communications of the ACM**, v. 45, n. 4, p. 211–218, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/505248.506010>. Acesso em: 10 maio. 2022.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Websites dos Poderes Executivos Estaduais e as Contratações Emergenciais em Meio à Pandemia da Covid-19: Há Tecnologia, mas Falta Transparência. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 416–428, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22277/rgo.v14i1>
- TCE-RS. **Sistema de Licitações e Contratos**. [s. l.], 2023. Disponível em: <https://tcers.tc.br/sistemas-de-controle-externo/?section=LICITACON>. Acesso em: 23 maio. 2023.
- TELES, J. A. de C.; SANTANA, D. M. R. de; CARVALHO, K. M. de; SILVA, R. S. Mensurando a transparência governamental das contratações emergenciais para o combate da Covid-19 em Sergipe: contribuição para o controle da Gestão Pública. **Scientia Plena**, v. 18, n. 10, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.14808/sci.plena.2022.100101>. Acesso em: 20 dez. 2022.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Metodologia 2: Ranking de Transparência no Combate à COVID-19**. [S. l.: s. n.]. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>. Acesso em: 20 maio. 2021.
- WRIGHT, G. A. **Análise Dos Fatores Determinantes Da Transparência Fiscal Ativa Nos Municípios Brasileiros**. 2013. - UnB/UFPB/UFRN, [s. l.], 2013.

ANEXO A – MODELO DE ANÁLISE ORIGINAL, TELES *ET AL.* (2022)

DIMENSÃO	CATEGORIA	ITEM DE AVALIAÇÃO	FUNDAMEN- TAÇÃO
Transparência Ativa	Informações Essenciais (IE) (Peso 2)	1 Existência <i>site</i> específico para as contratações emergenciais	Art. 10º, Lei nº14.124/2021
		2 Nome do/a contratado/a	
		3 Número do CPF ou CNPJ	
		4 Valor global	
		5 Prazo contratual	
		6 Nº e íntegra do processo de aquisição	
	Informações de Execução (IExec) (Peso 2)	7 Ato que autoriza a contratação direta	
		8 Descrição do bem ou serviço	
		9 Parcelas, montantes pagos e saldo disponível	
		10 Informações sobre aditivos contratuais	
		11 Possibilidade de download íntegra do contrato	
Qualidade da Informação (QI) (Peso 3)	12 Dimensões da informação	Michener e Bersch (2011), DGA	
Transparência Passiva	e-SIC (Peso 2)	13 <i>Link</i> para e-SIC	Lei 12.527/2011
		14 Possibilidade de cadastro e acompanhamento	
	Pedido de Acesso à Informação (PAI) (Peso 2)	15 Resposta recebida	
		16 Prazo resposta	
		17 Tipo de Resposta	
18 Qualidade da Resposta			
Controle Social	Informações Desejáveis (ID) (Peso 1)	19 <i>Link</i> Transparência Covid no Portal oficial	Lei 12.527/2011
		20 Órgão contratante	
		21 Edital e fases da licitação	
		22 Forma/modalidade da contratação	
		23 Data de celebração do contrato	
	Dados Abertos (DA) (Peso 2)	24 Dados publicados em formato aberto	
		25 Mecanismo de busca	
	Visualização (Vis) (Peso 1)	26 Instrumentos de visualizações de informações agregadas	
	Informações COVID (ICovid) (Peso 1)	27 Informações epidemiológicas	
		28 Informações vacinação	
29 Informações ocupação sistema de saúde			
Ouvidoria (Ouv) (Peso 1)	30 Repositório com legislações e medidas de enfrentamento à Covid-19		
	31 Sistema de Ouvidoria (denúncia anônima e acompanhamento)	Lei 13.460	

Fonte: Teles *et al.* (2022).

O cálculo do ITI-COVID acontece conforme equação abaixo detalhada:

$$ITI - COVID = \left(\frac{2 (IE) + 2 (IExec) + 3 (QI) + 2 (eSIC) + 2 (PAI) + ID + 2(DA) + Vis + ICovid + Ouv}{\sum (Somatório Máximo)} \right) \times 100$$

O somatório máximo (\sum) a ser obtido por cada município é 52 pontos. Após calculado o ITI-COVID, compreende uma pontuação final entre 0 e 100 pontos, os municípios são classificados de acordo com a categoria de desempenho obtida, em cinco níveis (péssimo, ruim, regular, bom e ótimo).