

TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS DURANTE A COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE: LEGISLAÇÃO EMERGENCIAL E FERRAMENTAS DE PUBLICAÇÃO DE DADOS ONLINE

ALEJANDRO BARON-GANDARIAS

INTRODUÇÃO: UMA OLHADA NA RESPOSTA DE TRANSPARÊNCIA À EMERGÊNCIA DO COVID-19 NA AMÉRICA LATINA E CARIBE¹

A pandemia da COVID-19 gerou novas demandas de divulgação de dados por parte da cidadania global, bem como necessidades de coordenação de informações entre diferentes instituições, inclusive nos países da América Latina e Caribe (ALC). Independentemente da situação sanitária, os estímulos fiscais e o aumento das compras e contratos públicos, doravante “compras públicas”, para fornecimento de materiais e serviços destinados a mitigar os impactos da pandemia geraram novos riscos de corrupção, tanto globalmente quanto na região, conforme apontam Gedan e Canton (2021). Diante dessa realidade, cabe perguntar como os governos da ALC têm reagido quando se trata de se comprometer com a transparência e os dados abertos em vários setores, incluindo compras públicas e saúde.

A virada para a transparência na ALC foi documentada em termos acadêmicos nos últimos anos. As políticas de transparência na ALC cresceram em número e evoluíram em complexidade e sofisticação nas últimas duas décadas (BARON-GANDARIAS, 2022), permitindo definir três etapas na breve gênese da transparência regional. Na primeira década do século XXI, seu desenvolvimento jurídico e político foi construído a

¹ Agradeço especialmente a Laura Fides (Comissão Europeia) por compartilhar seu conhecimento sobre as legislações coletadas, bem como a Juan Cruz Vieyra e Sebastián del Hoyo (Banco Interamericano de Desenvolvimento) por seus comentários sobre o desenvolvimento dos módulos COVID-19 nas plataformas MapaInversiones.

partir de políticas de transparência passiva, refletidas principalmente nas regulamentações de acesso à informação (A2I ou FOIA, por sua sigla em inglês). No entanto, essas regulamentações foram logo superadas devido ao seu sucesso misto, em parte devido a problemas de implementação efetiva (BAENA-OLABE; VIEYRA, 2012). Isso deu origem a uma segunda etapa da transparência na ALC, dominada principalmente pelo desenvolvimento da transparência ativa, que pode ser explicada por quatro fatores (VIEYRA, 2016): intervenções de transparência direcionadas com objetivos específicos no nível micro ou setorial (FUNG; GRAHAM; WEIL, 2007); adesão da maioria dos países da ALC aos padrões internacionais de transparência; crescimento de plataformas tecnológicas de dados abertos e transparência para uso do cidadão (KAHN; VIEYRA; BARON, 2018); e fortalecimento das entidades de auditoria e controle no nível regional (CASAS-ZAMORA; CARTER, 2017). Já na presente década, uma nova etapa foi inaugurada pelas discussões sobre a utilidade e aplicabilidade de ferramentas baseadas em tecnologias de informação e comunicação (TIC), incluindo *big data*, mineração de dados, inteligência de negócios, inteligência artificial, *aprendizado de máquina* e até *blockchain*.

A transparência específica nas compras públicas, especialmente em material sanitário, não é assunto de interesse recente, nem no mundo nem na ALC. A corrupção no setor da saúde foi definida como corrosiva, deduzindo entre 10 e 25% dos valores dos contratos globais de saúde, de acordo com diferentes estimativas (GARCÍA, 2019). Já em 2006, a Transparência Internacional dedicou seu Relatório Global de Corrupção a este tema, e Savedoff (2007) incluiu a necessidade de mudar o paradigma existente na ALC para um de maior transparência na saúde, incluindo as compras de saúde pública. Justamente, a virada para a adoção das TIC em transparência e prestação de contas também ocorreu recentemente nas compras públicas. Graças a isso, foi possível passar de paradigmas de informação passiva e estática, liberando balanços que mostravam fotos fixas e principalmente obsoletas quando publicadas, para disponibilizar plataformas interativas para cidadãos e sociedade civil, mostrando dados atualizados e abertos. Além de disseminar dados em tempo real ou quase real, essas ferramentas podem permitir o feedback dos cidadãos e têm gerado resultados tangíveis, como melhoria da qualidade e eficiência em custos e prazos dos serviços prestados (LEWIS-FAUPEL; NEGGERS; PANDE, 2016; DE MICHELE; PIERRI, 2020), redução da má gestão e corrupção (NEUPANE; SOAR, VAIDYA, 2012; NEUPANE; SOAR; VAIDYA, 2017 e maior acesso para pequenas empresas e mulheres (PIERRI; JARQUÍN; DE MICHELE, 2021). Esta

mudança na aplicação das TIC para os contratos públicos também ocorreu no setor da saúde (HOLEMAN; COOKSON; PAGLIARI, 2016), com sucesso variável (MAIONE; SORRENTINO; KRUIJA, 2022).

Com isso em mente, o objetivo deste capítulo é analisar como os países da América Latina e Caribe (ALC), membros da Aliança pelo Governo Aberto (OGP), têm abordado as necessidades de transparência e dados abertos em compras e contratações pandêmicas. A análise inclui não apenas aquelas compras e contratos de material puramente sanitário e/ou voltados para a vacinação, mas também as demais compras públicas incluídas na legislação pandêmica. Para isso, vamos primeiro estudar se esses países incorporaram cláusulas de transparência ou dados abertos nas compras públicas destinadas a aliviar a pandemia nas declarações de saúde ou emergência nacional e na consequente legislação de desenvolvimento. Ordenaremos os diferentes tipos de cláusulas com base em sua frequência e mandato operacional, alertando sobre possíveis exceções às regras gerais. Em um segundo momento, identificaremos se estes adotaram ferramentas de transparência e dados abertos online, detalhando as vantagens e desvantagens de criar ferramentas *ad hoc*, ou reutilizar e dimensionar soluções previamente desenvolvidas em um momento de crise.

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A seção metodológica deste estudo pode ser dividida em duas partes. Em primeiro lugar, em termos gerais, optou-se por selecionar apenas os países da ALC que são membros da Aliança para Governo Aberto (AGA ou OGP, conforme siglas em português ou inglês) para garantir a comparabilidade entre os países do estudo, por dois motivos². Para começar, esses países compartilham as obrigações de transparência da adesão à OGP, que se traduzem em planos nacionais de Governo Aberto, que, como explica Ramírez-Alujas (2019), têm desempenhado um papel fundamental na promoção da integridade pública e transparência na ALC. Além disso, estes países são democracias, que pela sua própria natureza tendem também a ter um maior compromisso na prestação de informação ao público (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2011). Comparar países democráticos com não democráticos acarretaria problemas metodológicos inevitáveis.

2 Esses países são: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai.

Em termos temporais, será tomado como enquadramento geral do estudo o período compreendido entre 1 de janeiro de 2020 e 31 de dezembro de 2021.

Entrando em detalhes por seções, para estudar as menções de transparência nos decretos nacionais e de emergência sanitária, e a legislação de desenvolvimento desses decretos em compras e contratações públicas pandêmicas, o autor revisou mais de cento e trinta regulamentos nacionais aprovados nos dezesseis países da ALC mencionados acima³. Esses regulamentos foram compilados por pesquisa manual nos sites online dos governos dos países selecionados, com complementação a partir de pesquisa em agregadores de informações gerais (principalmente Google), literatura especializada, e posteriormente conferidos por especialistas. Os regulamentos selecionados são aquelas leis gerais que tratam de questões de saúde ou compras públicas promulgadas pelos Estados e seus principais órgãos, bem como regulamentos específicos sobre transparência e dados abertos que possam ter sido emitidos por entidades específicas em transparência, saúde e/ou compras e contratações públicas. Com base nessas normas, foi realizada uma busca sistemática de termos relacionados à transparência em cada texto legal. Esses termos são: “transparente*” ou “publici*” ou “divulga*” ou “informa*” ou “comunica*” ou “dados*” ou “acesso*” ou “entrega” ou “contas”⁴. A frequência encontrada desses termos foi ordenada em escala categórica do tipo Likert, estabelecida com a seguinte faixa, de baixa a muito alta: baixa, caso não haja menções específicas e acionáveis de transparência na legislação pesquisada por país ou se houver apenas uma menção geral; média, se houver pelo menos uma menção específica, ou de duas a cinco menções gerais; alto, se ultrapassarem cinco menções gerais; muito altas se ultrapassarem cinco menções gerais em transparência e pelo menos uma delas incluir uma ação específica (por exemplo, alimentar uma plataforma de dados online específica). A busca que resultou na compilação dos textos legais de cada país foi realizada até alcançar o nível muito alto, ou até que tenha sido possível analisar os principais decretos de saúde e compras públicas publicados em cada um dos países. Não foram incluídos regulamentos que geralmente não são obrigatórios ou que se concentram em um setor específico. Concluída a busca por

3 Um anexo metodológico, incluindo todos os materiais revisados, está disponível mediante solicitação.

4 A nomenclatura padrão a seguir é frequentemente usada em pesquisas sistemáticas de texto ou informações:

“” = indica que o termo deve ser buscado literalmente, não através de termos semelhantes ou relacionados. Por exemplo, "saber" excluirá pesquisas que contenham palavras semelhantes a "saber".

ou = qualquer uma das palavras-chave usadas terá sido usada para a pesquisa.

* = símbolo de pesquisa genérico para obter todos os termos relacionados ou derivados de uma raiz. Por exemplo, “transparen*” incluirá transparência, transparente, transparente, etc.

país, procedeu-se a uma revisão detalhada dos termos para eliminar mal-entendidos contextuais⁵.

Em termos práticos, uma revisão regulatória comparativa desse tipo não é um exercício abrangente, imparcial ou fechado. Existem muitas leis, regulamentos e regulamentos de desenvolvimento, em muitos campos e com tempos e arquiteturas institucionais diferentes para compilar uma amostra que garanta conclusões universais e interpretações imparciais. Assim, as conclusões deste estudo estão sujeitas ampliações posteriores. Cabe destacar, ainda, que não será feita uma análise legal ou regulamentar dos textos selecionados, tarefa a cargo de juristas de cada país.

Para o levantamento das ferramentas online de transparência e dados abertos existentes na ALC, foi realizada uma busca manual das mesmas, tanto as de compras públicas de material sanitário ou vacinas, quanto as que divulgam dados diretos sobre vacinados e que permitem conhecer o número de vacinas administradas em cada território, sendo esta uma primeira aproximação do número de vacinas compradas, caso não se tenha dados completos e diretos sobre vacinação. Estas ferramentas tecnológicas são principalmente plataformas online, aplicações ou portais destinados à publicação de informação. Para maior granularidade, classificaremos as ferramentas pelos tipos de formatos de dados incluídos (tabelas, gráficos, mapas, barra de pesquisa); o tipo de experiência do usuário (estático, dinâmico, interativo); e o domínio online para o qual foram desenvolvidos (web geral ou setorial).

Mencione-se uma ressalva adicional. O fato de realizar o recenseamento de uma ferramenta online não implica que não existam outras no mesmo domínio ou que se sobreponham, nem realiza um qualquer julgamento a respeito de sua utilidade, dos dados específicos que armazena e divulga ou do potencial feedback oferecido, mas apenas indica a existência de canais de transparência ativos em funcionamento, cumprindo as obrigações de transparência contratadas, pelo menos nominalmente. Isso antecipa uma limitação fundamental deste estudo: não analisar o impacto real das soluções de transparência compiladas, sendo que há a possibilidade de algumas dessas ferramentas não mostrarem dados realmente úteis para o público (ABELLA; URBINA-CRIADO; PABLOS-HEREDERO, 2019). Um estudo desse tipo exigiria uma análise detalhada dos conjuntos de dados divulgados ou divulgados em cada uma das plataformas de transparência pesquisadas.

⁵ Por exemplo, uma obrigação de informar que não tem a ver com transparência, mas com a troca de informações entre o pessoal de uma instituição.

UMA OLHADA NAS FERRAMENTAS DE TRANSPARÊNCIA ON-LINE PARA DIVULGAR DADOS SOBRE COMPRAS PÚBLICAS PANDÊMICAS NA ALC

Instrumentos de licitação e contratação pública

Para além das menções à transparência nas diferentes normativas promulgadas, cabe perguntar se e quais meios ou instrumentos de transparência foram disponibilizados aos cidadãos – sem entrar na avaliação dos dados divulgados, o que seria algo típico de um estudo mais extenso, como já apontado. Além disso, responderemos à questão de como essas ferramentas foram projetadas: essas soluções foram pensadas desde o início ou foram fruto do redimensionados e integração de esforços anteriormente desenvolvidos?

Distinguiremos três grupos de países com base no tipo de ferramenta existente. Em primeiro lugar, quatro países da região desenvolveram ferramentas *ad hoc* específicas para divulgar dados sobre compras e contratações públicas para a COVID-19, geralmente por meio de sites online. A Argentina lançou uma plataforma específica de gestão de compras e publicidade para compras emergenciais, Acord.ar, que se une ao Compr.ar, operacional desde 2016. Por outro lado, o Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI) do México colocou à disposição dos cidadãos um microsite⁶ com funcionalidades mais básicas. No caso do Peru, este país incluiu dados de compras públicas no site multifuncional Sala de Situação COVID-19, incluindo também dados de saúde, bem como sobre a execução orçamentária do COVID-19.

Em segundo lugar, um grupo de países optou por reutilizar tecnologias já desenvolvidas. Na amostra selecionada, cerca de metade dos países optou por desenvolver um módulo de compras e contratações pandêmicas a partir de um sistema de compras já existente: Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Honduras, além de Costa Rica, Paraguai e República Dominicana. Precisamente, esses três últimos países o fizeram por meio da plataforma MapaInversiones⁷, desenvolvida e implementada em conjunto pelos respectivos governos e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Graças a essas plataformas, foram conectados dados sobre orçamentos, investimentos públicos e compras públicas relacionados à pandemia. Os outros cinco

⁶ N.E.: Também conhecido como *weblet*, trata-se de uma página ou grupo de páginas web destinadas a ampliar a funcionalidade de sites principais.

⁷ A Argentina também possui uma plataforma MapaInversiones com um Módulo COVID-19 apenas para obras públicas implementadas pelo Ministério de Obras Públicas.

países desenvolveram os módulos diretamente em seus sistemas ou portais de compras públicas. Isso sem prejuízo do fato de que países com significativa multiplicidade de instituições ou estruturas federais multiníveis possam ter incorporado informações sobre compras públicas nos portais online de diferentes instituições e/ou governos regionais.

Em terceiro lugar, Guatemala, Jamaica, Panamá e Uruguai não desenvolveram uma plataforma ou módulo específico sobre compras públicas na pandemia, embora os dados correspondentes possam ter sido incluídos nos referidos portais de compras públicas online. Nesses casos, buscar informações específicas implica mergulhar nos portais de dados, discriminar por período e natureza da compra realizada, ou ir a relatórios específicos sobre compras pandêmicas, mas sem ter acesso separado. Deve-se notar também que em alguns desses países os dados sobre compras públicas acabaram sendo divulgados por vários canais: por exemplo, o Panamá divulgou dados sobre compras em tabelas Excel publicadas no site online da Autoridade Nacional para a Transparência e Acesso à Informação (ANTAI).

Tabela 4: Ferramentas de transparência fiscal e nas compras e contratações públicas para COVID-19 na ALC

País	Ferramenta de licitação e contratação pública	Tipo de ferramenta
Argentina	COMPRES, CONCORDE	Específica
Brasil	Painel compras COVID-19	Módulo COVID-19
Chile	Pedidos de compra COVID-19 (ChileCompra)	Módulo COVID-19
Colômbia	Agregação de Demanda (ColombiaCompraEficiente)	Módulo COVID-19
Costa Rica	RendirCuentas	Módulo COVID-19
Equador	ComprasPúblicas	Módulo COVID-19
El Salvador	Compras por emergência (CompaSa)	Módulo COVID-19
Guatemala	Guatecompras	Geral
Honduras	HonduCompras Contratação Direta	Módulo COVID-19
Jamaica	Compras Eletrônicas do Governo da Jamaica (GOJEP)	Geral
México	Microsite de Transparência de Compras do INAI	Específica
Panamá	PanamaCompras	Geral
Paraguai	RindiendoCuentas	Módulo COVID-19
Peru	Sala de Situação COVID-19	Específica
República Dominicana	MapaInvestimentos Módulo COVID-19	Módulo COVID-19
Uruguai	Compras Estaduais	Geral

Fonte: Elaboração própria.

Ferramentas de transparência no setor de saúde durante a COVID-19

Além das ferramentas de compras públicas, vale citar aquelas que foram desenvolvidas para disseminar dados sobre vacinação – que podem ser utilizadas para aproximar dados preliminares sobre compras públicas de vacinas, caso os dados sobre compras de vacinas não tenham sido divulgados. Como enfatiza a Tabela 5, até o final de 2021 todos os países selecionados disponibilizaram plataformas online (rastreadores) para os cidadãos exibirem informações sobre os vacinados contra a COVID-19, independentemente de seu sucesso na vacinação. Estes sites ou plataformas encontram-se em dois tipos de domínios diferentes, que podem apresentar vantagens e/ou desvantagens para instituições públicas e cidadãos. Enquanto Equador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana e Uruguai optaram por estabelecer plataformas ou páginas específicas para vacinação, um segundo grupo de países enquadrando essas ferramentas de monitoramento (incluindo módulos COVID-19) em portais institucionais ou em aplicativos ou plataformas existentes, especialmente em seus ministérios ou em seus institutos de saúde ou epidemiológicos. Por exemplo, Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguai e Peru optaram por esta modalidade. Este último país lançou a já mencionada “*sala situacional COVID-19 Peru*”, que incluía informações granulares sobre vacinação por território, além de compras públicas, algo que países como Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador, Panamá e Paraguai fizeram com relação a diferentes indicadores.

Outra diferença na resposta de saúde residia na geração de ferramentas estáticas, dinâmicas ou interativas. Enquanto o primeiro pode ser mais rápido e fácil de projetar e colocar em produção para visualização, o último pode oferecer funcionalidade adicional aos cidadãos. Deve-se notar que alguns países (Colômbia, Equador, Peru, Panamá) têm utilizado componentes de desenvolvimento tecnológico baseados em inteligência de negócios para exibir dados de forma interativa, refletindo externamente algumas capacidades internas de análise de dados que, neste caso, podem redundar em favor da disponibilização de dados ao público.

Por fim, há o risco de ferramentas ou portais específicos (*stand-alone*), como vacinômetros, incorrer em possíveis divergências com outras fontes de dados. Embora seja um risco inerente a qualquer exercício de transparência que envolva mais de uma instituição (setorial ou territorial), é ainda maior quanto mais fontes de dados tiverem que ser alimentadas, levando em consideração as categorias de dados transparentes e as diferentes velocidades ou periodicidades em sua atualização. Em um nível mais alto de

complexidade institucional, por exemplo, com as arquiteturas multiníveis de países federais como Argentina⁸ ou Brasil⁹, as diferenças nos dados de relatórios entre os níveis federal e subnacional foram ampliadas durante a pandemia com dados sensíveis, inclusive em compras públicas. Nesses casos, a competição institucional para tornar transparentes as métricas sobrepostas ou semelhantes pode gerar cacofonia institucional, e as divergências ou guerras por dados podem gerar ansiedade entre os cidadãos.

Tabela 4: Ferramentas de transparência que incluíram dados de vacinação contra COVID-19 na ALC

País	Tipo de ferramenta	Divulgação de dados	Experiência de uso	Domínio web
Argentina	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos	Dinâmica	Ministério da Saúde
Brasil	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Chile	Módulo COVID-19	Quadros	Estática	Ministério da Saúde
Colômbia	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Costa Rica	Página COVID-19	Gráficos	Estática	Seguridade Social
Equador	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Site próprio
El Salvador	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos, Mapas	Estática	Site próprio
Guatemala	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Honduras	Página COVID-19	Tabelas	Estática	Ministério da Saúde
Jamaica	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas simplificadas	Estática	Site próprio
México	Plataforma <i>ad hoc</i>	Animação, Mapas	Estática	Site próprio
Panamá	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Site próprio
Paraguai	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos, Mapas	Interativa	Ministério da Saúde
Peru	Módulo COVID-19	Tabelas, Gráficos	Interativa	Ministério da Saúde
República Dominicana	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas simplificadas, Mapas	Estática	Site próprio
Uruguai	Plataforma <i>ad hoc</i>	Tabelas, Gráficos	Estática	Site próprio

Fonte: Elaboração própria.

⁸ DE LEO..., 2020.

⁹ FONSECA; SAMORA, 2020.

DISCUSSÃO: CONSTRUINDO NOVAS SOLUÇÕES CONTRA O COVID-19 OU ESCALANDO O QUE JÁ EXISTE?

As múltiplas ferramentas adotadas na ALC apresentadas na seção anterior podem ser divididas entre aquelas que são novas e outras nas quais ferramentas anteriores foram usadas ou dimensionadas. No entanto, e independentemente do grau de iniciativa política de cada governo, o fato de a maioria dos países da ALC ter estabelecido ferramentas para tornar os dados transparentes nas duas áreas analisadas nas subseções anteriores se deve em parte a um investimento anterior em capacidades institucionais, tecnológicas e de pessoal que poderiam ter sido reutilizadas durante a emergência.

A iniciativa MapaInversiones é um exemplo das vantagens e desvantagens de reutilizar e dimensionar plataformas de transparência em momentos de emergência, bem como a difusão das TICs na região. MapaInversiones apoia o desenvolvimento de plataformas nacionais online de transparência para os investimentos públicos em toda a região. Estas plataformas permitem o acompanhamento físico e financeiro dos projetos de investimento público, bem como o feedback dos cidadãos através de comentários ou fotografias. Uma dessas plataformas é o MapaInversiones Paraguai, lançado em março de 2018 com a ajuda do BID e do Sistema Nacional de Investimentos Públicos (SNIP) desse país. No início da pandemia, o governo paraguaio avaliou como implementar medidas para cumprir o decreto geral de emergência contra o COVID-19 promulgado em 26 de março de 2020, que determinou a necessidade de desenvolver uma ferramenta específica para tornar os fluxos financeiros transparentes com rapidez, bem como o estabelecimento de um grupo de trabalho para coordenar os mecanismos de controle. Dois argumentos o fizeram decidir escalar uma plataforma existente como MapaInversiones. Em primeiro lugar, o Ministério das Finanças, gestor do SNIP, seria o principal responsável pela canalização dos recursos destinados a atenuar os impactos da COVID. Este ministério investiu em capacidades institucionais e tecnológicas durante o desenvolvimento do MapaInversiones. Em segundo lugar, o MapaInversiones não só alcançou resultados comprovados em transparência, mas também havia realizado diversos grupos de trabalho específicos com a sociedade civil desde 2019. Como resultado dos esforços subsequentes, foi lançada a *RindiendoCuentas*, uma plataforma na qual já era possível consultar os dados de todos os fundos destinados para aliviar os efeitos da pandemia em maio de 2020¹⁰, desde o orçamento despesas correntes aos investimentos

¹⁰ PARAGUAI, 2020.

públicos e, claro, compras públicas, graças aos dados da Direção Nacional de Compras Públicas (DNCP), entidade que também publicou um guia do usuário sobre como acessar informações sobre compras pandêmicas (BEZCHINSKY; RAMÍREZ; COMOTTO, 2021). Nesse caso, a integração de dados trouxe dois benefícios principais: para os cidadãos, permitiu o acesso à rastreabilidade completa dos gastos públicos, desde o orçamento até o desembolso de recursos para compras públicas; e para as instituições, significou a conexão ou integração dos sistemas de informação (*back-end*) de diferentes instituições não conectadas anteriormente. Para tal, era essencial garantir a interoperabilidade dos sistemas de informação e de dados de várias entidades, acelerando os processos de conectividade interinstitucional que teriam de ocorrer nos anos seguintes. A Costa Rica e a República Dominicana¹¹ logo seguiram o exemplo do Paraguai, lançando plataformas MapaInversiones integradas no segundo semestre de 2019, sugerindo que a escala de plataformas de transparência também pode ser vista através do prisma da difusão de políticas.

No entanto, outros contextos podem exigir outras soluções, especialmente em momentos de emergência em que o mais importante pode ser agir rapidamente. Assim, em alguns casos, a multiplicidade ou complexidade institucional, bem como a existência de uma estrutura federal multinível podem gerar custos de coordenação interinstitucional que não favorecem o dimensionamento e a integração de ferramentas, aconselhando que determinadas instituições atuem separadamente. Em vários países da região, os Ministérios do Planejamento ou Desenvolvimento Nacional são independentes dos das Finanças e Obras Públicas, e as instituições de supervisão e controle são descentralizadas. Por exemplo, o México tem institutos autônomos de transparência pública que divulgam regularmente informações de forma independente, tanto no nível federal quanto no estadual. O Chile, além de contar com a referida entidade autônoma de transparência pública, conta com três plataformas de compras públicas (Chilecompras, Chileproveedores e MercadoPúblico) e uma Controladoria Ativa na transparência das informações sobre gastos e compras públicas. Colômbia, Honduras e Peru compartilham com este último o fato de terem desenvolvido ferramentas de compras diferenciadas para exibir informações sobre compras públicas destinadas a mitigar os efeitos da pandemia, mas também que suas Controladorias tenham desenvolvido portais de informações sobre ações de controle destinadas a supervisionar essas compras públicas.

¹¹A Argentina também escalou uma plataforma MapaInversiones, mas limitada a obras públicas.

Nessa área, o Brasil é um caso especial para explicar o que acontece quando a complexidade horizontal e vertical se misturam. Tanto a estrutura federal multinível quanto a multiplicidade de ferramentas no nível federal não facilitaram a coordenação de dados para o fornecimento de uma ferramenta ou solução de transparência integrada, mesmo com orçamento aberto e ferramentas de compras eletrônicas já disponíveis antes da pandemia no nível federal. Além disso, a competição gerada por uma multiplicidade de soluções de transparência em territórios desiguais em termos de capacidades foi o que finalmente levou o governo federal brasileiro a apostar na criação de Módulos COVID-19 específicos, especialmente em termos de compras públicas. Estados subnacionais inicialmente puxaram o movimento do governo, mas nenhum progresso foi feito desde então em direção a soluções unificadas. Também não é por acaso que o desenvolvimento de capacidades anteriores no nível estadual pode ter sido crucial para promover a transparência nos estados: comparando os números por estado no Brasil nas avaliações de transparência feitas pela Controladoria Geral da União (CGU) em 2018 e 2020, alguns estados que reagiram à pandemia com alta transparência, como Ceará, Espírito Santo ou Mato Grosso do Sul, também apareceram como os mais transparentes antes do período pandêmico.

Um último aspecto a destacar em relação à disposição de adotar e desenvolver plataformas de compras e contratações é o papel da sociedade civil nos anos anteriores à pandemia. Nesse sentido, mecanismos de participação ou coprodução foram estabelecidos na região (BEZCHINSKY; RAMÍREZ; COMOTTO, 2021) em países como Chile (Conselho da Sociedade Civil do ChileCompra), México (Programa Testemunha Social no México e organizações como Transparência Internacional TI México) e Argentina (Observatório de Compras Públicas no âmbito da COVID-19 do Poder Ciudadano, agência local da Transparência Internacional). A República Dominicana foi mais longe, criando uma Comissão de Supervisão Cidadã específica para o COVID-19 através do Decreto (nº 145-20) com o objetivo de "*supervisionar, acompanhar e monitorar os processos de compras que são realizados no âmbito do regime de compras de emergência*", exigindo a convocação de reuniões periódicas tanto com a Direção Geral de Compras Públicas do país, como com os responsáveis pelo Ministério da Presidência.

Tabela 6: Vantagens e desvantagens de escalar ferramentas existentes ou de criar ferramentas de transparência para instituições públicas e cidadãos

	Escalar ferramentas existentes	Criar ferramentas
+	<p><u>Instituições:</u> trabalhar em ferramentas testadas e economizar tempo e custos já incorridos.</p> <p><u>Cidadãos:</u> obter transparência e rastreabilidade a partir de abordagens conhecidas; trabalhar nos mecanismos de responsabilização existentes (por exemplo, mesas de diálogo).</p>	<p><u>Instituições:</u> Desenvolver ferramentas sob medida para o problema proposto e evitar custos de coordenação interinstitucional em estados com arquitetura institucional complexa.</p> <p><u>Cidadãos:</u> potencialmente o mesmo que dimensionar ferramentas existentes, com o benefício adicional de poder divulgar dados específicos sobre um assunto.</p>
-	<p><u>Instituições:</u> adaptar a tecnologia para diferentes propósitos iniciais; enorme coordenação entre instituições; e possíveis problemas de apropriação na gestão da ferramenta.</p> <p><u>Cidadãos:</u> Excesso de dados pode complicar sua busca; e problemas de confiança em instituições ou ferramentas anteriores podem ser transferidos para o novo.</p>	<p><u>Instituições:</u> potenciais custos absolutos e transacionais de desenvolver uma nova ferramenta (tempo, dinheiro, pessoal, habilidades, comunicação) e evitar diferenças de dados com outros portais ou sites.</p> <p><u>Cidadãos:</u> desconhecimento sobre o funcionamento, impacto e uso pelos usuários finais da nova ferramenta.</p>

Fonte: Elaboração própria.

CONCLUSÃO: A RASTREABILIDADE DA TRANSPARÊNCIA EM SAÚDE NA ALC DURANTE A COVID-19, DO PAPEL À TELA

Neste capítulo, começamos analisando a legislação da época da pandemia em dezesseis países da ALC para desvendar as referências incluídas nas compras e contratações públicas para aliviar os efeitos do COVID-19. A frequência com que foram incluídas menções à transparência foi variável, principalmente em decretos nacionais e de emergência sanitária. Na legislação do desenvolvimento, destaca-se a elevada, mas desigual recorrência de requisitos legais explícitos na inclusão de compras públicas em plataformas eletrônicas online, sem, no entanto, descuidar das importantes exceções à transparência incluídas nestas legislações.

Além disso, também estudamos se os governos da ALC disponibilizaram ferramentas de transparência on-line para os cidadãos e quais tipos de ferramentas, inclusive se optaram por reutilizar e dimensionar formatos e conteúdos ou criar soluções. Os resultados são inequívocos: nem todos os países da região desenvolveram ferramentas específicas de transparência online para divulgar dados sobre compras e contratações públicas. Isso não significa que os conjuntos de dados não tenham sido divulgados ao

público, mas sim que esses dados não foram incluídos em ferramentas específicas para o COVID-19 ou não possuem módulo ou filtro próprio para acesso separado, facilitando a leitura e análise dos dados para cidadãos e sociedade civil.

Uma vez analisadas essas duas questões, podemos tentar vincular os dois pontos: os países que mais instituíram obrigações legais de transparência são aqueles que também desenvolveram ferramentas específicas de transparência ou módulos COVID-19? Responder plenamente a essa pergunta exigiria rastrear os processos causais em cada um dos países, tarefa que vai muito além desta análise. No entanto, duas conclusões parciais podem ser arriscadas. É possível tirar uma primeira conclusão analisando as compras públicas no nível regional, pois a ênfase que foi realizada a esse respeito na legislação de desenvolvimento após as declarações de emergência coincide em termos gerais com a criação de ferramentas ou módulos específicos de transparência na maioria dos países da região, o que também pode ser devido, em parte, como já observado, à capitalização de investimentos anteriores em capacidade institucional em compras públicas que foram realizados na ALC (DE MICHELE; PIERRI, 2020). No entanto, em segundo lugar, o fato de todos os países da região terem viabilizado formas de divulgar dados de vacinação sobre a COVID-19 em maior ou menor grau, independentemente das obrigações legais assumidas, indica que fatores mais relacionados à pressão pública, à competição política ou à ação setorial dentro dos Estados, por exemplo, em seus Ministérios da Saúde, devem ser observados.

Olhando além deste capítulo exploratório, podemos propor duas possíveis direções em uma agenda mais ampla que busca reconstruir e analisar a plenitude da transparência da ALC nas compras públicas durante a COVID-19. Por um lado, realizar um trabalho qualitativo de rastreabilidade por país, como já apontado anteriormente, permitindo ter um detalhamento dos processos (BEACH; PEDERSEN, 2013) que podem ter levado cada país em uma direção ou outra em termos de transparência, o que exigiria um formato mais amplo do que o de um artigo. Por outro lado, avaliar quantitativamente os conjuntos de dados transparentes em diferentes plataformas em número, qualidade e uso, seja no nível regional ou tentando capturar o impacto detalhado de uma ou várias plataformas em particular, até mesmo por meio do uso de métodos experimentais ou outros que permitam refinar a causalidade dos impactos da transparência, em linha com LAGUNES (2017) e ROSSI, VÁSQUEZ E VIEYRA (2020).

REFERÊNCIAS

- ABELLA, Alberto; URBINA-CRIADO, Marta Ortiz de; PABLOS-HEREDERO, Carmen de. Criterios para la identificación de los portales de datos abiertos ineficaces: portales de datos abiertos aparentes. **El Profesional de la Información**, Madrid, v. 31, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/issue/view/4044>. Acesso em: 3 ago. 2023.
- BAENA OLABE, Paloma; VIEYRA, Juan C. **Acceso a la información y políticas de transparência focalizada**. Washington D.C.: BID, 2012. (Notas técnicas, BID-TN-321). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/241759896_Acesso_a_la_informacion_y_politicas_de_transparencia_focalizada. Acesso em: 4 ago. 2023.
- BARÃO-GANDARIAS, Alejandro. Corrupción y transparencia en América Latina y el Caribe: ¿de dónde venimos, y qué hacer tras la pandemia? *In*: ROJAS ARAVENA, Francisco; ALTMANN BOURBON, Josette (ed.). **América Latina: ¿hay voluntad política para construir un futuro diferente?** San José: FLACSO, 2022. Disponível em: <https://www.upeace.org/files/Publications/FLACSO-America%20Latina.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Métodos de rastreamento de processos**. Ann Arbor: Imprensa da Universidade de Michigan, 2013.
- BEZCHINSKY, Gabriel; RAMÍREZ, Juan; COMOTTO, Sabrina. **Avaliação da resposta dos sistemas de compras públicas na américa latina à pandemia do COVID-19**. Washington DC: OEA, 2021.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Avaliações independentes**. Brasília: CGU, 2020. *Site*: Mapa Brasil transparente. Disponível em: https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/avaliacoes_independentes. Acesso em: 3 ago. 2023.
- CASAS-ZAMORA, Kevin; CARTER, Miguel. **Más allá de los escándalos: el cambiante contexto de la corrupción en América Latina**. Washington DC: Inter-American Dialogue, 2017.
- DE LEO manifestó su “preocupación” por el sistema que utiliza la provincia para generar datos oficiales. **Noticia Baires**, Buenos Aires, 8 jun. 2020. Legislatura. Disponível em: <https://noticiabaires.com.ar/nota/1929/de-leo-manifesto-su-preocupacion-por-el-sistema-que-utiliza-la-provincia-para-generar-datos-oficiales>. Acesso em: 4 ago. 2023.
- DE MICHELE, Roberto; PIERRI, Gastón. Transparency and digital government: the impacto of COMPR.AR in Argentina. Washington D.C.: BID, 2020. (Discussion paper, n. 767). Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Transparency-and-Digital-Government-The-Impact-of-COMPR.AR-in-Argentina.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2023.
- DÍEZ-GARRIDO, María; RENEDO FARPÓN, Cristina. La transparencia institucional y mediática del coronavirus: un análisis de los portales de datos y de los medios de comunicación digitales en Iberoamérica. **Revista Latina de Comunicación Social**, Madri, v.78, p. 393-418, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1482>. Acesso em: 2 ago. 2023.

FONSECA, Pedro; SAMORA, Roberto. Brasil genera mayor confusión sobre COVID-19 al divulgar serie de cifras contradictorias. **Reuters**, [s.l.], 8 jun. 2020. Noticias Nacionales. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/salud-coronavirus-brasil-idLTAKBN23F1RE>. Acesso em: 4 ago. 2023.

FUNG, Archon; GRAHAM, Mary; WEIL, David. **Full disclosure**: the perils and promise of transparency. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GARCIA, Patricia J. Corrupción en la salud global: el secreto a voces. **The Lancet**, Londres, v. 394, n. 10214, p. 2119-2124, dez. 2019. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32527-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32527-9). Acesso em: 2 ago. 2023.

GEDAN, Benjamin N.; CANTON, Santiago. Transparência radical: a última esperança para combater a corrupção na América Latina. **Georgetown Journal of International Affairs**, Washington, D. C., abr. 2022. Disponível em: <https://gjia.georgetown.edu/2022/04/01/radical-transparency-the-last-hope-for-fighting-corruption-in-latin-america%EF%BF%BC/>. Acesso em: 2 ago. 2023.

GONZÁLEZ-ZAPATA, Felipe *et al.* Open Data in Action: initiatives during the initial stage of the COVID-19 pandemic. [S.l.]: OECD, 2021. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3937613. Acesso em: 4 ago. 2023.

HOLEMAN, Isaac; COOKSON, Tara Patrícia; PAGLIARI, Claudia. Tecnologia digital para governança do setor de saúde em países de baixa e média renda: uma revisão de escopo. **Journal of Global Health**, [Edimburgo], v. 6, n. 2, dez. 2016.

HOLLYER, James R.; ROSENDORFF, B. Peter; VREELAND, James R. Democracia e transparência. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, out. 2011.

KAHN, Theodore; VIEYRA, Juan Cruz; BARON, Alejandro. **Tecnologias digitais para transparência no investimento público**: novas ferramentas para capacitar cidadãos e governos. Washington D.C.: BID, 2018. (Documento para discussão, n. 634). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/332494997_Tecnologias_Digitales_para_la_Transparencia_en_la_Inversion_Publica_Nuevos_instrumentos_para_Empoderar_a_Ciudadanos_y_Gobiernos. Acesso em: 3 ago. 2023.

LAGUNES. 2017. Guardians of accountability A field experiment on corruption and inefficiency in local public Works. **International Growth Centre Working Papers**, no. C-89335-PER-1, nov. 2017.

LEWIS- FAUPEL, Sean; NEGGERS, Yusuf Benjamin Olken; PANDE, Rohini. A aquisição eletrônica pode melhorar a provisão de infraestrutura?: evidências de obras públicas na Índia e na Indonésia. **American Economic Journal**, Pittsburgh, v. 8, n. 3, p. 258-283, ago. 2016. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20140258>. Acesso em: 3 ago. 2023.

MAIONE, Gennaro; SORRENTINO, Daniela; KRUIJA, Alba D. Dados abertos para responsabilidade em tempos de exceção: uma análise exploratória durante a pandemia de COVID-19. **Transforming Government**, [s.l.], v. 16, n. 2, p. 231-243, abr. 2022.

NAVES, Fernanda de Moura Ribeiro. O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. **Controle Externo**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 35-48, 2020.

NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor. Evaluating the anti-corruption capabilities of public e-procurement in a developing country. **The Electronic Journal**

of Information Systems in Developing Countries, Medford, v. 55, n. 1, p. 1-17, dez. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/j.1681-4835.2012.tb00390.x>. Acesso em: 3 ago. 2023.

NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor. O potencial da tecnologia de e-procurement para reduzir a corrupção. **International Journal of Information Technology and Management**, v. 11, n. 4, p. 273-287, out. 2012. Disponível em: <https://dl.acm.org/doi/10.1504/IJITM.2012.049997>. Acesso em: 3 ago. 2023.

PARAGUAI. Ministério das Tecnologias de Informação e Comunicação. **Gobierno pone en marcha plataforma para transparentar uso de recursos de la emergencia por el COVID-19**. Assunção, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://www.mitic.gov.py/noticias/gobierno-pone-en-marcha-plataforma-para-transparentar-uso-de-recursos-de-la-emergencia-por-el-covid-19>. Acesso em: 4 ago. 2023.

PIERRI, Gastón; JARQUÍN, María J.; DE MICHELE, Roberto. **Transparency and gender**: the impact of electronic purchasing on access to public bidding by women - led small and medium - sized Enterprises. Washington D.C.: BID, 2021. (Discussion paper, n. 910).

RAMIREZ-ALUJAS, Álvaro V. El estado del Estado abierto en América Latina: avances, alcances y perspectivas. **Estado Abierto**, Caba, v. 4, n.1, p. 13-38, 2019.

RED ANTICORRUPCIÓN LATINOAMERICANA. Pandemia, anticorrupción y oportunidades de transparência en América Latina: balance general en 9 países. [S.l.]: Real, 2021. Disponível em: <https://redanticorruccion.com/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-REGIONAL-REAL-2021.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2023.

RIZVI, Zain. Pfizer's power. **Public Citizen**, Washington, D.C., 19 Oct. 2021. Disponível em: <https://www.citizen.org/article/pfizers-power/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

ROSSI, Martin; VÁZQUEZ, Antonia; VIEYRA, Juan C. **Divulgação de informações e desempenho do investimento público**: o caso da Costa Rica. (Documento para discussão, n. 795). Washington, D.C.: BID, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/351810230_Divulgacion_de_informacion_y_desempeno_de_la_inversion_publica_El_caso_de_Costa_Rica. Acesso em: 3 ago. 2023.

RUIZ, Ivan *et al.* Gobiernos de América Latina otorgaron beneficios legales y tributarios a farmacéuticas en compra de vacunas. **Red Palta**, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://redpalta.org/los-beneficios-a-farmaceuticas-en-compra-de-vacunas/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SAVEDOFF, William D. **Transparência e corrupção no setor da saúde**: uma estrutura conceitual e idéias para ação na América Latina e no Caribe. Washington, D.C.: BID, 2007. (Nota Técnica de Saúde 03/2007).

VIEYRA, Juan Cruz. Cuatro claves para entender la corrupción en Latinoamérica. **Foreign Affairs Latinoamérica**, [s.l.], 31 oct., 2016. Disponível em: <https://revistafal.com/cuatro-claves-para-entender-la-corrupcion-en-latinoamerica/>. Acesso em: 3 ago. 2023.