

TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO SOBRE CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO COMBATE À COVID-19

TRANSPARENCY OF THE MOST POPULOUS MUNICIPALITIES IN THE STATE OF ESPÍRITO SANTO ABOUT EMERGENCY CONTRACTING IN THE FIGHT AGAINST COVID-19

RODRIGO SANTOS DA MATA

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

E-mail: rodrigodamata@gmail.com

JOSÉ MÁRCIO BARCELOS MUNIZ

Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (JUCEES)

E-mail: esmarsol@hotmail.com

RESUMO

Esta pesquisa orientou-se pela seguinte questão: como se apresenta a transparência em relação as contratações emergenciais no combate à Covid-19 nos municípios mais populosos do Espírito Santo? Assim, o principal objetivo deste estudo foi identificar, com base na metodologia do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, elaborado pela Transparência Internacional Brasil (TIBR), o nível de transparência dos cinco municípios mais populosos do Estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus. Constatou-se que a Dimensão Informações Disponíveis, que reúne os elementos de transparência exigidos pela Lei nº 13.979/2020, foi o parâmetro de avaliação em que os municípios obtiveram melhor desempenho. A Dimensão Formato das Informações, que diz respeito à disponibilização de dados abertos, foi outro parâmetro em que os municípios selecionados para este estudo se destacaram, haja vista, os dados abertos serem também uma exigência legal, amparados pela Lei de Acesso à Informação (LAI). A falta de regulamentação quanto às contratações emergenciais em âmbito local e a subutilização das redes sociais oficiais de governo para a divulgação do Portal/Contratações Emergenciais foram pontos de ineficiência identificados. No geral, a pesquisa demonstrou que os municípios analisados neste estudo apresentaram um índice de transparência no combate à Covid-19 entre bom e ótimo, correspondendo a expectativa inicial de que estas cidades teriam condições suficientes para atender aos requisitos exigidos nos critérios de avaliação. No entanto, ficou evidente a necessidade de melhorias no processo de promoção da transparência das informações.

Palavras-chave: *Accountability*; Contratações Emergenciais; Transparência.

ABSTRACT

This research was guided by the following question: how does transparency appear in relation to emergency hiring in the fight against Covid-19 in the most populous municipalities of Espírito Santo State? Thus, the main objective of this study was to identify, based on the methodology of the Ranking of Transparency in Combating Covid-19, prepared by Transparency International Brazil (TIBR), the level of transparency of the five most populous municipalities of Espírito Santo State in the fight against of the new Coronavirus pandemic. It was found that the Available Information Dimension, which brings together the elements of transparency required by Law No. 13.979/2020, was the evaluation parameter in which the municipalities obtained better performance. The Information Format Dimension that concerns the availability of public data, was another parameter in which the municipalities selected for this study stood out, given that open data is also a legal requirement, supported by the Law on Access to Information (LAI). The lack of regulation regarding emergency contracts at the local level and the underuse of official government social networks for the dissemination of the Portal/Emergency Contracts were identified points of inefficiency. Overall, the survey showed that the municipalities analyzed in this study showed a transparency index in the fight against Covid-19 between good and excellent, corresponding to the initial expectation that these cities would have sufficient conditions to meet the requirements demanded in the evaluation criteria. However, the need for improvements in the process of promoting transparency of information was evident.

Keywords: *Accountability*; Emergency contracts; Transparency.

1 INTRODUÇÃO

O ano de 2020 foi marcado por uma crise sanitária sem precedentes. Os países de todo o globo passaram a vivenciar uma situação absolutamente excepcional que exigiu a adoção de medidas emergenciais para o enfrentamento e contenção da pandemia causada pela Covid-19. Diante deste cenário que impõe, especialmente na área de saúde, demandas que exigem respostas de maneira mais célere por parte dos governos, a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas é entendida, assim, como uma medida necessária (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020).

Por conseguinte, o Governo Federal Brasileiro regulamentou contratações de bens e serviços para o combate da Covid-19, por meio da Lei Federal nº 13.979/2020, a qual estabelece regras excepcionais para as contratações emergenciais, mediante dispensa de licitação, bem como pregões abreviados (BRASIL, 2020). Os estados e os municípios seguiram esta linha, promovendo a regulamentação em relação aos processos de contratação simplificados para o período pandêmico.

Além da regulamentação dos trâmites de contratação, a Lei Federal nº 13.979/2020 estabeleceu obrigação específica de transparência para as informações relativas às contratações realizadas neste cenário de excepcionalidade (BRASIL, 2020). Assim, com o propósito de dar maior visibilidade e transparência a essas contratações, a Transparência Internacional Brasil (TIBR) orienta que a designação e utilização dos recursos destinados à emergência devem ser informados de maneira completa, oportuna, verdadeira, verificável e em linguagem de fácil compreensão pelo cidadão.

Diante do exposto, esta pesquisa busca responder a seguinte questão: **como se apresenta a transparência em relação as contratações emergenciais no combate à Covid-19 nos municípios mais populosos do Espírito Santo?**

O principal objetivo deste estudo foi identificar, com base na metodologia do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, elaborado pela TIBR, o nível de transparência dos cinco municípios mais populosos do Estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus.

O presente estudo se justifica em Santos e Mota (2020), os quais informam que pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência governamental em cenários excepcionais, como o gerado pela pandemia da Covid-19. Segundo os mesmos autores, na conjuntura brasileira, inserida nesta crise, isso é particularmente importante diante de um contexto também marcado por aproximação com tendências autoritárias de gestão, fragilidade democrática e propagação de *fake news*.

O trabalho está organizado em cinco seções, a começar por esta introdução. A segunda aborda os fundamentos e a base teórica. Na terceira são descritos os métodos de desenvolvimento da investigação. Os resultados da pesquisa e sua consolidação materializada por meio da elaboração de um *ranking* de transparência dos municípios analisados no enfrentamento da pandemia da Covid-19 são o objeto da quarta seção. A quinta é dedicada a apresentação das conclusões, limitações do estudo e sugestões de futuras pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A Fundamentação Teórica aborda a transparência e a *accountability* no setor público, são apresentados os critérios considerados na metodologia do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, proposto pela Transparência Internacional Brasil, também, estudos recentes que abordaram a temática pesquisada.

2.1 Transparência e *accountability* em tempos de covid-19

No ano de 2020, o contexto emergencial ocasionado com a crise da pandemia da Covid-19 levou os Estados a enfrentarem consequências econômicas e sociais, dado a uma demanda muito maior por bens e serviços para atender às necessidades fora do comum geradas por tal situação. Sendo assim, o cenário emergencial que se instaurou no Brasil e no mundo impôs aos governos ações mais transparentes no enfrentamento da pandemia.

Nesse aspecto, a transparência dos governos para com seus cidadãos é vista como um fator necessário a *accountability* democrática e, conseqüentemente, à consolidação da democracia (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2014). Para Raupp e Pinho (2020), a transparência, materializada por meio da disponibilização de informações e sua justificação, faz parte da *accountability*.

Segundo Pinho e Sacramento (2009), que exploraram o significado da palavra *accountability*, de tal forma a apreender com maior precisão o que o termo significa em inglês e como tem sido traduzido para o português, constataram que o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

No Brasil, a transparência pública constitui-se direito do cidadão e dever da Administração Pública (FILHO; COLARES; ANDRADE, 2015). À vista disso, um texto legal importante no contexto da transparência é a Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamentou o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e explicitou o papel da transparência na gestão pública

(BRASIL, 2011). Em seu artigo 3º estabelece que os procedimentos previstos nesta Lei se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública (JAHNS; RAUPP, 2016).

Para Harrison e Sayogo (2014), as demandas por transparência se tornaram mais urgentes na atualidade, em parte porque as novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), utilizadas tanto no apoio ao governo eletrônico como em iniciativas governamentais abertas, têm viabilizado cada vez mais a disseminação de informações. Jahns e Raupp (2016) complementam que a evolução das TICs tem contribuído para facilitar e desenvolver serviços prestados à sociedade pelos Entes da Federação de forma mais ágil e eficiente, podendo também, contribuir para participação e acesso do cidadão às informações públicas, à transparência da gestão pública e a construção de condições para a *accountability*.

De acordo com Jahns e Raupp (2016), os esforços da gestão pública na busca por transparência encontram no governo eletrônico e, mais especificamente nos portais eletrônicos, um de seus aliados. Apresentar as informações aos cidadãos e aos demais interessados, em tempo real, por meio de sítio eletrônico oficial, foi a forma que o legislador idealizou este processo (JAHNS; RAUPP, 2016).

No entanto, conforme explicitado por Santos e Mota (2020), pouco se sabe quanto ao fenômeno da transparência governamental em cenários excepcionais, como o gerado pela pandemia da Covid-19. Os mesmos autores indicam que ainda são poucos os dados disponíveis que permitam análises e comparações mais robustas sobre o desempenho dos governos no quesito transparência na pandemia.

Contudo, algumas iniciativas permitem verificar a situação dos governos estaduais. Isso é viável por meio do trabalho de organizações da sociedade civil. Um deles é o realizado pela *Open Knowledge Brasil*, que construiu o Índice de Transparência da Covid-19 para medir a qualidade dos dados relacionados à pandemia, divulgados nos portais oficiais dos governos estaduais e do governo federal (SANTOS; MOTA, 2020).

Outro trabalho relevante na área vem sendo realizado pela Transparência Internacional Brasil (TIBR), uma organização conhecida pela luta contra a corrupção no Brasil e no mundo. A TIBR, no ano de 2020, diante do contexto da pandemia da Covid-19, desenvolveu uma metodologia para avaliar a transparência dos governos (estaduais, distrital e municipais) quanto às contratações emergenciais. Inicialmente, a TIBR avaliou como os portais de 26 governos estaduais, do Distrito Federal e das 26 capitais divulgam informações sobre contratações emergenciais de forma fácil e ágil. O resultado é uma pontuação de 0 a 100, em que, os mais transparentes são aqueles que mais se aproximam da nota máxima (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, 2020).

Os quadros apresentados na sequência enumeram os critérios avaliados pela metodologia do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19:

Quadro 1 – Dimensão informações disponíveis

Categoria	Item	Pontuação
Informações Essenciais (Peso 4)	Site oficial específico para as informações sobre contratações emergenciais	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe um portal específico) • 0,5 (existe um destaque, aba ou botão em portal já existente) • 0 (não há site específico)
	Nome do/a contratado/a	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Número do CPF ou CNPJ	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Valor total e unitário	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (valor unitário e total) • 0,5 (apenas valor total) • 0 (não existe)
	Prazo contratual	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Processo de contratação ou aquisição (número e íntegra do processo)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (nº e íntegra do processo) • 0,5 (apenas nº do processo) • 0 (não existe)
Informações Desejáveis (Peso 2)	Data de celebração do contrato	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Órgão contratante	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Quantidade	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Descrição do bem ou serviço	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Local da execução	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Publicação do edital e demais fases públicas das licitações realizadas na modalidade pregão no mesmo portal das contratações emergenciais	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Forma / modalidade da contratação	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

As **Informações Essenciais** são parte da **Dimensão Informações Disponíveis**, recebem peso 4 na composição da nota e são exigidas pela Lei nº 13.979/2020, art. 4º, § 2º. As **informações Desejáveis** também são parte da **Dimensão Informações Disponíveis** e recebem peso 2 na composição da nota.

Quadro 2 – Dimensão formato das informações (peso 4)

Categoria	Item	Pontuação
Dados Abertos	Formato aberto dos dados	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Possibilidade de <i>download</i> das informações	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (disponível) • 0 (não disponível)
	Mecanismos de busca	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Possibilidade de <i>download</i> da íntegra do contrato	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (disponível em formatos abertos) • 0,5 (disponível apenas em PDF) • 0 (não disponível)
	Dicionário de dados	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

Os **Dados Abertos** pertencem a **Dimensão Formato das Informações** e recebem peso 4 na composição da nota. O manual da metodologia da TIBR define como possíveis formatos dos dados: **.csv**, **.json**, **.ods**. Também define dicionário de dados, sendo este tratado como um documento que explica os conceitos em cada linha ou coluna de uma planilha.

Quadro 3 – Dimensão legislação (peso 2)

Categoria	Item	Pontuação
Legislação específica	Há legislação específica tratando de contratações emergenciais?	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
Divulgação de legislação	A legislação aplicável às contratações emergenciais está disponível no mesmo portal?	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
Controle	Há previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle competentes?	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (previsto em legislação ou atos oficiais) • 0,5 (notícia) • 0 (não)
Informações aos gestores	São fornecidas informações práticas e orientações aos gestores públicos responsáveis por contratações?	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
Repositório de legislação	Há um repositório com a legislação dedicada ao enfrentamento da Covid-19?	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

Os componentes da **Dimensão Legislação** recebem peso 2 na composição da nota. Quanto ao aspecto de previsão legal de acompanhamento dos órgãos de controle nas contratações, segundo o manual da TIBR, essa verificação será realizada por meio de atos oficiais que prevejam esse acompanhamento (legislação, convênios etc.) e da prática noticiada pelos órgãos competentes.

Quadro 4 – Dimensão controle social

Categoria	Item	Pontuação
Destaque para o portal / informações sobre contratações emergenciais no:	Portal oficial do governo	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Portal de informações sobre a Covid-19 ou do órgão de saúde responsável	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
	Portal de transparência ou do órgão de controle	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não)
	Redes sociais do governo (perfis oficiais dos governos municipais/estaduais no <i>Facebook</i> e <i>Twitter</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe entre as publicações dos setes dias anteriores à avaliação, no <i>Facebook</i> e <i>Twitter</i>) • 0,5 (existe entre as publicações dos sete dias anteriores à avaliação, no <i>Facebook</i> ou <i>Twitter</i>) • 0 (não existe ou publicação anterior ao período considerado)
Ouvidoria	<i>Link</i> para Ouvidoria no portal onde estão as contratações emergenciais	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Possibilidade de se realizar denúncia anônima	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
	<i>Tag</i> específico com assunto para ‘Covid-19’ (Ouvidoria)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
Transparência Passiva	<i>Link</i> para o E-sic no portal onde estão as contratações emergenciais	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)
	Possibilidade de se realizar pedido de acesso à informação de forma sigilosa	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
	<i>Tag</i> específico em assunto para ‘Covid-19’ (Transparência Passiva)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (sim) • 0 (não)
Órgão Coletivo	Acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> • 1 (existe) • 0 (não existe)

Fonte: Transparência Internacional Brasil (2020).

À **Dimensão Controle Social** não é atribuída peso na nota. Quanto ao acompanhamento das contratações por conselho, comissão ou outro órgão, de acordo com a metodologia, essa verificação será realizada por meio de atos oficiais que o prevejam (lei, decreto etc.) e da prática noticiada pelos órgãos competentes.

Assim, a metodologia do *Ranking* de Transparência do Combate à Covid-19 estabelece a fórmula apresentada na Equação 1 para a extração dos resultados e atribuição de uma nota ao ente avaliado.

$$\frac{[CS+2 * (Leg)+4 * (FI)+2 * (ID)+4 * (IE)]}{79} * 100 \quad (1)$$

Onde:

CS = Controle Social.

Leg = Legislação.

FI = Formato das Informações.

ID = Informações Disponíveis

IE = Informações Essenciais.

A partir da apuração do resultado, a metodologia estabelece a seguinte escala de avaliação, classificando os intervalos de notas em: **Péssimo (0 – 19 pontos)**, **Ruim (20 – 39 pontos)**, **Regular (40 – 59 pontos)**, **Bom (60 – 79 pontos)** e **Ótimo (80 – 100 pontos)**.

2.2 Estudos anteriores

Com o objetivo verificar o nível de transparência fiscal eletrônica nos *sites* dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro, a pesquisa de Cruz, Silva e Santos (2009) concluiu que existe associação entre os indicadores sociais e econômicos e os níveis de transparência fiscais eletrônicos observados nos *sites* dos maiores municípios daquele Estado, com exceção das variáveis população e PIB *per capita*, que não apresentaram significância estatística.

Em um estudo comparativo internacional, Harrison e Sayogo (2014) identificaram que o nível de democracia, renda *per capita* e educação estão relacionados à transparência, à participação e à *accountability*. Os autores analisaram ainda, os efeitos da simples divulgação do orçamento, da e-participação e da adesão à Parceria de Governo Aberto como fatores determinantes.

Jahns e Raupp (2016) analisaram como os portais eletrônicos do poder executivo dos estados brasileiros têm sido utilizados para promoção da transparência. Os autores constaram que a maioria dos estados foi classificada como capacidade média de transparência nos elementos

analisados: publicidade, compreensibilidade e utilidade. Neste estudo, os autores concluíram que os estados atendem aos requisitos mínimos de transparência nos parâmetros verificados, porém sem evidente busca por inovações ou formas de melhor atender às necessidades da sociedade quanto à transparência das informações públicas.

Isto posto, as evidências demonstradas nestes estudos são confirmadas por Santos e Mota (2020) quando afirmam que, “[...] apesar das significativas contribuições que a academia tem dado para o tema da transparência governamental, a grande maioria dessa produção científica, é naturalmente direcionada para análises em cenários de normalidade”. Considerando que crises são indeterminadas e inesperadas, os mesmos autores destacam que pouco se sabe sobre o fenômeno da transparência governamental em cenários excepcionais, como o da conjuntura atual, gerado pela pandemia da Covid-19.

Nesse sentido, um dos poucos trabalhos relacionados à transparência governamental em cenários de crise foi o apresentado por Raupp e Pinho (2020), que analisaram a construção da transparência sobre a Covid-19 pelos estados brasileiros, a partir dos dados coletados nos boletins disponibilizados pela *Open Knowledge Brasil* (2020b, 2020c, 2020d, 2020e, 2020f). Os autores identificaram, desde a divulgação do primeiro até o último boletim, avanços na maioria dos estados em termos de pontuação e nível. Entretanto, segundo os autores, ainda que os dados possam revelar uma preocupação de alguns governos em construir melhores condições de disponibilização de informações sobre o novo Coronavírus, percebe-se que os estados ainda devem evoluir em relação a transparência das informações.

3 METODOLOGIA

Para responder ao problema de pesquisa e alcançar o objetivo do estudo, utilizou-se como principal método de pesquisa a análise de conteúdo, sendo aplicada aos *websites* e redes sociais das prefeituras municipais selecionadas para esta investigação.

Na avaliação da transparência dos municípios, foi utilizado o *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, métrica desenvolvida pela organização Transparência Internacional Brasil, a qual foi replicada pelos autores da presente pesquisa na avaliação da transparência dos cinco municípios mais populosos do Estado do Espírito Santo.

As etapas do estudo foram as seguintes: 1) consulta aos *websites* e redes sociais (*Facebook* e *Twitter*) dos municípios; 2) identificação das variáveis propostas pela metodologia, nos portais pesquisados; 3) atribuição de pontuação para cada variável analisada, conforme estabelecido pelo *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19; 4) apuração de uma nota final para cada

município e o estabelecimento de um *ranking* de transparência; e 5) tratamento dos resultados, inferências e interpretações.

Os entes governamentais selecionados para este estudo correspondem os municípios do estado do Espírito Santo (ES) que possuem mais de 200.000 habitantes. Assim, a amostra da pesquisa compreende os cinco municípios mais populosos do ES, de acordo com a última estimativa populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2019, conforme Tabela 1.

Tabela 1 – Municípios analisados pela pesquisa

Posição	Município	Estimativa 2019
1	Serra	517.510
2	Vila Velha	493.898
3	Cariacica	381.285
4	Vitória	362.097
5	Cachoeiro de Itapemirim	208.972

Fonte: IBGE (2019).

A coleta dos dados foi realizada no período de 12 a 17/06/2020, e a avaliação ocorrendo em 18/06/2020. Ressalta-se que, para este procedimento, tanto o levantamento de dados como a avaliação foram realizados pelos próprios autores.

Assim, para apuração da nota de cada dimensão de análise estabelecida no *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, seguiram-se os critérios elencados nos quadros 1, 2, 3 e 4, presentes na seção 2.1.

A escolha dos cinco municípios mais populosos do ES se justifica conforme afirmativa da Transparência Internacional Brasil (2020), de que órgãos federais, estados, capitais e os municípios de grande porte têm amplas condições de se adequar às recomendações desta metodologia, pequenos e médios municípios podem adaptá-las de acordo com suas necessidades e condições específicas. Sendo assim, espera-se que os municípios selecionados possam vir a apresentar conformidades com a maior parte dos critérios desta avaliação.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção da pesquisa consiste em analisar, com base na metodologia da Transparência Internacional Brasil (2020), as contratações emergenciais em resposta à Covid-19, como se encontra a transparência dos cinco municípios mais populosos do estado do Espírito Santo no contexto de

enfrentamento à pandemia do novo Coronavírus. Assim, a seção está organizada por meio de subitens de análises, finalizando com a consolidação dos resultados mediante a apresentação de um *ranking* de transparência de tais municípios.

4.1 Dimensão informações disponíveis

Esta foi a dimensão de análise em que os municípios tiveram melhor desempenho, apresentando mínimas deficiências. A Tabela 2 mostra os resultados dos municípios analisados nesta dimensão.

Tabela 2 – Avaliação da dimensão informações disponíveis

Municípios	Dimensão Informações Disponíveis														
	Informações Essenciais							Informações Desejáveis							
	A	B	C	D	E	F	Total	G	H	I	J	L	M	N	Total
Vitória	1	1	1	1	1	0,5	5,5	1	1	1	1	1	1	1	7
Serra	1	1	1	1	1	0,5	5,5	1	1	1	1	1	1	1	7
Cachoeiro de Itapemirim	1	1	1	1	1	0,5	5,5	1	1	1	1	1	0	1	6
Cariacica	1	1	1	1	1	0,5	5,5	1	1	1	1	1	1	1	7
Vila Velha	1	1	1	1	1	0,5	5,5	1	1	1	1	1	0	1	6

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Legenda: A – site específico; B – nome do/a contratado/a; C – nº CPF ou CNPJ; D – valor total e unitário; E – prazo contratual; F – nº e íntegra do processo; G – data de celebração; H – Órgão contratante; I – quantidade; J – descrição do bem ou serviço; L – local da execução; M – edital e fases da licitação; N - forma/modalidade de contratação.

No item **processo de contratação ou aquisição**, que compõe a categoria **Informações Essenciais**, todos os municípios divulgaram apenas o número do processo, em que o desejável seria apresentar o número e a íntegra do processo, conseqüentemente obtiveram pontuação parcial neste critério.

Até o fechamento desta pesquisa, dois municípios, Vila Velha e Cachoeiro de Itapemirim, não chegaram a realizar licitações na modalidade pregão, indicada para os casos de contratações emergenciais, tendo executado suas contratações ou aquisições por meio de dispensa ou compra direta, por isso, os referidos entes não disponibilizaram edital de licitação com suas respectivas fases e, conseqüentemente, não pontuaram neste critério.

4.2 Dimensão formato das informações

Esta é uma dimensão em que analisou se os dados foram apresentados em formato aberto, ou seja, se estes dados são processáveis por máquinas, não-proprietários, completos, atualizados e

disponibilizados sob licenças abertas. A Tabela 3 evidencia os resultados alcançados pelos municípios analisados nesta dimensão.

Tabela 3 – Avaliação da dimensão formato das informações

Municípios	Dimensão Formato das Informações					
	Dados Abertos					Total
	A	B	C	D	E	
Vitória	1	1	1	0,5	0	3,5
Serra	1	1	1	0,5	0	3,5
Cachoeiro de Itapemirim	1	1	1	0,5	0	3,5
Cariacica	1	1	1	0,5	0	3,5
Vila Velha	1	1	1	0,5	0	3,5

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Legenda: A – dados publicados em formato aberto; B – download; C – mecanismo de busca; D – download da íntegra do contrato; E – dicionário de dados.

Nesta dimensão, todos os municípios atenderam parcialmente o critério disponibilização da íntegra do contrato, uma vez que o *download* do documento era possível apenas no formato PDF, enquanto o desejável seria em formato aberto e, conseqüentemente, tiveram pontuação parcial neste item.

Foi identificado ainda que os municípios carecem de apresentar um dicionário de dados, o que prejudicou o entendimento dos conceitos utilizados em cada campo da planilha da base de dados disponibilizada. Neste item, todos os municípios, por não terem apresentado o dicionário de dados, deixaram de pontuar.

4.3 Dimensão legislação

Segundo a Transparência Internacional Brasil (2020), a realização de contratações que apresentem características excepcionais com a finalidade de lidar com o cenário emergencial que enfrenta o Brasil depende da existência de um marco normativo seguro e claro. Nesse sentido, é recomendado pela Organização que, à semelhança da Lei Federal nº 13.979/2020, estados e municípios devem estabelecer as regras que guiarão os processos licitatórios e de contratação a serem realizados por seus órgãos. A Tabela 4 apresenta os resultados dos municípios na Dimensão Legislação.

Nesta dimensão, os municípios, com exceção de Vitória, até o fechamento desta pesquisa, não haviam regulamentado seus processos de contratações emergenciais, seguindo, exclusivamente, à Lei Federal.

Tabela 4 – Avaliação da dimensão legislação

Municípios	Dimensão Legislação					
	A	B	C	D	E	Total
Vitória	1	1	0	1	1	4
Serra	0	1	1	0	1	3
Cachoeiro de Itapemirim	0	1	0	1	1	3
Cariacica	0	1	0	0	1	2
Vila Velha	0	1	0	1	1	3

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Legenda: A – legislação específica do município; B – legislação específica disponível no portal; C – contratações acompanhadas por órgão de controle; D – informações e orientações aos gestores responsáveis por contratações; E – repositório com legislações de enfrentamento à Covid-19.

Foi identificado que o Município de Serra é o único que possui previsão legal de que as contratações sejam acompanhadas pelos órgãos de controle competentes. Vila Velha e Cachoeiro de Itapemirim, foram os únicos municípios que apresentaram, por meio de instruções técnicas, informações práticas e orientações aos gestores públicos responsáveis por contratações.

4.4 Dimensão controle social

Esta dimensão avaliou o funcionamento da Ouvidoria, do E-sic, das redes sociais (*Facebook* e *Twitter*) como instrumentos de divulgação da informação e outros aspectos complementares a estes temas. A Tabela 5 contém os resultados dos municípios avaliados na Dimensão Controle Social.

Tabela 5 – Avaliação da dimensão controle social

Municípios	Dimensão Controle Social														
	Destaque para as contratações					Ouvidoria				Transparência Passiva				Órgão Coletivo	
	A	B	C	D	Total	E	F	G	Total	H	I	J	Total	L	Total
Vitória	1	1	1	0	3	1	0	0	1	1	1	1	3	0	0
Serra	1	1	1	0	3	1	1	1	3	1	0	1	2	0	0
Cachoeiro de Itapemirim	1	1	1	1	4	1	1	0	2	1	1	0	2	0	0
Cariacica	1	1	1	0	3	1	1	0	2	1	0	0	1	0	0
Vila Velha	1	1	1	0	3	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Legenda: A – portal oficial do governo; B – portal Covid-19; C – portal da transparência; D – redes sociais; E – link para ouvidoria; F – denúncia anônima; G – assunto Covid-19; H – link para o E-sic; I – pedido de acesso sigiloso; J – assunto Covid-19; L – conselho ou comissão.

Verificou-se que as redes sociais têm sido subutilizadas pelos municípios, com exceção do Município de Cachoeiro de Itapemirim, que até o fechamento desta pesquisa, foi o único a dar destaque para o Portal/Informações sobre contratações emergenciais nas redes sociais do governo (*Facebook e Twitter*).

O Município da Serra teve por destaque o fato de ser o único a disponibilizar *tags* com assunto para “Covid-19”, facilitando o acesso tanto à Ouvidoria como à Transparência Passiva.

Constatou-se ainda que o Município de Cachoeiro de Itapemirim foi o único a possibilitar realizar denúncia anônima e pedido de acesso à informação de forma sigilosa cumulativamente, enquanto os demais possibilitavam um ou outro.

Por fim, em nenhum dos municípios foi identificada a existência de acompanhamento das contratações emergenciais por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil.

4.5 *Ranking* dos municípios

Com os dados consolidados, elaborou-se um *ranking* de transparência no combate à Covid-19 para os municípios da amostra. A Tabela 6, na sequência, apresenta os municípios com suas respectivas nota e classificação.

Tabela 6 – Ranking de transparência dos municípios

Posição	Município	Nota	Classificação
1	Vitória	82,3	Ótimo
2	Serra	81,0	Ótimo
3	Cachoeiro de Itapemirim	78,5	Bom
4	Cariacica	75,9	Bom
5	Vila Velha	74,7	Bom

Fonte: Elaborado a partir dos dados da pesquisa (2020).

Com relação ao Município de Vitória, na condição de capital do Espírito Santo, foi a única cidade do estado selecionada pela Transparência Internacional Brasil para ser avaliada na primeira edição do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, com a coleta dos dados realizada entre os dias 12 e 19/05/2020, e avaliação ocorrendo no dia 21/05/2020. Nesta edição, o Município de Vitória recebeu a nota 60,7, considerado um nível bom de transparência, obtendo a 5ª colocação entre todas as capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal.

Na avaliação do presente estudo, replicamos a metodologia utilizada pela Transparência Internacional Brasil, com coleta de dados realizadas entre os dias 12 e 17/06/2020, e avaliação ocorrendo no dia 18/06/2020. Na atual avaliação, Vitória apresentou uma evolução significativa, obtendo 82,3 pontos, nota que a classifica em uma situação ótima de transparência. São pontos que merecem destaques na atual avaliação e que contribuíram para a evolução do nível de transparência do município de Vitória em relação ao combate da Covid-19:

- Passou a identificar o número do CPF/CNPJ do/a contratado/a;
- Passou a evidenciar o valor total e unitário para as contratações;
- Passou a identificar a quantidade do bem/produto/serviço adquirido;
- Passou a identificar o local de execução;
- Passou a divulgar o edital e demais fases da licitação;
- Passou a identificar a forma/modalidade de contratação;
- Passou a disponibilizar *link* para a Ouvidoria;
- Passou a permitir pedidos de acesso à informação de forma sigilosa;
- Para esses pedidos, passou a disponibilizar um *tag* com assunto para Covid-19/Coronavírus.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi conduzida com o objetivo de identificar, com base na metodologia do *Ranking* de Transparência no Combate à Covid-19, elaborado pela Transparência Internacional Brasil, o nível de transparência dos cinco municípios mais populosos do estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia do novo Coronavírus.

Neste estudo, pôde-se verificar que a **Dimensão Informações Disponíveis** foi o parâmetro de avaliação em que os municípios tiveram melhor desempenho, apresentando mínimas deficiências. Ressalta-se que nesta dimensão de análise, especificamente, na **Categoria Informações Essenciais**, são exigidos os elementos de transparência prescritos pela Lei nº 13.979/2020. Esse resultado, por sua vez, sugere que a maioria dos entes públicos locais avaliados têm respeitado os critérios mínimos de atendimento. Entretanto, segundo Jahns e Raupp (2016), ir além das exigências legais e do mínimo exigido é o que se espera dos entes federados, buscando sempre maior interação e disponibilização das informações para seus usuários, os cidadãos.

Outra **Dimensão** de análise em que os municípios apresentaram bom desempenho foi quanto aos aspectos de **Formato das Informações**, ou seja, em relação à disponibilização de dados

abertos. Esse bom desempenho pode ser explicado pelo fato de que a disponibilização de dados abertos é outra exigência legal, especificamente da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual impõe aos entes públicos que disponham os relatórios em diferentes formatos eletrônicos, inclusive possibilitando ao usuário a realização de *download* e manipulação dos dados.

Em relação à **Dimensão Legislação** ficou evidente em quase todos os municípios estudados, com exceção de Vitória, a falta de regulamentação das contratações emergenciais em âmbito local, o que leva-os a seguirem, exclusivamente, os ditames da legislação federal. Ter uma regulamentação das contratações emergenciais em âmbito local revela a existência de boas práticas de gestão, conforme indica a Transparência Internacional Brasil (2020).

Quanto à **Dimensão** que avalia o **Controle Social**, ficaram evidentes a subutilização das redes sociais oficiais de governo para a divulgação do Portal/Informações acerca das contratações emergenciais, e o fato da inexistência de acompanhamento das contratações emergenciais, em todos os municípios, por conselho, comissão ou outro órgão coletivo com participação de organizações da sociedade civil.

No que concerne o ideal de dados abertos e o potencial apresentado pelo uso das TICs, a subutilização das redes sociais pelos governos locais vai de encontro ao que afirmam Gil-Garcia, Dawes e Pardo (2018) quanto ao uso das TICs no governo, que oferecem a possibilidade de um governo mais eficiente, transparente e eficaz.

A pesquisa evidenciou que os municípios analisados neste estudo apresentaram índices de transparência no combate à Covid-19 entre bom e ótimo, correspondendo a expectativa inicial de que estas cidades teriam condições suficientes para atender aos requisitos exigidos nos critérios de avaliação, corroborando com o que afirma Transparência Internacional Brasil (2020). No entanto, ficou evidente a necessidade de melhorias no processo de promoção da transparência das informações, sendo este um resultado coerente com o identificado nos estudos Raupp e Pinho (2020).

Destarte, que o presente estudo contribui para o fortalecimento da cultura de transparência dos entes federados, ressaltando a importância dos instrumentos legais de promoção da informação, em especial da LAI, e do entendimento e da necessidade dos governos de serem ainda mais transparentes em ambientes de crise, como o da conjuntura gerada pela pandemia da Covid-19.

Este trabalho poderá servir também de espelho aos demais entes que desejam avançar nas ações de promoção da transparência, uma vez que o quadro que se apresenta indica que a sociedade deverá se adaptar às realidades subjacentes advindas com a pandemia da Covid-19.

Por fim, a pesquisa apresentou como limitação o fato de ter investigado a transparência no combate à Covid-19 dos cinco maiores municípios do estado do Espírito Santo. Recomenda-se para

futuras pesquisas, ampliar número de entes governamentais, incluindo os demais municípios do Estado, buscando traçar um panorama completo da transparência no combate à Covid-19 no território capixaba, bem como replicar este estudo nos municípios de outros estados, nos governos estaduais e em órgãos federais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 7 fev. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-13.979-de-6-de-fevereiro-de-2020-242078735>. Acesso em 19 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regulamenta o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 2016 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em 19 jun. 2020.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; 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.

FILHO, G. A. L.; COLARES, A. F. V.; ANDRADE, I. C. F. Transparência da gestão fiscal pública: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. **Revista Contabilidade Vista & Revista**, v. 26, n. 2, p. 114-136, 2015

GIL-GARCIA, J. R.; DAWES, S. S.; PARDO, T. A. Digital government and public management research: finding the crossroads. **Public Management Review**, v. 20, n. 5, p. 633-646, 2018.

HARRISON, T. M.; SAYOGO, D. S. Transparency, participation, and accountability practices in open government: a comparative study. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 513-525, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 13 jun. 2020.

JAHNS, F. T.; RAUPP, F. M. Transparência do Poder Executivo dos estados brasileiros. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 3, p. 65-72, 2016.

PINHO, J. A. G. de; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p. 1343-368, 2009.

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

SANTOS, J. G. dos; MOTA, F. P. B. A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de transparência no combate à Covid-19**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/89:tibr-notametodologicarankingcovid?stream=1>. Acesso em: 06 jun. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Guia de transparência nas contratações emergenciais**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. As causas da transparência fiscal: evidências nos estados brasileiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 25, n. 66, p. 242-254, 2014.