



Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Compras Governamentais Eletrónicas: um estudo comparativo da ferramenta brasileira e das instruções das entidades supranacionais

Tiago Moreira Borges

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2016



Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Compras Governamentais Eletrónicas: um estudo comparativo da ferramenta brasileira e das instruções das entidades supranacionais

Tiago Moreira Borges

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2016

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não seria possível sem o apoio e incentivo de várias pessoas.

Aos professores Roberto Gil e Rodrigo Grassi, por concederem essa oportunidade de capacitação aos servidores, independentemente de cargo e nível.

Ao Anivaldo por aceitar o desafio de diminuir sua equipe em prol dessa capacitação.

Ao Professor Doutor João Salis Gomes, pela orientação e colaboração na produção desse trabalho.

A todos os professores desse Mestrado, em especial ao Professor Doutor Juan Mozzicafreddo por fornecer uma visão da Administração Pública que faz com que todos os trabalhadores e interessados nessa, seja qual for sua formação inicial, saiam do curso com um olhar crítico e amplo.

Aos irmãos que a vida nos dá, e que por vezes chamamos de amigos. Abeillard, obrigado por partilhar essa aventura e pelos milhares de debates e opiniões essenciais para a conclusão desse trabalho.

Aos meus pais, por terem apoiado desde o primeiro momento e por se preocuparem comigo apesar de todos os percalços, ao meu irmão pelo apoio nesse momento em que não pude estar ao lado deles, e a toda a minha família pelo apoio incondicional.

RESUMO

As compras públicas possuem um papel essencial na formação do PIB dos países, e a sociedade e os estados vêm buscando formas de melhorar a transparência de seus gastos buscando uma melhor *accountability* e uma maior participação do cidadão. O Brasil tem criado ferramentas para tal melhoraria, como o pregão eletrónico e o portal de compras governamentais o COMPRASNET, contudo a operação Lava Jato, realizada pela Polícia Federal e o Ministério Público Federal, demonstra a necessidade de controlos mais efetivos dos contractos públicos.

Assim, o presente trabalho procura demonstrar o que se tem feito mundialmente a respeito de uma melhor transparência no setor público. Também, realiza uma análise comparativa da experiência brasileira com outros esforços similares, bem como as orientações de organismos multilaterais como o Banco Mundial.

Palavras-chaves: Administração Pública; Transparência; E-Serviço Público; Governo Eletrónico; Compras Governamentais Eletrónicas

ABSTRACT

Government procurement has an essential role in the composition of any country's GDP. For such reason, society and states are always seeking ways of improving transparency of their expenditures in order to pursue better accountability and greater citizen participation. Brazil has created tools for the improvement of its procurement, such as E-reverse auctions and COMPRASNET, an online portal that aggregates data related to public acquisitions. However, operation Car Wash, carried out by Federal Police and Federal Public Ministry (Brazilian equivalent for the Prosecutor General Office), evidences the need for even more effective procurement controls.

Therefore, the current work aims to demonstrate what has been done worldwide regarding better public sector transparency. Also, it uses comparative analysis of Brazilian experience with other efforts alike, as well as the orientations from multilateral organisms such as the World Bank, for instance.

KEYWORDS: Public Administration; Transparency; E-Public Service; E-Government; E-procurement.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA.....	5
1.1. O ESTADO MODERNO	5
1.2. O ESTADO E O CIDADÃO	8
1.3. OS MODELOS DE ESTADO	9
1.3.1. O ESTADO-PROVIDÊNCIA.....	9
1.3.2. O ESTADO REGULADOR.....	12
1.4. OS MODELOS ADMINISTRATIVOS.....	13
1.4.1. ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA	14
1.4.2. ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL	17
1.4.3. ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL.....	19
1.4.4. GOVERNANÇA	23
1.4.4.1. NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA	25
1.4.4.2. NOVO SERVIÇO PÚBLICO	27
1.5. APROXIMANDO OS MODELOS	30
CAPÍTULO II - MAIS TRANSPARÊNCIA	35
2.1. TRANSPARÊNCIA, ABERTURA E VIGILÂNCIA	35
2.2. AS ORIGENS DO INTERESSE PELA TRANSPARÊNCIA	36
2.3. A ‘ANATOMIA’ DA TRANSPARÊNCIA.....	37
2.3.1. AS DIREÇÕES DA TRANSPARÊNCIA	37
2.3.2. VARIEDADES DE TRANSPARÊNCIA	38
2.3.3. TRANSPARÊNCIA DE EVENTOS <i>VERSUS</i> DE PROCESSOS	39
2.3.4. TRANSPARÊNCIA RETROATIVA <i>VERSUS</i> TEMPESTIVA	41
2.3.5. TRANSPARÊNCIA NOMINAL <i>VERSUS</i> EFETIVA	41
2.3.6. O MOMENTO DA INTRODUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA	42
2.4. A TRANSPARÊNCIA NOS TEMPOS ATUAIS	43
2.5. TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ELETRÓNICO.....	44
2.6. E-SERVIÇO PÚBLICO	52
2.7. COMPRAS GOVERNAMENTAIS ELETRÓNICAS	54

2.7.1. IMPACTOS DO E-PROCUREMENT	55
2.7.2. COMPRAS GOVERNAMENTAIS E AS COMPRAS ELETRÓNICAS	57
2.7.3. FORMAS DE E-PROCUREMENT.....	58
CAPÍTULO III - AS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS	67
3.1. PROBLEMA	67
3.1.1. PERGUNTA DE PARTIDA.....	67
3.1.2. OBJETIVO.....	67
3.1.3. JUSTIFICATIVA.....	67
3.2. METODOLOGIA	67
3.3. A EVOLUÇÃO NORMATIVA.....	68
3.4. O TAMANHO DAS COMPRAS PÚBLICAS	73
3.5. OS ACORDOS INTERNACIONAIS	77
3.6. A TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS ELETRÓNICAS BRASILEIRAS COMPARADA.....	80
CONCLUSÃO	89
BIBLIOGRAFIA.....	93
FONTES.....	99
CURRICULUM VITAE	I

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Elementos da cidadania.....	9
Quadro 1.2 - Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública	20
Quadro 1.3 - Comparando características: Administração Tradicional, Nova Gestão Pública e Governança.....	32
Quadro 2.1 - Benefícios que podem conduzir a um aumento da confiança.....	45
Quadro 2.2 - Tipos de interações via governo eletrónico	51
Quadro 2.3 - Características do e-serviço público	53
Quadro 2.4 - Ferramentas do E-Procurement por Estágio da Compra Governamental	64
Quadro 2.5 - Implementação do <i>E-Procurement</i>	64
Quadro 3.1 - Evolução Normativa do SIASG.....	70
Quadro 3.2 - Tamanho das Compras Públicas em Portugal (em Milhões de Euros).....	74
Quadro 3.3 - Tamanho das Compras Públicas (% PIB).....	76
Quadro 3.4 - Valores negociados no COMPRASNET (% PIB)	83
Quadro 3.5 - Valores negociados no principal sistema de compras governamentais eletronicas por país (% PIB).....	84

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 - Evolução Recente da Administração Pública.....	31
Figura 2.1 - As quatro direções da transparência	38
Figura 2.2 - A estrutura da transparência	39
Figura 2.3 - Transparência de eventos versus de processos	40
Figura 2.4 - Transparência retroativa versus tempestiva.....	41
Figura 2.5 - Ilusão de transparência	42
Figura 2.6 - Dimensões de impacto do <i>e-procurement</i>	56
Figura 2.7 - <i>E-Procurement</i> no ciclo de compras públicas	61
Figura 2.8 - Ciclo de vida do <i>e-procurement</i>	61
Figura 2.9 - Fases de Implementação do EP	63
Figura 3.1 - Tamanho das Compras Públicas (% PIB)	77
Figura 3.2 - Quantidade de Pregões Eletrónicos no ano por relatório	82

Figura 3.3 - Índice de Governo Eletrônico da ONU 85

Figura 3.4 - Índice de Percepção da Corrupção da Transparency International 86

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ADB	Banco Asiático do Desenvolvimento
AfDB	Banco Africano de Desenvolvimento
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMD	Banco Multilateral de Desenvolvimento
C2C	Citizen-to-Citizen
CATMAT	Catálogo de Materiais
CATSER	Catálogo de Serviços
CEI	Contas Económicas Integradas
CI	Consumo Intermédio
EGP	E-government procurement
EP	E-procurement
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
G2B	Government-to-Business
G2C	Government-to-Citizen
G2CS	Government-to-Civil Societal Organizations
G2E	Government-to-Employee
G2G	Government-to-Government
GPA	Acordo sobre Compras Governamentais
IADB	Banco Interamericano do Desenvolvimento
NBD	Novo Banco do Desenvolvimento
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
RICG	Rede Interamericana de Compras Governamentais
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICON	Sistema de Gestão de Contratos
SIDEC	Sistema de Divulgação Eletrónica de Compras
SISG	Sistema de Serviços Gerais
SISME	Sistema de Minuta de Empenho
SISPP	Sistema de Preços Praticados
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCG	Tamanho da Compras Governamentais
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TSEPM	Transferências sociais em espécie Produção Mercantil
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNCITRAL	Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional
UNDESA	Departamento das Nações Unidas de Assuntos Económicos e Sociais

INTRODUÇÃO

Gomes afirma que o interesse público surge como forma de cobrir as externalidades, “os custos e benefícios para as organizações exteriores ao mercado” (Gomes, 2007), apresentadas por este. Nessa lógica, a transparência vem sendo apresentada como uma forma de diminuir a corrupção que assola o setor público e atrapalha o crescimento dos países, buscando empoderar o cidadão, tornando-o parceiro e coprodutor das políticas públicas, e fazendo com que este defina o interesse público, anteriormente definido pelos governantes e que agora são vistos como corruptos.

No caso brasileiro, a corrupção nas compras públicas tem sido assunto recorrente nos últimos anos, já que ações da Polícia Federal e do Ministério Público Federal deflagraram um enorme sistema de corrupção em contratos da maior empresa estatal do país, a Petrobras, onde se estima que contratos bilionários foram superfaturados de 1% a 5% do seu montante total para servirem de propina.

Segundo o Ministério Público Federal, no *site* dedicado à operação Lava Jato¹:

“As empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, dentre outras irregularidades.”

Várias ações do setor público têm sido realizadas como forma a diminuir essa corrupção, uma delas é aumentar a transparência via governo eletrônico, o qual tem tido uma grande atenção, visto que o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm transformado tanto a sociedade quanto a noção de interesse público.

Dentre as ações que abrangem o governo eletrônico, as compras governamentais eletrônicas buscam disponibilizar as informações sobre contratações dos governos, como

¹ <http://lavajato.mpf.mp.br/> Ultima consulta em 07/09/2016

também a execução de licitações de forma eletrônica a fim de diminuir a necessidade da presença dos licitantes em um local específico, o que aumenta a competitividade, e, espera-se, uma diminuição dos gastos públicos.

Tais ações são ainda recentes e de difícil análise, considerando que cada governo realizou ações diferentes em seus países em busca de atingir as finalidades da sua promoção, nomeadamente eficiência, efetividade, competitividade, desmaterialização, e a transparência.

No contexto atual, muitas das análises das ações dos governos nessa área vem partindo de organizações intergovernamentais, sejam elas bancos ou organizações multilaterais, ou mesmo organizações regionais, já que essas organizações buscam padronizações de procedimentos visando facilitar a participação de empresas de seus países membros em todos, bem como uma melhor *accountability* dos investimentos realizados pelos grupos.

Nesse âmbito, analisaremos no primeiro capítulo do presente trabalho, o Estado, a sociedade e a Administração Pública, suas evoluções e reformas, já que as alterações em um desses fatores impactam nas atuações dos outros. Para isso, será feita uma definição breve do Estado e de algumas de suas mudanças ao longo dos anos, do Estado-Providência ao Estado Regulador, bem como as mudanças na Administração Pública a fim de atender as novas demandas, tanto da sociedade quanto do Estado e do governo, indo desde a Administração Tradicional até alguns dos novos modelos de Governança.

No capítulo seguinte trataremos da demanda da sociedade e do Estado por transparência, buscando defini-la e explorando uma das ferramentas que está sendo utilizada para fornecer essa transparência nas compras governamentais, as compras governamentais eletrônicas, inseridas nas ferramentas do chamado governo eletrônico. O governo eletrônico busca utilizar uma das ferramentas mais populares na sociedade da informação, a internet, para fornecer aos interessados, sejam eles cidadãos, empresários, ou governantes de outros países, informações e dados a respeito das ações e políticas governamentais. Já as compras governamentais eletrônicas buscam trazer o ciclo das compras governamentais ao ambiente virtual, procurando fornecer uma melhor transparência, eficiência, eficácia, desmaterialização e competitividade no processo.

O terceiro capítulo demonstra a transparência realizada pelas compras governamentais eletrônicas do Brasil ao comparar as ações do governo brasileiro com as instruções

internacionais de organismos como o Banco Mundial e as ações de outros países, que se tem destacado na área. Países como a Geórgia, Uruguai e o Chile, tem conquistado posições em índices internacionais, como o Índice de Percepção da Corrupção e o Índice de Governo Eletrónico, enquanto o Brasil vem perdendo posições, estando essas mudanças de posições simultâneas com as mudanças políticas de informatização das compras governamentais.

CAPÍTULO I - O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A REFORMA

1.1. O ESTADO MODERNO

Definir o Estado Moderno de forma precisa e compreensível pode ser bem difícil (Pierson, 2011), “quase impensável” diria Bourdieu (2013:15). O sociólogo francês aborda a dificuldade ao demonstrar a definição original do Estado: “uma instituição destinada a servir o bem comum, e o governo o bem do povo”, “um lugar neutro”, “aquele que pode ter um ponto de vista sobre todos os pontos de vista”.

Esta visão do Estado como quase Deus está subjacente à tradição da teoria clássica e funda a sociologia espontânea do Estado, que se exprime naquela a que por vezes se chama a ciência administrativa, ou seja, o discurso que os agentes do Estado produzem a propósito do Estado, verdadeira ideologia do serviço público e do bem público. (Bourdieu, 2013:18)

A ideia de Bourdieu (2013) do estado servir o bem comum e o governo o bem do povo nos remete a ideia de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), quando este levanta a diferença entre o Estado e o governo, sendo que para o filósofo suíço “o Estado existe por si mesmo, ao passo que o governo só existe devido ao soberano” (Rousseau, S.A.:84). Entretanto, o pensamento de Strayer (1986: 11) em que “um estado existe sobretudo no coração e no espírito do seu povo; se esta não acreditar na existência do estado, nenhum exercício de lógica lhe poderá dar a vida”, corrobora com essa diferenciação de Estado e governo.

Conforme apresentado pelos autores, o governo existe devido ao soberano e em busca do bem do povo, já o Estado existe por si mesmo, no coração e espírito do seu povo, e busca servir o bem comum.

Max Weber (1864-1920) define o Estado Moderno como uma forma particular de Estado, que era, por si só, uma forma particular de uma categoria mais geral de associações políticas (Pierson, 2011: 6), não se podendo defini-lo pelos seus fins, mas sim pelos seus meios:

“Sociologically, the state cannot be defined in terms of its ends. There is scarcely any task that some political association has not taken in hand, and there is no task

that one could say has always been exclusive and peculiar to those associations which are designated as political ones: today the state, or historically, those associations which have been the predecessors of the modern state. Ultimately, one can define the modern state sociologically only in terms of the specific means peculiar to it, as to every political association, namely, the use of physical force.”

Weber (S.A.)

Assim sendo, enquanto Pierre Bourdieu (1930-2002) tenta nos apresentar o Estado como “um aparelho orientado para o bem comum” (Bourdieu, 2013:18), para Weber o Estado é um aparelho de coerção: “a state is a human community that (successfully) claims the *monopoly of the legitimate use of physical force* within a given territory” (Weber, 1978). O primeiro autor afirma ainda a necessidade de um acréscimo na definição weberiana, devendo se considerar não somente o “monopólio da violência física”, mas sim o “monopólio da violência física e simbólica” por considerar o monopólio da violência simbólica “a condição da posse do exercício do monopólio da própria violência física” (Bourdieu, 2013: 16). Essa linha de raciocínio é seguida, também, por Pierson que acredita não se tratar somente do monopólio da violência, mas sim do direito de uso da violência: “aqueles que exercem violência dentro de uma jurisdição de um estado devem fazê-la sob a conceção expressa do estado” (Pierson, 2011:8). O autor afirma, ainda, que nenhum estado pode sobreviver por muito tempo exclusivamente pelo poder de coerção (Pierson, 2011:18).

Para Bourdieu pensamentos nos moldes da linha weberiana esforçam-se “por caracterizar o Estado por aquilo que faz e pelas pessoas pelas quais faz o que faz”, mas sem questionar “a própria estrutura dos mecanismos que supostamente produzem aquilo que o fundamenta” (Bourdieu, 2013: 19).

Já Christopher Pierson, seguindo em parte a linha weberiana, afirma que pode se pensar em análise do Estado caracteristicamente respondendo a dois tipos de questões: (1) O que o Estado deve ser e o que deve fazer? e (2) Como são os Estados atualmente? (Pierson, 2011: 5)

A primeira questão é mais normativa, ou avaliativa, e tem sido foco dos filósofos políticos, já a segunda é mais empírica e foco dos cientistas e sociólogos políticos. Entretanto o autor levanta as dificuldades de se pesquisar ‘o que’ uma ideia deve ser sem se distanciar do que ela é no momento, apresentando, assim, a ideia de que se analisando a segunda pergunta,

mais baseada nos fatos, a possibilidade de melhores respostas à primeira há de vir (Pierson, 2011). Essa linha de raciocínio de Pierson será utilizada no presente trabalho.

O autor acredita que são nove as principais características do Estado: (1) (monopólio) controlo das formas de violência; (2) Territorialidade; (3) Soberania; (4) Constitucionalidade; (5) Poder impessoal; (6) A burocracia pública; (7) Autoridade/legitimidade; (8) Cidadania; e (9) Tributação. Strayer (1986), ao mostrar as origens medievais do Estado, apresenta três sinais do surgimento do Estado que corroboram com as características levantadas por Pierson.

O primeiro sinal é uma permanência no espaço e no tempo para que a comunidade humana forme um Estado havendo a necessidade de um longo período sem mudanças dos limites das terras (Territorialidade). Após tais limites serem estabelecidos e a comunidade reconhecer uma terra como sua, há a necessidade de formação de instituições políticas impessoais permanentes (poder impessoal). Tais instituições possuem a finalidade de tratar os assuntos comuns a população e fortalecer o sentimento de identidade política do grupo. E o último sinal da origem do estado é a substituição dos laços de lealdade à família e à comunidade local ao Estado, quando os súbditos passam a aceitar como interesse superior o interesse do Estado sendo tal interesse informado por parte de uma autoridade suprema a qual deve possuir a lealdade da comunidade (cidadania).

Verificamos, portanto, que o Estado, entre outras características, possui a necessidade de um território, de uma autoridade legitimada, com poderes impessoais e que busque o bem comum, e de cidadãos, não se tratando somente de pessoas que vivam no espaço territorial, o Estado necessita existir no espírito dos seus cidadãos, inclusivamente pela necessidade de deveres destes com o Estado, como pagamento de impostos. Pierson (2011: 22) afirma que a cidadania é um dos temos mais antigos do discurso político, e nos remete à Rousseau, o qual demonstra que o cidadão é parte de um povo, que se associa em uma pessoa pública, a qual, se passiva, chamamos de Estado.

“A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora nome de cidade, e toma hoje o de república ou corpo político, o qual é chamado por seus membros: Estado, quando é passivo; soberano, quando é ativo; autoridade, quando comparado a seus semelhantes. No que concerne aos associados, adquirem coletivamente o nome de povo, e se chamam particularmente cidadãos, na

qualidade de participantes na autoridade soberana, e vassalos, quando sujeitos às leis do Estado” (Rousseau, S.A.: 26)

As demandas que o cidadão realiza do Estado fazem com que este altere ‘o que’, bem como ‘a forma que executa’ o interesse público. O Estado, assim como o interesse público, varia durante o tempo, e suas mudanças ocorrem a médio ou longo prazo, não sendo perceptíveis tais mudanças no dia-a-dia (Mozzicafreddo, 2010). Essa mudança do Estado acarreta em mudanças na máquina administrativa, assim sendo essas mudanças do interesse público, acabam por resultar em novos ‘modelos de Estado’ bem como em novos modelos (ou paradigmas) da Administração Pública.

Contudo, antes de tratarmos sobre as mudanças, tanto no Estado quanto na Administração Pública, surge a necessidade de discutir o papel do cidadão no Estado, visto que este tem sido alvo constante nas mudanças da Administração Pública.

1.2. O ESTADO E O CIDADÃO

Para Adão e Silva (1997) e Offe (1996: 147), nos Estados Modernos a relação indivíduo/Estado pode ser concebida de três formas distintas: (1) os indivíduos são criadores e depositários da soberania, transferindo parte da sua autonomia para o Estado através de um contrato social e recebendo a garantia e segurança de uma coexistência pacífica entre si; (2) as liberdades e direitos civis são assegurados pela existência de uma esfera privada, a qual se encontra livre dos constrangimentos da lei desde que não entre em conflito com ela; e (3) os indivíduos são dependentes de serviços e bens fornecidos pelo Estado.

O primeiro autor nos apresenta as ideias de Thomas Humphey Marshall (1893-1981), o qual acredita que “o surgimento da categoria de cidadão resulta não só do desenvolvimento da sociedade industrial, mas, também, da própria estrutura que o Estado moderno vai assumindo e da forma como esta influi na constituição das relações sociais” (Adão e Silva, 1997)

Marshal (1996, *apud* Adão e Silva, 1997) divide a cidadania em três elementos constitutivos: civil, política e social. O autor acredita, ainda, que o Estado resolveu o problema da legitimidade da sua autoridade ao incorporar novos elementos de cidadania. Esses elementos são, para Adão e Silva (1997), correspondentes às três dimensões da cidadania, ver Quadro .

Para o autor “os direitos sociais, enquanto “último” degrau do edifício de cidadania e pelas suas próprias características, levam a que o Estado moderno seja necessariamente definido pelas intervenções que faz no sentido de os assegurar” (Adão e Silva, 1997: 39). Nesse sentido o autor também apresenta as ideias de Dahrendorf (1929-2009) que diz que o desenvolvimento dos direitos sociais é a pedra final no arco que sustenta o teto da cidadania (Heisler, 1991:118 *apud* Adão e Silva, 1997:47-48).

Quadro 1.1 - Elementos da cidadania

Elemento	Direitos associados	Dimensão
Civil	Liberdade individual, de expressão, de pensamento e de religião, bem como à defesa de propriedade e possibilidade de contratar e ao direito à justiça.	Primazia da lei
Político	Participação e exercício do poder político quer como eleitor quer como eleito	Democracia representativa
Social	Bem-estar económico e social, do direito a um padrão de vida conforme os padrões que prevalecem na sociedade até ao acesso à segurança social	Políticas sociais

1.3. OS MODELOS DE ESTADO

1.3.1. O ESTADO-PROVIDÊNCIA

“Os Estados-Providência são concebidos enquanto sistemas fechados, cuja lógica implica fronteiras que distinguem os membros (aqueles que são os contribuintes e/ou beneficiários) dos não membros. Os limites do Estado-Providência são os de cada Estado-Nação e esta ligação não é, de maneira nenhuma uma coincidência”
 (Adão e Silva, 1997: 48)

A fim de garantir esses direitos sociais de cidadania, através de políticas sociais, o Estado ganha forma do Estado-Providência, podendo ser considerado “o qualificativo do modelo estatal atual” (Giddens, 1994:134 *apud* Adão e Silva, 1997:39). Esse modelo estatal busca sair de um modelo predominantemente administrativo, que possuía foco maior nos direitos civis e políticos, para um modelo mais intervencionista, que busca diminuir as diferenças das classes sociais geradas pelo mercado.

Para Esping-Andersen (1990:13-18 *apud* Adão e Silva 1997:40-44) três abordagens podem caracterizar o estudo do surgimento do Estado-Providência: uma que se centra nas estruturas e nos sistemas, uma que se centra nas instituições e nos atores, e a última, elaborada pelo autor, que se centra nas coligações entre as classes sociais.

Essa última abordagem não nega as outras duas, nem assume que não possa haver várias motivações. Ela busca defender a ideia de uma procura às políticas que contradigam a lógica do capital, foco da primeira abordagem, e a ideia de que as divisões de classe e desigualdade social produzidas pelo capitalismo podem ser desfeitas pela democracia representativa, defendido pela segunda abordagem, além de acrescentar a ideia de que, se a diminuição dessas diferenças sociais são o foco das respostas estatais, provavelmente existem causas estruturais que mobilizam os cidadãos a exigir-las.

As bases para as reformas que constituiriam o Estado-Providência moderno partiram de um relatório elaborado em 1941, por William Beveridge, onde se organiza um sistema britânico de segurança social, contudo o impulso decisivo para a estruturação do Estado-Providência deu-se com o New Deal (1933-1937), nos Estados Unidos da América, em procura a uma resposta à depressão dos anos trinta. O Estado passaria a ser um regulador da atividade económica, buscando estabilizar as relações sociais num duplo compromisso, de classes e social. O primeiro entre capital e trabalho, o segundo entre o capitalismo e o povo (Mishra, 1995:22 *apud* Adão e Silva, 1997:43-44), um pacto social onde a renúncia de autonomia e lucros, por parte dos capitalistas, e de reivindicações, por parte dos trabalhadores, fornecem base para uma fundamentação económica que sustente o alargamento de direitos de cidadania, nomeadamente o estabelecimento de direitos de cidadania social. Esses direitos buscam conceder certas condições sociais a fim de contrariar as desigualdades constantes no sistema de classes, “podendo se afirmar que cidadania e classe social são elementos contraditórios” (Marshall, 1996; Heisler, 1991 *apud* Adão e Silva, 1997:46).

O Estado-Providência, busca, portanto uma aproximação do capitalismo, na esfera económica, e da democracia, na esfera política, buscando afastar a ideia do indivíduo enquanto mercadoria, a fim de que o cidadão possua um nível de vida independente do seu desempenho financeiro. “Os direitos sociais têm potencial para manter a integração social que, por sua vez, é fundamental para um exercício pleno e efetivo dos direitos políticos e civis” (Twine, 1994:105

apud Adão e Silva, 1997:48), podemos considerar até que “os direitos sociais de cidadania (...) são (...) um dos principais fatores de garantia da própria existência da sociedade no modelo político que o institucionaliza, o Estado-Providência (Adão e Silva, 1997:49).

Esse modelo político foi defendido por políticos de todas as áreas no pós-guerra, contudo, após a crise petrolífera de 1973 a defesa desse tipo de modelo começou a diminuir. O crescimento dos direitos sociais, seguido do aumento de despesas com as políticas sociais em momentos de crise e recessão, levou a se falar de crise do Estado-Providência, embora não caracterizada, especificamente, por uma crise enquanto modelo político, mas sim uma crise financeira que revela contradições fundamentais devido a sua forma de intervenção. O modelo, por exemplo, possui dois tipos de princípios reguladores, que conflituam entre si. Por um lado, o Estado deve produzir políticas produtivas a fim de incentivar à acumulação de capital, nas quais avalia os *outputs* económicos, e por outro produz políticas distributivas ou alocativas, essas avaliadas em conformidade com os *inputs*. Além desse conflito, o modelo possui outra grande crítica sendo essa à forma como desenvolveu-se as estruturas administrativas necessárias para à gestão e execução das políticas sociais, mais precisamente no crescimento do setor burocrático, visto que esse crescimento tem como consequência uma diminuição na eficiência e legitimidade das suas ações (Adão e Silva, 1997: 51-57).

No que tange ao crescimento do Estado, segundo Mozzicafreddo (2010) este cresce devido cinco razões, ou alterações:

- I. Do modelo de organização do Estado em relação às despesas públicas com relação as funções sociais; económicas e de complemento ou de proteção do mercado; de organização e integração territorial; e de equilíbrio sistémico;
- II. Da relação entre o Estado, o mercado e o cidadão;
- III. Da evolução da sociedade;
- IV. Da diminuição da população ativa;
- V. Da utilização dos recursos públicos para atendimentos de interesses particulares.

A fim de diminuir os problemas apresentados pelo Estado-Providência, e com a perda de apoio dos democratas sociais e de parte da população, começou a se desenvolver um novo modelo de governança, onde a privatização de parte do setor público e uma combinação de

desregulação e re-regulação são consideradas as características mais distintas (Majone, 1997). Ganha forma, assim, o Estado Regulador.

1.3.2. O ESTADO REGULADOR

O Estado pode influenciar de três formas a economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconómica e regulação do mercado. A redistribuição de renda se refere a transferência de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países para outro grupo; a estabilização macroeconómica busca alcançar e manter níveis satisfatórios de crescimento económico e emprego; e, a regulação tem foco em corrigir as ‘falhas de mercado’: monopólios de poder, informações incompletas e externalidades negativas (Majone, 1997: 141).

A redistribuição de renda e a gestão macroeconómica discricionária haviam sido o foco das prioridades políticas no pós-guerra, nomeadamente no Estado-Providência. Contudo, as falhas de mercado apresentadas por esse modelo de governança fazem com que se procurem novas formas de se atingir os objetivos estatais. Na regulação espera-se melhorar a eficiência do mercado onde a confiança, transparência e a divulgação de informação possuem um papel importante.

Conforme dito, o Estado Regulador possui um foco na ‘desregulação’, termo que pode gerar uma certa confusão, visto que, na verdade, a ideia principal é uma mistura de desregulação e re-regulação, sendo que desregulação pode significar uma regulação menos restritiva ou rígida. Uma das principais formas de regulação económica dos países no Estado-Providência havia sido a propriedade pública, contudo falhas nesse modelo de regulação levou a uma mudança de pensamento na forma de atingir o interesse público. Reforça-se assim, a ideia da privatização, colocar nas mãos do setor privado funções que até o momento eram consideradas deveres do setor público, estando o setor privado sujeito a regras desenvolvidas e reforçadas por agencias especializadas, em sua maioria independentes hierarquicamente da autoridade administrativa.

Essa ideia de privatização vem acompanhada de mudanças na estrutura governamental, saindo de uma administração direta em busca de uma administração indireta, onde a descentralização administrativa e a regionalização, a delegação de responsabilidades de entrega

de serviços aos privados, e a contratação de serviços pelos preços mais vantajosos (*best value for money*) fazem parte de mudanças nas estruturas de responsabilidades. Contudo essas mudanças levam também a novas formas de controlo e *accountability*, já que para controlar ou influenciar agências o governo cria acordos contratuais, regras e regulamentos a serem seguidos (Majone, 1997).

1.4. OS MODELOS ADMINISTRATIVOS

A fim de atender aos diferentes modelos de Estado, e suas sociedades em constantes mudanças, a Administração Pública também desenvolve paradigmas que vão evoluindo conjuntamente com o Estado e a sociedade.

Os modelos apresentados por Rocha (2014:14) são: (1) Administração Científica; (2) Administração Política; (3) Administração Managerial, aqui tratada por Administração Gerencial, e (4) Governação, o qual consideraremos como Governança. Vale levantar que os dois primeiros modelos são normalmente consolidados em um só, sendo considerado, geralmente, o modelo da Administração Pública Tradicional. Os modelos serão melhores descritos à frente.

Pollitt e Bouckaert (2011) acreditam que as ‘ondas de reformas’, como chamadas pelos autores, ocorreram entre o meio dos anos 60 ao final dos anos 70 com ideias da Administração Política; com o início da Nova Gestão Pública, ou a Administração Gerencial, no final dos anos 70 ao final dos anos 90; e, a falta de modelo dominante a partir do final dos anos 90, o qual Rocha (2014) estabelece como sendo o período da Governança.

Costa (2008) nos mostra que no Brasil as ondas de reformas ocorreram em 1967 (com o Decreto-Lei nº 200), em busca de uma substituição da Administração Científica, e em 1995 (ou 1998, ano da promulgação da Emenda Constitucional nº 19), com uma proposta de inaugurar a Administração Gerencial. Entre esses períodos houveram várias tentativas de reformas, contudo o autor acredita que:

“(...) a experiência das reformas administrativas no Brasil apresentou distorções na coordenação e avaliação do processo, o que dificultou a sua implementação nos

moldes idealizados. Persistia na sua concepção uma enorme distância entre as funções de planejamento, modernização e recursos humanos”. (Costa, 2008: 858)

1.4.1. ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

O modelo tradicional, conhecido também como Administração Científica, possui como base da fundamentação teórica o trabalho de três autores: Woodrow Wilson com a dicotomia entre política e administração, Frederick Taylor com a organização do trabalho e Max Weber com o modelo burocrático (Rocha, 2014).

A dicotomia política/administração levantada por Wilson busca separar essas duas áreas. Para o autor cabia aos políticos a definição das políticas e aos administradores a implementação dessas com base em regras de boa gestão.

“(...) administration lies outside the proper sphere of *politics*. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices.” (Wilson, 1887: 210)

Tais regras de boa gestão e eficiência são apresentadas por Taylor, com a Gestão Científica, partindo dos pressupostos que é possível se estabelecer a melhor maneira de fazer um trabalho através de estudos e aplicação dos princípios científicos, e que os seres humanos buscam realizar o mínimo de esforço em busca de uma máxima recompensa, sendo papel dos gestores controlar o cumprimento das instruções fornecidas bem como recompensar devidamente o desempenho do funcionário.

Os princípios da Gestão Científica são, resumidamente:

- I. Princípio do Planejamento: A direção, e seus membros, devem desenvolver os métodos científicos do estudo de cada elemento do processo de trabalho, a fim de eliminar critérios individuais dos funcionários.
- II. Princípio da Preparação: Após o estudo, deve-se selecionar cientificamente os trabalhadores de acordo com suas aptidões para as tarefas a serem desempenhadas, além da formação e treinamento no desempenho dessas tarefas.

- III. Princípio do Controlo: Os trabalhadores devem ser constantemente controlados para verificação do atendimento aos requisitos anteriormente definidos.
- IV. Princípio da Separação entre Conceção e Execução do Trabalho: Aos membros da direção cabe o estudo do processo de trabalho, e aos trabalhadores cabe à execução das tarefas de acordo com os estudos realizados.

As ideias de Taylor e Wilson corroboram com o modelo burocrático, ou Weberiano, que possui esse nome por ter tido as suas principais características analisado e sintetizado por Max Weber. Não se pode assumir que o modelo foi inventado por Weber, visto que ele já se encontrava difundido nas administrações públicas europeias desde o século XVI, acreditando o autor que a essência da administração dos estados modernos seria burocrática, contudo, na prática, a burocacia é um meio drasticamente ineficiente de administração (Pierson, 2011).

Conforme Gerth e Mills (1974) a burocacia moderna funciona perante seis pontos principais:

- I. Regido por leis ou normas administrativas, constituindo a autoridade burocrática;
- II. Sistema de hierarquia de postos e níveis de autoridade, sendo que há uma subordinação dos níveis inferiores aos superiores;
- III. Separação em repartições, cada qual com seu conjunto de pessoal e arquivos (documentos escritos);
- IV. Capacitação do quadro de funcionários de forma completa e especializada;
- V. Exigência da capacidade total do funcionário;
- VI. Desempenho do cargo seguindo regras gerais que podem ser aprendidas.

A partir desses pontos, Secchi (2009) analisa como três características principais do modelo burocrático a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

A formalidade acaba por impor deveres e responsabilidades aos membros da organização, estabelecer uma hierarquia administrativa, manter a documentação dos procedimentos administrativos, estabelecer a formalização dos procedimentos decisórios e das comunicações, tanto internas como externas, tudo isso com o interesse de se garantir a continuidade do trabalho e uma padronização dos serviços prestados, evitando assim a necessidade de decisões na execução das rotinas.

A imensoalidade tem, entre outros, o intuito de estabelecer que as relações entre os membros de uma organização e entre a organização e o meio externo sejam baseadas em funções e linhas de autoridades claras e definir que as posições hierárquicas pertencem à organização e não à pessoa ocupante do cargo.

E o profissionalismo possui como uma de suas características o mérito como critério de justiça e diferenciação, a fim de que os funcionários demonstrem a melhor de suas capacidades, visando a promoção dos funcionários a partir da experiência na função e do seu desempenho na mesma. A divisão racional de tarefas, separação entre o público e o privado, seja na propriedade seja na vida do funcionário, também constam como características derivadas do profissionalismo.

“Naturalmente o funcionário público, mesmo o especializado, é um constituinte muito antigo das mais diversas sociedades. Mas nenhuma época e nenhum país experimentaram jamais, no mesmo sentido do Ocidente atual, a absoluta e completa dependência de sua existência, de suas condições económicas, políticas e técnicas, de uma organização de funcionários especialmente treinados. As funções mais importantes da vida diária da sociedade são desempenhadas por funcionários públicos treinados técnica, comercial, e acima de tudo legalmente.”

(Weber, 2001:4)

Um dos aspectos centrais do modelo burocrático é a divisão das tarefas de planeamento e execução, nos moldes do Taylorismo e da dicotomia político/administrativa, sendo responsabilidade da política a elaboração dos objetivos a serem atingidos e da administração pública a transformação das decisões em ações que impactem nos cidadãos, assim como a preocupação com a eficiência do organismo para melhor desenvolvimento da estrutura organizacional.

Carvalho (S.A.) informa, também, que a burocracia surgiu com o intuito de garantir a legalidade, igualdade e não arbitrariedade nas decisões.

Este modelo evidenciava o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, a carreira, os regulamentos internos e a conformidade com as normas (Araújo, 2013). Segundo Araújo (2013), algumas das razões que levaram ao sucesso do modelo burocrático são:

- Redução de custos administrativos;
- Facilidade de supervisão pelos responsáveis de topo;
- Redução do número de funcionários que informavam os políticos.
- Estímulos à coordenação de atividades interligadas
- Promoção da uniformidade no fornecimento de bens e serviços

Tendo em vista que tal modelo organizacional foi utilizado como base desde o início do Estado Moderno, a evolução da sociedade e o crescimento do atendimento do Estado, o qual deixa de ter como função principal a segurança da população e começa a interferir no mercado e nas questões sociais com mais força, acabam por solicitar uma mudança da forma como a Administração Pública atua.

O modelo burocrático tornou-se alvo de críticas por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo auto-referencial e descolamento das necessidades dos cidadãos (Secchi, 2009) bem como quanto à consistência científica dos princípios administrativos (Rocha, 2014: 21).

Os principais pontos, positivos até o momento, do modelo burocrático começam a gerar disfunções burocráticas as quais atrapalham a evolução do Estado, recebendo então críticas ao ponto de serem chamadas de ineficientes, ao contrário da ideia de eficiência administrativa que propaga.

Podemos destacar entre essas disfunções burocráticas a resistência a mudanças, o desvirtuamento dos objetivos provocado pela obediência cega às normas, o abuso da experiência temporal como critério de promoção, o impacto da prescrição estrita das tarefas sobre a motivação dos funcionários, o exagero da impessoalidade levando ao desatendimento das necessidades individuais, e a arrogância dos funcionários sobre o público utilizador dos serviços.

1.4.2. ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL

Essas críticas, em conjunto com o aparecimento das políticas sociais, especialmente seus impactos económicos para o Estado, levam ao aparecimento de um novo modelo

administrativo, “onde a racionalidade é substituída pelo incrementalismo e pluralismo e um novo tipo de gestor público, o **profissional**, (...), ganha relevo, mas que não exclui a burocracia racional do período anterior” (Rocha, 2014). Tanto este modelo como seu predecessor coexistem no espírito do Estado-Providência, por isso as atuais críticas que surgiram em busca de uma reforma administrativa são apresentadas como alternativas à administração burocrática.

Entre os problemas apresentados pela Administração Científica, um dos focos de estudo é o crescimento do Estado, havendo, destacadamente, três correntes que explicam o fato: a teoria da escolha pública, o ciclo político-econômico e a teoria das agências. Para a primeira, a burocracia, tendo um comportamento racional, tende a maximizar a sua utilidade em termos de poder, prestígio e salários. Deste modelo nasce a ideia de que a burocracia possui foco na maximização do orçamento. Já o ciclo político-econômico afirma que, em busca do aumento de votos, os governos adotam políticas expansionistas, as quais resultam em um aumento da despesa pública, na segunda parte do mandado, e uma política de contração, na primeira parte, para controlo da inflação. Esse ciclo político-econômico acarreta no aumento da despesa pública e do setor administrativo. A última corrente afirma que as agências, buscando satisfazer seus clientes, lutam entre si por uma fatia maior do orçamento, pressionando, assim, o aumento das despesas.

Além disso, há um colapso da dicotomia wilsoniana, surgindo a Administração como uma interface entre a sociedade e o sistema político, visto que ao tratar das demandas da sociedade, dirigidas aos políticos, esta formata e tipifica os processos de acesso ao sistema político, havendo uma certa dificuldade em se identificar o que é administrativo do que é político.

Outra disfunção burocrática estava relacionada à seleção dos funcionários. A ideia de que a seleção por mérito diminuiria a influencia política na administração não ocorreu como previsto, resultando em uma busca, que durou toda a Administração Profissional (Rocha, 2014), por uma melhor representatividade da sociedade e/ou maior profissionalismo no setor público.

Esses fatores acabam por resultar no chamado pluralismo, que afirma que o processo político é resultado de uma interação de diversos grupos, cada qual em busca do interesse próprio. Assim sendo, o processo de decisão deve ser incremental, resultando da negociação entre os grupos.

1.4.3. ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL

No final dos anos 70 e início dos anos 80, do século XX, diante das críticas ao modelo burocrático e visando resolver a crise do Estado-Providência e a substituição da administração profissional, iniciaram movimentos a respeito de um novo modelo organizacional. Tal mudança possui como crítica ao sistema burocrático a falta de mecanismos de mercado na Administração Pública, o que influencia a tomada de decisões adequadas visto acreditar que os decisores estão privados de informações essenciais e possui o intuito de fornecer um maior controlo sobre o funcionamento e os custos do serviço público para os políticos.

Christopher Hood (1991) atribui o crescimento das ideias da Nova Gestão Pública, ou New Public Management (NPM), a quatro megatendências administrativas: (1) a tentativa de *diminuição ou inversão do crescimento governamental* em termos de gastos e pessoal; (2) uma mudança rumo a *privatização e semiprivatização*, fugindo do centro das instituições governamentais, com uma ênfase renovada em fornecimento de serviços subsidiariamente; (3) o desenvolvimento da *automação*, especialmente nas tecnologias de informação na produção e distribuição de serviços públicos; e (4) o desenvolvimento de uma *agenda mais internacional* com foco nos problemas gerais da gestão pública, do desenvolvimento de políticas e da cooperação intergovernamental no topo das antigas tradições das especialidades individuais de cada país na administração pública.

Para Rocha (2001) este modelo possui como base teórica dois paradigmas: o gerencialismo e a teoria da escolha pública. Entretanto, Hood (1991) acrescenta outras linhas de pensamento à teoria da escolha pública, nomeadamente, a teoria do principal-agente e a teoria de custos de transação. Essa combinação das três teorias gera o movimento da nova economia institucional, a qual ajuda a criar um novo leque de doutrinas de reforma administrativa construído nas ideias de *contestabilidade, escolha do usuário, transparência* e uma concentração próxima nas *estruturas de incentivo*. Já o gerencialismo ajuda a criar as doutrinas baseadas na *gestão profissional*, as quais exigem um *alto poder de discricionariedade* para alcançar resultados através do desenvolvimento de culturas apropriadas e à *medição e ajuste ativos dos outputs* organizacionais (Quadro). Há que se ter em mente que a aplicação

desses paradigmas aconteceu de forma variada nos países, sendo que em alguns as ideias de gerencialismo foram mais fortes que as da nova economia institucional do que em outros e vice-versa.

Quadro 1.2 - Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública

Nº	Doutrina	Significado	Justificação Típica
1	Profissionalização da gestão no setor público	Gestores nomeados ativos e visíveis no topo, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A <i>accountability</i> exige atribuição clara de responsabilidade pelas ações, sem difusão do poder.
2	Standards explícitos e medida de performance	Objetivos bem definidos e mensuráveis, indicadores de sucesso, preferivelmente expressos em termos quantitativos.	A <i>accountability</i> exige estabelecimento claro de metas; eficiência requer atenção sobre os objetivos
3.	Maior ênfase no controlo de outputs.	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de ênfase nos resultados mais que nos processos.
4.	Mudança no sentido de desagregação das unidades do setor público.	Divisão do setor público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas, separar os interesses de provisão e de produção, ganhar vantagens de eficiência na utilização de contratos ou franchises dentro e fora do setor público.
5.	Mudança para uma maior competição no setor público.	Mudança para termos de contratos e nos procedimentos de concursos públicos.	A concorrência é a chave para baixar custos e melhorar standards.
6.	Ênfase em estilos de gestão e práticas de gestão privada.	Mudança de um estilo de serviço público militar para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de utilização de instrumentos ‘comprovados’ do setor privado no setor público.
7.	Ênfase na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do setor público e fazer mais com menos.

Fonte: Adaptado de Hood, 1991

Mozzicafreddo (2010) também nos traz razões estruturais para a necessidade das reformas, como o peso das despesas do estado resultantes do aumento dos gastos sociais, gerados pelas funções do Estado-Providência, e como consequência o aumento dos gastos com

os funcionários públicos; a complexidade de funcionamento da administração pública tendo em vista a velocidade do desenvolvimento da sociedade e o aumento de tentativas de regulação e normalização das atividades; a alteração das expectativas e exigências dos cidadãos, já que os novos sistemas causavam uma expectativa de melhores serviços e atendimentos, bem como permitiam a participação dos mesmos nas esferas da administração; e as transformações da estrutura do Estado e da administração pública tanto em vista a descentralização e a tentativa de um aumento na flexibilidade e na transparência.

“Em termos de modelo de Estado o “new public management” e a sua aplicação veio converter, de forma sistemática, o Estado Administrativo ou Estado de “welfare” em Estado managerial. Esta mudança não significa necessariamente que o Estado tenha abandonado todas as políticas sociais; só que estas não mais são implementadas por estruturas administrativas tradicionais, mas por organizações autónomas geridas de forma empresarial.” (Rocha, 2001)

A fim de solucionar tais problemas as principais reformas se traduziam em conceder uma maior autonomia aos gestores, concedendo-lhes mais responsabilidades, descentralizando as funções do Estado para que este deixe de ser planeador, tornando-se mais responsável pela regulação das atividades, controlo e fiscalização dos resultados.

Com a ideia de realizar essa descentralização o NPM foi caracterizado pelo aumento da criação das agências, as quais são estruturas desvinculadas da hierarquia dos ministérios, que podem possuir autonomia jurídica, e que buscam atender as necessidades do Estado com financiamento do mesmo.

Tal processo ocorreu em vários países, cada qual de sua forma, contudo, conforme Araújo (2013), apesar da variedade de organizações, a algumas características comuns como o fato de não possuírem relação hierárquica integrada, de possuírem autonomia e exercerem atividades de natureza pública fora da estrutura hierárquica clássica dos ministérios.

Conforme exposto pela maioria dos autores, podemos informar que as principais alterações para a adoção da Nova Gestão Pública seria a introdução do mercado no setor público, a reestruturação da organização e a utilização de indicadores de desempenho (Rocha, 2001).

Uma das suposições fundamentais para o NPM é que os serviços públicos são ineficientes e caros comparados aos serviços privados, por isso este aposta na privatização dos setores públicos e na introdução de mecanismos de mercado naqueles serviços que não podem ser privatizados, como, por exemplo, a introdução de taxas sobre o utilizador e a contratação de empresas privadas dentro dos setores públicos.

Contudo temos que perceber que a simples introdução destes mecanismos não atinge o objetivo, há também uma necessidade de alteração da cultura da sociedade, visto que há a necessidade de fazer o cidadão se perceber como um consumidor de serviços, e, também, alterar a mentalidade dos funcionários públicos os quais devem se ver como vendedores, sujeitos a avaliação dos seus clientes, e não como superiores aos cidadãos.

As mudanças nas estruturas hierárquicas, conforme informado anteriormente, se dão pela substituição das estruturas hierárquicas ministeriais pelas agências, procurando assim que o Estado dividisse os serviços públicos, fazendo com que houvesse competição entre si e se tornando responsável pela avaliação dos resultados, não mais pela prestação dos serviços. Tal ação acabou se traduzindo na descentralização administrativa.

O novo modelo de gestão pública utiliza como base, também, a adoção de novos processos de controlo do serviço público, por indicadores de performance, tendo em vista que nem todo serviço público consegue se adequar aos mecanismos de mercado.

A adoção da gestão de performance possui o objetivo de criar indicadores que permitam avaliar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços prestados, contudo tal adoção necessidade de uma definição clara dos objetivos, da alteração da instituição a fim de aumentar a autonomia da gestão com base na descentralização, e da criação de sistemas de informação de performance, onde devem conter os indicadores a serem adotados.

Com relação às estruturas, podemos identificar alterações também no que diz respeito aos recursos humanos, as quais visam: uma limitação do poder da função pública ao aumentar as privatizações, procurando reduzir, de certa forma, o número de funcionários e seu impacto nos gastos públicos e a força que os mesmos possuíam; uma reforma da cultura organizacional focando as preocupações na eficiência e eficácia; e reafirmação do controlo político sobre o funcionário fazendo com que os funcionários perdessem o *status* de representantes do Estado.

Uma das falhas do NPM é confundir a gestão pública com a privada, sobretudo a gestão do setor público administrativo, visto que há algumas características únicas da gestão da Administração Pública, destacadamente a submissão ao poder político, já que a gestão pública nada mais é que um “conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos formalmente no nível político” (Carvalho, S.A.)

Allisson (2012) nos informa que a forma como a gestão pública e a privada se relacionam com o exterior e suas características organizacionais são diferentes, tornando o trabalho de substituir critérios da Administração Pública por alguns pontos da privada bem mais difíceis do que se parece.

Não há como se livrar de padrões básicos da Administração Pública, a exemplo da equidade, legalidade e imparcialidade, para atendimento à eficácia e eficiência, visto que seu principal ponto é o atendimento ao Estado e seus cidadãos.

Há ainda críticas quanto aos seus benefícios, acreditando que são no máximo parciais e contestáveis (Pollitt e Bouckaert, 2004 *apud* Osborne, 2010), bem como debates quanto à sua universalidade (Kickert, 1997 *apud* Osborne, 2010) e críticos que acreditam se tratar de um desastre esperando para acontecer (Hood e Jackson, 1992 *apud* Osborne, 2010).

Por isso, para Osborne (2006) o NPM não é mais que uma transição, de vida curta, entre a Administração Tradicional e o novo modelo que surge no início do século XXI. Para o autor esse modelo poderia ser o *New Public Governance*, Nova Governança Pública, contudo como será apresentado a seguir esse não é o único modelo que busca diminuir os impactos gerados pelo NPM e introduzir uma maior participação dos *stakeholders* no processo das políticas públicas.

1.4.4. GOVERNANÇA

Pollitt e Bouckaert (2011:11) acreditam que a partir do final dos anos 90, não se pode destacar um modelo dominante na Administração Pública, contudo é possível levantar vários conceitos chaves, nos quais transparência, confiança, parcerias, redes e governança fazem parte. Esses conceitos fazem com que se pense em uma mudança de governo para governança (*government*

to governance) onde a administração governante é só mais um ator entre outros na arena política (Kennett, 2006).

O termo em inglês *governance*, utilizado pelos acadêmicos, pode ser traduzido como governança, governação e governo. A escolha pela tradução para governança se deve ao fato que o vocábulo governo é, normalmente, a tradução de *government*, o que nos permite a eliminação de tal ideia no estudo, já governação é tradicionalmente utilizado para o ato de governar e traz para os teóricos da governança uma ideia de excesso de segredos, o que também não se refere à ideia aqui levantada (Curado, 2005).

O termo governança possui vários significados dentro de diferentes ramos, nomeadamente três grandes escolas de literatura sobre governança: governança corporativa, “boa” governança, e governança pública (Osborne, 2010).

O primeiro refere-se aos sistemas e processo internos que fornecem direção e responsabilidade a uma organização, no serviço público normalmente se preocupa com a relação entre os decisores políticos e/ou administradores de organizações públicas e os gerentes seniores dada a tarefa de fazer essas políticas realidade.

“Boa” Governança se refere a promulgação de um modelo normativo de uma governação social, política e administrativa por entidades supranacionais, como o Banco Mundial. A Comissão Europeia, segue a mesma direção ao utilizar governança para se referir “às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade” (Curado, 2005: 2).

Já governança pública pode ser dividida em cinco linhas distintas:

- Governança sociopolítica – preocupada com uma relação institucional mais abrangente com a sociedade. Nessa abordagem o governo já não é mais o decisor máximo nas políticas públicas, necessitando da participação de outros atores sociais para a legitimação e impacto nesse campo.
- Governança de políticas públicas – preocupada em como as elites políticas e as redes se interagem para criar e governar o processo de políticas públicas. Kjær (2004) segue essa linha de pensamento ao definir *governance* como “the setting and management of political rules of the game and more substantially with a search for control, steering and accountability”, assim como Secchi (2009) ao se

referir como governança “um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas”. Peters (2010) explora instrumentos de “meta-governança” a fim de reafirmar a direção política dentro de redes de políticas multi-stakeholders

- Governança administrativa – preocupada com a aplicação efetiva da Administração Pública e seu reposicionamento para abranger as complexidades do Estado Moderno.
- Governança de contratos – preocupada com os trabalhos internos no NPM, e particularmente com a governação das relações contratuais na entrega dos serviços públicos.
- E governança em rede – preocupada com como as “redes interorganizacionais auto-organizadas” (Rhodes, 1996) funcionam com e sem governo para fornecer serviços públicos. Em contraste com a governança de políticas públicas, essa é focada nas redes que implementam as políticas públicas e entregam o serviço público.

Os impulsionadores do movimento são vários, contudo podemos citar alguns como a constante necessidade das alterações do Estado, e da Administração pública, devido o crescimento da complexidade e diversidade da sociedade, bem como a incapacidade, aparente, do Estado em lidar com problemas coletivos procurando uma redução das autoridades nacionais e apoiando as organizações internacionais, as organizações não estatais e as organizações locais.

1.4.4.1. NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

Assim sendo, com as alterações, e falhas, apresentadas pela gestão pública surgiram novos paradigmas visando alterar as atuações da Administração Pública diante dos problemas do Estado, um deles é a Nova Governança Pública, *New Public Governance* (NPG), que tenta apresentar ao Estado um papel de mediador, ao invés do papel de interventor, constante na Administração Weberiana, e do papel de regulador, constante na Nova Gestão Pública. “The NPG is thus both a product of and a response to the increasingly complex, plural and fragmented

nature of public policy implementation and service delivery in the twenty-first century” (Osborne, 2010)

O NPG possui como modelo de gestão as bases do NPM focando uma maior atenção no desempenho e na resolução dos problemas do que na procura dos responsáveis e das formas de implementação das políticas públicas, sendo que “o recente interesse em governança tem sido alavancado, em parte, pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a ideia de formas genéricas de controlo social” (Pierre e Peters, 2000).

A abordagem proposta pelo NPG inclui o resgate das redes como estruturas de construção de políticas públicas juntamente com a interação entre as estruturas de mecanismos hierárquicos (governo), autorregulados (mercado) e horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes) (Secchi, 2009).

“Governance, in other words, is no longer based on authority being centered on elected politicians (hierarchical model) nor on yielding responsibility to the private setor (market model), but rather it regulates and designates collective resources through relations with both the civilian population and with the other levels of government.” (Brugué e Vallés, 2005)

O papel do Estado, segundo alguns autores, passa a ser nesse paradigma ao controlo e coordenação, visto que o planeamento das políticas públicas passa a ser compartilhado com outras esferas.

“It posits both a *plural state*, where multiple interdependent actors contribute to the delivery of public services, and a *pluralist state*, where multiple processes inform the policy-making system” (Osborne, 2010)

Assim sendo o NPG procura facilitar o alcance dos objetivos públicos mediante o envolvimento do cidadão na criação das políticas utilizando mecanismos de democracia deliberativa, já utilizados em diferentes áreas de políticas públicas como os planeamentos e orçamentos participativos, concelhos deliberativos e redes de políticas públicas, as quais possuem participação aberta a qualquer interessado, autónomas e autogovernáveis e desvinculada da liderança governamental, desenvolvendo suas próprias políticas e moldando seus ambientes.

1.4.4.2. NOVO SERVIÇO PÚBLICO

Outro paradigma apresentado diante das falhas da Administração Pública é o Novo Serviço Público, *New Public Service* (NPS).

“concebido por Janet e Robert Denhardt, um modelo que procura reabilitar a Administração Pública e os funcionários públicos, colocando-os no centro da relação do poder político-administrativo com os cidadãos, desempenhando um papel educador e facilitador, conducente ao restaurar da confiança nas instituições e seus atores e, consequentemente, a uma melhor democracia” (Carvalho, S.A.)

O NPS difere do NPG ao entender que o papel principal do governo não é o de achar um caminho para conduzir as políticas públicas, e sim de escutar o cidadão e servi-lo, visando atender o interesse da população ao invés de definir para essa o seu interesse.

Os pontos principais do NPS são teorias de cidadania democrática, modelos de comunidade e sociedade civil, organização humanista e a teoria do discurso.

Nas teorias de cidadania democrática os autores buscam alterar o conceito de que o cidadão faz as escolhas somente pensando no interesse próprio, no NPS o cidadão assume o papel de cidadão, e não usuário, consumidor, ou simplesmente eleitor, sendo que este olha além do interesse próprio a procura do interesse público, e para isso o cidadão necessita ter o senso de pertencer a uma sociedade e se preocupar com o todo. Assim os administradores confiariam na eficácia da colaboração, dividiriam a autoridade e reduziria o controlo.

Com relação aos modelos de comunidade e sociedade civil, temos como papel do governo ajudar a criar e dar suporte as comunidades, nesse caso, o papel do Estado passaria a ser apoiar a construção de instituições mediadoras saudáveis e ativas com a finalidade de atender aos desejos e interesses dos cidadãos e os prepararem para o sistema político maior. Assim seriam criados pequenos grupos, constituindo “sociedades civis” para que cada indivíduo trabalhasse seu interesse pessoal em busca das necessidades da comunidade.

O NPS apoia, também, a utilização de uma organização humanista e a utilização da teoria do discurso, tendo como base organizações que possuam um interesse maior nas necessidades e nas preocupações dos funcionários dentro da administração pública e dos de fora da mesma, em especial seus clientes e os cidadãos, do que na autoridade e no controlo.

Esse paradigma apoia a ideia que a governança deve ser baseada em um discurso aberto e sincero entre as partes, incluindo os cidadãos e os gestores, para que, com esse diálogo público, haja uma revigoração na burocracia pública e a restauração do senso de legitimidade no campo da administração pública.

Denhardt e Denhardt (2000) trazem alguns pontos importantes da teoria do NPS, destacadamente:

I. *Serve, rather than steer;*

Com a complexidade da sociedade atual e a interação entre diferentes grupos e organizações, o Estado deixou de possuir o poder central de encaminhar a sociedade, visto a necessidade de escutar esta vasta quantidade de grupos e organizações. Assim sendo o papel principal do Estado deixou de ser o de dirigir as ações do público via regulação ou de estabelecer regras e incentivos para mover a sociedade em uma direção ou outra.

Tendo em vista esse papel do Estado, o NPS sugere que os gestores públicos deixem de responder as necessidades dos cidadãos com simples “sim, podemos fornecer tal serviço” ou “não, não podemos” para responderem com “vamos trabalhar juntos para descobrirmos uma forma de resolver o problema, e então fazê-lo”. Assim os oficiais públicos deixariam de ser entregadores de regras e passariam a ser conciliadores e mediadores de ideias.

II. *The public interest is the aim, not the by-product;*

O NPS possui como uma de suas ideias centrais, conforme informado acima, a noção de cidadão como participante ativo na sociedade, e não somente eleitor, assim sendo o papel do governo, mediante os seus funcionários, passa a ser de reunir a sociedade para que esta possa através de debates o cidadão possa criar um senso coletivo do interesse público, e uma visão geral dos ideais e metas a serem atingidas pelo Estado.

O papel do Estado seria de verificar se o interesse público está sendo seguido, se o processo de decisão e as decisões tomadas se encontram dentro das normas e leis vigentes, bem como se se enquadram dentro dos conceitos de justiça, igualdade e equidade, e buscar facilitar as soluções para os problemas públicos.

III. *Think strategically, act democratically;*

Visando alcançar essa visão coletiva a ideia seria a ajuda da comunidade para estabelecer as formas de atender as metas estabelecidas pelos próprios, para tal há a necessidade

de desenvolvimento de programas para educação cívica, buscando criar líderes e estimular o senso de orgulho e responsabilidade cívica na população.

O Estado não pode criar comunidades, mas pode criar base para que esta se desenvolva, e para que a população perceba o governo como algo aberto e acessível, responsável e que trabalha para atender as suas necessidades, o Estado deve não só parecer, mas agir de tal forma. Assim, com um governo aberto aos cidadãos, o senso de cidadania se desenvolveria a partir dos resultados.

IV. *Serve citizens, not customers;*

O NPS, ao contrário do NPM, não utiliza a conceção de cidadão como usuário nos moldes da administração privada, tendo em vista que o Estado deve estar preparado para atender futuros clientes, não somente os usuários e em alguns casos, inclusive, clientes que não querem ser clientes, como quem recebe uma multa de trânsito.

Ele considera que as pessoas atuando como cidadãos devem demonstrar a preocupação com a comunidade, além das preocupações individuais ou locais, visto isso se tratar de cidadania. Assim sendo o NPS apoia, inclusive a participação de quem não se encontra legalmente na situação de cidadão para que estes sejam escutados perante as comunidades.

V. *Accountability isn't simple;*

Ciente de que as necessidades do cidadão influenciam os atos dos funcionários públicos, mas de que o contrário também ocorre, visto que os atos dos funcionários influenciam as expectativas dos cidadãos esse paradigma percebe a realidade e complexidade da responsabilidade do *accountability*, contudo possui um entendimento diferente do modelo burocrático ou do NPM.

Para o NPS, os gestores públicos não devem assumir a responsabilidade de tomarem as decisões sozinhos, visto que a população deve participar deste ato em conjunto, assim os funcionários públicos não se tornam responsáveis pelas decisões, visto que estas já foram tomadas pela comunidade, o papel passa a ser de execução para atendimento dos problemas, construindo-se neste processo, além de soluções realistas, cidadania e *accountability*.

VI. *Value people, not just productivity;*

Tendo em vista a visão de organização humanista, o NPS apoia um “gerenciamento pelas pessoas”, com a ideia de se construir responsabilidade, engajamento e mentalidade cívica nos empregados e nos cidadãos.

Este considera que os funcionários públicos, para tratar os cidadãos com respeito, devem ser respeitados pelos gerenciadores das agências, visto que assim como o cidadão terá uma mentalidade cívica construída, também terá o funcionário público, portanto esse terá como meta e recompensa pelo trabalho fazer a diferença na vida dos outros.

A noção de liderança compartilhada é essencial para fornecer oportunidades aos funcionários e cidadãos para agirem diante dos serviços públicos. Diante disso, liderança compartilhada, colaboração e descentralização do poder se tornam normas dentro e fora das organizações, para que as ações da organização sejam focadas nas metas estabelecidas pela organização e a comunidade.

VII. *Value citizenship and public service above entrepreneurship.*

Ao contrário do NPM, que encoraja que os gestores públicos se vejam como empresários, o NPS deixa de forma clara que os gestores não são donos de suas agências e programas, o governo é do cidadão.

Assim os gestores públicos no NPS entendem que seu papel é de se tornar responsável para servir o cidadão como controlador de recursos públicos, facilitador da cidadania e do diálogo democrático e conservadores das organizações públicas, aceitando seu papel como participante responsável e não empresarial.

Nesse caso, os gestores não se tornam responsáveis individuais pelas falhas ocorridas no processo. Para o NPS a responsabilidade é compartilhada visto que todos participam do processo de decisão.

1.5. APROXIMANDO OS MODELOS

Quando tratamos dos modelos organizacionais, temos a impressão de continuidade, ou descontinuidade, dos modelos, levantando a ideia de que um surge para sobrepor o outro, contudo a análise não pode ser realizada dessa forma, visto que as alterações dentro da Administração Pública não ocorrem de forma rápida, bem como as alterações da sociedade.

Podemos ver por uma ‘perspetiva sedimentada’ que afirma que novos desenvolvimentos não vêm para substituir a situação anterior, mas sim adicionar uma camada (Meijer, 2009).

Os modelos apresentados possuem pontos em comum e pontos em que se diferenciam, por exemplo, a função controlo não perde em nenhum dos modelos apresentados sua importância sendo essa, em cada situação, exercida de forma diferente, contudo mantendo sua necessidade e seu foco, já o papel do cidadão altera em cada modelo, sendo de utilizador dos serviços ou consumidor ou de parceiro.

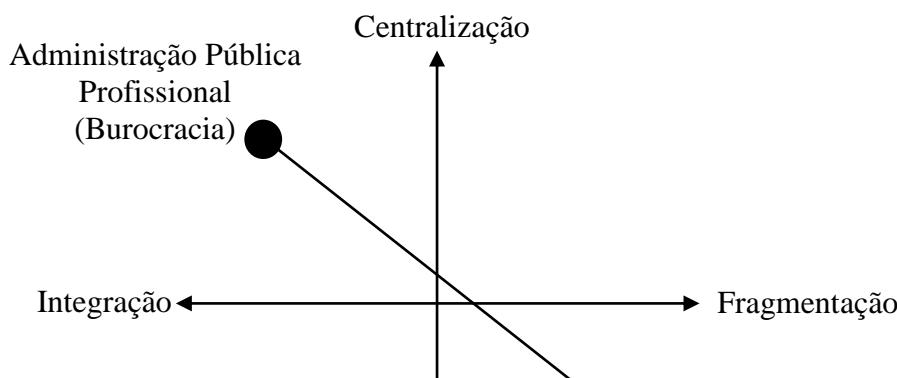
Pollitt e Bouckaert (2011) acreditam que apesar dos modelos terem ideias centrais, as mesmas podem ser utilizadas em outros modelos como ideias secundárias. Assim, podemos verificar, por exemplo, que as Parcerias Público-Privadas são ideias comuns entre o NPM e o NPG, e que apesar do NPM possuir em sua base a ideia de “*contracting out*” o NPG pode utilizar a mesma.

Outro motivo que torna difícil comparar os modelos é os parâmetros para comparação: O que deve ser comparado? Os resultados? A forma de execução?

Araújo (2013) apresenta (Figura 1.1) de forma simples distinções entre o modelo burocrático, o NPM (Nova Gestão Pública) e o NPG (Nova Governança Pública), onde esse demonstra as diferenças entre centralização e descentralização/ fragmentação e integração constantes nos paradigmas.

Podemos verificar, portanto, que o modelo burocrático possui uma ideia de estruturas hierárquicas centralizadas e integradas, diante das dificuldades apresentadas por esse modelo, o paradigma seguinte, o NPM, apresenta uma estrutura hierárquica descentralizada e fragmentada, com a ideia de utilização das agências. Já o ‘modelo’ que veio a ser apresentado diante dos problemas apresentados pelos modelos anteriores, o NPG, possui a estrutura descentralizada, porém em um modelo integrado, visto que nesse caso o Estado volta a possuir o papel de controlador das políticas públicas, não somente de regulador.

Figura 1.1 - Evolução Recente da Administração Pública



Quadro 1.3 - Comparando características: Administração Tradicional, Nova Gestão Pública e Governança

Característica	Administração Tradicional (Administração Burocrática e Política)	Nova Gestão Pública	Governança (Nova Governança Pública e Novo Serviço Público)
Fundações teóricas primárias	Teoria Política	Teoria Económica	Teoria Democrática
Foco	O sistema político	A organização	A organização no seu ambiente
Distinção entre política e administração	Separados	Trabalhando juntos sob comando político	Distinção superada
Relação sistémica com o ambiente	Fechado	Aberto	Aberto
Conceção de interesse público	Definido politicamente e expresso em lei	Representa a junção dos interesses individuais	Resulta do diálogo sobre valores compartilhados
Funções administrativas enfatizadas	Controlo e organização	Controlo e planeamento	Controlo e coordenação
Papel do Cidadão	Usuário	Cliente	Parceiro
A quem os servidores públicos são responsivos?	Clientes e eleitores	Clientes	Cidadãos
Natureza do Estado	Unitário	Regulador	Plural e Pluralista
Papel do governo	Remar (desenhar e implementar políticas focadas em um objetivo único estabelecido politicamente)	Conduzir (atuar como catalisador para liberar as forças do mercado)	Coordenar/Servir (atuar negociando os interesses entre os cidadãos criando valores compartilhados)
Abordagem à <i>accountability</i>	Hierárquica	Voltada ao mercado	Multifacetada

Apesar dos modelos serem diferentes, os mesmos permanecem com a ideia de controlo como uma das funções administrativas enfatizadas, contudo se altera o segundo foco, qual seja a organização, o planeamento ou a coordenação. Verifica-se também no Quadro 1.3 a diferença do papel do cidadão, em que cada situação ele atua de uma forma.

O que mais vale levantar nesse ponto são as mudanças geradas entre os paradigmas, sendo, que desde o início das reformas administrativas, o cidadão tem sido sempre foco na mudança do seu papel com o Estado. Outro ponto importante nos novos modelos administrativos tem sido a transparência governamental. Ambos fatores, a mudança do cidadão e o aumento da transparência, buscam uma maior *accountability* do setor público.

CAPÍTULO II - MAIS TRANSPARÊNCIA

Nos últimos anos a transparência tem feito parte das agendas dos governos em geral, no caso do governo federal brasileiro tendo sido reforçada em 2011 com a criação da chamada Lei da Transparência, sendo que muito se debate na literatura sobre a sua utilidade bem como seus benefícios, contudo pouco se debate sobre as definições e origem do termo.

Em grande parte dos textos a definição de transparência é tomada por garantida, entretanto uma melhor definição do que se procura com a transparência, bem como do que é a transparência, pode trazer maiores resultados para os pesquisadores da área.

As políticas de transparência, além do importante papel que possuem na atração de oportunidades que a mesma oferece, têm tido apoio dos governos por ajudar a resolver problemas de política dispersos e localmente variáveis, os quais as formas tradicionais de governo não conseguem, e diminuem o ceticismo sobre a capacidade do governo de resolver problemas. Essa forma de se diminuir a falta de confiança é o que vem motivando as mudanças dos governos em busca de uma maior governança (Meijer, 2009).

Heald (2006b) acredita que a transparência deve ser considerada como um valor instrumental, e identifica sete outros valores que, em circunstâncias e habitats particulares, a transparência pode fornecer suporte ou competir com: efetividade; confiança; *accountability*; autonomia e controlo; confidencialidade, privacidade e anonimato; justiça/equidade; e legitimidade.

2.1. TRANSPARÊNCIA, ABERTURA E VIGILÂNCIA

O termo transparência é comumente substituído por abertura na literatura, visto que, conforme abordado por Heald (2006a) a simplificação do termo para os leigos no assunto pode ser uma justificativa para utilização do conceito de abertura no lugar de transparência.

Há autores (Birkinshaw, 2006) que acreditam que os termos se tratam de assuntos diferentes, indo, a transparência, além da abertura, sendo a segunda a disponibilização das informações, e a primeira a busca do entendimento do receptor das informações.

Já a vigilância, conforme levantado por Heald (2006a) carrega um sentido de ameaça, visto que há alguém ou alguma coisa realizando a vigilância. Para Giddens “a vigilância, como mobilização do poder administrativo – através da guarda e controlo da informação – é a forma primária de concentração de recursos autoritários envolvidos na formação do Estado-Nação” (Giddens, 1985:181, *apud* Pierson, 2011:14).

2.2. AS ORIGENS DO INTERESSE PELA TRANSPARÊNCIA

Apesar de ser uma palavra do ‘momento’ na área governamental, as ideias de transparência podem ser traçadas às doutrinas chinesas e as ideias gregas clássicas de leis estáveis e documentadas.

Immanuel Kant em 1795 se mostrava contra os tratados secretos na obra “A Paz Perpétua”, e Jean-Jacques Rousseau, anteriormente a Kant, discutia a transparência em problemas culturais e morais. Rousseau acreditava que os servidores públicos, em Portugal ‘trabalhadores em funções públicas’, deviam trabalhar ‘aos olhos do povo’ e que uma sociedade transparente é o mecanismo chave para evitar conspirações e intrigas desestabilizadoras (Hood, 2006).

Desde 1636, em Salem, já se realizavam assembleias para encontro dos cidadãos e dos titulares de cargos na cidade. Tal ação já possuía a ideia de uma *accountability* mútua e direta.

Nicholas de La Mare, em 1713 em seu *Traité de la Police*, informa como umas das ferramentas chaves para prevenção do crime a publicação de informações.

Em 1766 o governo sueco realizou a promulgação do ato de liberdade da imprensa, o qual fornecia direitos estatutários de acesso aos registros governamentais. Ander Chydenius, arquiteto do referido Ato, declarou que o mesmo foi inspirado em ideais chineses do século VII.

Entretanto Jeremy Bentham, do final do século XVIII e início do século XIX, aparentemente foi o primeiro a utilizar, em inglês, o termo transparência no seu atual sentido relacionado à governança ao compilar as ideias supracitadas, bem como outras, mantendo sempre os princípios de gestão transparente ou publicidade no topo da lista de princípios da gestão pública durante todo seu trabalho. O filósofo inglês declarou acreditar como uma

verdade indisputável, e uma verdade basilar da ciência política, que quanto mais estritamente somos vigiados, melhor nos comportamos. Bentham acreditava que o sigilo não deveria ser o sistema utilizado por governos regulares por se tratar de um instrumento da conspiração.

2.3. A ‘ANATOMIA’ DA TRANSPARÊNCIA

2.3.1. AS DIREÇÕES DA TRANSPARÊNCIA

Heald (2006a) define que a transparência pode se deslocar em quatro direções, sendo a transparência vertical ‘para cima’ ou ‘para baixo’, e o foco na relação superior hierárquico-subordinado ou principal-agente, e a horizontal ‘para fora’ ou ‘para dentro’, com foco na relação sociedade-organização, na qual o autor utiliza a comparação de se ver as ações através de um vidro. Quer seja diante de uma visão em que o cidadão é analisado como sendo principal ou agente não há diferença substancial na dimensão vertical (Heald, 2012).

O modelo apresentado pelo autor funciona, para melhor apresentação, nos moldes de um diagrama de Venn, sendo que as direções podem coexistir (havendo uma transparência simétrica), serem assimétricas, ou até inexistentes. A

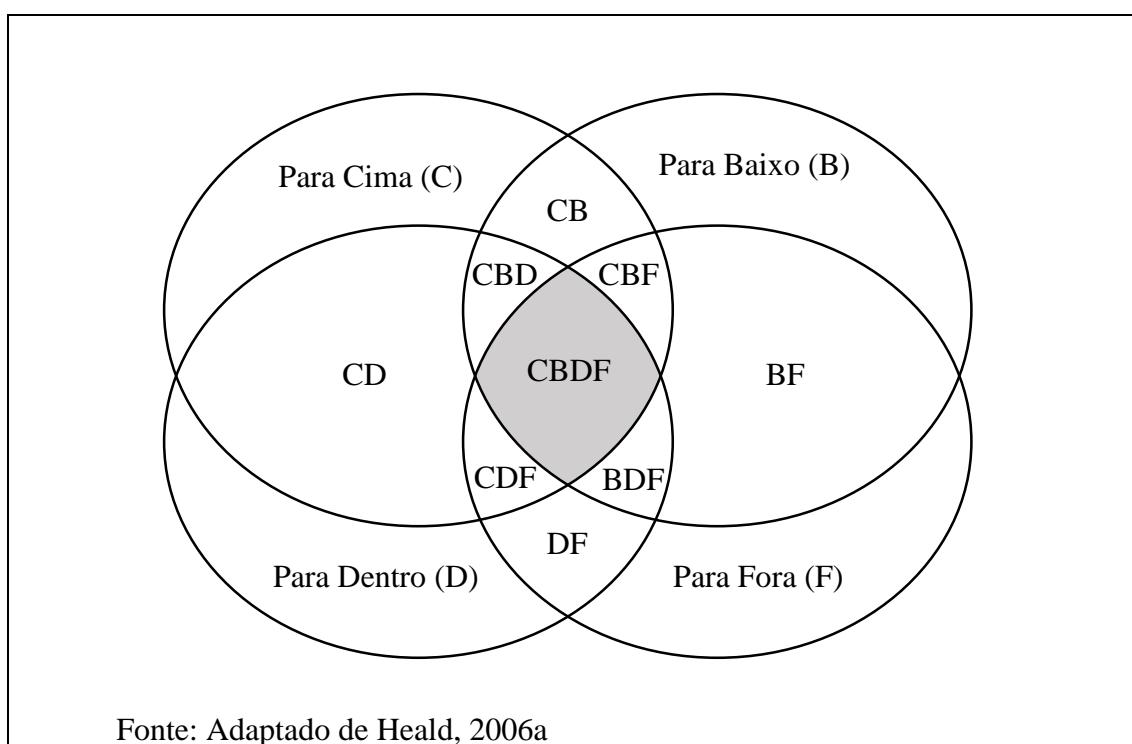
Figura 2.3.1.1 representa o modelo, sendo que as junções representam as coexistências das direções da transparência, e a junção CBDF representa a existência simultânea das quatro direções. Apesar de não demonstrar duas junções (BD e CF), o autor afirma que é uma simples questão da nomenclatura dos quatro círculos, já que se tratam de quatro direções em uma representação bidimensional.

As direções propostas por Heald (2006a, 2012) são, portanto:

- Para cima: o superior hierárquico/principal pode observar a conduta, comportamento, e/ou resultados do subordinado/agente. Possui um foco gerencial.
- Para baixo: o ‘regulado’ pode observar as condutas, comportamentos e/ou resultados do ‘regulador’. Possui um foco de accountability.

- Para fora: o subordinado/agente pode observar o que ocorre fora da instituição, podendo assim entender o ambiente em que está inserido e monitorar o comportamento dos pares e/ou competidores. Pode ver através do vidro do lado de dentro.
- Para dentro: o ambiente pode observar o que ocorre dentro da organização. Esse tipo de transparência é relevante nas legislações referentes ao acesso de informações. Pode ver através do vidro do lado de fora.

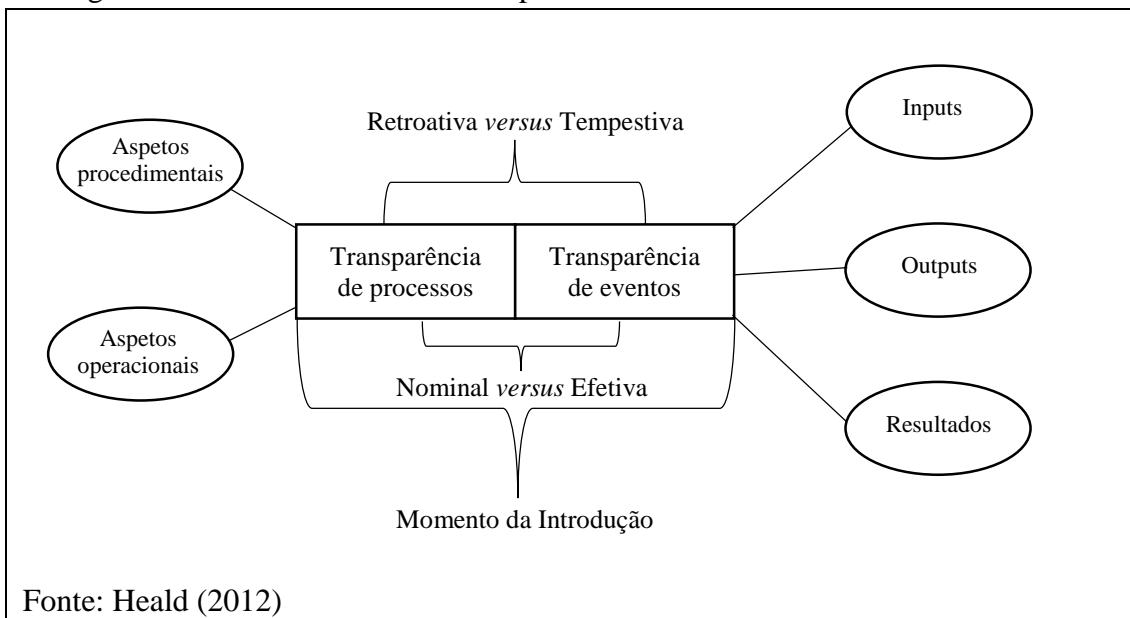
Figura 2.3.1.1 - As quatro direções da transparência



2.3.2. VARIEDADES DE TRANSPARÊNCIA

Ainda para Heald (2006a, 2012) a transparência pode ser analisada por meio de três variáveis dicotómicas, sendo elas transparência de eventos *versus* de processos, transparência retroativa *versus* tempestiva e transparência nominal *versus* efetiva, além da questão do momento da introdução da transparência. A Figura 2.3.2.1 demonstra a estrutura apresentada pelo autor, sem considerar as direções da transparência.

Figura 2.3.2.1 - A estrutura da transparência



Fonte: Heald (2012)

2.3.3. TRANSPARÊNCIA DE EVENTOS VERSUS DE PROCESSOS

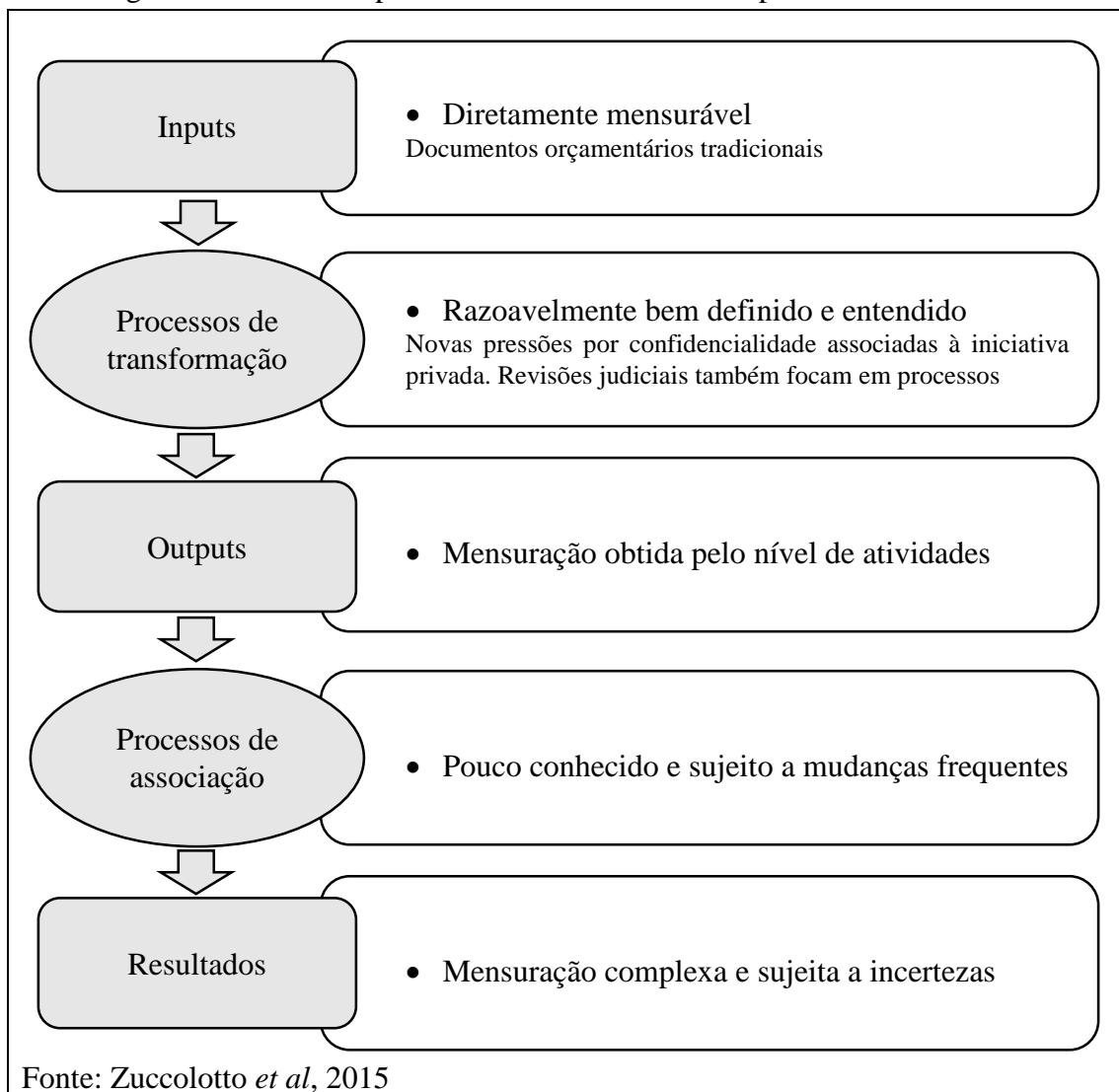
Na transparência de eventos o objeto da transparência são os *inputs*, *outputs* e os resultados, já na de processos os componentes são aspectos processuais, relacionados às regras a serem seguidas, e operacionais, relacionados à aplicação dessas regras em determinadas situações. A *Figura 2.3.3.1* demonstra a diferença entre os eventos e processos

Os eventos (*Inputs*, *outputs* e resultados), representados por retângulos, são externamente visíveis e, em tese, mensuráveis. Estes são ligados por processos, representados por elipses, os quais não são mensuráveis como os eventos, entretanto podem ser descritos, se a informação estiver disponível.

Nos últimos anos o foco das avaliações governamentais tem sido nos *inputs* e *outputs*, sendo que os resultados são mais difíceis de serem medidos. Para que o foco esteja nos eventos (*input*, *outputs* e resultados), esses devem gerar medidas suficientemente credíveis a fim de manter a atenção política focada nos problemas de performance e não no sistema de avaliação, Zuccolotto *et al.* (2015) levantam que essa credibilidade geralmente é alcançada utilizando pareceres de especialistas ou auditores.

No setor privado o processo de transformação, por exemplo, é comumente tratado como uma caixa preta, estando longe da vista do povo, já que essa isolação da transformação do *input* em *output* é considerada como uma ferramenta importante para ganhos na eficiência.

Figura 2.3.3.1 - Transparência de eventos versus de processos



Fonte: Zuccolotto *et al*, 2015

Já no setor público ocultar tal processo pode gerar insatisfações na sociedade, e, portanto, tem sido foco de ações dos governos, em aumentar a transparência. Contudo tal ação pode, em certas ocasiões, resultar em prejuízos na eficácia e eficiência, por alterar o comportamento do executante das tarefas ao estar sobre constante vigilância das suas ações, sendo muito menos incômodo a disponibilização procedural do que as práticas operacionais.

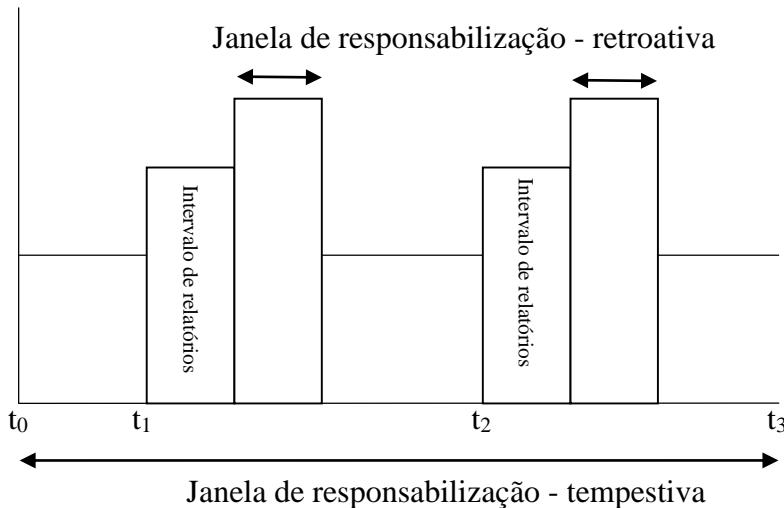
2.3.4. TRANSPARÊNCIA RETROATIVA VERSUS TEMPESTIVA

Transparência retroativa permite a organização conduzir suas ações e então, em intervalos periódicos, liberar as informações relevantes a sua performance, gerando assim um ciclo de relatórios. Já na transparência tempestiva os processos internos da organização estão constantemente sujeitos a disponibilização, o que pode acarretar um colapso na definição de processos e de eventos. Nessa variedade de transparência os eventos são mais definidos na forma que conduzem os processos do que nos outputs ou nos resultados.

Na transparência retroativa há um período operacional, seguido por um ‘intervalo de relatórios’, período este em que a organização se prepara para a prestação de contas, e posteriormente uma ‘janela de responsabilização’, período no qual a organização realiza a *accountability* entregando a prestação de contas aos *stakeholders*. Nesse modelo o intervalo de relatórios e a janela de responsabilização sobrepõem o período operacional seguinte, contudo, quando a janela se fecha a instituição pode se focar totalmente nas suas operações.

Já na transparência tempestiva a janela de responsabilização permanece aberta o tempo todo e a vigilância é contínua, não havendo momento para a instituição focar inteiramente nas operações.

Figura 2.3.4.1 - Transparência retroativa versus tempestiva

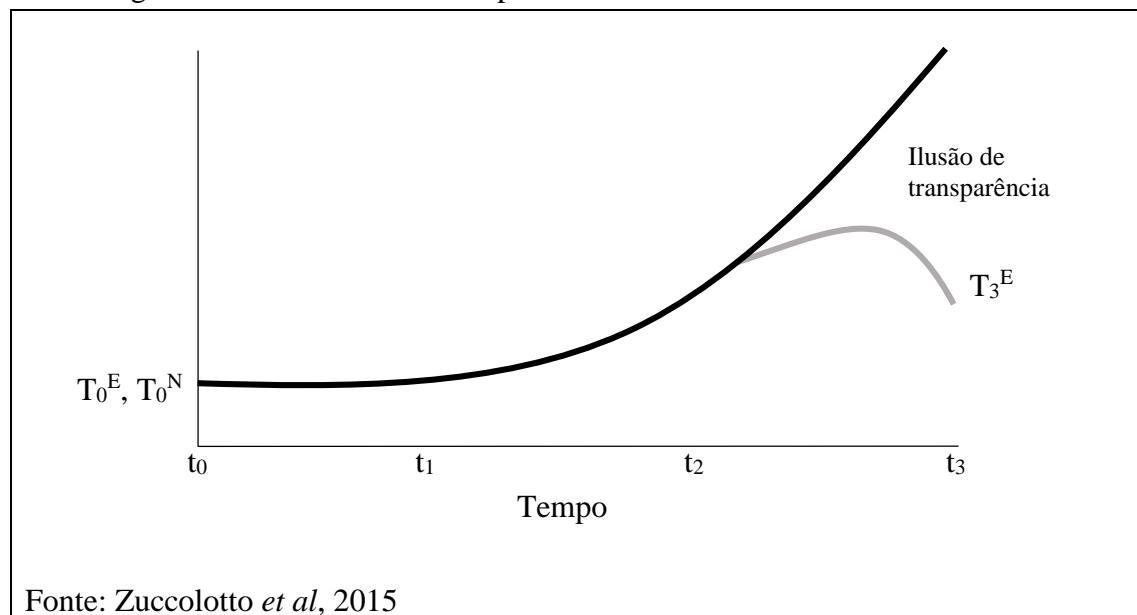


Fonte: Adaptado de Heald, 2012

2.3.5. TRANSPARÊNCIA NOMINAL VERSUS EFETIVA

Há ainda a diferença entre o que se espera alcançar com a transparência e o que realmente se alcança, o que Heald (2006a) descreve como ‘ilusão de transparência’.

Figura 2.3.5.1 - Ilusão de transparência



Para que a transparência seja efetiva o autor afirma que os receptores da mesma devem ser capazes de processar, digerir e usar a informação, quando não há esse entendimento da informação obtemos a transparência nominal. “Isso quer dizer que o governo teve a intenção de ser transparente, mas efetivamente não conseguiu” (Zuccolotto *et al*, 2015). Essa ilusão acaba por afetar os usuários intermédios já que esses servem como receptores, interpretam e divulgam essa informação para um público maior (Heald, 2006a).

2.3.6. O MOMENTO DA INTRODUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

O autor acredita também, que o momento da introdução da transparência em si pode ser importante, especialmente em situações em que o ponto de partida é estabelecido em circunstâncias não-transparentes.

Heald (2006a) afirma que a menos que a transparência busque fazer diferença, introduzir ou aumentar-la pode gerar mais danos do que benefícios. O aumento na transparência que

demonstra um nível de corrupção alto nos cargos políticos ou na alta direção da administração pública pode gerar uma incredibilidade ao sistema se não forem tomadas as medidas esperadas pela sociedade. O autor afirma que uma injeção de transparência pode não ser suficiente em tal situação, necessitando construir capacidade institucional para se obter resultados a longo prazo.

2.4. A TRANSPARÊNCIA NOS TEMPOS ATUAIS

Apesar de não ser, então, um termo recente, a transparência havia sido ‘deixada de lado’ pelos governos e estudiosos, sendo que no século XX o termo ganha uma nova vida na área da governança.

Hood (2006) identifica diferentes formas da doutrina transparência, podendo as mesmas serem encontradas:

- na Governança Internacional, onde o foco está na divulgação de informações aos outros países para que esses possuam conhecimento das ações do governo, pode estar ligada a tratados abertos, a tratados de comércio internacional, nomeadamente o GATT da OMC, e a divulgação de armamentos e o controlo de armas.
- no governo nacional e supranacional, o foco já se encontra na relação governo e cidadão, podendo estar ligada a ideia de governos de acordo com regras previsíveis, de abertura das informações governamentais ao cidadão, e de contabilidade governamental e arranjos que previnam relações turvas entre os governos e seus satélites, particularmente as empresas estatais.
- na governança corporativa, onde o foco é na relação interna, sendo ligada a ideia de divulgação de dados com os acionistas, com as direções e comitês de auditoria, sendo posteriormente extrapolado para o público externo tendo em vista as características atuais do mercado.

Para Meijer (2009) transparência moderna é transparência mediada por computador, sendo que o termo tem sido uma característica chave das TICs desde os primeiros debates sobre informatização nos anos 80, permitindo o controlo social nas sociedades modernas. O autor define a mesma como sendo unidirecional, descontextualizada e estruturada (preferivelmente calculável). Uma representação da realidade.

2.5. TRANSPARÊNCIA E GOVERNO ELETRÔNICO

A transparência é levantada como sendo um primeiro passo necessário para restaurar a confiança dos cidadãos em seus governos, que vem sido perdida nas últimas décadas (Halachmi e Greiling, 2013), e o governo eletrônico tem sido uma ferramenta adotada pelos países das Nações Unidas para atingir esse objetivo.

Tolbert e Mossberger (2006) definem que a confiança no governo não está somente nas preferências do cidadão com relação aos resultados, sejam eles eleitorais ou de políticas, mas também nos processos em si – quão justos, abertos e responsivo os processos políticos e governamentais são.

Os autores identificam na obra de Thomas (1998) dois modos de criação da confiança que são significativos para o governo eletrônico: confiança baseada no processo e confiança baseada na instituição. A primeira tem as raízes nas repetidas trocas e interações com o governo, a segunda é o julgamento da instituição, não das interações, na expectativa de saber que ela fará o que é correto.

Também identificam na literatura duas diferentes, porém coexistentes, reformas relacionadas com a interação governo-cidadão sendo uma abordagem empresarial e uma participativa, ambas mostrando potenciais benefícios tanto para a confiança baseada no processo quanto para a baseada na instituição.

A abordagem empresarial está ligada ao *New Public Management* (NPM), também conhecido com Nova Gestão Pública (NGP), buscando orientar seus resultados ao cliente e aos serviços. O crescimento do comércio eletrônico, *e-commerce*, influenciou as iniciativas nessa abordagem, sendo que para ela a responsividade é representada por um atendimento de qualidade. Assim como para o paradigma gerencial, a eficiência é um valor importante para esse modelo, buscando a criação de *sites* únicos que conduzam a outras informações ou serviços.

Já a abordagem participativa procura revitalizar a confiança do cidadão ao buscar sistemas representativos mais transparentes, bem como novas formas de democracia direta. O

aumento de informações constantes na internet permite que o cidadão possua mais conhecimento do seu governo e dos problemas políticos que lhe afetam.

Em conjunto, essas duas abordagens podem criar seis benefícios que podem aumentar a confiança no governo, fazendo com que o cidadão perceba o governo como mais responsivo, transparente, eficiente, eficaz, acessível, responsável e participativo.

Quadro 2.1 - Benefícios que podem conduzir a um aumento da confiança

Confiança baseada no Processo	Confiança baseada na instituição	Confiança baseadas no processo e na instituição
Responsivo – com melhorias de comunicação e interação com o cidadão	Transparente – devido a publicação de informações como dados, políticas, leis, contactos e agendas.	Eficiente e Eficaz – pela utilização de processos automatizados, melhorando assim os serviços, e trazendo economia de recursos e tempo.
Acessível – através de portais únicos e integrados com <i>links</i> para outros sites	Responsável – demonstrado por declarações de segurança e privacidade e políticas para tratar das informações pessoais e governamentais disponibilizadas <i>online</i> .	Participativo – fornecendo espaços para a participação do cidadão.

Assim o desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) nos últimos anos tem proporcionado à Administração Pública novos meios de responder as demandas por transparência, *accountability*, acessibilidade, eficácia, eficiência e participação exigidas pela sociedade atual. Tendo sido a transparência um instrumento para assegurar a responsabilização e combater a corrupção nos países, buscando promover a participação democrática ao informar e envolver o cidadão (OECD, 2000), entretanto ela, apesar de necessária, não pode ser considerada como condição suficiente para assegurar uma melhor *accountability* pública.

A *accountability*, para existir, deve satisfazer ao menos três condições: (1) a parte requisitante da prestação de contas pode afetar quando e como ela é fornecida; (2) há consequências reais para qualquer falha em cumprir com o referido pedido; (3) o conteúdo ou substancia da prestação de contas pode ser usada pela parte requisitante como justificativa para ações que influenciam a performance ou o *status* futuro da parte solicitada. Sendo que, uma prestação de contas real não pode existir se um pedido puder ser ignorado de qualquer forma (Halachmi e Greiling, 2013).

Portanto, uma maior transparência nos governos, ao se fornecer mais informação a sociedade para ela poder exigir melhores prestações de conta, e a transparência resultante da transformação do papel do cidadão, que deixa de ser um agente passivo somente aguardando o resultado de um serviço e passa a acompanhar em tempo real o processamento de um problema, mudam a natureza da *accountability* no setor público, bem como a confiança no governo (Halachmi e Greiling, 2013). Contudo, há que se considerar que essa transparência não é o único requisito a ser preenchido para se ter uma melhor prestação de contas.

O governo eletrónico é conhecido na literatura como vários nomes entre eles governo digital (Fountain, 2001 *apud* Yildiz, 2007; Margetts, 2006), *e-government*, e-governo (Mulgan, 2005; Medeiros e Guimarães, 2006), e-gov, governança eletrónica e democracia eletrónica, em inglês *e-governance* e *e-democracy* (Marche and McNiven, 2003) e é, ainda, algo recente na Administração Pública e na academia se tratando de uma matéria de vários ramos de estudos, o que incita a sua definição, e definições de qualidade e tipos, por várias áreas como Ciência da Computação, Ciência da Informação, Biblioteconomia, Educação, Ciência da Saúde, Gestão/Economia, bem como na Administração Pública (Arduini e Zanfei, 2014).

Nessa última área, o governo eletrónico, tem sido normalmente marginalizado, estando restrito a poucos especialistas, podendo, inclusive, se falar em uma negligência teórica (Pollitt, 2011), apesar do surgimento do governo eletrónico ter sido um dos desenvolvimentos importantes na administração pública nos últimos anos, tanto conceitualmente, quanto na prática (Brown, 2005), sendo necessário um aumento de comunicação entre os pesquisadores das diferentes áreas a fim de evitar essa marginalização (Lindgren e Jansson, 2013).

O e-gov tem sido declarado como tendo um potencial administrativo tremendo podendo ajudar a criar uma estrutura em rede para interconectividade, prestação de serviços, eficiência

e eficácia, interatividade, descentralização, transparência e *accountability* (Yildiz, 2007). Devido esse potencial, o *e-government* é utilizado de várias formas pelo mundo. Nam (2014) identifica, na literatura, cinco tipos de utilização:

- Utilização para Serviços: utilizando serviços convencionais.
- Utilização para informações gerais: procurando informações gerais.
- Pesquisa sobre política: procurando informações relacionadas as politicas do governo.
- Participação: participando em tomadas de decisão e processos de discussão.
- Criação: participando da criação de politicas, informações e serviços com o governo e outros cidadãos.

Tal utilização de novas tecnologias nos serviços públicos, conforme levantado por Pollitt (2011), afeta os mesmos em cinco dimensões:

- 1) na perspetiva do cidadão - devido a alteração dos locais de prestação dos serviços, a virtualização dos serviços (que não atingem a todos os cidadãos, conhecido como o fosso digital), e a uma mudança do papel do próprio cidadão que se encontra mais empoderado no cenário atual;
- 2) na perspetiva do prestador de serviço - devido, também, a alteração dos locais de prestação dos serviços, as mudanças tecnológicas e de tarefas (atualmente locais físicos e sites que fornecem mais de um tipo de serviço público vem se desenvolvendo pelo mundo), a mudança dos prestadores de serviço público (que com a mudança tecnológica alteram a formação necessária para atuação no serviço ou até o serviço em si, um exemplo seria a alteração de policiais por câmaras de vigilância, ela não requer somente a qualificação do responsável pelo equipamento mas também acaba por reduzir o número de policiais), e a uma questão monetária (a procura atual é em se diminuir o tamanho do estado e fazer com que os serviços sejam prestados de forma mais rápida ou melhor está ligado à economia do estado, entretanto há que se considerar que é necessário um investimento em tecnologia para que tal economia a longo prazo seja alcançada);

- 3) na percepção de tempo e espaço – já que o cidadão agora espera por respostas, e serviços, mais rápidos do que na era pré-digital, bem como encontra mais o governo no espaço digital do que no espaço material (Pollitt, 2011; 392);
- 4) nos políticos – devido a utilização de outros meios de comunicação como telemóveis, SMS e *email* para comunicações oficiais, assim como o leque de novas legislações que tais tecnologias requerem;
- 5) nos fornecedores e contratantes – já que uma parte dos contratos e aquisições do setor público se referem às tecnologias de informação.

Essa nova ferramenta produz muitas vezes resultados diferentes nos diversos países, mesmo quando as diretrizes são as mesmas, contudo deve-se considerar sempre a existência de um fator humano nessa interação, uma mesma tecnologia pode apresentar resultados bem diferentes quando introduzida em contextos sociais diferentes, bem como um contexto social pode mudar drasticamente com a introdução de uma nova tecnologia. Isso também é acrescido pela importância da ação do político ou gestor na implementação de tais ações (Pollitt, 2011).

Por ser algo recente, e como foco de tantos estudos, ainda é difícil definir o que se refere por governo eletrónico. Seria ele parte da democracia eletrónica, um estágio à essa ou um sinónimo? Seria ele exclusivo da Internet ou ações via outras tecnologias de informação e comunicação também se enquadraram?

Yildiz (2007) afirma que o conceito de governo eletrónico é limitado de quatro formas. Primeiramente, *e-government* é definido pelo objetivo da atividade e não pelo uso específico de uma tecnologia, provedor de serviço/informação, ou pelas atividades bem definidas dos atores relacionados. Segundo, ele trata de um conceito que significa coisas diferentes para grupos diferentes. Isso acarreta em uma utilização de nomes diferentes para a mesma definição, e definições diferentes para um mesmo nome. Terceiro, o governo eletrónico contém muita literatura promocional e de propaganda, as quais podem aumentar as expectativas além de níveis realistas. Por último, a linha que diferencia um projeto tecnológico governamental de um projeto de governo eletrónico ainda está em desenvolvimento, tendo sido criado modelos de níveis de interação a fim de se estabelecer uma diferenciação dentro dessa questão (ex.: Layne e Lee, 2001; Andersen e Henriksen, 2006).

Essa limitação do conceito, conforme dito, gera definições diferentes para o mesmo item e nomes diferentes para a mesma definição. Entre os nomes utilizados para o governo eletrónico temos a governança eletrónica (*e-governance*) e a democracia eletrónica (*e-democracy*). Para alguns autores eles tratam de níveis diferentes da administração no meio eletrónico, já para outros esses níveis estão inclusos dentro do conceito de e-gov, fazendo com que eles sejam sinónimos para o mesmo objeto.

E-government pode se definir, simplificadamente, como a utilização das TICs para fornecer ao cidadão informações e serviços governamentais, com as Nações Unidas definindo como sendo a utilização e aplicação de tecnologias da informação na administração pública para: (1) simplificar e integrar processos e procedimentos, (2) administrar informações e dados efetivamente, (3) aumentar a entrega de serviços públicos, bem como (4) expandir os canais de comunicação para o engajamento e empoderamento do povo (United Nations, 2014).

O Governo brasileiro² segue essas ideias ao considerar que:

“A política de Governo Eletrônico do Estado brasileiro segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã; melhoria do gerenciamento interno do Estado; e integração com parceiros e fornecedores.”

Já para García-Sánchez *et al* (2013) o e-gov se refere ao primeiro estágio da administração eletrónica e envolve a presença da administração pública na internet. A evolução desse estágio seria a governança eletrónica se tratando do fornecimento de serviços *online*, e o último estágio seria a democracia eletrónica, a qual envolve a participação do cidadão.

Entretanto Ferguson (2002, p. 104) acredita que a governança eletrónica pode ser definida como sendo “a união dos cidadãos, pessoas-chaves e representantes legais para participarem junto ao governo das comunidades por meios eletrônicos”, incorporando, assim, a democracia eletrónica. Assim como Dawes (2008) que acredita que a governança eletrónica se refere ao uso das TICs para dar suporte a serviços públicos, administração governamental, processos democráticos e a relação entre cidadãos, sociedade civil, o setor privado e o estado. Para o último, há um processo de mudança, assim como do governo passou a governança, do governo eletrónico estamos a caminho da governança eletrónica.

² <http://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico> Ultima consulta em 07/09/2016

Essa confusão existe também na literatura brasileira. Estudo divulgado pela Câmara de Deputados, abordando a utilização do sitio dessa, trata por Democracia Eletrónica “o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) por qualquer ator político – governo, sociedade civil, políticos, candidatos, cidadãos – para aumentar as possibilidades democráticas de um sistema político institucional vigente” (Hacker e Van Dijk, 2000 *apud* Stabile, 2012) utilizando como exemplo de iniciativa na área o pregão eletrónico, o qual posteriormente será melhor detalhado.

Por se tratar, portanto, de estágios de uma mesma ferramenta (a utilização das TICs pelos governos), para o presente trabalho se considera governo eletrónico, governança eletrónica e democracia eletrónica sinónimos, havendo assim um foco político-administrativo. Não há que se separar o papel do cidadão do governo eletrónico, sua participação, e o incentivo dessa, é uma das finalidades da utilização das TICs pelos governos, em qualquer esfera governamental ou qualquer poder do Estado. Tal decisão é corroborada pelo fato de trabalhos atuais de académicos procurarem estabelecer níveis de maturidade do governo eletrónico, que variam de 3 a 6 níveis, indo da simples disponibilização de informações até a participação ativa do cidadão nos processos de tomada de decisão.

A ONU define esses níveis por e-participação a qual possui a ideia de reforçar o direito do cidadão em participar na governança pública, ao utilizar as TICs para engajar o cidadão na política e nas tomadas de decisão, tornando assim a administração pública participativa, inclusiva, colaborativa e deliberativa para fins intrínsecos e instrumentais (United Nations, 2014). Ela possui um modelo de análise constituído por três níveis, que vão de um engajamento mais passivo ao mais ativo:

1. *E-information* – E-Informação: permite a participação pela disponibilização de informação pública e acesso as informações sem a necessidade de demanda;
2. *E-consultation* – E-Consulta: permite a participação com contribuições e deliberações nos serviços e políticas públicas; e
3. *E-decision-making* – E-Tomada de decisões: permite a participação com o empoderamento das pessoas através do codesign das opções políticas e coprodução dos componentes dos serviços e modalidades de entrega.

Em busca de uma estandardização, a ONU (United Nations, 2014) realizou uma classificação dos países com relação à e-participação estando o Brasil em 24º lugar, entretanto,

ao analisarmos os critérios de avaliação, baseada na disponibilização dos três níveis supracitados, verificamos que o país possui um alto nível de *e-information*, 92.59%, níveis médios de *e-consultation*, 54.55%, contudo, possui 0% de ações em *e-decision-making*.

A ONU (2014) também comparou os países com relação à publicação dos dados, e nesse caso o Brasil se encontra em 6º lugar, fazendo assim jus aos 92.59% no critério *e-information*, visto que apresenta *sites* nos moldes dos “8 Princípios dos Dados Abertos Governamentais” ou “Princípios de Sebastopol”.

Inicialmente se estabeleceram três tipos de interações eletrónicas para o *e-government*, nomeadamente *government-to-government* (G2G), *government-to-business* (G2B), e *government-to-consumer/citizens* (G2C). Entretanto, tem havido um crescimento para uma aproximação mais holística e multi-stakeholder (United Nations, 2014). Assim, outros autores identificaram outro tipo de interação o *government-to-employees* (G2E) (Rao, 2011; Joseph, 2013), já que, apesar de poder se considerar uma parte do G2G, esses acreditam que as relações e interações entre o governo e seus funcionários merecem a devida atenção, devendo ser estudado e considerado uma interação do *e-gov*. Assim cada tipo de interação se caracteriza por estar relacionada a um tipo de *stakeholder*, conforme demonstra o Quadro 2.2.

Além dessas relações Yildiz (2007) também acrescenta mais duas categorias: *Government-to-Civil Societal Organizations* (G2CS) e *Citizen-to-Citizen* (C2C), no caso de as interações entre os cidadãos estar relacionado com as outras categorias de *e-gov*.

↑Quadro 2.2 - Tipos de interações via governo eletrónico

Externo	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> G2C Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer serviços satisfatórios ao cidadão procurando reforçar a relação governo-cidadão Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Acesso a informação como benefícios, políticas, e material educacional Transações comerciais individuais, como serviço social e impostos. </td><td style="width: 50%; vertical-align: top;"> G2B Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer melhores serviços aos comerciantes Reducir os gastos governamentais ao utilizar as tecnologias de e-commerce Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Fornecimento de portal único e banco de dados integrado Entrada no mercado eletrónico ganhando eficiência de custos. </td></tr> </table>	G2C Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer serviços satisfatórios ao cidadão procurando reforçar a relação governo-cidadão Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Acesso a informação como benefícios, políticas, e material educacional Transações comerciais individuais, como serviço social e impostos. 	G2B Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer melhores serviços aos comerciantes Reducir os gastos governamentais ao utilizar as tecnologias de e-commerce Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Fornecimento de portal único e banco de dados integrado Entrada no mercado eletrónico ganhando eficiência de custos.
G2C Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer serviços satisfatórios ao cidadão procurando reforçar a relação governo-cidadão Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Acesso a informação como benefícios, políticas, e material educacional Transações comerciais individuais, como serviço social e impostos. 	G2B Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> Fornecer melhores serviços aos comerciantes Reducir os gastos governamentais ao utilizar as tecnologias de e-commerce Atividades: <ul style="list-style-type: none"> Fornecimento de portal único e banco de dados integrado Entrada no mercado eletrónico ganhando eficiência de custos. 		

Interno <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 5px;"> G2E Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar operações internas e adotar as melhores práticas comerciais • Fornecer serviços aos funcionários públicos como treinamento, viagens, folha de pagamento, e reembolsos. </td><td style="padding: 5px;"> G2G Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a cooperação e colaboração entre os diferentes níveis de governos e entre os diferentes locais. Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Compartilhar e integrar os bancos de dados dos diferentes níveis de governo, bem como dos diferentes sistemas. • Aumentar a colaboração e cooperação em áreas como a segurança pública, aplicação de leis, e gestão de emergências. </td></tr> </table>	G2E Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar operações internas e adotar as melhores práticas comerciais • Fornecer serviços aos funcionários públicos como treinamento, viagens, folha de pagamento, e reembolsos. 	G2G Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a cooperação e colaboração entre os diferentes níveis de governos e entre os diferentes locais. Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Compartilhar e integrar os bancos de dados dos diferentes níveis de governo, bem como dos diferentes sistemas. • Aumentar a colaboração e cooperação em áreas como a segurança pública, aplicação de leis, e gestão de emergências. 	
G2E Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a eficácia e a eficiência da administração pública Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Reorganizar operações internas e adotar as melhores práticas comerciais • Fornecer serviços aos funcionários públicos como treinamento, viagens, folha de pagamento, e reembolsos. 	G2G Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Melhorar a cooperação e colaboração entre os diferentes níveis de governos e entre os diferentes locais. Atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Compartilhar e integrar os bancos de dados dos diferentes níveis de governo, bem como dos diferentes sistemas. • Aumentar a colaboração e cooperação em áreas como a segurança pública, aplicação de leis, e gestão de emergências. 		
Individual Fonte: Adaptado de Rao, 2011	Organizacional		

Meijer e Bekkers (2015) afirmam que a variedade de abordagens que se desenvolveram para explicar a evolução do e-gov se organizaram em diferentes maneiras, podendo se destacar três linhas: o domínio de atividades, perspetivas disciplinares ou em relação a suposições e ambições para a produção de conhecimento sobre o governo eletrónico. No que tange ao domínio de atividades destacamos Zittei e Fernandes (2015:51) que acreditam que o governo eletrónico pode ser dividido em três grandes ramos: “e-administração, compreendida como o uso dos meios eletrónicos pela administração pública” (G2E e G2G); “e-serviços, que representa a prestação de serviços ao cidadão e às empresas” (G2C e G2B); “e e-democracia, o uso dos meios eletrónicos no suporte à prática democrática” (G2C).

2.6. E-SERVIÇO PÚBLICO

Os e-serviços públicos são relativos aos serviços prestados pela administração pública por meio dos TICs, sendo que ainda não se possui uma definição clara para tal. A fim de uma caracterização dos e-serviços públicos Lindgren e Jansson (2013) estabeleceram que o mesmo possui, pela lógica, três dimensões ‘e-’, ‘serviço’ e ‘público’. Sendo que para melhor definir a soma de tais dimensões a melhor forma seria analisá-las individualmente e como um todo. Assim sendo, o Quadro 2.3 nos informa as características centrais de cada dimensão com a ideia de se tentar estabelecer uma caracterização abrangente dos e-serviços públicos já que uma descrição mais aprofundada pode acabar por desconsiderar ferramentas utilizadas atualmente.

Quadro 2.3 - Características do e-serviço público

Dimensão	Características Centrais
e-	<p>Um artefacto técnico, constituído de:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Tecnologia baseada na internet — Algum grau de interação — Conexões com outros sistemas de informação, ex. sistemas de <i>back-office</i> <p>Deve ser avaliada em relação ao seus uso e seus usuários, o que implica que</p> <ul style="list-style-type: none"> — Um foco em usuários de tecnologias seja necessário — Acessibilidade e usabilidade sejam aspectos importantes
Serviços	<p>Serviços como um processo</p> <ul style="list-style-type: none"> — Deve ser percebido como um processo em que o valor é cocriado pelo consumidor e fornecedor <p>Qualidade de serviço</p> <ul style="list-style-type: none"> — Deve ser avaliado com base na experiência do serviço pelo consumidor
Públicos	<p>O caráter público</p> <ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de garantir uma estrutura legal compreensiva com diferentes níveis de discricionariedade — Necessidade de balancear valores democráticos e económicos, (acomodar princípios de igualdade, responsividade, disponibilidade e inclusão social, bem como eficiência de custo) — Necessidade de garantir a legitimidade e a <i>accountability</i> através de tomada de decisões democráticas, a supremacia da lei e de <i>output</i> eficientes. <p>Falta de saída</p> <ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de balancear relações assimétricas com o cidadão, especialmente em situações monopolizadas ou compulsórias (legitimidade não baseada na escolha) <p>Usuários como cidadãos, e não consumidores</p> <ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de garantir direitos individuais e políticos e obrigações de cidadania. — Necessidade de garantir o acesso aos serviços para todos cidadãos (acomodar a heterogeneidade)

Fonte: Adaptado de Lindgren e Jansson (2013)

O governo brasileiro apesar de possuir um manual de indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços (DGE, 2007) não define a que se referem os e-serviços públicos analisando os mesmos em Nível de Maturidade (Informação, Interação, Transação),

Comunicabilidade (Meios de Contato, Ajuda), Multiplicidade de acesso (Tipos de Acesso), Acessibilidade, Disponibilidade (Peso da página, Prontidão 24x7), Facilidade de uso (Linguagem compreensível, Navegabilidade, Formas de seleção do serviço, Pró-atividade), Confiabilidade (Presença de informações sobre segurança, Presença de informações sobre política de privacidade, Presença de informações sobre atualização do conteúdo) e Transparência (Indicação do responsável pelos atos administrativos, Acompanhamento da situação/status do serviço, Divulgação de indicadores de satisfação).

No presente trabalho, entende-se como e-serviço público um serviço público utilizando Tecnologias da Informação e do Conhecimento, normalmente baseada na Internet, prestado e elaborado com foco no cidadão, acessível a todos, de fácil utilização e com um certo nível de interação. Apesar de a definição constar o foco no cidadão surge a necessidade de levantar a falta de tal ação na atualidade, visto que normalmente as agencias governamentais possuem foco em diminuição de custos e aumento de eficiênciia, e não no cidadão (Kardan e Sadeghiani, 2011).

Em busca de uma categorização, Arduini e Zanfei (2014), a partir de uma meta-análise, estabeleceram cinco tipos existentes na literatura:

1. E-governo (*E-government*) – serviços de balcão;
2. E-educação (*E-education*) – serviços de educação;
3. E-saúde (*E-health*) – serviços de saúde;
4. Infomobilidade (*Infomobility*) – serviços de transporte inteligentes;
5. Compras eletrónicas (*E-procurement*) – compras governamentais eletrónicas.

2.7. COMPRAS GOVERNAMENTAIS ELETRÓNICAS

O *e-procurement* (EP), ou as compras governamentais eletrónicas, é uma das formas de e-serviços públicos que os governos mais têm realizado reformas e investido em busca de uma economia visto seus benefícios em diminuir a corrupção e promover a transparência. Uma das primeiras coisas a se ter em mente quando analisamos tal assunto é que o EP também é utilizado pelo setor privado, portanto, nesse artigo quando se trata de *e-procurement* estamos tratando de *e-government procurement* (EGP) ou *public e-procurement*. Lembrando que, assim como os

serviços públicos se diferenciam do privado, as compras públicas possuem a obrigação de disponibilização de informações ao público

É necessário também diferenciar, conforme levantado por Baek (2015) e Vaidya *et al* (2009) o ‘*e-procurement*’ do ‘*e-purchasing*’. O ciclo de compra governamental, a que se refere o *e-procurement* vai além da aquisição/contratação de um bem/serviço, a que se refere o *e-purchasing*. No caso brasileiro a diferença pode ser considerada entre as chamadas compras governamentais eletrónicas e a licitação eletrónica. Tridapalli *et al* (2011) define esse processo de compra como a cadeia de suprimento sendo que o autor acredita que “o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio constitui uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhor o desempenho das organizações governamentais”, sendo a licitação eletrónica somente o processo de contratação/aquisição do bem ou serviço.

Para a OCDE (OECD, 2015) o EP refere-se a integração das TICs, nomeadamente das tecnologias de internet (de Boer *et al*, 2002), na substituição ou redesign dos procedimentos com papel por todo o ciclo de compras, desde o levantamento das necessidades, à licitação, o pagamento e a gestão do contrato, bem como posteriores monitorizações e auditorias. O *e-procurement* pode ser visto como uma solução fim-a-fim que integra e simplifica muitos processos de aquisição, mesmo sendo raramente alcançado (Baek, 2015; Vaidya *et al*, 2009).

O Banco Mundial (2009) segue essa ideia de redesign dos processos, afirmando que as compras governamentais eletrónicas não são uma simples aplicação de novas tecnologias em processos existentes, mas sim a reforma dos processos em si, devendo a gestão dos processos, protocolos e procedimentos serem padronizados, reformatados e simplificados. De fato, estudos sugerem que uma parte significativa dos benefícios gerados pela implementação das compras públicas eletrónicas estão relacionadas mais com a reengenharia dos processos do que com a implementação por si, devendo ser ter um foco tanto na parte eletrónica quanto na parte das compras públicas. Essa implementação deve ser vista como um esforço para aumentar os objetivos das compras públicas, que normalmente incluem qualidade, redução de tempo, minimização de riscos financeiros, técnicos e empresariais, maximização da competição e manutenção da integridade (Vaidya *et al*, 2009).

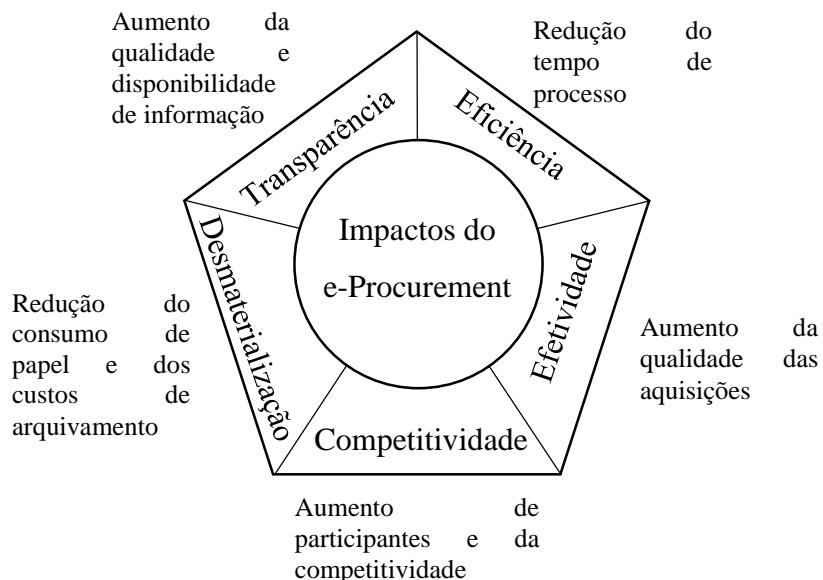
2.7.1. IMPACTOS DO E-PROCUREMENT

Quando devidamente desenhado, as compras públicas eletrónicas podem reduzir custos, facilitar o acesso a informação e reduzir oportunidades para corrupção, sendo que na literatura, os impactos gerados na organização com a utilização do *e-procurement* podem ser encontrados na transparência, eficiência, efetividade, competitividade e na desmaterialização, conforme Figura 2.6.

Segundo os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDB, 2007a) ao adotarem estratégias de EP o país, geralmente, busca aumentar um dos elementos, comumente adotados, para avaliação das compras públicas sendo eles em termos de:

- Governança – Transparência, *accountability*, não-discriminação, e justiça e equidade como medidas pela confiança pública e internacional.
- Eficiência de processo – efetividade de *outcomes*, segurança do processo, e custo-benefício público.
- Desenvolvimento económico e empresarial – eficiência transacional, competição aberta, igualdade de acesso, acréscimo de valor e capacitação tecnológica.

Figura 2.6 - Dimensões de impacto do *e-procurement*



Fonte: adaptado de Gardenal (2013)

Os benefícios do *e-procurement* podem incluir (MDB, 2007b):

- Dados de gestão e de auditoria aprimorados e transparentes;
- Automação de processos, que de outra forma podem atrair propinas;
- Sistema de informação tempestiva, incluindo licitações em tempo real;
- Facilitação da gestão de fornecedores, incluindo identificação de performances prévias;
- Redução de apreciação no convite à apresentação de orçamentos para pequenas aquisições;
- Maior consistência de aplicação de políticas e regras em cada fase;
- Simplificação dos processos – com o pagamento através de cartões de compras, por exemplo;
- Redução do custo de competição – registros únicos;
- Eficiência e segurança na transmissão de documentos.

No que tange a eficiência de custo podem se identificar sete pontos principais em que ela surge: (1) maior oportunidade por menores preços dos fornecedores; (2) redução nas atividades processuais necessárias para completar o processo total de requisição ao pagamento; (3) aumento da velocidade do processo de compra e melhores tomadas de decisões como resultado de uma melhor gestão da informação; (4) redução no aumento dos custos como resultado de catálogos digitalizados; (5) redução de erros na transmissão de pedidos; (6) redução do inventário; e, (7) redução nos custos de marketing dos fornecedores (Croom e Brandon-Jones, 2009).

Croom e Brandon-Jones (2009) informam que a consolidação das especificações de aquisição são um dos principais meios de se atingir uma diminuição de custos nas compras limpa e responsável, juntamente com a diminuição do número de fornecedores e a melhoria de conformidade com os contratos existentes no que se refere as eficiências externas de custo. Entretanto a diminuição de fornecedores se aplica mais a realidade do setor privado, já que no setor público a busca é em aumentar a competição e maximizar as oportunidades de um melhor custo-benefício (Vaidya *et al*, 2009).

2.7.2. COMPRAS GOVERNAMENTAIS E AS COMPRAS ELETRÓNICAS

Conforme apresentado pelos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDB, 2007a), muitas vezes se esquece de analisar o que as compras governamentais realmente representam. O grupo afirma que todas compras governamentais envolvem os mesmos estágios básicos, bem como uma estrutura que diferencia entre transações grandes e pequenas e outras atividades de gestão. Tais estágios básicos devem ajudar a formar a base das compras eletrónicas, sendo eles:

- Planeamento/Preparação: determinação das necessidades e identificação das obras, bens ou serviços que devem ser obtidos de forma a atingi-las. Deve concluir com uma especificação precisa dos bens ou serviços, orçamento e método de licitação.
- Formação/Seleção: procura pelo melhor preço/lance através de um método de compra ou licitação, incluindo a avaliação das ofertas, negociação e diligências prévias.
 - Cotação de Preços – Método utilizado para contratação de bens de uso comum, serviços e obras padronizados. Envolve contratos de alto volume e baixo valor.
 - Licitação – Método utilizado para contratação de bens comuns, obras e serviços especializados. Envolve contratos de alto valor e baixo volume, possuindo um grande impacto económico.

Esse estágio conclui com a assinatura do contrato, no caso de licitação, ou com a emissão da ordem de compra ou entrega do serviço, na cotação de preço.

Gestão de Contratos: inclui os estágios de implementação e garantias, que seguem a assinatura do contrato ou emissão da ordem de compra.

- Gestão/Implementação: durante esse estágio o fornecedor entrega o bem ou serviço, o contratante verifica a validade da execução e realiza os pagamentos. Conclui com o aceite final do bem ou serviço podendo incluir considerações a respeito da renovação contratual.
- Garantia/Seguranças: Prestação de serviços pós-venda em relação ao bem ou serviço adquirido ao longo do prazo estipulado no contrato ou ordem de compra. Esta etapa é concluída quando a garantia expira.

2.7.3. FORMAS DE E-PROCUREMENT

O Banco Mundial (WB, 2011) afirma que os modelos de mercado mais comumente utilizados são:

- Serviços Partilhados - quando o sistema é gerido, operado e possuído por um terceiro sendo utilizado por um ou mais governos e seus fornecedores. Possui o objetivo de estabelecer transparência pelo país, e promover e dar suporte ao acesso irrestrito e aberto a todas as oportunidades governamentais, independentemente da jurisdição do fornecedor. O sistema canadense é um exemplo, tendo sido utilizada tal forma de abordagem por considerarem que, como todas jurisdições possuíam capacidade de produzir um sistema próprio, um serviço terceirizado poderia unir as múltiplas jurisdições independentes em um único portal nacional;
- Parcerias Público-Privadas – quando o sistema é gerido, operado e possuído por um terceiro sendo, geralmente, transferido para o governo no futuro. Normalmente utilizado quando se busca aliviar as restrições financeiras no país e ao mesmo tempo aumentar a eficiência e eficácia. A Índia utilizou tal modelo;
- Operado e Possuído pelo Governo – quando o governo desenvolve e opera a solução de compras públicas eletrónicas, podendo, ou não, ser entregue por terceiros. É o modelo mais comum ao redor do mundo possuindo como exemplo o sistema utilizado na Singapura.
- Serviço gerenciado pelo Governo – uma solução de EP gerido pelo governo que é operado e possuído por um terceiro. As Filipinas adotaram tal forma a fim de suavizar o risco associado com o desenvolvimento, gerenciamento e operação de um sistema de EP.

Para Croom e Brandon-Jones (2009) pode se estabelecer cinco tipos de estruturas transacionais das compras governamentais eletrónicas:

1. Rede pública (Internet) – permite aos compradores identificar potenciais fornecedores, bem como comparar preços.
2. Troca – permite negociações onde o comprador ou o vendedor gera lances para contratações.
3. Mercado – um catálogo multiprodutos/multifornecedores geralmente mantido por um terceiro.

4. Hub empresarial – Similar ao mercado, contudo mantido pelo próprio comprador
5. Extranet – Uma conexão de Internet entre o comprador e o fornecedor segura e normalmente protegida usada para troca de informações entre as partes.

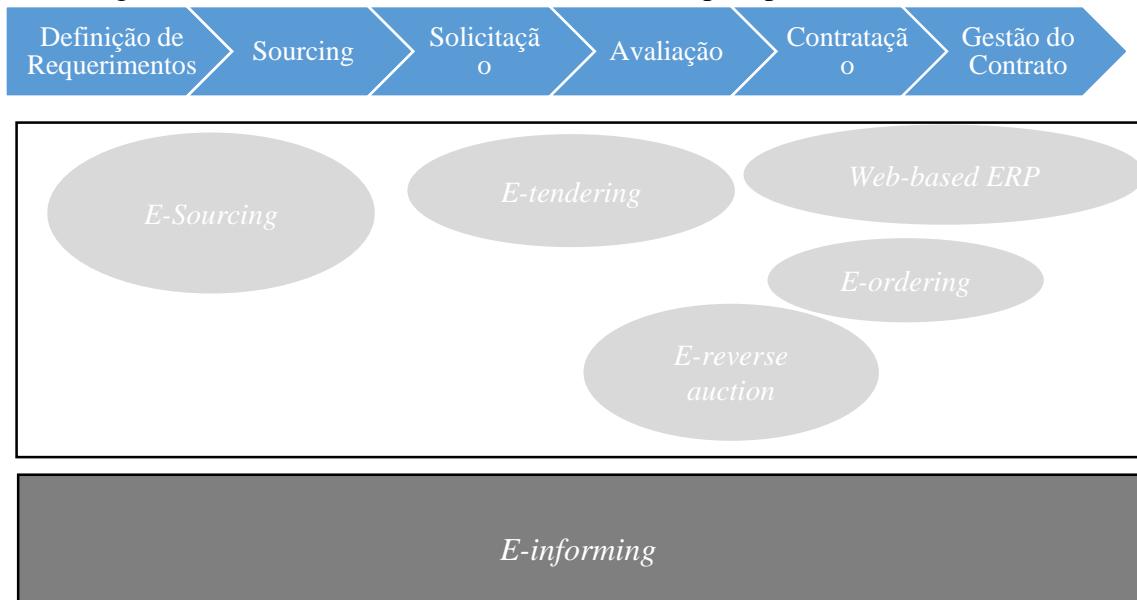
Por se tratar de uma ferramenta relativamente nova e em experimentação, é possível identificar várias formas de *e-procurement*, entretanto a base das formas, ou sistemas, mais comuns de EP podem ser consideradas (de Boer *et al*, 2002; Bruno *et al*, 2009; IAPWG, 2006):

- *e-ordering* – refere-se ao processo de criação e aprovação das requisições de compras, colocando ordens de compras, bem como recebendo pedidos de bens e serviços. Essa ferramenta pode ser encontrada em várias formas como o e-MRO (*Maintenance, Repair and Operating*), que refere as requisições de compras bens e contratações de serviços relativas a manutenção, reparo e operacional, o *Web-based ERP* (*Enterprise Resource Planning*) que se refere a integração do processo de compras no planeamento de recurso corporativo da agencia, mais ligado a produtos do que serviços, Os sistemas de suporte (um sistema de catalogo eletrónico) podem ser utilizados por todos funcionários da instituição, como no caso do *e-ordering* e do e-MRO, ou pelo departamento de compras, para o *Web-based ERP*. Possuem um impacto direto baixo e indireto elevado no custo da aquisição.
- *E-sourcing* – refere-se ao processo de identificar novos fornecedores através da Internet bem como para pré-qualificação de fornecedores, criando suporte na fase da especificação. O sistema é utilizado por funcionários da área de compras possuindo um impacto direto baixo e indireto limitado a fase tática no custo da aquisição.
- *E-tendering* – refere-se ao processo de encaminhar pedidos de informação e preços aos fornecedores e receber as respostas utilizando a internet, criando suporte na fase de seleção. Para o IAPWG (2006) o *e-tendering*, apesar de cobrir todo o processo, não inclui o fechamento do negócio com o fornecedor, mas facilita uma grande parte do processo tático de compras. O sistema é utilizado por funcionários da área de compras possuindo um impacto direto baixo e indireto limitado a fase tática no custo da aquisição
- *E-auctioning* – refere-se ao processo de fechamento de negócio com o fornecedor quando as partes acordam em um preço, dando suporte a fase

contratual. Pode ser operado de forma ascendente e descente, onde o sistema ascendente é utilizado pelas organizações vendedoras e o descendente refere-se ao processo de leilão invertido (no Brasil é denominado de pregão eletrónico) onde os compradores recebem as propostas de fornecimento de um número conhecido ou desconhecido de fornecedores e utiliza, normalmente, o critério do preço para selecionar a proposta. O sistema é utilizado por funcionários da área de compras possuindo um impacto direto relevante e indireto baixo a fase tática no custo da aquisição.

- *E-informing* – refere-se ao de recolha e distribuição de informações relativas a aquisição tanto para o público interno quanto ao externo, usando tecnologias da Internet, não estando diretamente ligado diretamente com um estágio no processo de compras. O sistema é utilizado por funcionários da área de compras possuindo um impacto direto baixo e indireto limitado a fase operativa no custo da aquisição

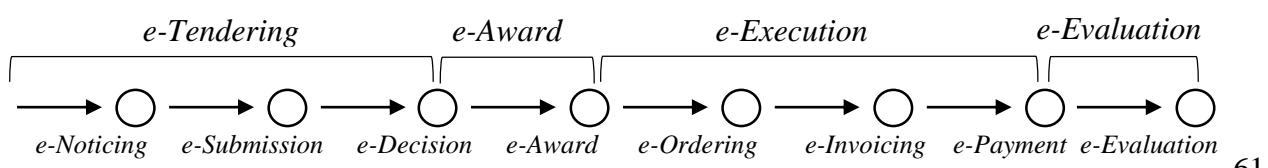
Figura 2.7.3.7 - *E-Procurement* no ciclo de compras públicas



Fonte: adaptado de IAPWG (2006)

Costa *et al* (2013) afirma que o ciclo de vida das compras públicas eletrónicas não conclui com a adjudicação (*e-award*) mas sim com a avaliação da aquisição, Figura 2..

Figura 2.7.3.8 - Ciclo de vida do *e-procurement*



Fonte: Costa *et al*, 2013

Para Groznik e Trkman (2009), seguindo a ideia de evolução em estágios do governo eletrónico, o *e-procurement*, chamado pelos autores de “*upstream suply chain*”, evolui da seguinte forma:

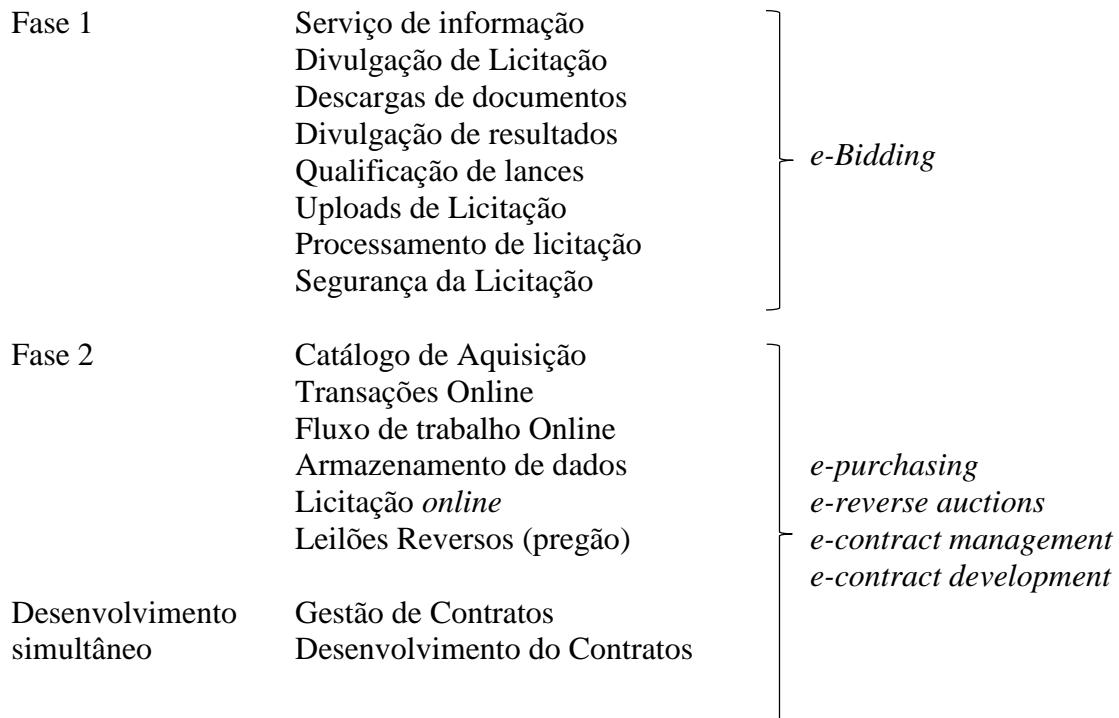
1. Um quadro de avisos, ou sistema de anúncios, de compras públicas.
2. Distribuição de documentos e um mercado eletrónico básico.
3. Um mercado eletrónico com submissão de lances – requerendo criptografia de chave pública e uma infraestrutura legal de comercio eletrónico (*e-commerce*), incluindo assinaturas eletrónicas e autoridade de certificação de confiança.
4. Um mercado avançado com processamento eletrónico total inclusivamente compras *online* e gestão de contratos pós-lances.
5. Renovação e otimização das compras públicas eletrónicas, incluindo monitoramento da performance do fornecedor e gestão de riscos, desenvolvimento de fornecedores, agregação de pedidos (entre várias entidades), gestão contratual, gestão de projetos e desenvolvimento de sistemas de suporte de decisão (para as entidades solicitantes).

Os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDB, 2004e) consideram que uma solução completa de compras públicas eletrónicas possuiria três áreas principais: *e-Tendering*, *e-Purchasing* e *e-Contract Management*. O grupo afirma que a estrutura principal da seleção de compras governamentais é definida pela distinção entre licitação e compra (*bidding* e *purchasing*). Essa distinção seria o pilar para especificação das compras governamentais eletrónicas (MDB, 2007a). Considerando a experiência de vários países, o grupo (WB, 2011) sugere a implementação do EP em fases, sendo elas:

1. *E-bidding/e-tendering*: Método utilizado para bens e serviços de alto valor e baixo volume. O papel central do sistema é permitir processos de licitação transparentes e consistentemente iniciados e mantidos enquanto se concretizam em um fornecimento de contrato. O âmbito do sistema começa quando a autoridade decide entrar no processo licitatório.

2. *E-purchasing*: Compras governamentais baseadas no uso de cotações de preços *online*. O método é utilizado para bens e serviços de alto volume e baixo valor para os quais licitação não é necessário. Ao invés, uma lista de fontes de fornecedores é usada para tais aquisições. Catálogos são o padrão básico desse tipo de contratação. Indo o processo da publicação dos itens *online* pelos fornecedores, a seleção eletrónica, pedido, recessão e pagamento pela parte requisitante.
3. *E-reverse auctions*: um leilão *online*, dinâmico e em tempo real entre a instituição compradora e um numero de fornecedores que competem entre si para ganhar o contrato ao fornecerem lances sucessivos de preços menores durante um período de tempo programado.
4. *E-contract Management*: é o aprimoramento eletrónico da gestão de contas a receber, pagamentos, liquidação e compensação, variações de contrato, garantias de proposta e as atividades de auditoria e controle.

Figura 2.7.3.9 - Fases de Implementação do EP



Fonte: adaptado de MDB, 2007

Assim, sendo, diante das ferramentas apresentadas na literatura, e dos estágios básicos podemos separa-las da seguinte forma:

Quadro 0.4 - Ferramentas do E-Procurement por Estágio da Compra Governamental

Estágio da Compra Governamental	Ferramentas do EP	Função
Planeamento	e-MRO	Criação e aprovação das requisições de compras bens e contratações de serviços relativas a manutenção, reparo e operacional
	<i>Web-based ERP</i>	Tal qual o e-MRO contudo mais ligado a produtos do que serviços
Seleção	<i>e-sourcing</i>	Identificação de novos fornecedores através da Internet
	<i>e-informing</i>	Recolha e distribuição de informações relativas a aquisição tanto para o público interno quanto ao externo
	<i>e-bidding</i>	Método utilizado para bens e serviços de alto valor e baixo volume
	<i>e-purchasing</i>	Compras governamentais baseadas no uso de cotações de preços <i>online</i>
	<i>e-reverse auction</i>	Leilão reverso <i>online</i> (no Brasil denominado de pregão eletrónico)
Implementação e Garantias	<i>e-contract management</i>	Gestão de contratos sendo suportado por outros sistemas como e-invoicing e e-payment
	<i>e-contract development</i>	Desenvolvimento dos contratos
	<i>e-invoicing</i>	Faturação
	<i>e-payment</i>	Liquidiação do pagamento

Conforme dito, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (MDB, 2004e) acreditam na implementação de tais ferramentas em fases, visando um avanço de uma ferramenta mais simples a uma mais complexa, devendo serem adaptadas de acordo com a realidade local e as ferramentas já em utilização. Essas fases podem seguir a seguinte ordem:

Quadro 0.5 - Implementação do *E-Procurement*

Ordem	Fase	Estágio
1.1	Preparação	Estabelecimento de uma estrutura institucional
1.2		Avaliação geral e plano estratégico
1.3		Plano de conectividade e avaliação da Internet
2.1	<i>e-GP Tendering</i>	Oportunidades de concursos e contratos adjudicados na Internet
2.2		Instalação de pesquisa personalizada

2.3		Documentos de licitação na Internet
2.4		Submissão de licitações eletrónicas
3.1	<i>e-GP Contract Management</i>	Gestão da execução do contrato
3.2		Consolidação da capacidade contratual
4.1	<i>e-GP Purchasing</i>	Políticas de compras
4.2		Habilitação de fornecedores
4.3		Estrutura de fornecimento na internet
4.4		Estrutura de demandas na Internet
4.5		Compras <i>online</i> e transações eletrónicas
4.6		Serviços personalizados e incentivos às ofertas

CAPÍTULO III - AS COMPRAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

3.1. PROBLEMA

Identificar formas de otimização da transparência dos gastos públicos, analisando a experiência dos países pertencentes a organizações internacionais comuns ao Brasil.

3.1.1. PERGUNTA DE PARTIDA

Qual o nível de transparência com relação ao gasto público disponibilizado pelo sistema de compras públicas eletrónicas utilizado pelo Governo Federal Brasileiro quando comparado as orientações dos organismos internacionais que o país faz parte?

3.1.2. OBJETIVO

Verificar o nível de transparência do gasto público disponibilizado pelo Portal de Compras do Governo Federal e compará-lo com países que seguem as instruções internacionais a respeito do *e-procurement*.

3.1.3. JUSTIFICATIVA

Contribuir para a melhoria das ferramentas brasileiras ao buscar as ferramentas utilizadas ao redor do mundo e propagadas por organismos internacionais.

3.2. METODOLOGIA

A metodologia a ser utilizada no presente trabalho consiste em comparar as ferramentas constantes no COMPRASNET no que se refere à transparência do gasto público com as ferramentas e instruções propagadas por organizações internacionais que o país faz parte.

3.3. A EVOLUÇÃO NORMATIVA

No Brasil, as compras públicas são reguladas pela Lei nº 8.666, de 21 de Julho de 1993, a qual estabelece normas gerais a respeito das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações dos governos federal, estadual e municipal. Nela foram estabelecidas cinco modalidades de licitação, sendo elas convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão, bem como duas modalidades de aquisição de bens e serviços quando a mesma não for realizada via procedimento licitatório, a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

No ano de 1998 se regulamentou o Sistema de Registro de Preços, via Decreto nº 2.743, sendo este revogado em 2001, pelo Decreto nº 3.931, posteriormente alterado pelo Decreto nº 4.342 em 2002, e estes revogados em 2013 pelo Decreto nº 7.892.

Em 2000, estabeleceu-se uma nova modalidade de licitação, o pregão, sendo regulamentada pelo Decreto nº 3.555 ao âmbito da União. No mesmo ano, via Decreto nº 3.697, foi estabelecido o pregão eletrônico, ao regulamentar-se o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. Essa modalidade, tanto na forma presencial quanto eletrônica, é válida para as aquisições de bens e serviços comuns, não possuindo limitação quanto ao valor, estabelecendo-se assim como uma alternativa para as modalidades convite, tomada de preços e concorrência.

O pregão foi, então, instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002, para os três níveis de governo, sendo posteriormente regulamentada em 2005 pelo Decreto nº 5.450 o qual revogou o Decreto nº 3.697/2000. Nesse mesmo ano, via Decreto nº 5.504, estabeleceu-se a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

No que se refere às compras governamentais eletrônicas, cabe levantar a instituição pelo Decreto nº 3.892 de 2001 do Cartão de Crédito Corporativo sendo revogado em 2005, pelo Decreto nº 5.355, passando-se a denominar Cartão de Pagamento do Governo Federal – CPGF, sendo alterado em 2008 pelo Decreto nº 6.370, onde se definiu sua utilização para pagamento

das despesas realizadas com compra de material e prestação de serviços, nos estritos termos da legislação vigente.

Em 2011 instituiu-se, pela Lei nº 12.462, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, regulamentado pelo Decreto nº 7.581 no mesmo ano, havendo sido alterado pelo Decreto nº 8.251 no ano de 2014. Esse Regime foi estabelecido às compras de bens, serviços e obras referentes à Copa do Mundo de 2014, Olimpíadas de 2016 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A Lei nº 8.666/93 vem sofrendo várias mudanças ao longo dos anos, mais de 80 normas, e levanta vários projetos parlamentares que buscam modifica-la, lei esta que data de antes do Plano Real, sendo que em 2013 foi criada uma Comissão Especial no Senado com a finalidade de atualizar e modernizar a mesma. Para Fiuza e Medeiros (2013) os pontos dessa reforma devem ser buscados no Regime Diferenciado de Contratações, bem como a necessidade da regulação de uma agência normativa de compras, uma agencia executiva federal de compras centralizadas, a fim de agregar demandas de bens e serviços de uso corrente dos diversos órgãos das Administrações Federais Direta e Indireta, a substituição do Sistema de Registro de Preços por Convénios-Marcos de Fornecimento ao Setor Público, bem como a criação e regulamentação das carreiras de especialista de compras públicas, técnico em compras públicas, especialista em regulação de compras públicas e eventualmente uma carreira de nível médio para a regulação de compras públicas.

Tal como a legislação referente as compras governamentais, os sistemas informáticos que criam base para a evolução das compras governamentais eletrónicas vêm evoluindo com o passar do tempo. Desde a disposição, com o Decreto nº 1.094 em 1994, do Sistema de Serviços Gerais - SISG e a instituição do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, sistema informatizado voltado a gestão das compras públicas, a área passou por 25 normas, sendo 16 Instruções Normativas, 6 Portarias e 3 Decretos.

Tais sistemas são integrados por órgãos e unidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, podendo, o SIASG, ser aderido por órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, desde 2005, e serviços sociais autónomos e entidades privadas sem fins lucrativos, desde 2012.

O Portal de Compras do Governo Federal, maior portal de compras governamentais brasileiro, foi normatizado em 2002, contudo o mesmo teve início de suas atividades no ano de 1998, com o objetivo de dar uma maior amplitude e transparência às compras e contratações do governo federal. No ano em que foi normatizado, permitia-se o acesso, pela Internet, no endereço www.comprasnet.gov.br, às informações sobre as licitações e contratações da Administração Pública Federal, disponibilizando, ainda, a legislação vigente, os editais, as publicações e opção para o cadastramento dos fornecedores no módulo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, e viabilizando o acesso ao SIASG e COMPRASNET, dos usuários dos órgãos públicos que utilizam os sistemas. Em 2011, em conjunto com o SIDEC (Subsistema de Divulgação de Compras), era utilizado para o acesso à operacionalização e às informações das licitações da Administração Pública Federal em avisos, editais, dispensa e inexigibilidade de licitação, e cotação eletrônica. Era através do *site*, também, realizado o acesso ao SICAF (Subsistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores), o pregão, em sua forma eletrônica, e o registro no momento de sua realização dos dados relativos à sessão pública das modalidades concorrência, tomada de preços, convite e pregão, na sua forma presencial.

No que se refere à disponibilização dos dados, o portal COMPRASNET divulga os dados de licitações, dispensas, inexigibilidades, eventos, cotações eletrônicas e contratos realizadas pela administração pública, sendo que no que se para as licitações de modalidade concorrência, tomada de preços, convite e pregão, na forma presencial, deve haver o registro no momento da realização da sessão. Já o pregão eletrônico é realizado via intermédio do portal, estando a sessão disponível em tempo real a todos os interessados. Assim sendo, a transparência disponibilizada pelo COMPRASNET pode ser considerada tempestiva, visto que as informações são fornecidas no momento da realização dos atos. Cabe ressaltar que o COMPRASNET foi considerado pelo Banco Mundial como sendo um dos pilares do *e-procurement* (WB, 2004).

Quadro 3.3.1 - Evolução Normativa do SIASG

Ano	Norma
1994	Decreto nº 1.094 - Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) e institui o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) com especial finalidade de criar: I - o catálogo unificado de materiais e serviços; II - o

	cadastramento unificado de fornecedores; e, III - o registro de preços de bens e serviços
1995	Instrução Normativa nº 05 - Estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Cadastramento Unificado de Serviços Gerais - SICAF. Revogada pela IN nº 2 de 11 de Outubro de 2010
1997	Instrução Normativa nº 03 - Estabelece os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do Sistema de Divulgação Eletrónica de Compras e Contratações - SIDEC. Revogada pela IN nº 1, de 08 de agosto de 2002
1998	Instrução Normativa nº 08 - Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimentos processados pelo Sistema de Registro de Preços – SIREP
1999	Instrução Normativa nº 03 - Introduz novos procedimentos destinados a ampliar a ação do SIDEC. Revogada pela IN nº 1, de 08 de agosto de 2002 Instrução Normativa nº 04 - Introduz novos procedimentos no SIREP, destinados a promover o balizamento das compras do Governo, tendo como referencial os preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Revogada pela IN nº 1, de 08 de agosto de 2002
2001	Decreto nº 3.722 - Regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666 e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF Instrução Normativa nº 01 - Altera dispositivos da IN 05/1995. Revogada pela IN nº 2, de 11 de Outubro de 2010 Portaria nº 306 - Aprova a implantação do Sistema de Cotação Eletrónica de Preços, que permite a aquisição de bens de pequeno valor por intermédio de processo eletrónico na Internet
2002	Instrução Normativa nº 01 - Estabelece procedimentos destinados à operacionalização dos módulos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, nos seguintes termos: I. Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF; II. Catálogo de Materiais - CATMAT; III. Catálogo de Serviços - CATSER; IV. Sistema de Divulgação Eletrónica de Compras - SIDEC; V. Sistema de Preços Praticados - SISPP; VI. Sistema de Minuta de Empenho - SISME; VII. Sistema de Gestão de Contratos - SICON; VIII. Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET Decreto nº 4.458 - Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 3.722, de 9 de Janeiro de 2001, que regulamenta o art. 34 da Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, e dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF Portaria Normativa nº 04 - Aprova as instruções gerais para a utilização do SIASG, com vistas a consolidar as informações existentes e unificar os procedimentos de controlo necessários ao uso do Sistema.
2005	Portaria nº 4 - Estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2009	Portaria nº 90 - Institui o Sistema do Cartão de Pagamento - SCP
2010	Instrução Normativa nº 2/2010 - Estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG

	<p>Portaria nº 7 - Altera a Portaria nº 4, de 7 de Julho de 2005, que estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>Portaria Normativa nº 27/2010 - Dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos inscritos no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF e os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, quando da utilização do SICAF, após sua reestruturação.</p>
2011	<p>InSTRUÇÃO Normativa nº 2 - Estabelece procedimentos para a operacionalização dos módulos e subsistemas que compõem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, para os órgãos da Presidência da República, Ministérios, Autarquias e Fundações que integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG, assim como para os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG. Definindo os seguintes módulos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Catálogo de Materiais – CATMAT; II. Catálogo de Serviços – CATSER; III. Subsistema de Divulgação de Compras - SIDEC. IV. Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET. V. Subsistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF VI. Subsistema de Preços Praticados – SISPP VII. Subsistema de Registro de Preços – SISRP VIII. Subsistema de Minuta de Empenho – SISME IX. Subsistema de Gestão de Contratos – SICON X. Subsistema de Comunicação – COMUNICA <p>InSTRUÇÃO Normativa nº 3 - Estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG</p>
2012	<p>InSTRUÇÃO Normativa nº 1 - Altera a InSTRUÇÃO Normativa nº 2, de 11 de Outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG</p> <p>Portaria nº 16 - Estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autónomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria.</p> <p>InSTRUÇÃO Normativa nº 5- Altera a InSTRUÇÃO Normativa nº 2, de 11 de Outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.</p> <p>Portaria nº 31- Altera a Portaria nº 16, de 27 de março de 2012, que estabelece procedimentos para adesão ao acesso e utilização do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, pelos órgãos e entidades da Administração Pública, não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, serviços sociais autónomos e entidades privadas sem fins lucrativos que atendam ao disposto nesta Portaria.</p>

2013	<p>Instrução Normativa nº 3 - Altera a Instrução Normativa nº 3, de 16 de Dezembro de 2011, que estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrónica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG</p> <p>Instrução Normativa nº 4/2013 - Altera a Instrução Normativa nº 2, de 11 de Outubro de 2010, que estabelece normas para o funcionamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG</p> <p>Instrução Normativa nº 5/2013 - Estabelece procedimentos para a operacionalização do Regime Diferenciado de Contratações Públcas – RDC, na forma eletrónica, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.581, de 11 de Outubro de 2011</p>
2014	<p>Instrução Normativa nº 1/2014 - Altera a Instrução Normativa nº 3, de 16 de Dezembro de 2011, que estabelece procedimentos para a operacionalização do pregão, na forma eletrónica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, bem como os órgãos e entidades que firmaram Termo de Adesão para utilizar o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG</p>

3.4. O TAMANHO DAS COMPRAS PÚBLICAS

A importância das compras governamentais para o mercado é clara na literatura, compondo, em média, 29% dos gastos governamentais nos países da OCDE (OECD, 2015) e de 10 a 20% do PIB dos países (Leipold, 2007). Contudo os estudos levantados pela OCDE, à exceção de um estudo de 2011, não apresentam os dados do governo brasileiro, o que deixa a dúvida do real impacto no mercado das compras governamentais no país. Em tal estudo a organização afirma que as estimativas conservadoras sugerem que o valor das compras governamentais no país gira em torno de 8,7% do PIB, contribuindo o Governo Federal com 1,6%, os Estaduais com 1,5%, os Municipais com 2,1% e as empresas públicas com 3,2%. Entretanto em tal estudo o cálculo não considera um item, as transferências sociais, que posteriormente a organização incluiu seguindo, assim o modelo do Eurostat.

Portanto, para a organização, compra governamental se refere a soma dos consumos intermédios (bens e serviços adquiridos pelos governos, para uso próprio, tais como serviços de tecnologia de informação, consultoria especializada, etc.), da formação bruta de capital fixo (aquisição de capital, como a construção de portos, hospitais e novas estradas) e das transferências sociais em espécie via produtores do mercado (bens e serviços produzidos por

empresas privadas, adquiridos pelo governo e fornecidos às famílias) (Ribeiro e Júnior, 2014), utilizando para tal cálculo as Estatísticas de Contas Nacionais da OCDE, baseadas nos Sistemas de Contas Nacionais (OECD, 2015).

Assim sendo, para a OCDE:

$$TCG = CI + FBCF + TSEPM$$

Tamanho das Compras Governamentais = Consumo Intermédio + Formação Bruta de Capital Fixo + Transferências sociais em espécie Produção Mercantil

O sistema de contas nacional brasileiro apresenta as contas por setor institucional via Contas Económicas Integradas – CEIs. Nelas a desagregação das contas, por operação, para cada setor é separada, estando representadas por siglas o tipo de operação, sendo elas: P – operações de bens e serviços; B – saldos; D – operações de distribuição; e K – ativos.

Nesse relatório temos os itens P.2 – Consumo intermediário, P.51 – Formação Bruta de Capital Fixo e D.63 – Transferências sociais em espécie, os quais a sua soma, dos valores constantes na CEI referente ao setor Administração Pública, resultariam no tamanho das compras governamentais.

Entretanto, ao compararmos as Contas Nacionais brasileiras com as Contas Nacionais portuguesas encontramos que as Transferências sociais ainda podem se separar em: D.631 - Transferências sociais em espécie – produção não mercantil (*Social transfers in kind – non-market production*) e D.632 - Transferências sociais em espécie - produção mercantil adquirida (*Social transfers in kind - purchased market production*). Portanto: $TCG = P.2 + P.51 + D.632$ e $D.63 = D.631+D.632$

Utilizando, assim, os dados de Portugal para aferir a veracidade da informação, verificamos o impacto do acréscimo das transferências sociais em espécie de produção não mercantil visto que a mesma, nos anos de 2007 a 2013, contabilizaram, para o caso português, 81% das transferências sociais em espécie, em média. **O Erro! A origem da referência não foi encontrada.** demonstra tais cálculos.

Quadro 3.4.1 - Tamanho das Compras Públicas em Portugal (em Milhões de Euros)

Tamanho das Compras Públicas - Dados OCDE - % PIB	10,67	11,41	12,65	13,33	11,45	10,21	9,74
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------

Ano	PIB	Consumo Intermédio - P.2 (1)	Formação Bruta de capital fixo - P.51G (2)	Transferênci as sociais em espécie - produção mercantil adquirida - D.632 (3)	Transferênci as sociais em espécie - produção não mercantil - D.631 (4)	Tamanho das Compras Públicas		Tamanho das Compras Públicas - % PIB	
						1+2+3	1+2+3+4	1+2+3	1+2+3+4
2007	175.467,70	9.492,90	5.644,70	3.591,90	15.632,10	18.729,50	34.361,50	10,67	19,58
2008	178.872,60	9.920,10	6.650,70	3.843,40	15.937,90	20.414,30	36.352,10	11,41	20,32
2009	175.448,20	10.834,00	7.205,50	4.151,40	16.727,10	22.190,80	38.918,00	12,65	22,18
2010	179.929,80	10.627,50	9.478,70	3.878,70	16.706,00	23.984,90	40.690,90	13,33	22,61
2011	176.166,60	10.645,00	6.139,50	3.388,80	15.432,60	20.173,20	35.605,80	11,45	20,21
2012	168.398,00	9.685,40	4.158,30	3.356,00	13.453,90	17.199,70	30.653,60	10,21	18,2
2013	170.269,30	9.611,30	3.701,10	3.264,80	14.151,90	16.577,20	30.729,10	9,74	18,05

Tendo em vista, portanto, a dificuldade de identificar pelas Contas Nacionais o tamanho das compras governamentais brasileiras, será utilizado o trabalho de Ribeiro e Júnior (2014). Nesse trabalho, os autores utilizam, ao invés do sistema da OCDE, os valores empenhados com base nos sistemas financeiros do país para os anos de 2006 a 2012.

Os estudiosos identificaram que a União é o maior contribuinte nas compras governamentais com 7,9%, seguido pelos municípios, com 3,5%, e finalizando com os estados, com 2,4%. Entretanto, dos 7,9% referentes a União, 6,4% são referentes às compras realizadas por empresas estatais independentes, que não recebem recursos financeiros do Tesouro Nacional, e por Instituições financeiras oficiais federais, sendo que as aquisições realizadas por essas não possuem a obrigatoriedade de serem realizadas via pregão, já que a legislação é referente à utilização da modalidade pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No estudo é levantada a problemática da realidade brasileira ser, portanto, diferente da dos países da OCDE, visto que nesses o gasto não se encontra mais concentrado nas mãos do governo central, e sim nos estados e municípios (55% em média). Outro ponto levantado pelos autores é que os gastos associados a custeio possuem uma maior participação na composição das compras governamentais, em média 69% dos gastos, no período analisado.

Se compararmos o resultado do estudo de Ribeiro e Júnior (2014) com a soma do Consumo Intermédio com a Formação Bruta de Capital Fixo e as Transferências Sociais em Espécie vemos uma diferença de, em média, 2,3%. Tal diferença se justifica, conforme dito acima, visto a não separação nas Contas Nacionais das transferências sociais em espécie via produtores de mercado das não mercantis. O Quadro 3.3 demonstra os valores apresentados.

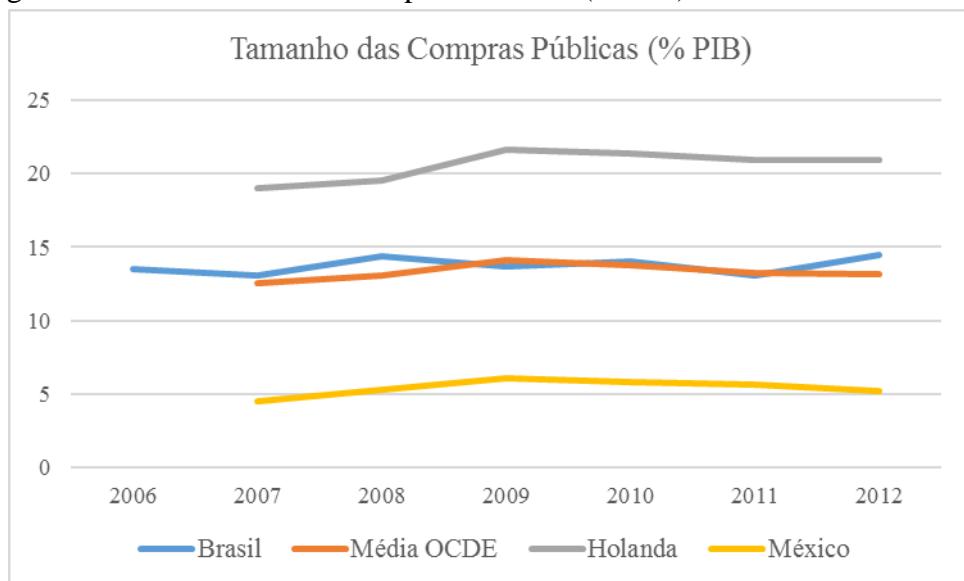
Quadro 0.3 - Tamanho das Compras Públicas (% PIB)

Ano	Consumos intermédios (1)	Formação Bruta de Capital Fixo (2)	Transferências Sociais em espécie (3)	1 + 2 + 3	Tamanho compras públicas (Ribeiro e Junior, 2014)
2006	7,0%	1,7%	6,5%	15,2%	13,5%
2007	6,8%	2,0%	6,9%	15,6%	13,0%
2008	6,9%	2,1%	7,1%	16,1%	14,4%
2009	6,7%	2,4%	7,2%	16,3%	13,7%
2010	6,9%	2,5%	7,7%	17,1%	14,0%
2011	5,4%	3,2%	7,5%	16,1%	13,1%
2012	5,3%	2,8%	7,7%	15,8%	14,5%
Média	6,4%	2,4%	7,2%	16,0%	13,8%

Utilizando, então, os valores obtidos pelos autores e os dados da OCDE, conseguimos obter a Figura 3.4.1 que confirma a afirmação de Ribeiro e Júnior (2014) de o país se enquadrar na média do tamanho das compras públicas. O gráfico demonstra os valores do Brasil, a média

da OCDE e os países com maior e menor tamanho das compras públicas na OCDE, a Holanda e o México, respectivamente.

Figura 3.4.1 - Tamanho das Compras Públicas (% PIB)



3.5. OS ACORDOS INTERNACIONAIS

A fim de comparar a ferramenta brasileira com as instruções das organizações internacionais é necessário saber quais organizações/instituições intergovernamentais/multilaterais o Brasil faz parte. O Brasil apesar de informar possuir todas as informações no *site* do Ministério das Relações Exteriores³ não procura fazê-la de forma a ser facilmente identificada pelo cidadão, como faz o governo português no sitio eletrónico do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tal falta de informação dificulta a confirmação de estar se considerando todas as organizações em que o país se encontra presente. Assim sendo serão descritas as organizações encontradas, entretanto não se pode considerar que foram utilizadas todas as organizações existentes.

No que se refere a bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs), o Brasil faz parte do Banco Mundial (BM), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) e do Novo Banco do Desenvolvimento (NBD).

Os BMDs procuram estimular a padronização de sistemas de compras governamentais eletrónicas visando a participação de empresas dos seus países membros nas licitações que

³ www.itamaraty.gov.br

utilizam fundos do Banco independentemente do país em que está sendo aplicado, assim sendo, com procedimentos padrões e requisitos mínimos para os sistemas, uma empresa estrangeira pode participar de licitações no país de forma simples e aberta.

Entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, o Banco Mundial possui um guia de referência para as compras governamentais eletrônicas (WB, 2011), já o AfDB, o BID e o NBD não possuem nenhum material específico sobre compras governamentais eletrônicas, parte disso porque há material construído em conjunto com outros BMDs que facilitam a padronização, a exemplo dos requisitos mínimos para aprovação de sistema de *e-tendering*⁴ lançado em 2009 e os requerimentos mínimos para pregão eletrônico⁵ lançado em 2005.

Tendo em vista essa ideia de padronização, em 2003 foi criado um grupo de trabalho sobre compras públicas eletrônicas, dentro da Harmonização dos Processos de Compras dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, havendo como participantes o Banco Asiático de Desenvolvimento (*Asian Development Bank – ADB*), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (*Inter-American Development Bank – IADB*) e o Banco Mundial (*World Bank – WB*). Esse grupo de trabalho era responsável pelo site www.mdb-egp.org, lançado em 2004, que possuía a finalidade de servir como ponto de entrada de todas as informações desenvolvidas pelo grupo, inclusivamente um kit de ferramentas, a fim de ajudar os países a planejar e desenvolver suas estratégias de compras públicas eletrônicas e alcançar os benefícios desta ferramenta. Entretanto, o site se encontra fora do ar, não possuindo notícia de possível regresso.

Além dessa iniciativa, esse grupo criou dez documentos entre os anos de 2004 a 2009, os quais se encontram disponíveis *online*, entre eles os requerimentos mínimos para pregão eletrônico e e-tendering citados acima, bem como um roteiro de evolução das compras governamentais eletrônicas, em 2004, e realizou uma pesquisa internacional sobre os sistemas de compras governamentais eletrônicas em 2007.

Já no que se refere a outros tipos de organizações internacionais, que não BMDs, o Brasil faz parte como membro, entre outras, da Organização Mundial do Comércio (OMC), da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Fundo Monetário Internacional (FMI), do

⁴ *e-Tendering Requirements for MDB Financed Procurement*

⁵ *e-reverse auctions guidelines for MDB Financed Procurement*

Mercosul, da Organização das Nações Unidas (ONU), da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O país faz parte, também, de organizações como parceiro chave, como é o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Dentre essas organizações, algumas possuem acordos multilaterais a respeito de compras governamentais, nomeadamente a Organização Mundial do Comércio e o Mercosul, visando, tal qual os BMDs com suas regulamentações, incentivar o comércio externo entre os países, especificamente na área das compras governamentais.

No caso da OMC, o Acordo sobre Compras Governamentais⁶ (GPA) procura criar uma estrutura comum para os países membros do acordo, a fim de que os investidores não tenham que se adequar as regras de cada país, estabelecendo regras de transparência e acesso aos mercados nacionais de compras públicas. Atualmente 42 países são signatários do GPA, o Brasil, entretanto, não faz parte do acordo.

No âmbito do Mercosul, o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai negociaram o Protocolo de Contratações Públicas, que procura assegurar tratamento igualitário aos bens, serviços e obras públicas fornecidos por provedores e prestadores dos membros do bloco. O acordo, de 2004, ainda não foi ratificado pelo Brasil.

Além desses acordos a ONU, por meio da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional⁷ (UNCITRAL), também divulga um Modelo de Lei sobre Compras Governamentais. Nesse modelo, de 2011, o pregão eletrônico consta como uma das modalidades de licitação, contudo não há referência de divulgação das informações em sistemas de informação.

Há, também o cenário de acordos bilaterais sobre compras governamentais. O Brasil só participa de um acordo, como Perú, que foi assinado em 2016.

Os acordos do Mercosul e o GPA, apesar de tratarem sobre o uso da tecnologia e sistemas informáticos para o fornecimento de informações e a possibilidade de execução de licitações de forma eletrônicas, não criam uma estrutura a ser seguido pelos seus países

⁶ Government Procurement Agreement

⁷ United Nations Commission on International Trade Law

membros, visto que seu papel é mais incentivar o comércio entre os países e nem tanto estimular o desenvolvimento da área de compras governamentais em si.

Com esse ideal há a ação de outras organizações, como a Rede Interamericana de Compras Governamentais (RICG), iniciativa apoiada pela OEA e o BID a fim de trocar experiencias entre os países americanos em busca do desenvolvimento das compras governamentais, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), bem como as Nações Unidas que abordam o tema em várias de suas redes, como a Rede das Administrações Públicas das Nações Unidas (UNPAN) e o Departamento das Nações Unidas de Assuntos Económicos e Sociais (UNDESA), que não possuem somente as compras governamentais como um foco mas também atuam nessa área.

As Nações Unidas realizaram reuniões de um grupo de peritos em 2011 as quais resultaram em um relatório o qual espera-se que finalize em um Guia de Conhecimento, visto que o grupo identificou que, melhor que crias orientações, já que os países em desenvolvimento tirariam menos proveito dessas, seria a ideia de um guia que reunisse as experiencias divulgadas pelos BMDs e pelas organizações internacionais. Nesse relatório os peritos afirmam que a Coreia, por meio do seu sistema KONEPS, tem sido visto como o país líder nas implementações de uma solução de compras governamentais eletrónicas totalmente integradas com outras operações do governo eletrónico, inclusivamente sistemas de gestão financeiras, registro de empresas e sistemas de impostos.

Ainda no que se refere ao relatório do grupo de peritos das Nações Unidas, o mesmo não informa sobre a existência do roteiro criado pelos BMDs em 2004, entretanto o mesmo afirma que as instruções realizadas pela ONU podem juntar as experiencias dos BMDs, da União Europeia, das redes regionais e da própria ONU, podendo assim se consolidar as informações existentes sobre as compras governamentais eletrónicas nos diferentes cenários em que elas são aplicadas.

3.6. A TRANSPARÊNCIA DAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS ELETRÓNICAS BRASILEIRAS COMPARADA

Conforme levantado no tópico anterior, as orientações internacionais existentes para a utilização das compras governamentais eletrónicas como uma ferramenta de ponta a ponta datam de 2004, contudo o grupo responsável por elas não manteve sua atuação, visto que um dos principais mecanismos desenvolvido por ele, o site www.mdb-egp.org, se encontra fora do ar e não foram emitidos novos documentos desde 2009.

A esperança para o desenvolvimento de um guia para a evolução e utilização das compras governamentais eletrónicas estaria na atuação do grupo de peritos reunidos pelas Nações Unidas, sendo que conforme levantado por eles uma boa forma de abordar tal assunto é demonstrando a ferramenta utilizada pelos países.

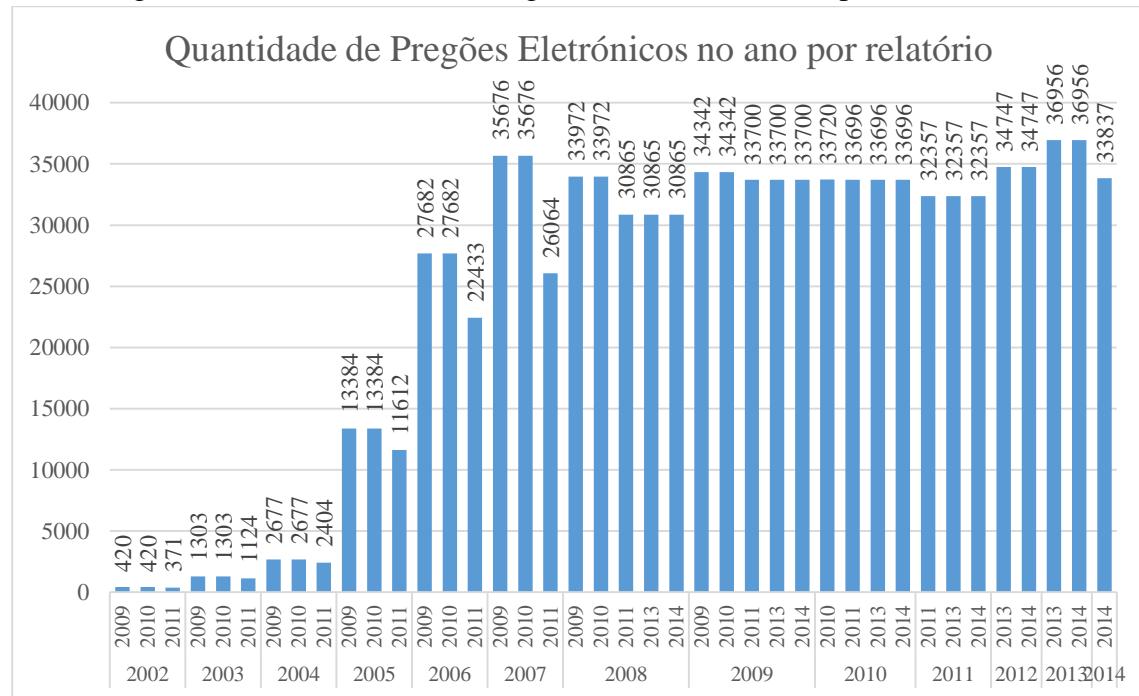
Assim sendo a fim de comparar a transparência gerada pelo COMPRASNET dos gastos públicos, serão comparados os sistemas: coreano, o KONEPS; chileno, o ChileCompra; georgiano, o *Georgian electronic Government Procurement* (Ge-GP) e uruguai, o Canal de Compras Públicas. A seleção de tais sistemas se justifica visto a liderança, ou a visibilidade dada nos últimos anos, dos sistemas, bem como a evolução dos países em índices internacionais de transparência e de governo eletrónico.

Para verificarmos a quantidade de licitações e os valores negociados utilizando o portal de compras do governo federal serão utilizados os relatórios emitidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O site disponibiliza, para consulta, relatórios realizados sobre os anos de 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014, abrangendo informações sobre as licitações dos anos de 2002 a 2014 e demonstram o volume de processos realizados pelo sitio, bem como o valor das licitações divulgadas e realizadas, e as dispensas e inexigibilidades de licitação nos anos de 2008 a 2014.

Contudo, alguns relatórios não apresentam informações coerentes com os relatórios anteriores. Nos dados apresentados para o ano de 2011, por exemplo, diferem-se a quantidade de licitações realizadas de 2002 a 2010 dos relatórios de 2009 e 2010, bem os valores licitados, e o relatório do ano de 2013, apesar de informar que apresenta os valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA para o ano, apresenta os mesmos valores dos apresentados no relatório do ano de 2011, bem como quantidades diferentes de licitações realizadas no ano de 2011. A Figura 3.2 demonstra as diferenças para a modalidade Pregão Eletrónico.

Serão utilizados, portanto, os relatórios de 2009, para os anos de 2002 a 2007, e de 2014, para os anos de 2008 a 2014. Para correção dos valores, esses serão considerados como possuindo data inicial o mês de dezembro do referido ano e data final o mês de Dezembro de 2015, tendo em vista que a finalidade principal da correção é uma verificação aproximada da evolução do crescimento dos gastos públicos nas modalidades licitatórias. Tal correção será realizada utilizando a Calculadora do Cidadão disponível no *site* do Banco Central do Brasil.

Figura 3.6.1 - Quantidade de Pregões Eletrônicos no ano por relatório



Ao que se refere as quantidades, o COMPRASNET possui uma média de aproximadamente 250.000 processos entre os anos de 2008 a 2014, sendo que o número vem diminuindo a cada ano. Vale levantar que, dessa quantidade, 85%, em média, se referem a dispensa e inexigibilidades. Entretanto as cotações eletrônicas, que devem ser utilizadas preferencialmente para a aquisição direta de bens de baixo custo, não são apresentadas nos relatórios, não se podendo levantar assim qual a participação da mesma nas aquisições do governo.

No que tange os procedimentos licitatórios, o pregão passou de 21% do total de procedimentos, em 2002, para 54% em 2005, época em que se tornou a modalidade de licitação preferencial para aquisição de bens e serviços comuns, e em 2014 atende por 94% dos procedimentos licitatórios dos órgãos utilizadores do SIASG. Quanto ao pregão eletrônico, este

passou de 2% dos procedimentos licitatórios, em 2002, a 36% em 2005 e em 2014 respondia por 94% dos procedimentos, ficando o pregão presencial somente com 0,4% nesse último ano.

Quadro 3.6.1 - Valores negociados no COMPRASNET (% PIB)

Ano	Concorrência	Concorrência Internacional	Convite	Tomada de Preços	Concurso	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Dispensa de Licitação	Inexigibilidade de Licitação	Total
2002	0,45%	0,12%	0,06%	0,09%	0,00%	0,01%	0,31%			1,04%
2003	0,19%	0,06%	0,04%	0,04%	0,00%	0,02%	0,18%			0,55%
2004	0,14%	0,17%	0,04%	0,05%	0,00%	0,05%	0,34%			0,80%
2005	0,16%	0,02%	0,02%	0,04%	0,00%	0,27%	0,75%			1,27%
2006	0,14%	0,00%	0,01%	0,03%	0,00%	0,80%	0,29%			1,28%
2007	0,07%	0,01%	0,01%	0,03%	0,00%	1,01%	0,14%			1,28%
2008	0,48%	0,01%	0,01%	0,04%	0,00%	1,12%	0,15%	0,79%	0,17%	2,76%
2009	0,67%	0,05%	0,00%	0,03%	0,00%	1,27%	0,06%	0,52%	0,34%	2,95%
2010	0,47%	0,04%	0,00%	0,02%	0,00%	1,09%	0,05%	0,44%	0,29%	2,41%
2011	0,20%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,79%	0,03%	0,24%	0,37%	1,65%
2012	0,35%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,92%	0,03%	0,38%	0,29%	2,00%
2013	0,12%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,96%	0,02%	0,22%	0,28%	1,61%
2014	0,05%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,75%	0,01%	0,20%	0,23%	1,25%

Com relação aos valores negociados no COMPRASNET dentre os procedimentos licitatórios a realidade é a mesma. O pregão passou de 31% em 2002, sendo 1% eletrônico e 30% presencial, a 81% em 2005, sendo somente 22% eletrônicos, e finalmente em 2014 o pregão eletrônico responde por 91% dos valores negociados na plataforma, estando o pregão presencial responsável por 1,5% e as outras modalidades de licitação por, somente, 7,5% dos valores. Contudo com relação ao valor total, as dispensas e inexigibilidades atendem a média de 33% dos valores contratados dentro do sistema entre os anos de 2008 a 2014 e o pregão eletrônico 51%. O Quadro 3.4 representa os valores realizados por modalidade de aquisição, nos anos de 2002 a 2014, em relação ao PIB.

Se comparados os valores finais aos apresentados nos relatórios, ou disponibilizados nos *sites*, dos sistemas de compras governamentais eletrônicas da Coreia, da Geórgia, do Chile e do Uruguai é possível verificar que os valores apresentados pelo sistema brasileiro estão bem abaixo do que o apresentado pelos países líderes. Em parte, conforme dito anteriormente, pelo sistema brasileiro ser utilizado, obrigatoriamente, por entidades da administração federal, e podendo ser adotada pelos outros níveis. Se o COMPRASNET fosse utilizado por todos os

níveis de governo, excluindo-se as empresas públicas independentes e as instituições financeiras, o valor das compras públicas eletrônicas no sistema poderia atingir, em teoria, até 7,4% do PIB (1,5% da União, 3,5% dos estados e 2,4% dos municípios).

Quadro 3.6.2 - Valores negociados no principal sistema de compras governamentais eletrônicas por país (% PIB)

Ano	País				
	Brasil	Chile	Coreia	Geórgia	Uruguai
2002	1,04%		-	-	
2003	0,55%		4,46%	-	
2004	0,80%		4,91%	-	
2005	1,27%		4,72%	-	
2006	1,28%		4,53%	-	
2007	1,28%		5,36%	-	
2008	2,76%		5,71%	-	
2009	2,95%	3,72%	7,47%	-	
2010	2,41%	3,05%	5,94%	0,12%	
2011	1,65%	3,19%	4,79%	9,62%	
2012	2,00%	3,63%	4,84%	7,92%	4,79%
2013	1,61%	3,43%	5,09%	9,10%	4,33%
2014	1,25%	3,66%		9,09%	2,84%
2015		4,24%		9,65%	3,33%

Os dados obtidos da Coreia são disponibilizados em relatórios anuais, sendo considerados os dados apresentados desde o lançamento do sistema. Já para o Chile, a Geórgia e o Uruguai são apresentados os dados disponibilizados no *site* dos sistemas de compras, sendo que para o Chile os dados são apresentados desde 2009, e não desde o lançamento do sistema em 2003, para a Geórgia os dados são referentes desde o lançamento do sistema em 2010, e para o Uruguai desde a fundação da Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE), em 2012, que culminou na atualização do site www.comprasestatales.gub.uy, que existia desde 2003.

Quando analisadas essas diferenças com índices internacionais é possível verificar o impacto de tais sistemas perante a visão de outros países e de especialistas, as Figuras Figura 3.3 - Índice de Governo Eletrônico da ONU

Figura 3.4 Índice de Percepção da Corrupção da Transparency InternationalFigura 3.3 e Figura 3.4 - Índice de Percepção da Corrupção da Transparency International

Figura 3.4 demonstram a variação.

No Índice de Governo Eletrônico da ONU, desde o lançamento do seu sistema de compras governamentais eletrônicas, a Geórgia vem conquistando posições, saindo de 100º colocado em 2010 para 56º em 2014. Tal crescimento tem sido atingido também no Índice de percepção da corrupção da Transparency International, sendo que o país subiu de 68º em 2010 para 48º em 2015.

Já para o líder mundial do governo eletrônico, a Coreia, saiu de 13º lugar em 2003 para o 1º nas últimas três pesquisas da ONU, e no que se refere a percepção da corrupção o país saiu de 50º em 2003 para 37º em 2015.

O Chile, que perdeu a posição de melhor qualificado da América do Sul nos dois índices para o Uruguai nas últimas pesquisas, saiu de 22º, em 2003, para 33º, em 2014, no índice da ONU, sendo o país que acompanhou o Brasil ao perder posições após a implementação do sistema, e de 20º em 2003 para 23º em 2015 no índice da Transparency International.

Já o Uruguai, atual líder da América Latina e Caribe, saiu do 33º, em 2003, para o 21º, em 2015, no índice de percepção da corrupção, e do 47º, em 2003, para 26º, em 2014, no índice de governo eletrônico.

O Brasil, em compensação, vem perdendo posições a cada ano. No Índice de Percepção da Corrupção, de 45º, em 2002, o país caiu para 76º em 2015, e no índice de governo eletrônico de 41º, em 2003, para 57º, em 2014.

Figura 3.6.3 - Índice de Governo Eletrônico da ONU

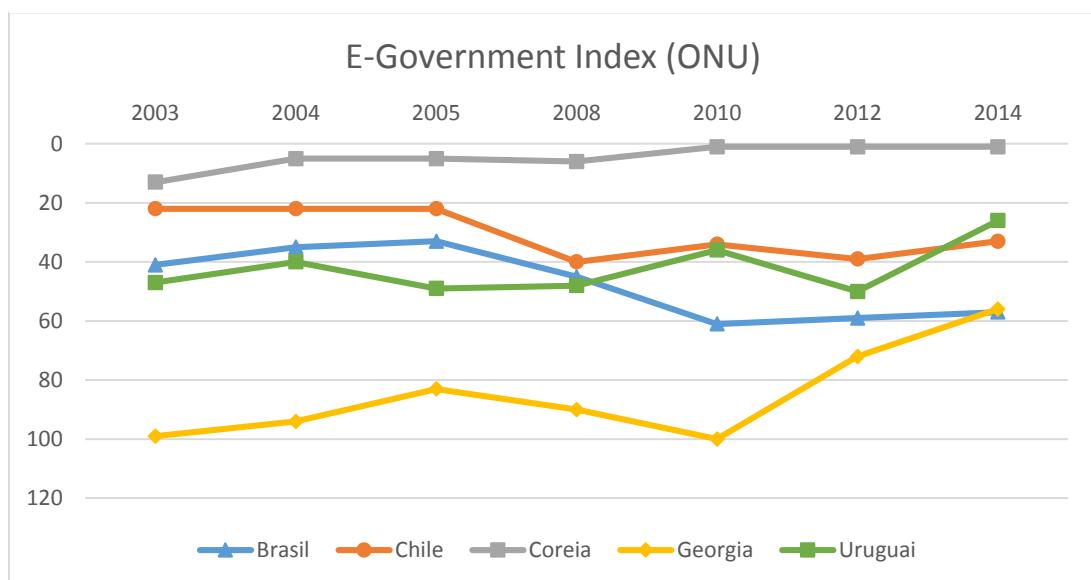
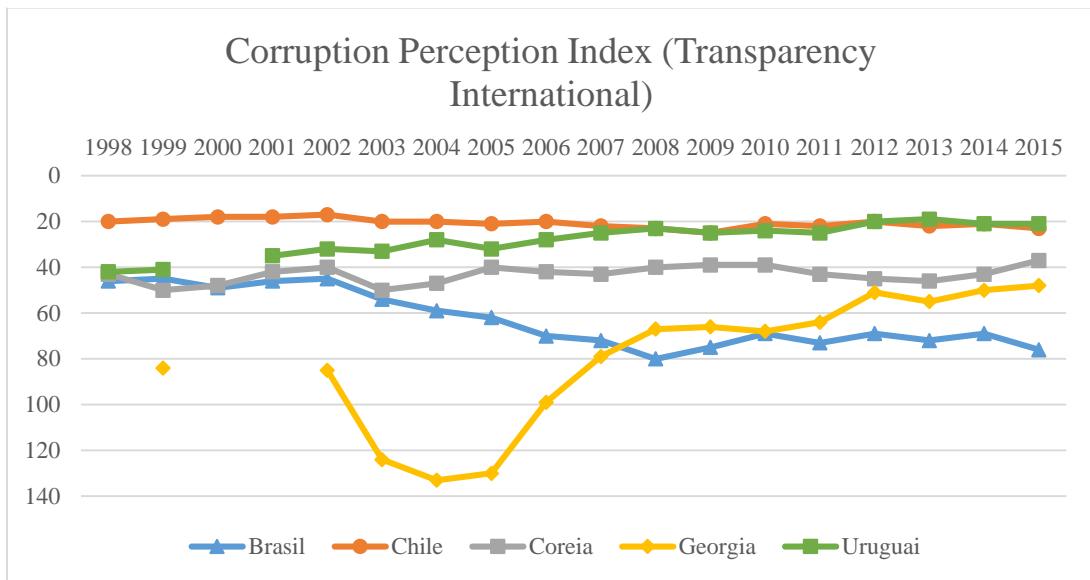


Figura 3.6.4 - Índice de Perceção da Corrupção da Transparency International



No que se referem as ferramentas utilizadas, o Chile, a Coreia e o Brasil responderam uma pesquisa, em 2014, para a OCDE a respeito das compras governamentais. A segunda parte dessa pesquisa se dedica as compras governamentais eletrónicas sendo que nela são identificadas quais funcionalidades são fornecidas pelos sistemas de *e-procurement*.

Nas perguntas pode-se identificar que o Brasil difere do Chile e da Coreia na falta da publicação do planeamento das compras governamentais, sendo que dentre os países da OCDE somente a Estónia, França, Luxemburgo, Holanda e a Eslováquia responderam que não possuíam tal funcionalidade.

No que se refere a divulgação das licitações, disponibilização dos documentos das mesmas, a submissão eletrónica de lances, a divulgação da adjudicação os três países informaram possuírem a ferramenta em uma central nacional.

Já no que tange ao *e-tendering* e *e-auction* percebe-se uma falta de definição no questionário, visto que, os três países afirmaram possuírem sistemas de *e-tendering* e não possuírem sistemas de *e-auction*. Entretanto, conforme abordado no capítulo anterior o *e-*

auction pode ser identificado como o denominado pregão eletrónico no Brasil, o que demonstra a confusão na definição dos termos.

Os três países, também, afirmaram possuírem um sistema de *e-ordering* em uma central nacional, contudo somente a Coreia respondeu possuir sistemas de *e-invoicing* e de *e-contract management*.

Cabe ressaltar que dentre as funcionalidades apresentadas pela Coreia, somente a divulgação dos planos de compras governamentais, dos avisos e documentos de licitação, e da adjudicação são obrigatórios em um sistema central de *e-procurement*.

CONCLUSÃO

As compras governamentais possuem, claramente, um grande impacto na economia dos países, sendo que no Brasil ela atinge uma média de, aproximadamente, 14% do PIB. Vale lembrar que desses valores, aproximadamente, 6% se referem as aquisições e contratações realizadas por empresas estatais, as quais se enquadram na sistemática de compras governamentais visto que são subordinadas à mesma legislação que as esferas governamentais, já que a Lei nº 8.666/93 abrange as entidades da Administração direta e indireta.

No que se refere as compras governamentais eletrónicas o Brasil tem evoluído desde meados dos anos 90, contudo os últimos anos trataram mais de reformas aos sistemas existentes do que de evolução das compras governamentais eletrónicas.

Enquanto outros países desenvolveram mercados eletrónicos, ou acordos quadros, onde uma entidade consolida as demandas para realização de um procedimento licitatório, o Brasil manteve foco na descentralização do orçamento, procurando desenvolver uma ferramenta, dentro da esfera federal, que permitisse a execução transparente das várias entidades e uma *accountability* centralizada em um único sistema.

Conforme apresentado no segundo capítulo, a transparência pode ser tempestiva ou retroativa, sendo que nas orientações internacionais se pede, ao menos, formas de transparência retroativa ao exigirem a publicação dos resultados das licitações e dos valores contratados, contudo desde 2002 o foco principal do governo brasileiro nas compras governamentais eletrónicas foi o desenvolvimento do pregão eletrónico, que procura trazer uma transparência tempestiva ao permitir aos *stakeholders* o acompanhamento de toda a negociação durante a execução do procedimento. Cabe lembrar que tal tipo de transparência afeta as ações dos participantes ao saberem que estão sob constante vigilância podendo impactar no tempo de realização do procedimento, mas impactando com certeza na diminuição da corrupção durante a execução da licitação.

Entretanto, essa transparência não atinge o potencial que possui devido a limitação da esfera governamental em que é obrigatória. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal não são obrigados a utilizarem a mesma ferramenta, o COMPRASNET, que o Governo Federal, apesar de serem obrigados a utilizar a modalidade de licitação. Outra grande adversidade é o

impacto das empresas estatais na economia brasileira, as quais, também, não possuem a obrigatoriedade de utilização do COMPRASNET.

No que se refere à transparência das compras públicas, o Brasil peca pela falta de uma ferramenta comum para todas unidades gestoras de recursos públicos, visto que não se pode falar que os valores contratados pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e empresas estatais não são transparentes, contudo os mesmos não são consolidados em uma única plataforma, o que dificulta a contratação em escala e diminui a competitividade. Tal descentralização também diminui o possível impacto das compras governamentais eletrónicas no combate à corrupção, corrobora com tal fato o escândalo nas corrupções de contratos da Petrobras entre os anos de 2004 e 2014.

Tal transparência por parte de empresas públicas, ou empresas que utilizem recursos públicos, se enquadram nos ideais de governança corporativa, ideais esses que foram transmitidos do setor privado ao setor público desde o desenvolvimento do NPM. Ressalta-se aqui a problemática de a transparência dos processos de transformação no setor privado poder impactar na eficiência das organizações, contudo lembramos da importância do interesse público na transparência, já que as ações de uma empresa pública afetam a economia do país.

Essa falta de evolução nas compras governamentais eletrónicas, colabora na recente perda de pontos perante avaliações internacionais que o Brasil vem sofrendo, como o índice de percepção da corrupção e o índice de governo eletrónico, contudo cabe ressaltar que um aumento na transparência, bem como escândalos na magnitude que estão ocorrendo, podem resultar em maior percepção da corrupção.

Em mais de 10 anos de execução do pregão eletrónico, pouca desmaterialização foi gerada, havendo ainda a necessidade de manutenção de documentos impressos e anexação a processos físicos. Pouca diferença na transparência também foi alcançada visto que a aumento que se verifica em 2008 está ligado a falta de dados dos anos anteriores e não a um aumento de valores negociados dentro do sistema. Quanto a eficiência o único ponto que pode se tocar na área que impacta na celeridade do processo de aquisição é a permissão em 2014, pela Instrução Normativa nº 05, da realização de consulta de preços por sítios *online*, visto que até essa data não havia instrução que permitisse a utilização de lojas online para consulta de preços. Já no

que se refere a competitividade e eficácia do sistema o presente trabalho não analisou critérios que pudessem trazer luz sobre esses impactos.

O Brasil vai, portanto, de forma devagar ao futuro das compras governamentais, sendo que outros países já conseguiram desenvolver uma maior transparência, no que se refere ao volume de gastos públicos, e melhores sistemas de governos eletrónicos nos últimos anos em um menor tempo de implantação. O país pode e deve analisar as experiências de outros países para desenvolver outras formas de compras governamentais eletrónicas, bem como formas de melhorar a execução das formas existentes.

BIBLIOGRAFIA

- Adão e Silva, Pedro (1997) “ Estado-Providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, 24/25, p. 37-59
- Allison, Grahan T. (2012) “Public and Private Management: Are They Fundamentally alike in All Unimportant Respects?”, em Jay M. Shafritz e Albert C. Hyde, *Public administration : classic readings*, [S.I], Wadsworth
- Andersen, Kim Viborg e Helle Zinner Henriksen (2006) “E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model”, *Government Information Quarterly*, 23, p.236-248
- Araújo, Joaquim Felipe (2013), “Da Nova Gestão Pública à Nova Governação Pública: pressões emergentes da fragmentação das estruturas da Administração Pública”, Hugo Consciência Silvestre e Joaquim Felipe Araújo (coord.), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora
- Arduini, Davide e Antonello Zanfei (2014) “An overview of scholarly research on public e-services? A meta-analysis of the literature”, *Telecommunications Policy*, 38, p. 476-495
- Baek, Chan Young (2015), “Building a successful e-procurement system in the United States: Lessons from the South Korean System”, *Public Contract Law Journal*, 44(4), p.755
- Birkinshaw, Patrick (2006) “Transparency as a Human Right” em Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Bordieu, Pierre (2013), “Lição de 18 de Janeiro de 1990”, *Sobre o Estado: Curso no Collège de France (1989-1992)*, Lisboa, Edições 70
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010), “Democracia, estado social e reforma gerencial”, *Revista de Administração e Empresas*, (Online), 50 (1), Disponível em B-on
- Brown, David (2005), “Electronic government and public administration”, *International Review of Administrative Sciences*, 71(2), p. 241-254
- Brugué, Quim e Josep Maria Vallés (2005), “New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance”, *Governance*, (Online), 18(2), Disponível em B-on
- Bruno, Giuseppe, Emilio Esposito e Michele Mastroianni (2009) “Evaluation of Public E-Procurement Services Accessibility: A Multicriteria Approach” em Thai, Khi V. (Ed.), *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, New York
- Carvalho, Elisabete, (s.a.), “Nova Gestão Pública: Procura-se Substituto”, *Interface Administração Pública*
- Costa, Frederico Lustosa da (2008), “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”, *Revista de Administração Pública*, 42(5), pg. 829-874
- Costa, António Aguiar, Amílcar Arantes e Luís Valadares Tavares (2013), “Evidence of the impacts of public e-procurement: The Portuguese experience”, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 19(4), p. 238-246
- Curado, J. M. (2005) *Estruturas de Governação*, Comunicação apresentada no Curso de Defesa Nacional 2006, Instituto de Defesa Nacional, Porto; disponível em <http://repository.sdum.uminho.pt/handle/1822/3703>, consultado em 11/02/2014
- Croom, Simon e Alistair Brandon-Jones (2009), “Key issues in e-procurement: Procurement implementation and operation in the public sector” em Thai, Khi V. (Ed.), *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, New York

- Dawes, Sharon S. (2008), "The evolution and continuing challenges of E-governance", *Public Administration Review*, 68, p. 586-S102
- De Boer, Luitzen, Jeroen Harink e Govert Heijboer (2002), "A conceptual model for assessing the impact of electronic procurement", *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 8(1), p. 25-33
- Denhardt, Robert B. e Janet Vinzant Denhardt (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering", *Public Administration Review*, (Online), 60 (6), Disponível em B-on
- DGE - Departamento do Governo Eletrônico (2007) *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviço*
- García-Sánchez, Isabel-María, Luís Rodríguez-Domínguez e José-Valeriano Frias-Aceituno (2013), "Evolutions in E-governance: Evidence from Spanish local governments", *Environmental Policy and Governance*, 23(5), p. 323-340
- Gerth, H. H. e C. Wright Mills (1963), *Ensaios de sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar Editora
- Goldkuhl, Göran e Anders Persson (2006) "Characteristics of Public E-services: Investigating the E-diamond Model", First International Pragmatic Web Conference, 21 a 23 de Setembro, Estugarda, Alemanha. Disponível em https://www.researchgate.net/profile/Anders_Persson7/publication/221331790_Characteristics_of_Public_E-services_Investigating_the_E-diamond_Model/links/556dc2a708aecccd7773e850b.pdf
- Groznik, Ales e Peter Trkman (2009) "Upstream supply chain management in e-government: The case of Slovenia", *Government Information Quarterly*, 26(3), p. 459-467
- Halachmi, Arie e Dorothea Greiling (2013), "Transparency, e-government and accountability: Some issues and considerations", *Public Performance & Management Review*, 36(4), p. 562-584
- Heald, David (2006a) "Varieties of transparency" em Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Heald, David (2006b) "Transparency as an Instrumental Value" em Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Heald, David (2012) "Why is transparency about public expenditure so elusive?", *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), p. 30-49
- Hood, Christopher (1991) "A public management for all seasons?", *Public Administration*, 69, p. 3-19
- Hood, Christopher (2006) "Transparency in Historical Perspective" em Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford, Oxford University Press
- IAPWG (Interagency Procurement Working Group) (2006), *Procurement Practitioner's Handbook (online)*, disponível em <https://www.ungm.org/Areas/Public/pph/index.html>
- Kardan, e Ahmad A. e Ayoob Sadeghiani (2011) "Is e-government a way to e-democracy? A longitudinal study of the Iranian situation", *Government Information Quarterly*, 20 (4), p.466-473
- Kjær, Anne Mette (2004), *Governance*, Cambridge, Policy
- Joseph, Rhoda C. (2013), "A structured analysis of e-government studies: Trends and opportunities", *Government Information Quarterly*, 30(4), p. 435-440
- Layne, K. & J. Lee (2001) "Developing full functional e-government: a four stage model", *Government Information Quarterly*, 18, p.122-136
- Leipold, Knut (2007), "Electronic Government Procurement (e-GP): Opportunities & Challenges", *Modern Law for Global Commerce*
- Löfstedt, U. (2005), "E-government – assessment of current research and some proposals for future direction", *International Journal of Public Information Systems*, 1(1)

- Lindgren, Ida e Gabriella Jansson (2013) "Electronic services in the public setor: A conceptual framework", *Government Information Quarterly*, 30, p. 163-172
- Margetts, Helen (2006), "Transparency and Digital Government", em Christopher Hood & David Heald (eds.) *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford, Oxford University Press
- Marche, S. and J.D. McNiven (2003), "E-Government and E-Governance: The Future Isn't What It Used To Be", *Canadian Journal of Administrative Sciences*, 20(1), pp. 74—8
- Majone, Giandomenico (1997) "From Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of changes in the mode of governance", *Journal of Public Policy*, 17(2), p. 139-167
- MDBs (Multilateral Development Banks) (2004a), *Authentication & Digital Signatures in E-Law and Security* (online), Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/09/03/000442464_20140903153823/Rendered/PDF/903070WP0Authe00Box385310B00PUBLIC0.pdf
- MDBs (2004b), *Strategic Electronic Government Procurement, Standards Framework*, Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGYIES/Resources/eGPStandards_0.pdf
- MDB (2004c) Strategic Electronic Government Procurement, Strategic Planning Guide. Disponível em: <http://www.adbi.org/files/2005.06.20.cpp.egp.strategic.planning.pdf>
- MDB (2004d), *Strategic Electronic Government Procurement, Strategic Overview: An Introduction for Executives*, Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGYIES/Resources/StrategicOverview.pdf>
- MDB (2004e), *Strategic Electronic Government Procurement, Roadmap*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGYIES/Resources/eGPRoadMap.pdf>
- MDB (2005a) *Buyer and Supplier Activation Guide, Electronic Government Procurement*, Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGYIES/Resources/BuyerSupplierActivation.pdf>
- MDB (2005b), *e-Reverse Auction Requirements for MDB Financed Procurement*. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGYIES/Resources/e-reverse_auction-requirements.pdf
- MDB (2007a), *E-GP Functional Specifications*
- MDB (2007b), *International Survey of e-Procurement Systems*. Curtin University. Research funded by ADB.
- MDB (2009), *e-Tendering Requirements for MDB Financed Procurement*
- Medeiros, Paulo Henrique Ramos e Tomás de Aquino Guimarães (2006), "A institucionalização do governo eletrônico no Brasil", *RAE - Revista de Administração da Empresa*, 46(4), p. 66-78
- Meijer, Albert (2009), "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), p.255-269
- Meijer, Albert e Victor Bekkers (2015), "A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field", *Government Information Quarterly*, 32(3), p.237-245
- Mozzicafreddo, Juan (2010), "O papel do Estado na Sociedade", Antônio José Telo, Antônio Martins da Cruz e Antônio Vitorino (coord.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Editora Prefácio/IDN

- Mulgan, Geoff (2005) “Moldar de novo o Estado e a sua Relação com os Cidadãos: o potencial das tecnologias de comunicação e informação no curto, médio e longo prazo” em Castells, Manuel e Gustavo Cardoso (org.) *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda
- Nam, Taewoo (2014), “Determining the type of e-government use”, *Government Information Quarterly*, 31(2), p. 211-220
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2000), *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2011), *Avaliação da Integridade no Brasil da OCDE: A Gestão de Riscos para uma Administração Pública mais Transparente e Ética*
- OECD (2015), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris
- Offe, Claus (1996) “Democracy Against the Welfare State?”, *Modernity and the Estate: East, West*, Cambridge, Polity Press
- Osborne, Stephen P. (2006) “The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?” em Stephen P. Osborne (eds.) *New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, New York, Routledge
- Pierre, Jon e B. Guy Peter (2000), *Governance, politics and the state*, New York, St. Martin’s Press
- Pierson, Christopher (2011) “Modern States”, *The Modern State*, New York, Routledge
- Pollitt, Christopher (2011) “Mainstreaming technological change in the study of public management”, *Public Policy and Administration*, 26(4), p. 377-397
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform*, Oxford, Oxford University Press
- Rao, Velamal Ranga (2011) “Collaborative Government to Employee (G2E): Issues and Challenges to E-Government”, *Journal of E-Governance*, 34 (4) (2011), pp. 214–229
- Rhodes, R. A. W. (1996) “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), “As Relações entre o Poder Político e os Funcionários” (online), Comunicação apresentada nos Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais, Lisboa, 21 de Junho de 2001, consultado em 15.01.2015, Disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2908/1/relacoes%20entre%20pp.doc>
- Rocha, J. A. Oliveira (2014) *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA Editora
- Rousseau, Jean-Jacques (2002), *Do contrato social* (online) Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobebook/contratosocial.pdf>, Visitado em: 24/02/16
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, *Revista de Administração Pública*, (Online), 43(2), Disponível em B-on
- Stabile, Max (2012), “Democracia Eletrónica para quem?: Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados”, Disponível em <http://bd.camara.leg.br>
- Strayer, Joseph R. (1986), *As Origens Medievais do Estado Moderno*, Lisboa, Gradiva
- Thomas, Craig W. (1998), “Maintaining and restoring public trust in government agencies and their employees”, *Administration & Society*, 30(2), p. 166-193
- Tolbert, Caroline J. e Karem Mossberger (2006), “The effects of e-government on trust and confidence in government”, *Public Administration Review*, 66, p. 354-369

- Tridapalli, Juarez Paulo, Elton Fernandes e Waltair Vieira Machado (2011), “Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil”, *Revista de Administração Pública*, 45(2), p. 401-433
- United Nations (2014), United Nations E-government survey 2014: E-government for the future we want, New York, United Nations
- Vaidya, Kishor, uy C. Callender e A.S.M. Sajeev (2009), “Facilitators of Public e-procurement: Lessons Learned from the U.K., U.S., and Australian Initiatives, em Thai, Khi V. (Ed.), *International Handbook of Public Procurement*, CRC Press, New York
- Weber, Max (1978), *Economy and society : an outline of interpretive sociology*, Guenther Roth e Claus Wittich (ed.) Berkeley, University of California Press
- Weber, Max (2001), A ética protestante e o espírito do capitalismo, São Paulo, Pioneira
- Weber, Max (S.A.), “Politics as a vocation” (online), disponível em <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/ethos/Weber-vocation.pdf>
- WB (World Bank) (2004), *Brazil: Country Procurement Assessment Report*
- WB (2009), *E-GP – Implementations: A review of business models and approaches*
- WB (2011), *e-Procurement Reference Guide*
- Yildiz, Mete (2007) “E-government research: Reviewing the literature, limitations and ways forward”, *Government Information Quarterly*, 24 (3), p.646-665
- Zittei, Marcus Vinicius Moreira e Francisco Carlos Fernandes (2015) “E-Serviços no governo eletrónico: Análise Bibliométrica de Artigos Internacionais”, *Future Studies Research Journal*, 7(2), p.43-62
- Zuccolotto, Robson, Marco Antonio Carvalho Teixeira e Edson Luiz Riccio (2015) “Transparência: repositionando o debate”, *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), p. 137-158

FONTES

Decreto Nº 1.094, de 23 de Março de 1994.
Instrução Normativa Mare-Gm Nº 5, de 21 de Julho de 1995
Instrução Normativa Nº 03, de 20 de Fevereiro de 1997
Instrução Normativa Mare Nº 8, de 04 de Dezembro de 1998
Instrução Normativa Seap Nº 03, de 31 de Março de 1999
Instrução Normativa Seap Nº 04, de 08 de Abril de 1999
Decreto Nº 3.722, de 9 de Janeiro de 2001
Portaria Nº 306, de 13 de Dezembro de 2001
Instrução Normativa Nº 01 , de 08 de Agosto de 2002.
Decreto Nº 4.485, de 25 de Novembro de 2002
Portaria Normativa Nº 4, de 19 de Dezembro De 2002
Portaria Nº 4 , de 7 de Julho de 2005.
Portaria Nº 90, de 24 de Abril de 2009
Portaria Nº 7, de 21 de Junho de 2010
Instrução Normativa Nº 2, de 11 de Outubro de 2010
Portaria Normativa Nº 27, de 10 de Novembro de 2010
Instrução Normativa Nº 2, de 16 de Agosto de 2011.
Instrução Normativa Nº 3, de 16 de Dezembro de 2011.
Instrução Normativa Nº 1, de 10 de Fevereiro de 2012.
Portaria Nº 16 , de 27 de Março de 2012
Instrução Normativa Nº 5, de 18 de Junho de 2012.
Portaria Nº 31, de 18 de Junho de 2012
Instrução Normativa Nº 3, de 4 de Outubro de 2013.
Instrução Normativa Nº 4, de 15 de Outubro de 2013.
Instrução Normativa Nº 5, de 7 de Novembro de 2013.
Instrução Normativa Nº 1, de 26 de Março de 2014.

CURRICULUM VITAE

INFORMAÇÃO PESSOAL

Tiago Moreira Borges

 Rua 30, 458, Centro, 38300-084 Ituiutaba-MG (Brasil)

 tiagomoreiraborges@gmail.com

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

31/05/2012–18/09/2014

Coordenador de Licitação, Contratos e Compras

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro – Campus Ituiutaba, Ituiutaba-MG (Brasil)
www.iftm.edu.br

- Planejar, normatizar, supervisionar e executar as atividades relacionadas à aquisição compartilhada de bens, serviços e obras do IFTM;
- Padronizar as minutas dos contratos e de editais de licitação, bem como os termos aditivos e instrumentos congêneres;
- Acompanhar, supervisionar e avaliar a execução das licitações, compras e dos contratos firmados pelo IFTM;
- Realizar as licitações públicas e a execução de todas as atividades necessárias para formalização, acompanhamento e alteração de contratos do Órgão, quando designada;
- Realizar as licitações públicas do Órgão;
- Executar as atividades necessárias à tramitação e formalização de instrumentos contratuais da Órgão;
- Manter arquivo atualizado dos documentos relativos ao controle e acompanhamento dos instrumentos contratuais do Órgão;
- Efetuar a publicação dos instrumentos legais da Órgão

14/03/2011–Presente

Assistente em Administração

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Campus Ituiutaba, Ituiutaba-MG (Brasil)
www.iftm.edu.br

Tratar documentos: Registrar a entrada e saída de documentos; triar, conferir e distribuir documentos; verificar documentos conforme normas; conferir notas fiscais e faturas de pagamentos; identificar irregularidades nos documentos; conferir cálculos; submeter pareceres para apreciação da chefia; classificar documentos, segundo critérios pré-estabelecidos; arquivar documentos conforme procedimentos.

Preparar relatórios, formulários e planilhas: Coletar dados; elaborar planilhas de cálculos; confeccionar organogramas, fluxogramas e

cronogramas; efetuar cálculos; elaborar correspondência; dar apoio operacional para elaboração de manuais técnicos.

Acompanhar processos administrativos: Verificar prazos estabelecidos; localizar processos; encaminhar protocolos internos; atualizar cadastro; convalidar publicação de atos; expedir ofícios e memorandos.

Atender usuários no local ou à distância: Fornecer informações; identificar natureza das solicitações dos usuários; atender fornecedores.

Dar suporte administrativo e técnico na área de recursos humanos: Executar procedimentos de recrutamento e seleção; dar suporte administrativo à área de treinamento e desenvolvimento; orientar servidores sobre direitos e deveres; controlar freqüência e deslocamentos dos servidores; atuar na elaboração da folha de pagamento; controlar recepção e distribuição de benefícios; atualizar dados dos servidores.

Dar suporte administrativo e técnico na área de materiais, patrimônio e logística: Controlar material de expediente; levantar a necessidade de material; requisitar materiais; solicitar compra de material; conferir material solicitado; providenciar devolução de material fora de especificação; distribuir material de expediente; controlar expedição de malotes e recebimentos; controlar execução de serviços gerais (limpeza, transporte, vigilância); pesquisar preços.

Dar suporte administrativo e técnico na área orçamentária e financeira: Preparar minutas de contratos e convênios; digitar notas de lançamentos contábeis; efetuar cálculos; emitir cartas convite e editais nos processos de compras e serviços.

Participar da elaboração de projetos referentes à melhoria dos serviços da instituição.

Coletar dados; elaborar planilhas de cálculos; confeccionar organogramas, fluxogramas e cronogramas; atualizar dados para a elaboração de planos e projetos.

Secretariar reuniões e outros eventos:

Redigir documentos utilizando redação oficial.

Digitar documentos.

Utilizar recursos de informática.

Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional.

18/12/2007–15/12/2009	Auxiliar Administrativo WBS Pinturas e Revestimentos Anticorrosivos LTDA, Quirinópolis-GO (Brasil) Comunicação entre empresa e empresa em que o serviço era prestado; Controle dos funcionários que trabalhavam no canteiro de obra de Quirinópolis – GO; Emissão da medição de serviço efetuado mensal;
-----------------------	--

Controle do almoxarifado.

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

01/2006–05/12/2009

Nível 6 QRQ

Universidade Estadual de Goiás, Quirinópolis - GO (Brasil)

Forma o Matemático Licenciado, com o foco principal para o exercício do magistério no Ensino Fundamental e Médio, capaz de desenvolver competências para a análise e uso de tecnologias e metodologias variadas, aliadas à investigação científica e à redinamização do ensino de matemática.

Apesar do Licenciado em Matemática ter um vasto campo de atuação profissional, esta se dará mais especificamente no magistério público e privado. Desta forma, o Educador em Matemática deve ter uma visão abrangente do seu papel social imbuído de rigor científico para, assim, poder exercer com liderança e respeito às atividades inerentes a sua formação.

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna português

Outras línguas inglês	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
	B1	B2	B1	B1	B1

Níveis: A1 e A2: Utilizador básico - B1 e B2: Utilizador independente - C1 e C2: Utilizador avançado

Competências de comunicação Boa capacidade de comunicação e interlocução adquiridas através da experiência profissional enquanto Coordenador de Licitação, Contratos e Compras

Competências de organização Boa capacidade de liderança (já tendo sido responsável por 20 pessoas enquanto auxiliar administrativo)

Competência digital

AUTOAVALIAÇÃO

Processamento de informação	Comunicação	Criação de conteúdos	Segurança	Resolução de problemas
-----------------------------	-------------	----------------------	-----------	------------------------

o				
	Utilizador avançado	Utilizador independente	Utilizador independente	Utilizador independente
				Utilizador básico

Competências digitais - Grelha de auto-avaliação

Bom domínio do software Microsoft Office

Bom domínio do software Microsoft Windows XP, 7, 8.

Fácil aprendizagem na área