



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Compras Públicas Brasileiras: Comércio Eletrônico

Simão Luiz Kovalski

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

Orientadora:
Mestre Maria Pereira, Dirigente (Especialista)
Instituto Nacional de Administração - INA

Outubro, 2011

Agradecimentos

A Deus, pela saúde e pela linda família que me proporcionou; por Ele ter me incentivado e encorajado a sempre seguir em frente e a superar os obstáculos do dia-a-dia. Em especial, agradeço também a minha linda esposa Elisa, e, a vida do Pedro Simão, filho lindo e abençoado que Ele nos deu.

Aos meus Pais e Irmãos, pela torcida e constantes orações para que Deus continuasse me protegendo e me abençoando com muita saúde, força e persistência.

Ao Professor Juan Mozzicafreddo, pelos ensinamentos, orientações, paciência e voto de confiança; por acreditar que eu conseguiria concluir mais essa etapa do Mestrado em Administração Pública.

A Colega Carolina Beguelli, pelo apoio nas discussões sobre a evolução da Administração Pública brasileira.

Aos Colegas das Diretorias de Governo e de Apoio aos Negócios e Operações do Banco do Brasil, pelo acesso as informações do Portal Licitações-e.

Ao Cleber Bueno, pelo apoio nas discussões sobre o Portal Comprasnet.

A todos os amigos, colegas e pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a viabilização do presente trabalho; o qual demandou muita paciência, esforço, dedicação, renúncia e, em muitas vezes, abdicação do tempo de convívio com a família e com os amigos.

A todos, o meu muito obrigado.

Resumo

O Presente trabalho de dissertação contextualiza a evolução e as reformas da administração pública, passando pelos novos conceitos e modelos, como a New Public Management (Nova Gestão Pública), baseada nas orientações gestionárias das organizações privadas e o New Public Service (Nova Administração Pública), orientada nas transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração Weberiano dos Estados democráticos europeus. Também são abordados os conceitos de Governança e Accountability, que reforçam as formas democráticas de relacionamento, entre o Estado e a sociedade, principalmente em países recém saídos de longos períodos de ditaduras, como o Brasil. Em seguida, contextualiza-se o Governo Eletrônico, passando pelas iniciativas que contribuíram para a origem da Sociedade da Informação; com destaque para as Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs, nos avanços do governo e comércio eletrônicos. O foco do trabalho está na análise da legislação brasileira de compras públicas, no tocante a regulamentação do pregão eletrônico, cuja implantação permitiu, ao Governo Federal, criar um sistema de Comércio Eletrônico visando à realização de compras públicas. Por fim, os estudos são summarizados com uma análise comparativa dos dois maiores portais de compras públicas: o “Comprasnet” do Governo Federal e o “Licitações-e” do Banco do Brasil, onde estão elencados os históricos, quantidades de usuários, volumes negociados, modelos de receitas e custos, certificações e reconhecimentos recebidos e, em última análise, a existência ou não de maior transparência e redução de custos para a administração pública na utilização de um portal integrado de compras públicas.

Palavras-Chave

Estado, Gestão Pública, Administração Pública, Reformas Administrativas, Políticas Públicas, Governança, Accountability, Tecnologia da Informação e Comunicação, Sociedade da Informação, Governo Eletrônico, Comércio Eletrônico, Compras Públicas, Pregão Eletrônico, Comprasnet e Licitações-e.

Abstract

The Present dissertation contextualizes the evolution and reform of public administration, through the new concepts and models such as the New Public Management, based on the main guide of private organizations and New Public Service, focused on changes in professional management and institutional organization of the Weberian model of European States' administration and democracy. There is also a following description about concepts in government and accountability to strengthen the democratic forms of relationship between state and society, especially in countries which are increasing after a long period of dictatorships, such as Brazil. Moreover, "e-government" is then contextualized through the initiatives that contributed to the origin of the information society with emphasis on Information and Communication Technologies – ICTs - in advancing electronic government and electronic trading. The focus of the work is an analysis in Brazilian laws for public bids, concerning the electronic trading's regulations, which allowed the Federal Government to implement a system of electronic commerce, in order to conduct bids. To summarize, there will be a comparative analysis of the two major public "e-commerces", such as: "Comprasnet", from the Federal Government Bids, and the "licitações-e" from Banco do Brasil. Both of them bring the main methods of bidding, the amount of users, the trading volumes, and the revenue models. They also aim to analysis about the existence or not of greater transparency and lower costs for public administration in the use of an integrated portal for public electronic trading.

Keywords

State, Public Management, Public Administration, Administrative Reforms, Public Policy, Governance, Accountability, Information and Communication Technology, Information Society, Electronic Government, Electronic Commerce, Public Procurement, Electronic Trading, Comprasnet e Licitações-e.

Índice

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA ADMNISTRATIVA.....	03
1 Estado – conceito, origem e funções.....	03
2 Administração Pública	08
3 Reformas Administrativas.....	09
3.1 Nova Gestão Pública (<i>New Public Management</i>)	11
3.2 Nova Administração Pública (<i>New Public Service</i>)	13
4 Governança.....	16
5 Accountability	18
6 Evolução da Administração Pública Brasileira.....	21
6.1 Desafios da Gestão Pública no Mundo Contemporâneo	27
CAPÍTULO II TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, GOVERNO ELETRÔNICO E COMÉRCIO ELETRÔNICO	29
1 Tecnológico da Informação e Comunicação - TIC	30
2 Sociedade da Informação.....	34
3 Governo Eletrônico.....	38
4 Influências das TICs no Brasil	44
4.1 Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs no Brasil.....	45
4.2 Sociedade da Informação no Brasil	45
4.3 Governo Eletrônico no Brasil	47
5 Classificação dos Países no Governo Eletrônico.....	52
6 Comércio Eletrônico	56
CAPÍTULO III PROBLEMA, METODOLOGIA, ITENS DE AVALIAÇÃO, LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE COMPRAS PÚBLICAS – PREGÃO ELETRÔNICO, COMPRASNET, LICITAÇÕES-E, ANÁLISES DOS PORTAIS E DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS	59
1 Problema.....	59
1.1 Pergunta de partida	59
1.2 Objetivo	59
1.3 Justificativa.....	59
1.4 Limitação.....	59

2 Metodologia.....	59
2.1 Questionários	60
2.2 Questionário a ser respondido pelos dirigentes dos Portais	60
2.3 Questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelas áreas de compras de empresas públicas	61
2.4 Questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelas áreas de vendas de empresas fornecedoras.....	61
3 Itens de avaliação dos Portais.....	61
4 Legislação Brasileira sobre Compras Públicas - Pregão Eletrônico.....	62
4.1 Vantagens na utilização do Pregão Eletrônico.....	65
4.1.1 Vantagens para os Compradores	65
4.1.2 Vantagens para os Fornecedores.....	66
4.1.3 Vantagens para a Sociedade em Geral.....	66
5 Portal Comprasnet	67
5.1 Itens passíveis de negociação.....	68
5.2 Forma de participação (acesso) e conteúdo disponibilizado.....	68
5.3 Modelos de custos e receitas	70
5.4 Quantidade de usuários	70
5.5 Volume negociado.....	70
5.6 Itens de segurança.....	72
5.7 Banco de preços	72
5.8 Auxilio on line	72
5.9 Certificações e reconhecimentos.....	72
5.10 Estrutura de manutenção do Portal	73
5.11 Outras informações	73
6 Portal Licitações-e	74
6.1 Itens passíveis de negociação.....	75
6.2 Forma de participação (acesso) e conteúdo disponibilizado.....	75
6.3 Modelos de custos e receitas	76
6.4 Quantidade de usuários	77
6.5 Volume negociado.....	77
6.6 Itens de segurança.....	78

6.7 Banco de preços	78
6.8 Auxilio on line	78
6.9 Certificações e reconhecimentos	78
6.10 Estrutura de manutenção do Portal	79
6.10 Outras informações	79
7 Análise comparativa dos portais Comprasnet e Licitações-e	79
8 Análise das respostas aos questionários aplicados nas entrevistas	82
8.1 Primeiro bloco – questionário aplicado com dirigentes dos Portais.....	82
8.2 Segundo bloco – questionário aplicado com compradores dos Portais	84
8.3 Terceiro bloco – questionário aplicado com fornecedores dos Portais	87
CONCLUSÃO	89
FONTES (Legislação brasileira e Internet)	93
BIBLIOGRAFIA	95
ANEXOS (A e B)	
CV	

Índice de Quadros

QUADRO 1.1 Modelos de Estado e Gestão Pública	08
QUADRO 1.2 Modelos de Reformas	15
QUADRO 1.3 Modelos de Reformas e Gestão Pública Brasileira	27
QUADRO 2.1 Principais características do paradigma fordista e o paradigma das TICs	31
QUADRO 2.2 Evolução Tecnológica – Evolução das Expectativas	33
QUADRO 2.3 Oportunidades geradas para a Sociedade na aplicação das TICs	37
QUADRO 2.4 Algumas definições de Governo Eletrônico.....	38
QUADRO 2.5 Abordagens e domínios da Governança e da Administração Pública	41
QUADRO 2.6 Algumas ações que incentivaram o Governo Eletrônico Brasileiro.....	50
QUADRO 2.7 Ranking com a posição dos países no Governo Eletrônico 2001-2008.....	54
QUADRO 3.1 Histórico de usuários – Comprasnet 2006-2010.....	70
QUADRO 3.2 Transações e volume de negócios – Comprasnet 2006-2010.....	71
QUADRO 3.3 Histórico de usuários – Licitações-e 2006-2010	77
QUADRO 3.4 Transações e volume de negócios – Licitações-e 2006-2010	77
QUADRO 3.5 Análise comparativa dos portais Comprasnet e Licitações-e.....	80
QUADRO 3.6 Avaliação do Comprasnet pelo BIRD 2006	81

índice de Figuras

FIGURA 2.1 Rede crescente de sistemas tecnológicos.....	31
FIGURA 2.2 Modelo de Ação em “silos” e “redes”.....	42

Glossário de Siglas

ASIS	American Society for Information Science
BB	Banco do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
B2B	Business-to-business
B2C	Business-to-consumer
B2G	Business to Government ou negócios entre empresas e governo
CATMAT	Catalogação de Materiais e Serviços
CATSERV	Catalogação de Serviços
C2B	Consumidor-a-empresas
C2C	Consumidor-a-consumidor
CCT	Conselho Nacional de Ciências e Tecnologia
CEGE	Comitê Executivo do Governo Eletrônico
COMESTRA	Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
eGQ	e-Government
EUA	Estados Unidos da América
E-Ping	Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico
G2C	Governo para cidadão
G2G	Governo para Governo
GTTI	Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação
ICP	Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira
IJEGR	International Journal Of Electronic Government Research
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
JEG	Journal of EGovernment
LSI	Integração em larga escala
MCT	Ministério de Ciências e Tecnologia
MPO	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NPM	New Public Management
NPS	New Public Service
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas

PCs	Computadores pessoais
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
RAP	Revista de Administração Pública
SBTVD	Sistema Brasileiro de Televisão Digital
SBTVD-T	Sistema Brasileiro de Televisão Digital Terrestre
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SGDB	Sistema de Gestão de Base de Dados
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SICON	Sistema de Contratações
SIDEC	Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras
SISRP	Sistema de Registro de Preços
SISG	Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática
SISPP	Sistema de Preços Praticados
SITA	Redes setoriais
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
SMS	Short Message Service
SWIFT	Operações interbancárias
TICs	Tecnologias da Informação e Comunicação
UNESCO	United Nations Education Science and Culture Organization

Introdução

A evolução da administração pública está intensamente ligada à evolução do Estado (Mozzicafreddo, 2001), influenciando-se reciprocamente. Estudar a evolução da administração implica compreender, ainda que de forma holística, a evolução do Estado (Ferras, 2008), pois não é possível entender a evolução da administração pública sem considerar a reformulação das próprias funções do Estado.

A administração pública tem matriz organizativa no modelo burocrático de Max Weber, Fayol e Taylor, desenvolvida no século XIX e regida pelos princípios de (i) especialização funcional e qualificação dos serviços; (ii) sistema de autoridades hierarquizado, constituído por posições com competências decisórias e de controle, formalmente atribuídas; (iii) sistemas de regras e procedimentos impessoais que garantem imparcialidade dos atos e decisões e a neutralidade na aplicação da lei (Pereira, 2009a).

As constantes transformações sociais, o contínuo processo de inovação tecnológica, as modificações ocorridas no cenário econômico, a partir do processo de globalização e as crescentes exigências de parte da sociedade na busca de maior transparência, colocaram em xeque o modelo burocrático tradicional, que se tornou incapaz de solucionar os problemas e dar atendimento às demandas sociais e econômicas. Diante disso, os governos foram obrigados a buscar novas alternativas de gestão para o modelo burocrático.

Nota-se que o Estado e a administração pública vêm se modernizando e se reformulando, nos países ocidentais, a mais de 30 anos, com ajustes nos modelo e nas funções exercidas, especialmente quanto a utilização de novas tecnologias, racionalização de serviços, diminuição de estruturas, novas regras e estatutos para os servidores públicos, autonomia e gestão por objetivos, aplicação de técnicas inspiradas no setor privado, transferência de atividades para o mercado (privatizações), entre outras tentativas de modernização da administração pública, para perseguir melhor eficiência, eficácia e efetividade da atuação governamental, mas, mesmo assim a percepção do Cidadão continua indiferente, ou seja, insatisfeita com o desempenho da administração pública. Essa situação nos leva a acreditar que as reformas administrativas serão continuadas até o momento que o Cidadão se der por satisfeito com as melhorias e avanços implantados pelos governos.

Nesse sentido, analisaremos no presente trabalho de dissertação a evolução da administração pública e as constantes adoções das TICs nas ações de governos, especialmente com a introdução de novas ferramentas, a exemplo do governo eletrônico e do comércio eletrônico (pregão eletrônico), esse último, sob o ponto de vista de geração de maior transparência, geração de economia e redução de custos nas compras públicas brasileiras, para o qual apresentaremos algumas reflexões no presente trabalho.

No primeiro capítulo abordaremos questões afetas ao Estado e a administração pública, iniciando pelo momento em que as ações públicas eram confundidas com as privadas, passando pelos Estado Moderno, Liberal, De Direito, Providência e Funcional, assim como as reformas mais modernas como a New Public Management (Nova Gestão Pública), a New Public Service (Nova Administração Pública), Governança e Accountability. Para finalizar o primeiro capítulo abordaremos a formação e a evolução da administração pública brasileira, desde o Estado Colônia (1500-1808), passando pela Monarquia, República Velha, Estado Novo, República Nova, Regime Militar e Nova República (1985-atual).

No segundo capítulo trataremos da importância que as Tecnologias da Informação e Comunicação – TICs tiveram na modernização dos governos e nas diferentes formas de administração pública, com a Sociedade da Informação, o Governo Eletrônico e o Comércio Eletrônico, com suas implicações nos modelos adotados pelo Brasil em iniciativas como o voto eletrônico; o pregão eletrônico; os Portais Comprasnet e da Transparência, entre outras iniciativas que contribuíram para uma boa classificação do Brasil em pesquisas realizadas pela Organização das Nações Unidas.

Iniciamos o terceiro capítulo apresentando o problema e a metodologia adotada, seguindo com a análise da legislação brasileira sobre compras públicas, a partir da Lei de Licitações, 8.666/93, e a regulamentação do pregão eletrônico, que muito contribuiu para o avanço do comércio eletrônico brasileiro, no tocante as compras públicas. Também abordamos o histórico, itens passíveis de negociação, formas de participação (acesso) e conteúdos disponibilizados, modelos de custos e receitas, volumes negociados, itens de segurança, banco de preços, entre outros atributos dos dois principais Portais de compras públicas brasileiras - o Comprasnet do Governo Federal e o Licitações-e do Banco do Brasil. Para finalizar o capítulo realizaremos uma análise comparativa dos dois Portais e uma investigação qualitativa, com entrevistas estruturadas em forma de questionários com perguntas específicas e abertas, aplicadas com Diretores do Banco do Brasil, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Compradores e Fornecedores que utilizam os Portais. Na análise comparativa contamos com o apoio de técnicos que trabalham ou trabalharam na concepção desses Portais.

Por fim, concluiremos o presente trabalho com o resultado da análise comparativa dos Portais e das respostas aos questionários aplicados nas entrevistas, de forma que nos levem a concluir se existe ou não valor agregado em um sistema integrado de compras públicas, quanto à geração de maior transparência, geração de economia e redução de custos.

CAPÍTULO I ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REFORMA ADMINISTRATIVA.

1 Estado – conceito, origem e funções

A evolução da administração pública está intensamente ligada à evolução do estado (Mozzicafreddo, 2001), influenciando-se reciprocamente. Estudar a evolução da administração implica compreender, ainda que de forma holística, a evolução do Estado (Ferras, 2008), pois não é possível entender a evolução da administração pública sem considerar a reformulação das próprias funções do Estado.

A palavra “Estado”, de acordo com Ferraz (2008), deriva do latim “*stare*” que significa firmeza e autoridade. Simultaneamente é um fenômeno político e uma realidade sociocultural, que pressupõe um conjunto humano, um território delimitado e um poder político (Amaral, 1994) orientado para objetivos que transcendem os fins pessoais dos que os exercem. O termo Estado, porém, é utilizado na maior parte dos casos para se referir a aspectos parcelares do conceito. Com ele designa-se, por vezes, apenas a coletividade a que está associado (Estado comunidade), o conjunto de órgãos associados ao exercício do poder (Estado aparelho), ou pode especificamente referir-se o Estado enquanto pessoa jurídica, em termos gerais ou nos termos mais restritos do Estado Administração. Para o jurista alemão Hans Kelsen, Estado é uma ordem coativa normativa da conduta humana, ou seja, para ele o Estado se resume no ordenamento jurídico que rege a vida de uma sociedade.

A origem do Estado, enquanto instituição humana, para alguns autores, dá-se com a sedentarização das primeiras sociedades agrícolas quando, em determinada altura da história, os povos nômades se fixaram, instituindo cidades-estados, com governos e burocracias próprias, passando a dividir (socialmente) o trabalho (Fukuyama, 2006).

Num contexto histórico, constata-se que a forma estadual vigorou amplamente na Antiguidade Clássica, tendendo a perder-se na Idade Média com o advento do regime feudal, em que os vínculos políticos foram substituídos por vínculos pessoais e a autoridade foi maioritariamente “privatizada”. Neste período, o Estado valia-se da lei para enunciar obrigações, sendo que os direitos estavam reservados a uma elite. Os camponeses pagavam tributos ao senhor feudal e submetiam-se à vassalagem, em troca da proteção e utilização das terras. A preocupação predominante estava na manutenção da integridade do território e das estruturas de privilégios das elites que se apropriavam do Estado.

Na Europa do século XV, princípio da idade moderna, o absolutismo e o desenvolvimento de uma economia mercantil de base monetária conduziram à reestruturação da vida política na forma estadual, dando origem à figura do chamado Estado Moderno ou Absolutista.

O Estado, na pessoa do rei, titular de poderes divinos, como constatado na célebre declaração do rei Luiz XIV, no auge na monarquia francesa do século XVIII: “*L'état c'est moi*” (o estado sou eu), mantinha o poder de coação física e fiscal, sendo que os funcionários estavam a serviço do rei, e não do Estado (Rocha, 2001 apud Ferraz, 2008), além do mais a gestão do que é público estava voltado particularmente para interesses privados.

O Estado Liberal, moldado sobre o reconhecimento dos direitos civis e, depois, políticos, surgiu a partir da Revolução Francesa de 1789 e das revoluções burguesas do final do século XVIII e início do século XIX, que puseram fim aos Estados Absolutistas. Durante o Estado Liberal, se organizou a burocracia estatal administrativa, chamada Administração Pública tradicional, que se restringia às funções executivas fundamentais (exército, polícia, diplomacia e recolhimento de impostos), ao corpo legislativo e judiciário.

Segundo a doutrina liberal (Adam Smith), cabia ao Estado o papel de *nightwatchman*, na economia do *laissez-faire*, ou seja, a não-intervenção na ordem econômica e social. Prevalecia o entendimento de que o mercado tinha mecanismos de regulação próprios e automáticos, podendo reagir sobre os fatores de perturbação (Bilhim, 2000), deixando campo livre para que as relações sociais se modelassem através do mercado. A idéia de interesse público e, portanto, de serviço público, limitava-se às funções essenciais de soberania, segurança e ordem pública, registrando-se a expansão gradual, para o fornecimento de infraestrutura de comunicação, energia e ensino básico.

O Estado Liberal foi palco da ocorrência simultânea dos fenômenos da urbanização e da industrialização, e dos problemas sociais deles decorrentes, paralelamente à emergência da filosofia predominante do liberalismo, o que facilitou a destruição das instituições de proteção até então existentes e a aceleração da desagregação e da desigualdade social. Gradualmente, assim, instaura-se uma crise na autoridade do Estado, do qual se passa a exigir a tutela das liberdades e dos direitos, evoluindo-se para a noção de Estado de Direito.

O Estado de Direito surge a partir da mudança do caráter do poder político, marcado pela transição da Europa feudal para a moderna. Surgem as primeiras constituições liberais que afirmavam a prevalência dos direitos individuais, baseados em normas jurídicas que evoluíram até a consagração dos direitos de cidadania (Ferraz, 2008).

A administração pública passa a ter que respeitar a ordem jurídica que tutelava os direitos e deveres fundamentais, como forma de manutenção da ordem. Porém a intervenção do Estado continua a ser mínima, restringindo ao máximo o provimento de bens e serviços públicos, segundo a filosofia liberal.

A noção de Administração Pública, constituída por um corpo administrativo profissional, distinto do Governo e do Sistema Político, com estrutura hierárquica,

procedimentos administrativos e competências definidas, surgiu somente no século XIX e serviu de base para a estruturação do Estado Providência.

O desenvolvimento de um sistema capitalista retira o Estado da esfera da economia privada por aplicação das leis de mercado. Porém, para assegurar o seu desenvolvimento, o sistema capitalista tem necessidade de uma administração estável, eficaz e capaz de fixar o quadro e as regras do jogo econômico. A ideologia liberal do século XIX vai limitar o Estado em nome do primado do indivíduo e dos benefícios da ordem natural; da ordem espontânea do mercado (a “mão invisível” de Adam Smith) fundada nos princípios da liberdade; da responsabilidade e da concorrência, assente em duas instituições fundamentais: a propriedade privada e a relação contratual.

No final do século XIX teve início o Estado Providência que se consolidou na segunda metade do século XX, no pós-guerra, sendo concebido a partir de respostas políticas às necessidades sociais decorrentes de fenômenos econômicos, políticos e sociais da industrialização. O aumento da diferenciação social, à época, exigiu a criação de novas formas de regulação e de coordenação das relações entre as estruturas sociais e os indivíduos. Quanto maior a diferenciação, maior a necessidade do Estado em assegurar a integração e a interdependência entre os indivíduos (Mozzicafreddo, 2000).

Coube ao Estado, a partir de então, o papel de implementar mecanismos de redistribuição social, numa sociedade em que, gradativamente, havia expansão da individualidade, em detrimento das relações de proteção comunitárias e associativas anteriores. Daí a necessidade de compensação social, como forma de atender às expectativas de igualdade e justiça social, e de servir para conserto social, a partir do surgimento de diferentes sistemas sociais – instituições, classes, categorias sociais e econômicas, associações, corpos profissionais, organizações socioeconômicas e grupos sociais diferenciados. Com efeito, os desequilíbrios gerados pelo processo de mercantilização da sociedade passaram a ser compensado pelo Estado Providência, por meio de sistema de regulação das disfuncionalidades do mercado (Mozzicafreddo, 2000).

Num segundo momento, o Estado Providência passou também à regulação econômica, por meio de controle, estímulo e intervenção estatal nas atividades econômicas e na proteção social, como forma de estimular o investimento e o consumo, após a depressão dos anos 30, por meio das conhecidas políticas keynesianas (Rosanvallon, 1984 apud Mozzicafreddo, 2000). Essas políticas partiram das idéias do economista inglês John Maynard Keynes que acreditava caber ao estado um papel de gestor da ordem econômica, regulando algumas variáveis macroeconômicas (tal como a oferta de moeda, mediante um grau desejável de endividamento público) e promovendo o desenvolvimento.

Destaca-se, ainda, um terceiro período do Estado Providência – que vai do pós-guerra até 1975 – marcado pela evolução institucional dos direitos de cidadania e pelo forte interventionismo econômico e político do Estado na sociedade.

No tocante às funções básicas que foram modelando o Estado Providência, pode-se subdividi-las em dois gêneros: a função de regulação das relações sociais e a das relações econômicas. Em linhas gerais, estabeleceu-se de um lado a regulação do mercado e da sociedade pelo Estado, por meio de mecanismos de estímulo ao consumo e ao crescimento da economia nacional ou setorial, e, de outro, a estrutura de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição social, para compensação das desigualdades sociais decorrentes do sistema econômico.

Em resumo, durante este período, as funções desempenhadas pelo Estado é o que Majone (1997) identifica como sendo os três principais tipos de intervenção pública na economia: a função redistributiva, a estabilizadora e a regulatória. Segundo o autor, a função redistributiva trata das políticas de transferência de recursos de um grupo para outro, bem como do fornecimento de bens meritórios (educação primária, seguro social, saúde). A função estabilizadora trata-se de estratégias para se alcançar e sustentar níveis satisfatórios de crescimento econômico e de emprego, através de políticas fiscais e monetárias. E por último, a função regulatória trata de políticas destinadas a corrigir falhas de mercado como monopólios, externalidades negativas, informações incompletas, assim como a provisão insuficiente de bens públicos.

Na literatura convencional a definição genérica de bens públicos baseia-se em duas propriedades: consumo não rival e inexcludibilidade. O caráter da não rivalidade está na possibilidade de que a utilização de um bem público por uma pessoa ou grupo não implica em privar outras pessoas ou grupos de utilizá-lo (como um sinal de trânsito, por exemplo). O caráter da não excludibilidade reside na oferta para todos, daquilo que não pode ser ofertado apenas para um ou um grupo restrito (novamente, no exemplo do sinal de trânsito, não caberia, do ponto de vista econômico, um sinal de trânsito para certos grupos e outro sinal para outros grupos).

Para Mozzicafreddo (2000), os principais elementos contextuais de atuação do Estado Providência se situam em quatro domínios. O primeiro deles trata-se da democracia que está na base da consolidação deste modelo de Estado. A democracia permite ao sistema político incorporar as respostas e instrumentos de ação que os diferentes sistemas sociais apresentam ao Estado. Como o modelo do Estado Providência assenta-se nos processos de conserto social, a interação entre os diversos segmentos sociais e econômicos, e destes com o poder político, só é possível por meio de um regime democrático.

Outra dimensão está na expansão dos direitos de cidadania. A expansão desses direitos dá origem a novas oportunidades de ação individual e de integração social, que alteram a composição das estruturas sociais introduzindo novos elementos, como por exemplo, novos tipos de direitos.

No tocante aos processos de constitucionalização e democratização (principalmente pela ampliação do sufrágio), não há dúvida de seus reflexos e repercussão na dimensão funcional do Estado Providência, na medida em que setores economicamente prejudicados ou segmentos socialmente desfavorecidos, incluindo a classe de trabalhadores, podem se articular, compor alianças e fazer representar seus interesses específicos, eventualmente alcançando posições no sistema político.

O último fator constitutivo do Estado Providência, segundo Mozzicafreddo (2000), é a consolidação das normas, sem as quais a expansão dos direitos de cidadania seria contingente e precária (Barbalet, 1989). Isto quer dizer que os indivíduos e os sistemas sociais esperam do sistema político a positivação das respostas e ações, ou seja, a edição de leis que constituam novos direitos de cidadania.

Nas últimas duas décadas, as crescentes despesas públicas internas, decorrentes da manutenção da estrutura e das políticas do Estado Providência, além das diversas pressões da sociedade para atualização das atividades do Estado, que mais sufocavam economicamente a autonomia e a liberdade dos cidadãos do que asseguravam suas necessidades básicas, forçaram uma nova adequação do papel do Estado. Assim como, externamente, a globalização, fenômeno que reorganizou a ordem internacional, também afetou o papel dos Estados nas relações nacionais e internacionais.

Segundo Pitschas (2005), essas adequações do papel do Estado, impulsionadas por pressões internas e externas, têm culminado em um processo quase que contínuo de reforma da administração pública com, inclusive, renegociações das relações tradicionais entre Estado, economia e sociedade, proporcionando um movimento de modernização geral dos Estados e de suas respectivas administrações. Essa evolução do papel do Estado está apoiada, segundo o Autor, em uma atuação eficiente, na redistribuição de suas responsabilidades com a sociedade e no realce da idéia de Governo em que a sociedade constitui uma das condições básicas da legitimidade e necessidade do Estado.

Em síntese, o Estado, enquanto forma instituída de organização política, é resultado de um processo histórico da crescente complexidade da sociedade. As categorias apresentadas são apenas modelos conceituais que representam a linha de evolução quando se analisa a história da maioria das democracias ocidentais capitalistas. Porém, é certo que resíduos desses modelos ainda coexistem de forma híbrida em todos os Estados.

A evolução do Estado está, portanto, ligada à solução de problemas que se diversificam ao longo do tempo nas sociedades, exigindo, em contrapartida, um padrão de intervenção estatal cada vez mais abrangente e diferenciado.

Para Rocha (2000), cada tipo de Estado corresponde a um modelo de gestão pública com a qual se identifica e se harmoniza. Diferentes modelos de Estado implicaram e implicam em diferentes modelos de gestão como apresentado no quadro a seguir:

Quadro 1.1 Modelos de Estado e Gestão Pública

Estado	Período	Características	Tipo de Administração
Moderno/ Absolutista	Séculos XV-XVI	<ul style="list-style-type: none"> • Direitos reservados à elite • Concentração dos instrumentos de gestão nas mãos do rei soberano e Funcionários a serviço do rei 	Patrimonialista
Liberal	Séculos XVIII-XIX	<ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento dos direitos civis e políticos • Administração Pública Tradicional • Não Intervenção do Estado na economia 	Patrimonialista
De Direito	Fim do século XIX	<ul style="list-style-type: none"> • Reduzido tamanho do estado • Descentralização e desconcentração da esfera federal para a estadual e municipal • Baixa regulamentação • Papel tecnicista do administrador público: restrito a tarefas administrativas (contratos, serviços e normas). • Estado deve seguir seus fins somente de acordo com as formas e limites do Direito 	Burocrática
Providência/ Social	Séculos XIX-XX	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporação dos direitos sociais ao conceito de cidadania • Resposta às necessidades sociais • Garantia de um padrão mínimo de bem-estar econômico e social 	Burocrática
Funcional	Séculos XX-XXI	<ul style="list-style-type: none"> • Resposta a globalização e a expansão das funções econômicas e sociais • Racionalização da atuação do Estado 	Gerencial

Fonte: elaborado pelo Autor

2 Administração Pública

Há algum tempo, a expressão “gestão” tem sido compreendida como um substituto à palavra “administração”, para melhor tradução do termo original norte-americano *management*. A palavra *management*, como observa Peter Drucker, designa, simultaneamente, a função a ser cumprida e as pessoas que a executarão. Denota uma posição social e um nível hierárquico, mas também uma disciplina, um campo de pesquisa e estudo (Drucker, 1973).

Administração, em uma visão global segundo Gulick (1937), está relacionada em fazer coisas na busca de se atingir objetivos definidos. Quando se restringe administração à ordem pública, Gulick diz ser essa parte da ciência da administração que se refere ao governo, e que se ocupa, principalmente, do Poder Executivo, no qual se faz o trabalho do governo, embora haja problemas administrativos relacionados aos Poderes Legislativo e Judiciário. Já administração pública, segundo Rosenbloom (*apud* Ferraz, 2008), é a atividade necessária para que a vontade de um governo alcance determinados propósitos ou objetivos em nome da coletividade. Porém, os objetivos e propósitos governamentais mudam e se ajustam à medida que o papel do Estado sofre transformações. Por isso, a discussão acerca da função e dos instrumentos adotados para organização institucional do Estado sempre estiveram presentes em todos os processos de reforma administrativa.

Para Araújo (2000) dificilmente se terá uma definição universalmente aceita de reforma administrativa, visto que os conceitos são formados a partir das diferentes particularidades do período em que as reformas ocorreram assim como das motivações que as impulsionaram. Contudo, para fins deste trabalho, adotaremos o conceito apresentado por Araújo e o proposto pela Organização das Nações Unidas - ONU, que têm em comum a preocupação de melhorar o funcionamento da administração pública. Para Araújo, reforma administrativa trata-se de um conjunto de ações que induzem mudanças no sistema administrativo de forma a melhorar o funcionamento da administração pública.

Para a ONU, reforma administrativa é definida como o uso da autoridade e da influência para aplicar novas medidas a um sistema administrativo de forma a mudar as suas metas, estruturas e procedimentos tendo em vista o seu melhoramento para fins de desenvolvimento (*United Nations*, 1983 *apud* Araújo, 2000).

3 Reformas Administrativas

As deficiências do Estado Providência e a globalização dos mercados levaram a busca por mudanças e melhorias nas funções do Estado e na Administração Pública. Por um lado o Estado Providência com seu modelo centrado em fortes despesas e complexidade administrativa, gerando aumento da burocracia e dos procedimentos administrativos (Mozzicafreddo, 2001). Por outro lado a crescente competitividade dos mercados impulsionado pelo fenômeno 0 existem quatro hipóteses sobre as orientações gerais para reformulação das funções do Estado e do padrão modelar do interesse público: (i) Reorientação das funções públicas e privadas no desenvolvimento tecnológico e na pesquisa e investigação, nos incentivos ao desenvolvimento de mercados competitivos, na proteção ao meio ambiente e ao patrimônio cultural; (ii) Equidade e coesão social como critérios para as políticas públicas, particularmente nos direitos e benefícios sociais dos

indivíduos; (iii) Equilíbrio entre diferenciação econômica e laboral e proteção social; e (iv) Equilíbrio entre as competências decisórias na definição do interesse público e das funções do Estado e as capacidades efetivas de produção e execução das mesmas.

Pollit e Bouckaert (2004) identificam quatro grupos de tendências ou estratégias básicas de reforma da administração pública: (i) *Maintain*: conservadores, que realizam reformas de nível micro (corte orçamentários e desregulamentação), que alteram um pouco o funcionamento, mas não reestrutura, a Administração Pública; (ii) *Modernize* (Neo Weberian States): reconhecem a necessidade de mudanças fundamentais, mas mantém o papel central do Estado na regulação da sociedade e das atividades econômicas. Defendem que o Estado deve ser fortalecido, ao invés de diluído. Destaque para profissionalização, administração com performance, com redução da regulação burocrática e da hierarquia tradicional. Ainda, investe na participação do cidadão nos processos decisórios; (iii) *Marketize*: também propõe a realização de reformas fundamentais e que os setores das organizações governamentais devem competir entre si, de modo a aumentar a eficiência. Valoriza os modelos de gestão empresarial privada no sistema administrativo público. Esta tendência influencia a *New Public Management* (concorrência, remuneração vinculada à performance, entre outros); e (iv) *Minimize*: defensores do estado mínimo, reduzindo o papel do Estado à vigilância (propõe o retorno ao Estado Liberal) e entregando ao mercado o máximo possível de atividades administrativas, por meio da privatização e da terceirização.

Para Peters (1996), existem quatro tipologias de reformas administrativas ou modelos: (i) *Market Government*: baseadas na lógica de mercado (*market-based reforms*), com ênfase no estímulo à concorrência no serviço público, diagnosticando-se o monopólio estatal como o problema, sendo a *New Public Management* a escola mais difundida; (ii) *Deregulated Government*: reformas para desburocratização e desregulamentação (*deregulatory reforms*). Busca simplificar o sistema administrativo, por meio da redução das normas, partindo-se da premissa de que haverá ganho de eficiência se parte das leis sobre orçamento, pessoal e compras (descentralização) for eliminada; (iii) *Flexible Government*: flexibilização das contratações do corpo administrativo, entendendo-se que permanência e estabilidade são o problema. Permite que o administrador público tenha maior liberdade na contratação, no desligamento, na remuneração, na duração dos contratos de trabalho e critérios de promoção; (iv) *Participative Government*: reformas de caráter participacionista (*participatory reforms*). Entende que a performance da administração pública pode ser melhorada por meio do envolvimento e participação dos servidores públicos e empregados e dos próprios cidadãos, usuários dos serviços, nas decisões.

A reforma administrativa ou a modernização da administração pública é uma teoria política de organização do estado e da sociedade. A separação da reforma da administração da questão política implica que os elementos constitutivos do corpo político da sociedade se

situem fora do âmbito da gestão pública (Rosembloom, 1993 e Stewart e Stewart, 1989). A reforma da administração pública passa por novos conceitos e modelos, como, a *new public management* (nova gestão pública), baseada nas orientações gestionárias das organizações privadas e a *New Public Service* (nova administração pública), baseada nas transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração *Weberiano* dos estados democráticos europeus.

3.1 Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

Para entendermos a *New Public Management* – NPM é importante relatarmos que existem pelo menos duas linhas de pensamento sobre ela. A que surgiu nos anos 90 para designar as reformas do setor público e identificar as características das reformas que estavam acontecendo nos países Anglo-saxões, separando-as das demais reformas administrativas que vinham se desenvolvendo nos últimos 20 anos (Lane, 2005). E a linha que trata dos movimentos da reforma do Estado Providência nos países da OCDE, iniciada na década de 70 e focada na aplicação de instrumental e valores gerenciais privados, gerando racionalidade na administração pública. A racionalidade traz a separação entre a formulação da política pública, a tomada de decisões sobre o que fazer, a definição de missões e resultados pretendidos, de um lado, e a mera execução dos serviços públicos, de outro lado.

A NPM é o movimento, a nova filosofia de governação do setor público com diretrizes sobre como dirigir o governo e a administração pública, assentando-se em ideias econômicas, no papel das normas e incentivos nas organizações públicas e em mecanismos de mercado (Lane, 2005). Para Osborne e Gaebler (1992), a expressão *Reinventing Government* passou a designar a NPM, em que pesem as críticas sobre o extrapolamento da *Reinventing* em relação à NPM.

A gestão pública e a reforma da administração não são apenas questões de eficácia e de eficiência, são também de respeito da legalidade, e, sobretudo, como assinala Kickert (1995), um problema de legitimidade dos instrumentos e das estruturas de organização pública. A questão que se coloca é a de ter uma melhor administração pública para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva as necessidades de gestão da administração pública.

A nova gestão pública, segundo Hood & Jackson (1991), é caracterizada pela gestão profissional no sentido da profissionalização, explicitação das medidas de desempenho, ênfase nos resultados, fragmentação das grandes unidades administrativas, competição entre agências, adoção de estilos de gestão empresarial e obstinação em fazer mais com menos dinheiro.

A administração pública gerencial tem caráter evolucionista e voluntarista e também é chamada de “nova gestão pública” (*New Public Management*), é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas propostas como um novo paradigma de gestão pública que surgiu após a emergência dos temas da crise e da reforma do estado nos anos 80 (Hood & Jackson, 1991). Este novo paradigma ataca diretamente a natureza perdulária do setor público, e está baseado em princípios que focam a descentralização, a regulação e a delegação de competências, proporcionando a redução do tamanho e do escopo do governo, substituindo-o pelos mercados através de privatizações e desregulamentações (Hood & Jackson, 1991; Rocha, 2000). Segundo Pitschas (2003):

O objetivo da racionalização e da introdução simultânea de técnicas de gestão empresarial é, por um lado, aumentar a viabilidade econômica da administração pública (“mais eficiente”), esperando-se, por outro lado, que a qualidade das atividades da administração pública melhore de acordo com as expectativas dos cidadãos.

O novo modelo procurou estruturar a administração pública de forma que esta pudesse responder mais rapidamente as grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporânea, sem, contudo transformar o governo em uma empresa. Como bem afirmado por Caiden (1991), o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial (*apud* Costa, 2008).

Nos países europeus, as iniciativas de reformas da administração resultaram por um lado de fatores externos à administração, nomeadamente a evolução econômica e financeira dos países, as diferentes expectativas dos cidadãos, a trajetória de mudanças da estrutura do estado e na forma de governança e, por outro lado, de fatores internos à administração, como é o caso particular do aumento e complexidade das funções públicas e, portanto, dos serviços burocráticos, que, embora, estando relacionados a fatores externos, não deixam, por isso, de ter especificidade própria.

São princípios da *New Public Management*: (i) Terceirização e privatização de serviços; (ii) Avaliação de performance; (iii) Serviço ao cliente e outras tecnologias; (iv) Contratação baseada em resultado; (v) Competição entre órgãos do governo, empresas e organização não governamentais; (vi) Separação entre alocação e regulação; (vii) Incentivos de mercado; (viii) Desregulação; (ix) Bônus por produtividade; (x) Planejamento estratégico; (xi) Flexibilidade contratual; (xii) Eficiência e redução de custos; (xiii) Desburocratização e reengenharia governamental; e (xiv) Governance (Lane, 2005).

Pollitt e Bockaert (2004) sintetizam o modelo e os países no qual as diretrizes da NPM foram aplicadas com muita ênfase:

Thus, there is, in our view, a pattern. We might say that there are two obvious groupings, and then a few ‘hybrid’ or ‘hard-to-classify’ cases. The first and best-known grouping is that of the NPM marketizers – Australia, New Zealand, the UK, and, in words not always in deeds, the USA. We will

call this the core NPM group – they all see a large role for private sector forms and techniques in the process of restructuring the public sector.

As Mudanças em ritmos acelerados e as aplicações de valores e técnicas de gestão empresarial, tônica do *New Public Management*, vem sendo analisadas atentamente pelos estudiosos, atribuindo-se os efeitos negativos de sua aplicação à contínua reorganização da administração pública e do governo, conduzindo à instabilidade institucional, à proliferação de agências e ao aumento do quantitativo de dirigentes, com elevação significativa de custos. Muitas vezes o empreendedorismo da NPM vem em detrimento do serviço público ou atua de forma tão independente que comprometeu a unidade do serviço público (Samier, 2005).

Grande parte das ações implementadas, consideraram dois tipos de iniciativas: (i) macros, voltadas para privatizações e assemelhados; e, (ii) micros, voltadas para a participação da sociedade. Destaca-se que essas medidas não foram implementadas da mesma forma e profundidade nos diferentes países, seguindo cada uma sua forma no seu tempo de maturação.

Além da *New Public Management* (Nova Gestão Pública), orientado por critérios econômicos e mercadológicos, a reforma da administração pública passou também pelos novos conceitos e modelos da *New Public Service* (Nova Administração Pública), baseado nas transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração *Weberiano* dos Estados democráticos europeus e orientado por critérios democráticos e sociais (Denhardt, 2003).

3.2 Nova Administração Pública (*New Public Service*)

A *New Public Service* - NPS, é a participação do cidadão e da sociedade no processo de políticas públicas (formulação, implementação e avaliação) modificando substancialmente o papel do Estado (governo e administração pública). A mudança de papéis do governo e da administração pública também leva à modificação dos mecanismos de atuação governamental, com destaque para a crescente descentralização, envolvimento e interação, em lugar do controle e da rigidez da estrutura hierárquica.

Por meio da NPS se propõe a reformulação das atribuições do Estado e da administração pública, observando as premissas democráticas e sociais. O interesse público é resultado do diálogo mútuo e da interseção de interesses, valorizando-se sobremaneira o processo de negociação, que acolhe as contradições e conflitos de interesses, visando à definição consensual de políticas públicas e a avaliação de resultados (*performance* da administração). A atuação do agente público, conforme a lei e às normas políticas, deve atender a padrões profissionais de eficácia e eficiência e a satisfação dos cidadãos.

Diante dessa nova forma de atuação dos agentes e setores governamentais, junto a sociedade e setores da economia, caberá ao Estado, sem perder de vista a importância fundamental da regulação social e econômica: (i) estabelecer o quadro normativo e político e princípios de governança; (ii) ratificar, codificar e legitimar as decisões resultantes dos processos de negociação ocorridos nos diversos setores econômicos, políticos e sociais; (iii) manter o equilíbrio de forças e recursos entre os diversos setores, protegendo interesses econômicos e sociais que forem descartados e balanceando a negociação; e (iv) monitorar estas relações de interdependência e inter-relacionamento entre os diversos setores, assegurando a manutenção da democracia, da justiça social e do interesse público (Denhardt, 2003).

O Estado continua desempenhando importante e indispensável papel na regulação social e econômica, sustentando-se que a lógica da democracia e do governo não coincide com a lógica empresarial. Com efeito, assenta-se a primeira, sobretudo na prática e nos valores da liberdade, da democracia, da justiça social e na preservação do Estado de Direito, enquanto que a lógica gestionária tem fundamento na eficácia e na eficiência. A administração pública deve ser eficiente, eficaz e controlável, mas tais valores devem ser contrabalançados com outros, de igual força e hierarquia, tais como a democracia, a responsabilidade individual da função e a eqüidade da aplicação das políticas e dos procedimentos (Mozzicafreddo, 2007).

Em linhas gerais, estes são os princípios da *New Public Service* (Denhardt e Denhardt, 2003): (i) governo e administração pública são responsáveis pela articulação dos cidadãos, para a definição dos interesses particulares que devem ser priorizados nas políticas públicas, mais do que controlar e conduzir o Estado ou apontar novas direções; (ii) governo e administração pública devem atuar para criar a noção coletiva de co-responsabilidade pela definição do interesse público e criação de interesses compartilhados; (iii) com a participação e colaboração coletiva, os programas e políticas públicas devem ser executados com maior responsabilidade, efetividade e eficácia; (iv) o interesse público é resultado do diálogo e do consenso entre os cidadãos e os setores sociais interessados, mais do que a agregação, pura e simples, de interesses individuais; (v) a constituição, os valores comunitários, parâmetros técnicos e profissionais, normas políticas e pelo propósito de satisfação dos interesses e necessidades do cidadão são os orientadores da administração pública; (vi) os órgãos e entidades governamentais devem atuar por meio de processos de colaboração e compartilhamento da coordenação e da liderança de projetos, valorizando-se as pessoas envolvidas e os cidadãos; e, (vii) o interesse público é melhor atendido por servidores públicos e cidadãos conscientes da importância da participação colaborativa para a sociedade.

As mudanças implementadas nas últimas décadas, não significam que o Estado tenha abandonado as políticas sociais da época do Estado Providência (*welfare state*), apenas não são mais implementadas pelos organismos públicos ou, se são, estabeleceu-se uma separação entre o Estado que paga e os serviços que fornecem através de agências dotadas de gestão autônoma (Clarke e Newman, 1997 appud Rocha, 2000). O Estado deixa de desempenhar o papel de interveniente e planejador, e assume o papel de regulador do comportamento dos atores que intervém no processo político administrativo (Rocha, 2000).

No quadro a seguir realçam-se, de maneira esquemática, os modelos de reforma – desburocratização, reorganização e modernização – e os principais orientadores que regem a cada uma das experiências. Essas iniciativas e modelos desenvolvidos nos últimos anos não apresentam um padrão único de modelo unívoco, mas sim medidas de reforma complementar dos diferentes modelos de modernização e estágios em que os países se encontram.

Quadro 1.2 Modelos de Reformas

Diagnóstico	Nova gestão pública	Orientação	Nova administração pública	Orientação
Problemas organizacionais	Desburocratização.	Experimentalismo.	Reorganização e modernização.	Contexto e objetivos.
Formalismo, fechamento, capacidade.	Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial.	Singularidade, tratamentos de casos específicos.	Equilíbrio entre especialistas e organização (flexibilidade), racionalização e mobilidade.	Participação, transparência, informação, qualidade dos serviços.
Limitada resposta à complexidade e à rapidez.	Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação.	Privatização, desburocratização <i>dowsinzing</i> .	Desregulamentação equilíbrio entre universalidade e heterogeneidade.	Simplificação de procedimentos, atenção à heterogeneidade.
Crise de eficácia e da funcionalidade dos subsistemas públicos.	Lógica de mercado, contratação de serviços, projetos flexíveis.	Escolha regulada pelo interesse individual; salário/ <i>performance</i> .	Autonomia de competências, gestão e programas transversais, flexibilidade orçamental.	Qualificação, tecnologias de informação, coordenação de funções e serviços.
Binômio custo/benefícios e crise fiscal.	Separação da concepção e elaboração da execução.	Autonomia das equipes técnicas; orçamentos e planejamento próprios.	Serviço público como objetivo; papel do Estado, regulação/orientação, administração indireta.	Racionalização e equidade em políticas públicas, contratação.

Corporativismo e respostas casuísticas.	Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização.	Pilotagem pelo mercado em lugar da burocracia.	Regulação, parcerias, descentralização, delegação de competências, privatização.	Flexibilidade institucional: redes, agências autônomas, público/privado.
---	---	--	--	--

Fonte: Elaborado pelo Autor

A nova gestão pública e a reforma da administração não são apenas questões de eficácia e de eficiência, são também de respeito da legalidade, e, sobretudo, como assinala Kickert (1995), um problema de legitimidade dos instrumentos e das estruturas de organização pública. Nesse sentido, a ideia de separar a reforma da administrativa pública da questão política é estranha: o tipo ideal de administração gestionária, entendida teoricamente como a separação entre a orientação e a execução, é uma opção teórica, mesmo que pragmática, quanto à neutralização política da reforma administrativa. A questão que se coloca é a de ter uma melhor administração pública para servir os objetivos do sistema político democrático baseado na cidadania, e não a de ter um sistema político que sirva as necessidades de gestão da administração pública.

Independentemente das iniciativas de reformulação, que vão ao encontro da flexibilização da gestão, da simplificação e acessibilidade dos serviços, dentre outras, a arquitetura nuclear da administração pública ainda carece da transformação necessária para colocar-se, de fato, a serviço do cidadão e do Estado Democrático (Mozzicafreddo, 2001).

4 **Governança**

O conceito de governança, embora tenha existido de forma embrionária desde o surgimento dos Estados modernos no século XIX (democracia liberal-burguesa), apenas recentemente, começou a integrar o debate nos meios acadêmicos e político. Atribui-se, a Samuel Huntington, um cientista político norte-americano contemporâneo, a primeira citação deste conceito ainda nos anos 60, época na qual o termo dominante quando se referia aos Estados na Guerra Fria (com destaque no ocidente) era a “segurança nacional”. Somente após a crise do Estado nos anos 70 e o aprofundamento do processo de integração ou internacionalização das economias é que o termo passou a ter mais destaque e a ser encarado como um instrumental analítico importante para a compreensão da reforma do Estado e de seu aparelho.

Para Bresser (1998) “a governabilidade e a governança são conceitos mal-definidos, freqüentemente confundidos”. Para o autor, governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; já a governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.

Para Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2007), a governança pode ser agrupada em seis dimensões: (i) Voz e responsabilização – mede o quanto os cidadãos estão preparados para participar na escolha de seu governo, assim como as liberdades de expressão, de associação e de comunicação; (ii) Estabilidade política e ausência de violência – mede a probabilidade do governo ser desestabilizado ou deposto; (iii) Efetividade governamental – mede a qualidade dos serviços, dos servidores e da formulação e implementação de políticas públicas, assim como o grau de independência a pressões políticas e a credibilidade quanto comprometimento dos governos frente as políticas públicas declaradas; (iv) Qualidade regulatória – mede a habilidade dos governos na formulação e implementação de regulação e políticas públicas que permitam o desenvolvimento do setor privado; (v) Regra da lei – mede o grau de confianças dos agentes de suas ações de acordo com as regras sociedade; (vi) Controle e corrupção – mede o envolvimento dos governantes em ações de proveito próprio em detrimento do Estado. Ainda, o autor registra que é muito difícil medir a governança.

Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2005), a governança trata das articulações necessárias para as tomadas de decisões políticas, da manutenção da constituição de um país frente a problemas, atores e ambientes em mudança, onde a administração pública é um pilar constituinte de governança. A governança no Setor Público está sempre se reinventando, devido às pressões como extensão do comércio nacional e internacional, mudança de poderes no próprio governo, difusão de novas tecnologias e mídias de massa, permeabilidade das fronteiras nacionais, influência de comunidades globalizadas e vulnerabilidade das sociedades face ao terrorismo (OCDE, 2005).

A OCDE (2005) enumera nove elementos essenciais de governança: (i) democracia e cidadania; (ii) representação; (iii) constituição; (iv) regra da lei; (v) partidos competitivos e sistemas eleitorais; (vi) serviços públicos permanentes; (vii) separação de poderes; (viii) revisão judiciária; e (ix) secularidade. Os países usam esses elementos, porém de formas diferentes e estão em constante fluxo.

Para Shah e Shah (2006) a governança se estende a preservação da vida e da liberdade, da criação de espaço para participação democrática e diálogo cívico, do apoio ao mercado e ao desenvolvimento sustentável e da facilitação de resultados que melhoram a qualidade de vida das pessoas, além, é claro, da provisão de uma gama de serviços.

Para o Banco Mundial (2000), a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais tendo em vista o desenvolvimento. Ainda, menciona que existem três mecanismos de boa governança: (i) Regras internas e restrições – auditoria, responsabilização, poder judiciário e Banco Central independentes, normas do serviço público e do orçamento e regulamentação de órgãos de

controle externo; (ii) Voz e parceria – empoderamento das comunidades, pesquisa de satisfação dos clientes e dos serviços prestados e regramento regulatório; (iii) Competição – disponibilização de serviços sociais de forma competitiva, participação provada na infra-estrutura, mecanismos alternativos de resolução de disputas e privatização de atividades de mercado. A voz e parceria e a competição são mecanismos de melhoria da transparência e responsabilização governamental.

Nas discussões de governança nota-se que uma ação tomada para resolver um problema de curto prazo (responsividade) pode ter efeitos de longo prazo na legitimidade de um governo, por isso a Organização das Nações Unidas – ONU (2005) relata que existe um novo modelo de administração pública, chamada de “governa responsiva”, a qual é caracterizada pela relação de empoderamento entre cidadãos e o Estado. Seus princípios orientadores são a responsabilização, a transparência e a participação, onde o atributo chave é a responsavidade.

Esse novo modelo de administração, com formas inéditas de pensar e agir, está apoiado nas modernas TICs, onde o processo de decisão se torna mais informado e transparente, além de permitir uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, permitindo a fornecimento de vários serviços em um mesmo local (acesso virtual), com implicações na responsividade e responsabilização governamental.

As preocupações sobre novas formas de atuação dos governos e sobre novas formas de incrementar a governança e a democracia, com a crescente utilização das TICs e dos conceitos da Sociedade da Informação estão constantemente sendo debatidos em eventos de cunho internacional, a exemplo do (i) Terceiro Fórum Global – *Fostering Democracy and Development Through E-Government*, organizado governo Italiano, em março de 2001, que contou com a participação de representantes de 122 países; (ii) da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, cuja primeira fase foi realizada em 2003 em Genebra, na Suíça, que contou com representantes de 176 países e foi a primeira reunião internacional das Nações Unidas sobre tecnologia da informação. Os resultados das discussões, com temas controversos como a governança mundial da Internet, foram explicitados na Declaração de Princípios e em um Plano de Ação com objetivos a serem alcançados pelos países até 2015.

5 Accountability

O accountability, nasce a partir da necessidade de se reforçar as formas democráticas de relacionamento, entre o Estado e a sociedade, principalmente em países recém saídos de longos períodos de ditaduras, como o Brasil. Nas sociedades

democráticas, sejam elas novas ou não, espera-se que os governantes e o serviço público sejam responsáveis perante os cidadãos, acreditando-se que o fortalecimento da accountability e o aperfeiçoamento das práticas administrativas caminhem lado a lado.

O termo accountability (responsabilização) trata de um conceito fortemente relacionado ao universo político administrativo anglo-saxão e por falta de tradução simples da palavra, do inglês para o português, passou-se a entendê-la como prestação de contas (Antunes, 2009).

Segundo Mosher (1968), a palavra accountability é sinônima da obrigação de responder por algo, de responsabilidade objetiva, e como conceito oposto, mas não necessariamente incompatível, a responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a accountability, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho.

A propósito da noção de responsabilidade, Tavares (2003), identifica-a como “o estado em que alguém (responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso (...) fica sujeito a responder, a prestar contas pelos seus atos”, identificando seis tipos de responsabilidade no âmbito da gestão pública, a saber: (i) responsabilidade política - apreciada por órgãos políticos; (ii) criminal, (iii) e civil - ambas apreciadas pelos tribunais; (iv) disciplinar - apreciada pelos órgãos da Administração; (v) financeira - apreciada pelo Tribunal de Contas; e (vi) social - apreciada pela sociedade.

Sob a simplista premissa de que a administração pública e política são realidades independentes, a prática da accountability por parte da burocracia oficial seria uma mera questão de desenvolvimento de mecanismos burocráticos de controle. Embora necessários e fundamentais, os mecanismos de controle interno não bastam para garantir que o serviço público sirva os cidadãos de acordo com padrões democráticos.

Os melhores mecanismos de controle burocrático, incluindo sistemas de recompensas e punições, práticas de avaliação de desempenho, definição de autoridade e responsabilidade, estarão sempre limitados aos valores burocráticos tradicionais da eficiência, honestidade, cumprimento de regras, porém, a dúvida que se coloca é se estes serão mecanismos suficientes para defender os cidadãos de abusos do poder, se serão eficazes na promoção da justiça social e se dão garantias de que os governantes trabalham para o bem comum.

O verdadeiro controle da governança só se efetiva se as ações forem fiscalizadas pelos cidadãos, ajudados, naturalmente, pelos burocratas. Um desses mecanismos de controle seria a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas, fazendo recomendações a partir dessa avaliação. Uma segunda pré-condição é a existência de um

sentimento de comunidade que favoreça o desenvolvimento de instituições que facilitem a identificação de necessidades e canalização das exigências para o melhor desempenho.

A prestação de contas ligada ao setor público tem quatro grandes tipos: (i) Hierárquica: definida como interna e apresentando um elevado grau de controle. Manifesta-se nos papéis de cada ator da organização, relações de supervisão, regras, procedimentos, sendo os relacionamentos baseados na expectativa de cumprimento das diretrizes organizacionais; (ii) Legal: resulta de fontes externas que exercem um elevado grau de controle e validação. Manifesta-se nas atividades de auditoria, podendo a avaliação de performance ser levada a cabo pelos tribunais de contas ou órgãos de auditoria de forma independente; (iii) Profissional: resulta de fontes internas e envolve um baixo nível de controle e um alto nível de discernimento na forma de responder às expectativas de performance; e, (iv) Política: resulta de fontes externas e envolve baixos níveis de controle direto.

O ambiente da prestação de contas está intimamente ligado com a capacidade de se definir objetivos e de se medir os resultados, pelo que, no contexto político, são muitos os desafios. Há a necessidade de clarificar os papéis e as responsabilidades, sendo certo que as necessidades de informação para cada ator são diferentes, e os resultados obtidos devem ser avaliados tendo em conta o que se atingiu face aos objetivos definidos e às circunstâncias em que aconteceram.

Todos os Estados que se foram tornando mais democráticos tornaram-se, ao mesmo tempo, também mais burocráticos, uma vez que o processo de burocratização foi em grande parte uma consequência do processo de democratização. Ora, este crescimento da “máquina” suporta hoje os desejos de redução das funções do Estado, o que, como salienta Bobbio (1999), leva à redução das funções democráticas.

A solução das dificuldades não apela apenas à restrição, no sentido da abordagem do “Estado mínimo”, mas ao alargamento do campo democrático. Em primeiro lugar, pela maior visibilidade dos atos do poder como forma de propiciar o seu controle pela opinião pública. Em segundo lugar, pelo aprofundamento das formas de participação e controle.

O poder político está no centro das iniciativas de reforma da administração pública, o que implica que é num contexto mais vasto de modernização das instituições políticas que a reforma da administração se equaciona, tal como foi no âmbito do poder político que a administração, desde a sua estruturação, se configurou em termos de funções e de procedimentos, em torno dos objetivos políticos da sociedade e do Estado (Mozzicafreddo, 2001).

Com a governança orientada para o mercado não só as elites econômicas ganharam com a compra dos ativos privatizados ou com a subcontratação de serviços. Efetivamente, esta nova autonomia dos serviços públicos reduz as possibilidades de os representantes

políticos eleitos controlarem as atividades destes organismos e limita o alcance dos debates políticos sobre os programas prosseguidos por estes organismos, que são dirigidos como empresas privadas com quase total autonomia de funcionamento. A grande maioria dos dirigentes políticos não está habituada a este modo autônomo de governança e têm falta de experiência e de recursos para avaliar e supervisionar estes novos organismos.

A filosofia neoliberal provocou impactos ao nível das principais formas de prestação de contas que são praticadas tradicionalmente nas democracias ocidentais, nomeadamente nos mecanismos: (i) Externos formais – compreendendo os instrumentos parlamentares (comissões parlamentares), os meios executivos (controles exercidos pelos responsáveis políticos, pelos organismos públicos) e os procedimentos judiciais ou quase judiciais (tribunais administrativos e provedores); (ii) Externos informais – audiências públicas, grupos de interesse, sondagens de opinião e o controle mediático; (iii) Internos formais – compreendendo os regulamentos e códigos de conduta dos funcionários, as hierarquias, relatórios de atividades; (iv) Internos informais – cultura organizacional, ética profissional.

A autonomia de estruturas e de procedimentos prescrita pela nova gestão pública no sistema de governança neoliberal, a desagregação de uma série de departamentos transformando-os numa multiplicidade de entidades econômicas autônomas e diferentes na sua natureza, com níveis de autonomia administrativa, financeira e de gestão consideráveis, afeta fortemente os meios de prestação de contas tradicionais, pondo em causa a sua utilidade, sem que se vislumbrem movimentos no sentido de se criarem novos meios mais adequados à nova realidade. Porém, os recursos necessários teriam que ser aumentados o que tem levado que não se realizem, ficando-se sem saber onde param os apregoados ganhos de eficácia e eficiência dos novos modelos de gestão pública.

6 Evolução da Administração Pública Brasileira

Algumas iniciativas de reforma do Estado ocorridas em países desenvolvidos, especialmente naqueles membros da OCDE e União Europeia não alcançaram o Brasil, mesmo assim o País desenvolveu suas próprias reformas administrativas, que tiveram inicio no século XX, porém o seu atual plano de gestão propõe implantar os paradigmas e diretrizes da *New Public Management* na administração pública federal.

Para entender como a administração pública brasileira se formou e a partir de onde ela evoluiu é necessária uma revisão da história da administração pública brasileira identificando os principais fatores e características que a marcaram profundamente conforme expõe Costa (2008):

Não é possível entender as recentes transformações do Estado, da organização governamental e da administração pública brasileira sem tentar reconstruir os processos de formação e diferenciação histórica do aparato

estatal que se constituiu no Brasil, desde que a empresa da colonização aqui aportou, no alvorecer do século XVI, ou, pelo menos, desde que o príncipe regente Dom João VI transferiu a sede da Coroa Portuguesa para o Rio de Janeiro e instituiu o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

O aparato administrativo e financeiro do Estado Brasileiro é anterior ao desembarque da Coroa portuguesa no Rio de Janeiro em 1808. O período da administração colonial foi marcado pelo fracasso da administração privada na maioria das capitâncias hereditárias tendo a coroa assumido o controle e se preocupando em instituir uma administração central para defender o território contra ataques invasores. Diversos autores apontam como as principais características da administração colonial a centralização, a profusão, a minudência das normas, o formalismo e a morosidade.

Com a chegada da coroa portuguesa em 1808, o Brasil recebe também toda uma estrutura de poder baseada no absolutismo de uma monarquia e em um enorme aparelho estatal ocupado por uma classe economicamente improdutiva formada por apadrinhados da monarquia (Costa, 2008). Contudo, a proclamação da República, 80 anos após a chegada da coroa não alterou profundamente as estruturas socioeconômicas do Brasil Imperial.

Tem-se até 1930 uma administração patrimonialista que de acordo com Bresser (1997) é uma administração do Estado, mas não pública, pois não visa o interesse público. A administração deste período é caracterizada por uma confusão entre o que é patrimônio público e o que é patrimônio privado além de corrupção, nepotismo e ausência de políticas públicas direcionadas ao bem comum.

A Revolução de 1930 trouxe uma onda reformista embalada por preocupações com a modernização das estruturas do governo federal e com a profissionalização dos quadros da administração pública, sob o impulso de se superar o esquema clientelista e anárquico de administração oligárquica presentes até então. A partir deste marco e durante a maior parte do século XX, o Brasil empreendeu um continuado processo de modernização das estruturas e processos do aparelho do Estado (Costa, 2008).

A reforma do Estado da década de 30, também conhecida como reforma Burocrática, ocorreu durante a ditadura do Presidente Getúlio Vargas (1937 - 1945). A reforma tinha como inspiração o modelo Weberiano de burocracia, cujos fundamentos começaram a ser desenhados no final do século XIX por Wilson e a Max Weber.

A reforma burocrática defendia a separação entre política e administração afastando o “*spoils system*”, o qual era a origem da corrupção e da discricionariedade. O modelo estava baseado em um serviço civil profissional e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo, cujo objetivo é o interesse geral. Em resumo, os políticos deveriam definir as políticas e os administradores providenciar a implementação, segundo as regras da boa gestão, além do que, direitos e deveres estavam

previamente definidos, assim como as circunstâncias de responsabilização dos funcionários públicos (Rocha, 2000).

Foram criados inúmeros organismos especializados e empresas estatais, entre eles o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) cuja missão era definir e executar a política de pessoal e promover a racionalização de métodos no serviço público, entre outros (Costa, 2008). A criação do DASP, para Pollitt (2002), é a indicação que a modernização desse período no Brasil incluiu a importação das ideias gerenciais científicas (*Scientific management*) dos Estados Unidos, desenvolvidas no seio das empresas e da gestão municipal (Rocha, 2000).

O serviço público britânico também serviu de inspiração para a reforma da administração pública de 1937. As diretrizes da reforma, inspiradas a partir do modelo inglês, contemplavam o combate ao nepotismo com critérios profissionais para o ingresso no serviço público, a adoção de regras de promoção baseadas no mérito ou no tempo de serviço e o desenvolvimento de carreiras (Martins, 1997).

A reforma deste período da história brasileira foi o primeiro esforço em prol de se superar o patrimonialismo e de se constituir uma administração pública mais racional e eficiente. A característica reformista mais marcante desse período foi a maior ênfase na reforma dos meios, atividades de administração geral, do que nas dos próprios fins, atividades substantivas (Costa, 2008).

Mas a tentativa de modernização da administração com a adoção de uma burocracia Weberiana foi parcialmente distorcida e abandonada pela cultura política clientelista enraizada e herdada de Portugal, pois mesmo após a independência, a herança dos aspectos de patrimonialismo, clientelismo, burocracia extensiva e intervenção do Estado na economia continuaram e se inscreveram como características permanentes da herança colonial (Martins, 1997).

Na década de 50, com objetivo de realizar estudos para promover a descentralização dos serviços, foi criada a Comissão de Simplificação Burocrática. Porém o período se caracterizou por uma crescente separação entre a administração direta, cada vez mais entregue ao clientelismo e submetida a normas rígidas e controles, e a descentralizada, dotadas de maior autonomia gerencial. Esta última se caracterizava cada vez mais como ilha de excelência no setor público, enquanto as primeiras tinham seu núcleo central administrativo sendo deteriorado (Costa, 2008).

Na década seguinte e durante o regime autoritário, foi instituído a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa (COMESTRA), com o objetivo de melhorar o rendimento e a produtividade da administração federal. Do trabalho dessa comissão resultou a edição do Decreto-Lei nº 200 que estabeleceu uma reestruturação na administração pública federal, através da substituição da administração pública burocrática instalada na

década de 30 por uma administração para o desenvolvimento. O decreto estabeleceu a distinção entre a administração direta (ou centralizada), que englobava ministérios e os respectivos órgãos constitutivos, e a administração indireta (ou descentralizada) composta por autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A reforma visava à criação de diretrizes normativas no âmbito do governo federal, através de planos gerenciais e setoriais, orçamentos e programação das despesas. Visava também à descentralização funcional do aparelho do Estado, através da administração indireta atuando em setores produtivos da economia ou no cumprimento de funções típicas de Estado tendendo combater assim a rigidez da administração burocrática implementada na década de 30.

Apesar dos problemas resultantes da forma como a reforma gerencial de 67 foi conduzida, tais como: ineficácia, perda de controle e de eficiência devidos, à fraca institucionalização das normas para regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta e a volta do nepotismo explícito, foi durante esse regime autoritário que surgiram diversos novos órgãos da administração indireta. Como exemplifica Martins (1997):

Alguns desses órgãos melhoraram a capacidade de seu pessoal, estabeleceram planos de carreira, em pelo menos um caso criaram incentivos à produtividade, forneceram um fluxo de informações confiáveis para as decisões do governo, e, por último, mas não menos importante, mantiveram vivo o ethos do servidor público. Na verdade, eles tornaram-se, até certo ponto, os alicerces da governabilidade e sua criação ou sobrevivência foi um subproduto positivo da reforma administrativa executada em 1967.

Neste período dois programas de reforma da administração foram desenvolvidos. Com foco na desburocratização e na desestatização, os programas foram concebidos para atender objetivos complementares que proporcionariam o aumento da eficiência e da eficácia na administração pública e o fortalecimento do sistema de livre empresa (Costa, 2008).

Contudo, a reforma de 1967 não conseguiu eliminar as crescentes disparidades entre as burocracias públicas instaladas na administração direta e indireta, nem garantir a profissionalização do serviço público em toda a sua extensão.

A restauração do regime democrático em 1985 é seguida por uma reconstrução da capacidade estatal administrativa que objetivava a racionalização das estruturas administrativas, a formulação de uma política de recursos humanos e a contenção de gastos públicos. Porém, as mudanças implementadas confundiram e desarticularam ainda mais as burocracias dos órgãos da administração pública, resultando em desorganização e destruição de algumas das ilhas de excelência (Martins, 1997).

Após mais de duas décadas de ditadura militar, o novo governo civil herdava um aparato administrativo excessivamente centralizado em meio a uma severa crise econômica marcada pelas crescentes desigualdades sociais. Paralelamente às tentativas de reformas pós-ditadura, tinham início os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

A constituição de 1988 legisla em mais de vinte artigos sobre a estrutura do Estado, a administração pública e os seus respectivos quadros. No anseio de reduzir as disparidades entre a administração central e a descentralizada, a nova constituição acabou eliminando a flexibilidade da administração indireta que constituía o setor dinâmico da administração pública (Costa, 2008).

A constituição passa a regular a criação de empresas públicas, das sociedades de economia mista (como o Banco do Brasil), das autarquias e das fundações. Institui critérios de regras e hierarquias iguais para todos por meio do Regime Jurídico Único, estabelece o ingresso no serviço público por concurso público e submete ao Congresso Nacional a reestruturação de ministérios e outros órgãos da administração pública.

De acordo com Martins (1997), a Constituição, em seus artigos referentes à administração pública, restringe a expansão do Estado, limita a autonomia concedida anteriormente pelo Decreto Lei nº200, restringe o poder do Executivo, elimina as diferenças entre as duas esferas do poder estatal e introduz normas rígidas para o ingresso no serviço público.

Para Bresser (*apud* Costa, 2008), as tentativas de reforma do período de transição democrática, no plano gerencial, caracterizaram como uma volta aos ideais burocratas dos anos 30 e, no plano político, como uma tentativa de retorno ao populismo dos anos 50.

A nova década se inicia e junto um consenso nacional da necessidade de se redefinir o papel do Estado e de se redimensionar o tamanho do governo. Medidas de racionalização e desestatização, como fusões de órgãos, cortes de pessoal (*downsizing*) e suspensão de programas sociais, são colocadas em prática logo nos primeiros anos, porém não geraram efeitos positivos e ainda contribuíram para o desmantelamento o aparelho do Estado (Costa, 2008).

O País enfrentava problemas de governança, pois via sua capacidade de implementar políticas públicas limitada pela rigidez e ineficiência de sua máquina administrativa desmantelada. Nesse contexto, surge uma nova proposta de reforma administrativa com objetivo de modernizar a administração pública, inaugurando no Brasil a administração pública gerencial, ou a “Nova Gestão Pública” (*New Public Management*).

Especificamente no Brasil o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), elaborado em 1995 pela equipe do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Sr. Bresser Pereira orientou as reformas nacionais gerenciais

estabelecendo diretrizes e princípios que continuam orientando a ação reformadora do governo.

O cerne do modelo de reforma esteve na definição dos setores em que o Estado brasileiro deveria operar nas formas de organização correspondente e nas estratégias de administração mais adequadas para cada setor. No documento as atividades do Estado foram classificadas em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços ao mercado.

O núcleo estratégico é o qual se definem as leis e políticas públicas tendo a responsabilidade de supervisionar e avaliar a implementação das políticas propostas. É formado pelo congresso, tribunais, Presidente, Ministros e pela cúpula dos servidores civis. Nesse núcleo a preocupação com a efetividade é quase sempre mais relevante do que com a eficiência o que abre espaço para características burocráticas atualizadas.

O segundo setor, atividades exclusivas, envolve o poder de Estado que garante diretamente que as leis e políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. São integrantes deste setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos, as agências reguladoras e de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da segurança social.

Os serviços não-exclusivos são aqueles que o Estado provê e que podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não-estatal como os serviços de educação, saúde, cultura, pesquisa científica e aquelas sujeitas ao controle social. Por fim, o setor de produção de bens e serviços é formado pelas estatais.

A reforma gerencial brasileira buscou criar novas instituições e organizações que permitissem uma burocracia profissional e moderna que tivesse condições de gerir o Estado brasileiro e viabilizar adoção de estratégias de gestão pela qualidade. Busca-se ter um Estado mais forte, mais capaz de valer a lei, mais democrático e melhor controlado pela sociedade.

Em sentido amplo, a nova gestão pública, implica em um modelo de gestão com características como a permanente preocupação com a eficiência, o foco nos resultados e não nos processos, orientação no cidadão usuário, transparência nas ações e decisões, assim como acessibilidade plena às informações públicas e uso de tecnologias da informação como ferramentas de modernização.

Convém, contudo, refletir sobre o que expõe Rocha (2000):

Não existe um modelo ótimo de Administração Pública. O New Public Management é mais um sistema eclético que lida com todas as partes da vida humana cuja tarefa fundamental é gerir conflitos e buscar consensos, distinguindo-se radicalmente das tarefas do mercado.

O quadro 1.3 mostra de forma resumida e esquemática, os modelos de reformas e as principais características de cada modelo com o respectivo período em que foi aplicado no Brasil. Nota-se que o país busca desde a década de 30 por novos modelos de administração, especialmente na profissionalização no quadro de funcionários:

Quadro 1.3 Modelos de Reformas e Gestão Pública Brasileira

Estado	Período	Características	Tipo de Administração
Colônia	1500-1808	<ul style="list-style-type: none"> Centralização; Profusão; Minudência das normas; Formalismo e Morosidade. 	Colonial
Monarquia	1808-1889	<ul style="list-style-type: none"> Enorme aparelho estatal e Nepotismo. 	Absolutista
República Velha	1889-1930	<ul style="list-style-type: none"> Populismo; Administração do Estado e não Pública. Patrimônio Público confundido com o privado; Corrupção, nepotismo e ausência de políticas públicas. 	Patrimonialista
Estado Novo	1930-1945	<ul style="list-style-type: none"> Profissionalização dos quadros da administração pública; 1ª Reforma administrativa brasileira (1937) inspirado no modelo Weberiano; Centralização; Racionalidade e Eficiência; Normas rígidas de procedimento administrativo; Importação de ideias gerenciais científicas. 	Burocrática
República Nova	1945-1964	<ul style="list-style-type: none"> Separação entre administração direta e a descentralizada; Clientelismo; Rigidez das normas e controles. 	Burocrática
Regime Militar	1964-1985	<ul style="list-style-type: none"> 2ª Reforma administrativa brasileira (1967); Reestruturação na administração pública federal; Descentralização e Administração para o desenvolvimento. 	Gerencial
Nova República	1985-Atual	<ul style="list-style-type: none"> Reconstrução da capacidade estatal administrativa; Contenção de gastos públicos; Racionalização e Desestatização; 3ª Reforma administrativa brasileira (1995). 	Gerencial

Fonte: Elaborado pelo Autor

6.1 Desafios da Gestão Pública no Mundo Contemporâneo

A reforma dos anos 90 avançou do ponto de vista da utilização do conceito de governança e dos princípios políticos que orientaram as propostas: participação, *accountability* e controle social. Houve uma transposição de técnicas de gestão do setor

privado para o público através da importação de ferramentas e métodos, assim como da aplicação da lógica de mercado, priorizando o aumento da eficiência econômica. Em harmonia com as experiências internacionais que estavam em curso no mundo, iniciou-se, assim, um amplo processo de revisão das formas de prestação dos serviços públicos no Brasil.

Desde então, uma prática comum dos governantes brasileiros tem sido a adoção de medidas na busca de melhorar o desempenho do governo e da administração pública no país. Nesse sentido ações para reduzir a burocracia, simplificar o atendimento ao cidadão e proporcionar maior transparência tem sido constantemente tomadas. Muitas dessas medidas foram viabilizadas graças à melhora dos processos internos do governo e ao avanço da tecnologia da informação e da comunicação que permitiram maior transparência, otimização de gastos, qualidade e agilidade na prestação de serviços públicos, especialmente no tocante as compras públicas utilizando novas formas de condução, reduzindo a burocracia, sem perder o controle e a transparência.

No capítulo II exploraremos as contribuições das tecnologias da informação e comunicação na melhoria da gestão e da administração pública, passando pela sociedade da informação e pelo governo e comércio eletrônicos.

CAPÍTULO II TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO, SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO, GOVERNO ELETRÔNICO E COMÉRCIO ELETRÔNICO.

A administração pública tem matriz organizativa no modelo burocrático de Max Weber, Fayol e Taylor, desenvolvida no século XIX e regida pelos princípios de (i) especialização funcional e qualificação dos serviços; (ii) sistema de autoridades hierarquizado, constituído por posições com competências decisórias e de controle, formalmente atribuídas; (iii) sistemas de regras e procedimentos impessoais que garantem imparcialidade dos atos e decisões e a neutralidade na aplicação da lei (Pereira, 2009a).

As constantes transformações sociais, o contínuo processo de inovação tecnológica, as profundas modificações ocorridas no cenário econômico, a partir do processo de globalização e as crescentes exigências de grande parte da sociedade na busca de maior transparência, colocaram em xeque o modelo burocrático tradicional, que se tornou incapaz de solucionar os problemas e dar atendimento às demandas sociais e econômicas. Diante disso, os governos foram obrigados a buscar novas alternativas de gestão para o modelo burocrático e partiram para a adoção de novas formas de gestão, onde os princípios estavam nos métodos e sistemas utilizados na iniciativa privada.

Assim tem-se desenvolvido várias iniciativas de modernização da administração pública em diferentes países, que, apesar de suas diferenças, trazem soluções similares, pautadas (i) na valorização dos princípios gestionários, com a criação de novos tipos de organizações (parcerias, agências, hospitais-empresas); (ii) no relacionamento com o cidadão, criando a “administração de proximidade” para melhorar o atendimento e facilitar o acesso aos serviços e a transparência do funcionamento; e (iii) na simplificação de procedimentos e racionalização de circuitos.

Historicamente as gestões privadas foram mais avançadas que as gestões públicas, especialmente por estarem submetidas a uma constante busca pelo progresso técnico e novos conceitos de gestão, uma vez que o motor da dinâmica capitalista é pautado por enfrentamento de capitais e fortes concorrências mercadológicas que levam a uma eterna busca por oportunidades de valoração e redução de custos para aumentar suas margens de ganhos e se tornarem mais competitivos. Isso leva as empresas a empreenderem na busca por inovação e por consequência na ruptura do padrão tecnológico vigente em busca de conceitos, ferramentas e sistemas cada vez mais avançados. O progresso técnico é resultado de inovações não somente na própria empresa ou setor, mas sim nas diversas instituições que compõem o ambiente seletivo da empresa (Rovere, 2006).

O modelo de gestão privada passou a ser seguido pelo setor público, já que o conjunto de conceitos novos, formados por vários componentes inter-relacionados aplicados à administração pública revelava-se como um dos fatores-chaves para alcançar resultados

de alto desempenho (Behn, 1998). A adequação de tais modelos, todavia, não foi simples, pois foi necessário levar em consideração as características inerentes ao setor público (Bretschneider, 1990 e Torres, 1997). A fim de complementar a adoção dos princípios gerenciais pelos governos, as novas formas de gestão também tiveram como objetivo a elaboração de políticas públicas mais eficazes, que pudessem atender às necessidades individuais, institucionais e regionais da sociedade, em busca de desenvolvimento social e econômico (Barbosa Filho, 2000).

Diante desse cenário, a administração pública busca constantemente se modificar e um dos alicerces das modificações são as novas tecnologias, as quais contribuem para uma administração mais eficiente, menos onerosa e mais transparente. As mudanças foram marcadas com a emergência da *New Public Management*, nos anos 80 (com a proposta de novos papéis e instrumentos para o Governo, enfatizando a importância de técnicas gerenciais privadas, como o fortalecimento dos administradores profissionais, o foco em resultado, o uso de *benchmarking* e práticas inovadoras de gestão), afetadas pelo desenvolvimento e pelo potencial das Tecnologias da Informação e da Comunicação - TIC.

1 Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC

A tecnologia resulta do somatório de fatores como meios e recursos, conhecimento e modo de fazer algo. O conhecimento pode ser definido como a informação somada à capacidade de utilização em contexto de ação. As Tecnologias da Informação - TI, são as inovações no campo da informática, o conjunto de equipamentos e suportes lógicos (*hardware* e *software*) que permitem executar tarefas como transmissão, armazenamento, exposição e recuperação de dados (Rodrigues, 2002). As Tecnologias da Informação e Comunicação - TIC, por sua vez, aliam informática e telecomunicações, facilitando a produção e a circulação de novos conteúdos, de suporte à preparação de políticas públicas e à comunicação com os cidadãos (Bellamy, 2002).

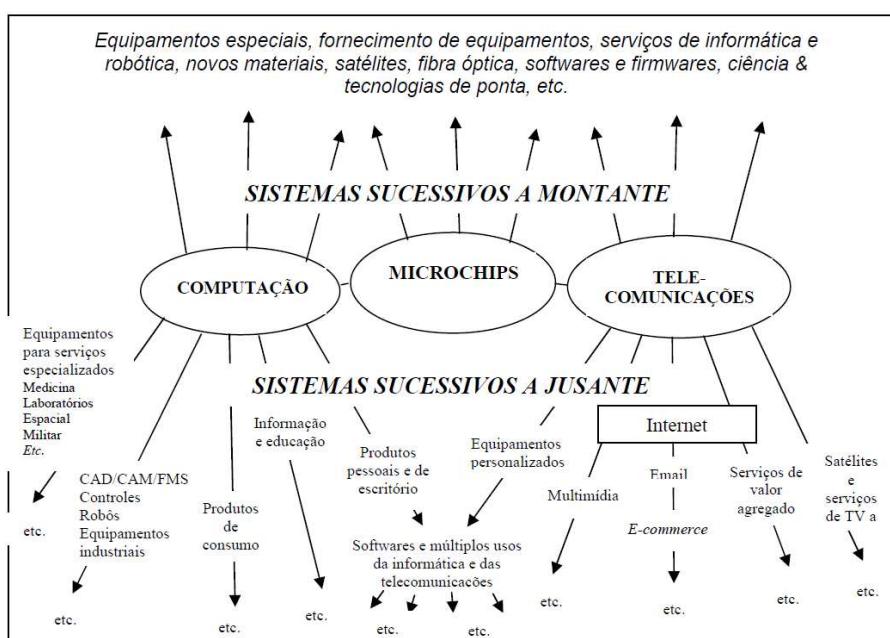
Para Castells (2001) as tecnologias devem ser entendidas numa dupla vertente. Ela não determina a mudança nas organizações, uma vez que funciona como um instrumento de ação e depende dos usos que dele se fizerem em ações específicas, com isso não é boa e nem má. Por outro lado, ela projeta um modelo de ação que condiciona o seu desenho e traz oportunidades de novos modos de fazer, portanto não é neutra. Em síntese, as tecnologias não são boas e nem são más, mas também não são neutras, portanto instrumento de ação, na medida em que, em sua concepção, projetam modelos de ação, considerados desejáveis, que condicionam a organização (Castells, 2001). O que se vê é que as tecnologias são empregadas por pessoas, que têm concepções próprias sobre a

adequação da estrutura à realização da missão e objetivos da organização, em determinado ambiente.

Para Pérez (2001) grande parte das tecnologias tende a seguir uma trajetória similar. Quando uma inovação proporciona a criação de um novo produto capaz de sustentar o crescimento de mercado, existe ai um período inicial de intensa inovação e otimização, até a aceitação do produto. A partir desse ponto surgem inovações incrementais e sucessivas para a melhoria do produto criado. Durante a transição dessas melhorias, há um período em que velhas e novas tecnologias coexistem, uma vez que a tecnologia anterior vai estirando ao máximo seu poder, tentando superar as suas limitações de crescimento, produtividade e mercado. Entretanto, as novas tecnologias e os novos princípios de organização podem ser aplicados para modernizar e rejuvenescer as tecnologias amadurecidas (Pérez, 2001). Para Freeman e Pérez (1988) apud Rovere (2006), essa transição é um “paradigma tecno-econômico” e a definem como “uma combinação de inovações de produtos, processos, técnicas organizacionais e administrativas, abrindo um leque de oportunidades de investimento e lucro”.

Esse constante processo de evolução caracteriza um conjunto de formas tecnológicas que, gradualmente, criam as condições necessárias para a aparição de novos sistemas, seguindo princípios similares e contam com os mesmos fatores externos. A revolução da informática e a multiplicação de inovações e sistemas tecnológicos são os principais responsáveis por essa evolução, como se pode ver na Figura 2.1.

Figura 2.1 Rede crescente de sistemas tecnológicos da revolução da informática



Fonte: Pérez (2001)

A Figura 2.1 demonstra o poder do fator chave em gerar inovações incrementais e sucessivas. A microeletrônica dá suporte para que todos os setores da economia absorvam as novas aplicações das TICs. Por outro lado, o quadro 2.1 abaixo mostra a influência da tecnologia da informação frente às características do fordismo:

Quadro 2.1 Principais características do paradigma fordista e o paradigma das TICs

Paradigma	Fordismo	Tecnologia da Informação
	1.920/30 até 1.970/80	1970/80 até os dias atuais
Inovações técnicas.	Motores à explosão, prospecção, extração e refino de petróleo e minerais e produção de derivados.	Microeletrônica, tecnologia digital e tecnologias da informação.
Inovações organizacionais.	Sistema de produção em massa, “fordismo”, automação.	Computadorização, sistematização e flexibilização, interligações em redes, “ <i>Just in time</i> ”, inteligência competitiva.
Lógica de produção quanto ao uso do fator-chave.	Intensiva em energia e materiais.	Intensiva em informação e conhecimento, preservação ambiental e de recursos.
Padrões de produção preponderantes.	Aumento significativo da oferta de bens e serviços, padronização, hierarquização, departamentalização, veloz absolescência de processos e produtos, cultura do descartável, concorrência individual e formação de cartéis.	Transmissão e acesso rápidos a enormes volumes de informação, customização, interligação em redes, cooperativismo, aceleração da absolescência de processos, bens e serviços, experiências virtuais, aceleração do processo de globalização sob domínio do “oligopólio mundial” com maior hegemonia dos EUA.
Setores alavancadores de crescimento.	Indústria de automóvel, caminhões, tratores, tanques, indústria petroquímica, indústria aeroespacial, indústria de bens duráveis.	Informática e telecomunicações, equipamentos eletrônicos, de telecomunicações e robótica, serviços de informação e outros teleserviços.
Infraestrutura.	Autoestradas e aeroportos.	Info-vias, redes, sistemas e softwares dedicados.
Outras áreas crescendo rapidamente.	Microeletrônica, energia nuclear, fármacos, telecomunicações.	Biotecnologia, atividades espaciais, nanotecnologias.
Principais setores atingidos negativamente pelas mudanças, sofrendo importantes transformações.	Setores produtores de materiais naturais (madeira, vidro e outros de origem vegetal e mineral), formas e vias de transportes convencionais (navegação fluvial e marítima).	Setores intensivos em energia, minerais e outros recursos não renováveis (geologia, mineração e produção de minerais convencionais), meios de comunicação tradicionais (correio, telefone).

Forma de intervenção e políticas governamentais.	Controle, planejamento, propriedade, regulação, <i>welfare state</i> .	Monitoração e orientação, coordenação de informações e de ações e promoção de interações, desregulação e nova regulação, <i>new deal</i> .
--	--	--

Fonte: Lastres & Ferras (1999).

O comparativo do quadro 2.1 mostra as diferentes formas de aplicação das TICs em relação ao paradigma fordista, porém, percebe-se que os novos sistemas que surgem não apresentam uma aplicação estática, eles são dinâmicos e têm condições de evoluir progressivamente.

Podemos avaliar o caráter evolutivo das TICs, observando o caminho percorrido desde o seu surgimento no fim dos anos 40, com a utilização de computadores para fins militares (baixa capacidade de processamento, devido o uso de válvulas) e as fases subsequentes: (i) a partir dos anos 50 a melhoria do desempenho dos computadores que passaram a utilizar transistores e circuitos integrados; (ii) a partir de 60 com o surgimento dos microcomputadores; (iii) em 70 a integração em larga escala (LSI) e a expansão acelerada do microprocessador, que levou à difusão de computadores pessoais menores e produção em grande escala com custos menores; (iv) a partir de 80 com os sistemas abertos e a conexão e *networking*; e (v) a partir de 90 com o uso de computadores amplamente difundido, (computadores portáteis e de bolso ligados a redes e os grandes computadores). A evolução tecnológica induz a evolução das expectativas, como podemos ver de forma resumida no quadro 2.2.

Quadro 2.2 Evolução Tecnológica – Evolução das Expectativas

Anos	Tecnologia	O que se valoriza	O que se vê
50/60	Automatização de processamento de dados.	Rapidez e cálculos com grandes volumes de dados.	Tecnologia “Profissional”.
70	Sistema de Gestão de Base de Dados – SGDB.	Processamento, Operações e Informação.	Tecnologia “Profissional” e Informação.
70/80	Desenvolvimento da microinformática.	Autonomia do posto de trabalho.	Tecnologia “Profissional”, Informação e Pessoas.
A partir de 90	Informática/Comunicação, Internet e Mobilidade.	Interligação, Interoperabilidade, Pessoas, Informação e Sistemas.	Tecnologia “Profissional”, Informação, Pessoas, Comunicação e Organização.

Fonte: Marina Pereira (2009b).

Esse breve histórico mostra como as inovações radicais e incrementais foram ocorrendo, de forma sucessiva, dentro do novo paradigma das TICs. Entre as diversas possibilidades que surgem, destacam-se a informação e o conhecimento, que passam a constituir recursos básicos no crescimento econômico dos países. Inaugura-se, então, um novo tipo de economia da informação, ou podemos chamar de “sociedade da informação”, que se articula em consonância com uma importante revolução tecnológica: as tecnologias da informação e comunicações.

2. Sociedade da Informação

A sociedade da informação ou sociedade em rede são designações utilizadas para a sociedade após o surgimento da informática (a partir dos anos 90). A definição é básica e visa marcar essa nova fase da humanidade. O estudo da sociedade da informação, contudo, provoca questionamentos de toda ordem, inclusive sobre a difícil separação de conceitos e cronologia das ações dela decorrentes com as de governo eletrônico e TICs.

Para Brzezinski (1971) a expressão “Sociedade da Informação” teve inicio a partir do momento que a expressão “pós-industrial” passou a ser rejeitada por ele, por ser vazia de conteúdo. Diante disso, ele propôs a substituição por “sociedade tecnotrônica”, mas também não foi aceita pelos acadêmicos. Para Bell (1973) a “sociedade pós-industrial é uma sociedade da informação, como a sociedade industrial é uma sociedade produtora de bens”. Para Freitas (2002) o termo teve o primeiro uso nos EUA “feito pela *American Society for Information Science – AS/IS*, que realizou reunião anual com o tema *The Information Conscious Society* em 1970”.

Alguns estudiosos atribuem o crédito pelo termo “Sociedade da Informação” a dois japoneses. O primeiro Yujiro Hayashi, em 1969 quando assessorou o governo japonês em dois relatórios sobre Sociedade da Informação, além de ter publicado o livro *The Information Scity: from hard to soft*. No entanto, Jiro Kamishima, em 1963 lançou um artigo no periódico *Hoso Asahi* idéias sobre a Sociedade da Informação. Mas o tema somente foi amplamente difundido no Japão, em 1968, quando Masuda publicou o livro *Introdução à Sociedade da Informação*, precursor do famoso *A Sociedade da Informação como sociedade pós-industrial*, de 1980.

A sociedade em rede se desenvolveu a partir de um novo sistema tecnológico, das tecnologias de informação e de comunicação de base microeletrônica e comunicação digitalizada (Mitchell, 2003 apud Castells, 2005). Não foi a tecnologia que determinou a criação da sociedade em rede, porém sem ela, essa sociedade não existiria. Foi na década de 70 que surgiu a microeletrônica, a informática, as telecomunicações e os novos materiais sintéticos (Castells, 2002, 2003a, 2003b, 2004a). A internet, nos anos 90, foi o instrumento

chave e símbolo desses avanços tecnológicos, assim como o motor elétrico na difusão da capacidade energética da eletricidade.

Para Castells (2001) a sociedade em rede é a sociedade que vivemos. Não é uma sociedade composta por cibernautas solitários e robôs em telecomunicação. Também não é terra prometida de novas tecnologias que resolvem todos os problemas do mundo como num toque de magica. É simplesmente na sociedade que estamos entrando depois de termos transitado na sociedade industrial por mais de um século. Porém, da mesma forma que a sociedade industrial conviveu por um tempo com a sociedade agrária, a sociedade em rede também convive com algumas formas da sociedade industrial.

Para Marina Pereira (2009b), a respeito do impacto da sociedade da informação ou de seu grau de alcance nas mudanças, existem duas teorias, os “Apocalípticos” e os Integrados.

Os “Apocalípticos” consideram que estamos diante de um novo modelo de sociedade, com paradigmas próprios, que se subdividem no Pós-industrialismo (Bell), no Pós-modernismo (Poster) e na Sociedade em Rede. Castells (2002), que alude à sociedade em rede, sustenta a superação da sociedade industrial por essa nova sociedade, cujo fundamento, segundo ele, é o informacionalismo, o que significa “que as actividades decisivas da praxis humana se baseiam em tecnologia de informação, organizada (globalmente) em redes de informação e centrada no processamento de informação - símbolos” (Castells, 2000). O centro da economia informacional é a rede global de mercados financeiros. As empresas maximizam seus lucros e sua produtividade, organizando-se em redes, aplicando tecnologias da informação e criando produtos cada vez mais baseados no processamento de informação. Os termos “sociedade industrial” e “sociedade capitalista” foram bastante difundidos entre os sociólogos. A partir dos anos 80, a noção de uma “sociedade da informação” se disseminou, surgindo termos análogos, como a “economia baseada no conhecimento” e “sociedades em rede”, já nos anos 90 (Lyon, 2002).

Os “Integrados”, a qual se filiam David Lyon e Anthony Giddens (Webster, 1995), que repele a idéia de uma “revolução tecnológica” e da refundação da sociedade, agora sob a égide da informática e da tecnologia. Refutam também o determinismo tecnológico dos primeiros, para os quais o destino da sociedade é o ápice tecnológico. Entendem Lyon e Giddens, segundo Webster (1995), que a tecnologia da informação permeia a vida em sociedade e nossas relações – comerciais, econômicas, sociais, e que novos dilemas e questionamentos surgiram, a partir dessa rede de informações que circulam em alta velocidade. Mas não concordam que tenha havido ruptura com o sistema até então vigente, nem que estejamos diante de um novo paradigma social, tal como ocorreu a partir da Revolução Industrial.

Para Mattelart (2002), a noção de sociedade global da informação é resultado de uma construção geopolítica, com isso, sociedade da informação passou a ser sinônimo de sociedade pós-industrial, pois conhecimento e informação se tornaram recursos estratégicos. Para Kumar (1997) “a idéia básica da sociedade pós-industrial, porém, era a evolução para uma sociedade de serviços e o rápido crescimento de oportunidades de emprego para profissionais liberais e de nível técnico”. A sociedade da informação produz mudanças em nível fundamental da sociedade, nas relações de trabalho e produção de bens e consumo.

A sociedade da informação se organiza globalmente e os níveis de desenvolvimento são diferentes de um país para outro. Nem todos os países, pessoas ou atividades estão organizadas segundo a estrutura e lógica da sociedade da informação. São poucas as pessoas plenamente integradas nessa sociedade, mas toda a humanidade está condicionada nos aspectos fundamentais daquilo que acontece nas redes globais e locais que configuram a sociedade em rede. Essas redes incluem e organizam a riqueza, o conhecimento, o poder, a comunicação e a tecnologia mundial. Assim ela é a estrutura social dominante do planeta e vai absorvendo pouco a pouco outras formas de ser e de existir (Castells, 2001).

Independentemente da amplitude do significado sociedade da informação ou sociedade em rede, o conceito é importante, porque as implicações e transformações decorrentes da informática e da difusão de tecnologias da informação na sociedade são, sem dúvida, muito profundas, e precisam ser investigadas como tal. A sociedade da informação é a sociedade que está em constituição com a utilização das tecnologias de armazenamento e transmissão de dados e informações são produzidas com baixo custo, para que possa atender às necessidades das pessoas, com atenta preocupação com questões como a exclusão social e digital.

Os governos precisam estar preparados para tirar o máximo de proveito das oportunidades geradas na aplicação das TICs no contexto da sociedade da informação, de forma a trazerem benefícios para a sociedade. O quadro 2.3 consta alguns desses benefícios.

Quadro 2.3 Oportunidades geradas para a sociedade na aplicação das TICs

Benefício	Referência
No diálogo entre autoridades de governo e a população a que prestam serviços, de forma a demonstrar um governo mais aberto e transparente. “A disponibilidade da rede mundial da internet está reduzindo dramaticamente o custo de informar o público e de solicitar respostas de iniciativas específicas...”.	Mansell & Credé, 1998
Na educação, com interligação de escolas, universidades nacionais e internacionais, com utilização em conjunto de bases de dados, bibliotecas, laboratórios de pesquisa e informática. Ainda, na redução dos custos de comunicações entre as instituições de ensino. Estimular o diálogo e a colaboração entre professores e pesquisadores, alunos e professores e a comunidade.	UNESCO, 1996
No comércio, estendo as fronteiras de negociação, deixando de estar condicionado aos limites geográficos. À medida que se intensifica o uso de novas formas de comércio eletrônico de maior alcance, elas podem reduzir a importância do tamanho da empresa. “O comércio eletrônico está surgindo como uma solução para reduzir custos de transações de negócios nas sociedades do conhecimento inovadoras”.	Mansell & Credé, 1998
No setor de transporte, a telemática avançada melhora a segurança de ruas e estradas, maximiza a eficiência de transportes e contribui na resolução de problemas, tais como congestionamentos.	Mansell & Credé, 1998
Na área ambiental, com a gestão e controle ambiental; promoção de ações de emergência e conscientização e sensibilização do público.	UNESCO, 1996
Na agricultura, com os sistemas de informações específicos sobre solos, hidrologia, precipitações pluviais e outros que permitem acesso a informações sobre preços e condições de mercado.	Mansell & Credé, 1998
No setor fabril, com a automatização de fábricas, planejamento e controle na administração dos negócios. Este “conjunto de habilidades necessita de tecnologias manufatureiras avançadas, que inclui a eletrônica, a mecânica e engenharia por meio de programas de computação, robótica, matemática e física, hidráulica e pneumática, programação, controle de processos, além de conhecimentos em processos organizacionais”.	Mansell & Credé, 1998

Fonte: Elaborado pelo Autor

Essas oportunidades de aplicação traduzem os benefícios que estas tecnologias oferecem na promoção do crescimento e desenvolvimento econômico dos países. A difusão das TICs gera uma crescente complexidade dos novos conhecimentos e de tecnologias utilizadas pela sociedade. Dessa maneira, a sociedade do conhecimento inovador depende da educação e de uma base sólida de ciência e tecnologia para desenvolver competências e aplicar o conhecimento no seu crescimento e desenvolvimento econômico.

Para Marina Pereira (2009b) a concepção e integração das tecnologias tem papel fundamental nas mudanças da administração pública, por meio da sociedade da informação, porém devem ser considerados os fatores (i) conhecimento (das novas potencialidades); (ii) projetos (de “modos de fazer” que considera a tecnologia como algo necessário); (iii)

pessoas competentes (nos novos “modos de fazer”); e (iv) Código de uso (produção e divulgação de um código que integra a nova tecnologia). A integração das tecnologias implica num processo de reestruturação das regras e de aprendizagem de novas formas de fazer. Isto significa que estamos tratando de um processo de mudança e as dimensões dessas mudanças envolvem pessoas, informação e tecnologia, estruturas e processos.

3 Governo Eletrônico

Apesar do uso de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC pelos governos terem iniciadas nos anos 50 com os computadores de grande porte, o termo governo eletrônico somente foi criado no início da década de 90, como um instrumento de *marketing* governamental para destacar uso da internet em ações do governo americano. Al Gore, então vice-presidente dos EUA, foi uma das primeiras pessoas a mencionar o termo, em 1993, ao anunciar o *National Performance Review* (Gore, 1993). Na literatura acadêmica o termo surgiu no fim dos anos 90 e os primeiros *journals* acadêmicos (*e-Government* – eGQ, o *International Journal Of Electronic Government Research* – IJEGR e o *Journal of EGovernment* – JEG) dedicados exclusivamente ao tema surgiaram apenas em 2004.

O termo governo eletrônico é um fenômeno recente e ainda não foi claramente definido (Grande; Araújo; Serna, 2002), recebe diversas definições, entre elas, “governo digital” ou “governo virtual” (Coelho, 2001), “e-gov”, “e-government”, entre outras, que são utilizadas há mais de dez anos, tanto em discursos políticos, quanto por jornalísticos e pelo meio acadêmico. Dentre as várias definições que podemos observar no quadro 2.4.

Quadro 2.4 Algumas definições de Governo Eletrônico

Conceito	Referência
e-government - aborda o uso de novas tecnologias de informação e comunicação pelos governos, aplicadas a todas as suas funções.	OCDE, 2001
E-governo - utilização da internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	ONU, 2002
Governo eletrônico ou e-governo – prover acesso público via Internet a informações sobre os serviços oferecidos pelos departamentos centrais do governo e suas agências, habilitando o público à condução e à conclusão de transações para tais serviços.	National Audit Office, 2002
Governo eletrônico - uso, por agências governamentais, de tecnológicas de informação capazes de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras unidades do governo. Essas tecnologias servem à diferentes fins, como: melhor prestação de serviços aos cidadãos, interações mais eficazes com empresas e a indústria, <i>empowerment</i> do cidadão por meio do acesso a informações ou mais eficiência na administração governamental.	Banco Mundial, 2003

Governo Eletrônico é definido como a oferta e troca de informações e serviços governamentais <i>on line</i> para cidadãos, empresas e outras agências governamentais.	INTOSAI, 2003
Governo eletrônico – uso das TIC na administração pública combinado com mudança organizacional e novas práticas, a fim de melhorar os serviços públicos, os processos democráticos e fortalecer o suporte às políticas públicas.	European Communities, 2003
Governo eletrônico - avalia os Estados-Membros a partir da perspectiva do desenvolvimento humano e da prestação de serviços básicos ao cidadão, como educação, saúde, emprego, finanças e bem-estar social sozinho.	United Nations, 2005
e-Government – uso das ferramentas e sistemas tornada possível por Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para fornecer melhores serviços públicos aos cidadãos e empresas. Envolve muito mais do que apenas as ferramentas. Também envolve repensar as organizações e processos, e mudança de comportamento para que os serviços públicos sejam prestados com mais eficiência para as pessoas que necessitam usá-los. Bem aplicado, permite e-Government todos os cidadãos, empresas e organizações para realizar seus negócios com o governo com mais facilidade, mais rapidamente e com menor custo.	European Comission, 2008
E-governo - está sendo implantado não apenas para fornecer serviços aos cidadãos, mas por razões de eficiência do setor público, melhorando a transparéncia e responsabilidade nas funções do governo e permitindo redução de custos na administração do governo.	United Nations, 2008

Fonte: Elaborado pelo Autor

O conceito de governo eletrônico encontra-se na intersecção de três áreas do conhecimento: (i) políticas públicas; (ii) gestão organizacional; e (iii) tecnologia da informação. Ao longo dos anos o desenvolvimento da tecnologia têm sido muito mais veloz do que as formas organizacionais e as políticas públicas. Mesmo com uma diferença de crescimento essas três áreas interagem constantemente uma com a outra, gerando muitas questões e conflitos sobre o que é tecnicamente possível, organizacionalmente adequado e socialmente desejável (*Center for Technology in Government, 1999*).

Para Marina Pereira (2009b):

[...] o governo electrónico constitui-se enquanto processo de transformação das relações do sector público, com o exterior e a nível interno, por via da utilização das tecnologias da informação e da comunicação, nomeadamente da Internet, no sentido da melhoria da prestação de serviços, da eficiência operacional e do reforço da cidadania.

Para Pierre Lévy (2004), as iniciativas relacionadas ao governo eletrônico atuam no sentido de simplificar os procedimentos administrativos; tornar os processos de produção legislativa mais transparente; aproximar o governo do cidadão, por meio da internet, e melhorar a eficácia, a eficiência e a competitividade da administração pública. As ações decorrentes desse conceito levam a uma redução dos níveis hierárquicos e centra o

governo no cidadão, diminuindo a arbitrariedade do Estado e contribuindo para o progresso da democracia. Ao analisar a doutrina inglesa, Pierre Lévy (2004), verifica a aplicação dos métodos do comércio eletrônico ao serviço público e inventaria os seguintes princípios fundamentais do governo eletrônico: (i) construir os serviços em torno das escolhas dos cidadãos (não dentro das portas fechadas da administração); (ii) tornar o Estado e os seus serviços mais acessíveis; (iii) incluir as populações desfavorecidas pelas formas tradicionais de governo; e, (iv) melhor utilizar a informação (integração de sistemas).

Entre os benefícios advindos da nova forma de relação Estado-sociedade, destacam-se: (i) interatividade; (ii) eficiência; (iii) maior acesso aos serviços públicos, com incremento da qualidade; (iv) aumento da participação popular; (v) fomento à transparência; (vi) incentivo ao controle social; (vii) fortalecimento da governança; (viii) redução de custos; (ix) promoção da cooperação interorganizacional do Estado; (ix) organização das informações dos órgãos do governo; e (ix) segurança da informação (Lévy, 2004).

Para Gil-García e Reyes (2008) existem pelo menos três abordagens para compreender e definir *e-Government*, não havendo definição aceita unanimemente, que talvez não exista, dado que se trata de fenômeno complexo e multifacetado.

A primeira abordagem é construir uma definição concreta, que contenha os seus principais elementos. Grönlund e Horan (2005) identificam quatro níveis de definições dessa primeira modalidade, (i) o primeiro limita-se a informações sobre serviços, provisões e outras atividades baseadas na internet; (ii) o segundo descreve o *e-Government* como o uso das tecnologias da informação e da comunicação no governo, com categorias de acordo com as aplicações; (iii) o terceiro destaca as habilidades de transformação organizacional das TI's no setor público; e (iv) o último descreve o *e-Government* como o meio de criação de um “Governo melhor”, em direção a processos internos e o relacionamento com a sociedade civil. Galindo (2002), por sua vez, propõe que o *e-Government* se refere a diferentes relações que existem entre os cidadãos e autoridades (Administração Pública), como consequência do uso de ferramentas eletrônicas, particularmente a internet. O *e-Gov*, portanto, seria o exercício de direito políticos pelos cidadãos. Como se vê, de acordo com essa abordagem, os conceitos vão desde a oferta de serviços e informações eletrônicas como seu principal elemento, chegando a definições que integram processos internos de reestruturação e o aperfeiçoamento do relacionamento entre Governo e sociedade civil.

Na segunda abordagem, Perri (2001) propõe quatro dimensões do *e-Government*, de acordo com suas diferentes aplicações: (i) serviços eletrônicos, (ii) administração eletrônica, (iii) democracia eletrônica; e (iv) política pública eletrônica. Para Gil-García e Reyes (2008), uma definição útil deve conjugar essas quatro dimensões, de uma forma consistente e simples. Ainda nessa mesma linha, Rosenbloom (1998) coloca a existência de três abordagens no estudo da Administração Pública: (i) administrativa; (ii) política; e (iii) legal,

propondo o agrupamento das diferentes aplicações na área da administração e da democracia eletrônica, de acordo com esses aspectos da Administração Pública.

Quadro 2.5 Abordagens e domínios da Governança e da Administração Pública

<i>Public Administration Approaches</i>	<i>e-Government Categories</i>	<i>e-Government Elements</i>
<i>Administrative</i>	<i>e-Services</i>	<i>e-Services e e-Commerce</i>
	<i>e-Administration</i>	<i>e-Administration, e-Human Resources e e-Purchasing</i>
<i>Policy</i>	<i>e-Democracy</i>	<i>e-Democracy, e-Participation, e-Vote e e-Transparency</i>
<i>Legal</i>	<i>e-Public Policy</i>	<i>e-Public Policy e e-Governance</i>

Fonte: Gil-García e Reyes (2006).

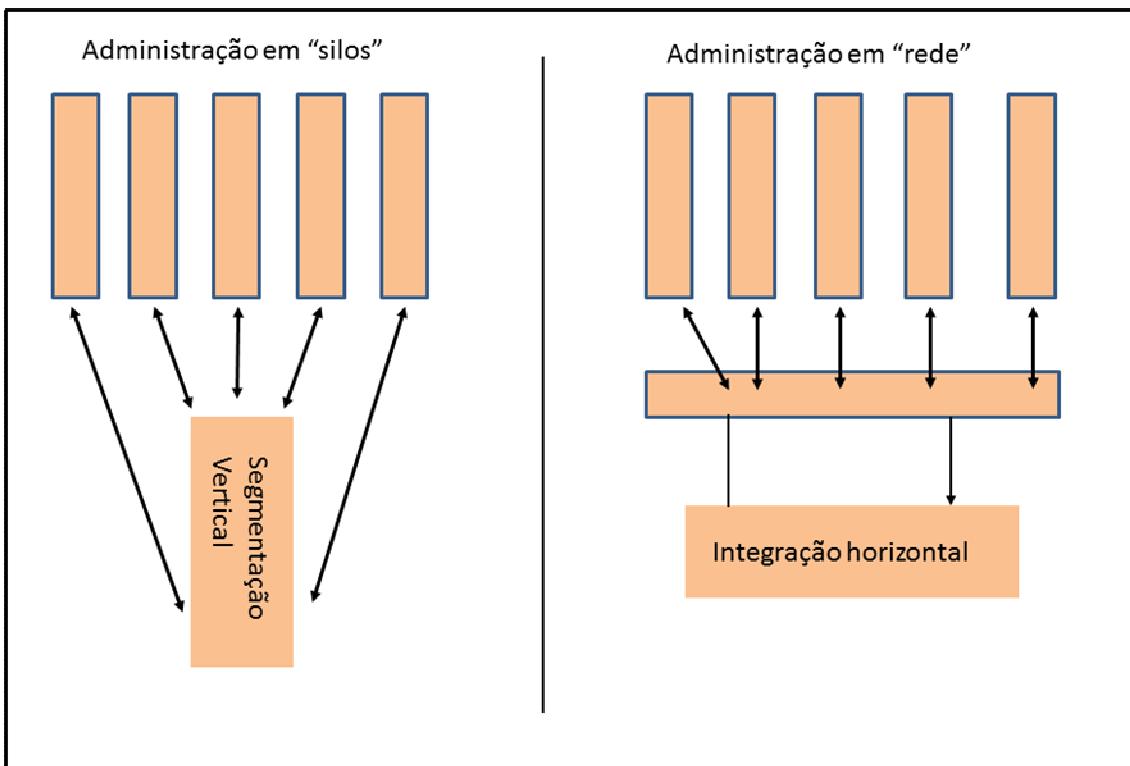
Gil-García e Reyes (2008) sustentam que, nada obstante os serviços eletrônicos (os e-Services) e a Administração Eletrônica estarem incluídas, ambas, na abordagem administrativa, devem ser mantidas separadamente, em virtude da enorme relevância dessa última, que promove transformações organizacionais internas no âmbito do Governo, com oferta de serviços integrados, mais eficientes e eficazes.

Uma terceira abordagem é de caráter evolucionário, com referência aos diferentes estágios do desenvolvimento do Governo Eletrônico. Layne e Lee (2001) propõem quatro modelos: (i) catalogação – classificação e catalogação das informações governamentais; (ii) transação – além da disponibilização e organização de informações, permitem-se operações diretamente pela página eletrônica, ou seja, a interação entre o Governo e o cidadão; (iii) integração vertical – consiste em integração física ou virtual de organizações que desenvolvem operações comuns e de responsabilidade compartilhada; e (iv) integração horizontal – é um processo bastante complexo, que envolve integração e coordenação entre órgãos.

Para Marina Pereira (2009a) o desenvolvimento da administração passa por ultrapassar a barreira da compartimentação setorial, onde é necessário criar uma nova lógica de prestação de serviços, estruturada em função das ações a serem executadas para darem respostas completas aos cidadãos, agregando e integrando processos que se encontram dispersos na máquina administrativa. Esta mudança é complexa e envolve múltiplos sistemas administrativos, além de levar a criação de “compartimentos estanques” e uma “administração em silos”, onde o cidadão circula sempre que necessita de um serviço que implique a participação de mais do que dos “compartimentos estanques”. O desafio está na mudança de um modelo de “silos” para um modelo de “rede” de circulação de

informação, simplificando e reduzindo as demoras e os custos, associados às trocas de informação e fornecimento de serviços fragmentados em unidades distintas.

Figura 2.2 Modelo de ação em “silos” e “redes”



Fonte: Marina Pereira (2009a).

Para aproveitar as potencialidades do desenvolvimento do governo eletrônico obriga a redefinir os processos internos e a gestão da informação a eles associada, uma vez que a simplificação e integração de processos impactam as rotinas estabelecidas e trazem uma excelente oportunidade para avaliar e reformar as estruturas organizativas vigentes. A resposta ao desafio da forma de prestação de serviços só é possível com o uso generalizado de redes de comunicação e informação na administração pública, levando os diferentes departamentos cooperarem no fornecimento do serviço final ou telecooperarem com recurso a redes telemáticas (Lenk, 1998).

Pode-se dizer que é no processo de integração horizontal que os sistemas de tecnologia da informação e o Governo Eletrônico têm maior contribuição a dar. O primeiro passo da denominada integração horizontal é a integração de serviços que são prestados isoladamente por dois ou mais órgãos que raramente interagem. O segundo é a integração física ou virtual de unidades ou setores de determinados organismos governamentais. Em outras palavras, determinados serviços de dois ou mais órgãos passam a ser oferecidos e prestados num mesmo sítio – eletrônico ou físico. As Lojas do Cidadão portuguesas, notadamente as de primeira geração, são bons exemplos dessa segunda fase da integração

horizontal. A lógica de compartimentação, característica da Administração Pública burocrática, é mantida (Pereira, 2009a). Não há, nessa etapa, integração de *front-office*, ou seja, de processos e de serviços, mas simples compartilhamento de espaços. Os setores de dois ou mais órgãos compartilham um mesmo espaço – físico ou virtual – mas continuam desenvolvendo suas atividades isoladamente. É a conhecida “administração em silos”. Em estágio subsequente, há intercâmbio de informações e colaboração entre as organizações, mas ainda é o cidadão que dá início ao processo (Gil-García e Reyes, 2008).

O estudo do governo eletrônico adentra em campo de investigação que, em última análise, é a principal atividade relativa ao desenvolvimento desse processo, ou seja, a integração de processos e modelos organizacionais, em busca de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas e da prestação de serviços aos cidadãos. Para Lenk e Traunmuller (2002), é necessário integrar os processos referentes a serviços relacionados e afins, prestados por diversos órgãos, horizontalmente. A integração de serviços envolve participação coordenada dos diversos órgãos governamentais, desenvolvimento de estratégias para aproveitamento das novas tecnologias e a reformulação de processos e setores, observados as suas competências. Para Gil-García e Reyes (2008) o governo eletrônico não se restringe ao desenvolvimento e à aplicação de sistemas de tecnologia da informação, mas trata do redesenho organizacional e operacional que permite o aproveitamento do potencial de vantagens que advém de novas tecnologias da informação e da comunicação.

Resta a percepção clara, portanto, comum a todas as abordagens que pretendem investigar o conceito do governo eletrônico que o fenômeno consiste em redesenho institucional, organizacional e tecnológico governamental. A inserção e as opções relativas à tecnologia da informação são condicionadas por crenças, valores, normas e filtros, enfim, pela cultura organizacional do ente público, bem como o estágio de reformulação administrativa em que se encontre. Assim, a quantidade de informações e o grau de organização e sistematização dos dados disponibilizados num portal governamental têm limites na capacidade de fornecimento e geração dessas informações pelo órgão público, bem como nas condicionantes legais.

Independentemente das diversas abordagens, aqui expostas, na conceituação do governo eletrônico, o que se verifica é que, de fato, trata-se de conceito bastante amplo e que pode ser utilizado para definir aspectos, etapas, processos, enfim, realidades mais ou menos parciais que se inserem nos fenômenos amplíssimo da tecnologia da informação no Governo (Gil-García e Reyes, 2008).

Devido à ampla gama de conceitos atribuídos ao governo eletrônico o que leva a não existir uma definição consensual, Gronlund (2002), ao analisar as principais definições existentes da literatura mostra que três objetivos comuns são encontradas em várias

definições: (i) promoção de um governo mais eficiente; (ii) provimento de melhores serviços aos cidadãos; e (iii) melhoria do processo democrático. Esses objetivos estão relacionados aos diferentes propósitos e aos momentos históricos em que cada programa de governo eletrônico foi criado.

Ainda quanto às definições, observa-se que aquelas voltadas para um “melhor governo” são geralmente propostas por organizações supranacionais, tais como OECD, Nações Unidas, União Europeia e Banco Mundial, uma vez que preocupações com o desenvolvimento ou cooperação internacional fazem parte de suas diretrizes de atuação.

Por outro lado, considerando as diversas definições sobre governo eletrônico encontradas na literatura, num primeiro momento, poderia se afirmar que o que diferencia um governo eletrônico de outras formas de utilização das TICs seria o uso intensivo da Internet e das tecnologias computacionais. O conceito, no entanto, ultrapassa essa dimensão, uma vez que em sentido amplo os governos sempre fizeram uso, em maior ou menor escala, das tecnologias disponíveis em seus processos internos ou na interação com a sociedade. Não seria indicado associar o governo eletrônico apenas ao uso das TICs, ou expandir o seu conceito para uma nova forma de governo.

Embora reconheça o poder das novas TICs, Castells (2001b) afirma que para concretizar o governo eletrônico, antes de tudo, é preciso fortalecer as instituições, os sistemas de representações políticas, aprofundar a democracia participativa, buscar o estabelecimento de consensos e a formulação de políticas públicas mais efetivas, o que demanda, em princípio, a existência de governos responsáveis e verdadeiramente democráticos.

Pode-se dizer que, na prática e conceitualmente, o governo eletrônico é um dos mais importantes avanços na Administração Pública, a partir dos anos 90, com ênfase na última década, introduzindo novo vocabulário, modelos teóricos e multidisciplinariedade, além da conexão entre teoria e prática (Brown, 2005).

4 Influência das TICs no Brasil

No Brasil, a introdução do governo eletrônico não foi muito diferente de outros países em desenvolvimento, as primeiras ações nesse sentido ocorreram a partir dos anos 50, acompanhando as evoluções das tecnologias, em iniciativas isoladas ou até mesmo pessoais de alguns servidores públicos. Somente a partir de 2000 que o Governo Federal declara oficialmente a sua estratégia para atuação no governo eletrônico, antes disso, porém, tiveram outras iniciativas que contribuíram para isso, a exemplo das ações afetas a Sociedade da Informação, que em alguns momentos, se confundem com as ações do governo eletrônico. Com isso, podemos deduzir que o Brasil passou por três estágios de

atuação: (i) Tecnologia da Informação e Comunicação; (ii) Sociedade da Informação; e o próprio (iii) governo eletrônico.

4.1 Tecnologia da Informação e Comunicação – TICs no Brasil

A introdução dos novos computadores, de grande porte, para automação de processos, complexos e repetitivos, levou o Governo do Estado de São Paulo a adquirir, em 1957, o primeiro computador do Brasil, um Univac-120, que foi utilizado para calcular todo o consumo de água da capital (a cidade de São Paulo). Ocupava o andar inteiro do prédio onde foi instalado e fazia 12 mil somas ou subtrações por minuto e 2.400 multiplicações ou divisões, simultaneamente. Em 1961, o primeiro computador nacional, o “Zezinho”, foi desenvolvimento por alunos do ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica (www.mci.org.br/linhatempo/index.html, Museu da Computação e Informática).

Em 1964 foi criado o Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa pública federal criada para modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública, com atuação até os dias atuais. A segunda metade dos anos 60 e praticamente toda a década de 70, foi associada à aquisição de equipamentos e o custo dos serviços. Em 1974, criou-se, no âmbito federal, a Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico, cujo objetivo inicial era promover o uso mais eficiente dos computadores na administração pública e traçar uma política tecnológica para a área de informática (www.mci.org.br/linhatempo/index.html, Museu da Computação e Informática).

Nos anos 80 e início dos 90, surgiram os computadores pessoais (os PCs), que começaram a ser utilizados por um largo círculo de servidores públicos. Paralelamente ao aumento da capacidade de processamento, houve a redução de custos, o que favoreceu que mais órgãos públicos se informatizassem e dessem início ao desenvolvimento de recursos humanos na área de sistemas e tecnologias da informação. A internet (rede mundial de computadores) e o desenvolvimento de redes entre os computadores criou uma série de oportunidades para novas aplicações e sistemas governamentais, resultando no uso definitivo da tecnologia da informação.

Entre 1999 e 2000, teve o bug do milênio, que forçou os Governos a expandirem rapidamente seus equipamentos de informática e programas, evidenciando-se a relação de interdependência entre os setores público e privado, e entre tais setores e o público em geral.

4.2 Sociedade da Informação no Brasil

A experiência brasileira em políticas governamentais voltadas para o incentivo da Sociedade da Informação teve inicio em 1996 por meio de iniciativa do Conselho Nacional de Ciências e Tecnologia – CCT, órgão vinculado ao Ministério de Ciências e Tecnologia –

MCT com o Programa Sociedade da Informação (SocInfo). O Programa teve como objetivo testar a infraestrutura, os serviços e as aplicações da sociedade da informação e utilizou a internet como base, de forma beneficiar toda a sociedade brasileira (Sardenberg, 1999). As razões apresentadas pelo MCT para propor o Programa foram as seguintes: (i) o papel central de TI na viabilização de competitividade econômica do país, não somente através da criação de novos produtos e serviços, mas especialmente por meio da renovação das estruturas tradicionais de produção e comercialização de bens e serviços; (ii) a importância competitiva que TI pode assegurar a países em comércio internacional, através do uso de mecanismos de pagamento eletrônico, transporte de bens com acompanhamento em tempo real, entre outros; (iii) a necessidade de uma infraestrutura avançada de redes e de computação para suportar a todas as atividades do país, perpassando desde educação e pesquisa até comércio de bens e serviços, destacando o oferecimento de serviços públicos eficientes; e (iv) a urgência de viabilizar a democratização do acesso a informação visando contribuir para o exercício pleno da cidadania.

Nota-se que as razões definidas para a criação do Programa SocInfo estão embasadas em teorias estudadas no presente trabalho de dissertação, especialmente quanto a utilização das TICs dentro de uma infraestrutura nacional adequada de forma a diminuir as distâncias nacionais e internacionais.

O Programa SocInfo faz parte de um projeto estratégico que busca implantar e integrar, através do uso das tecnologias de computação, comunicação e informação o desenvolvimento econômico e impulsionar o desenvolvimento das áreas de pesquisa e da educação, fundamentais para tornar o país competitivo no mercado mundial (Miranda, 2000).

O Programa Sociedade da Informação foi lançado no Brasil em Dezembro de 1999, por meio do Decreto Presidencial nº 3.294, fazendo parte de um conjunto de projetos que compunham o Plano Plurianual 2000-2003. O programa havia sido organizado em duas fases, implantação e execução. Segundo Takahashi (2000), a fase de implantação compreenderia (i) elaboração de uma primeira proposta detalhada do Programa, chamada de Livro Verde; (ii) um amplo processo de consulta à sociedade; e (iii) a consolidação das consultas a sociedade em um Livro Branco, o qual passaria a conter um plano definitivo de atividades para o Programa. A fase de execução compreenderia (i) uma etapa de decolagem com as principais ações iniciais estariam em execução; (ii) uma etapa de operação em regime, com o início de novas ações e acompanhamento das que estariam em curso; e (iii) a etapa final de consolidação em que se faria uma avaliação geral do Programa e se elaboraria um conjunto de propostas que seriam implementadas a partir de 2004, uma vez que as duas iniciais seriam conduzidas entre os anos de 2000 e 2003.

Em setembro de 2000 o Livro Verde, com todas as metas e ações do Programa SocInfo, foi lançado pelo MCT, demonstrando que o Brasil havia entendido a importância das TICs e da Sociedade da Informação para o crescimento sustentado de forma transparente para com a sociedade em geral. Ainda, o Programa foi bem construído, observando características dos programas existentes na Europa, exceto quanto a uma discussão mais profunda sobre o nome, “sociedade do conhecimento” ou “sociedade da informação” (Takahashi, 2000).

A participação do governo, iniciativa privada e das instituições de ensino e pesquisa eram fator chave para poder concretizar os objetivos do Livro Verde, que estava dividido em sete linhas de ação (Takahashi, 2000): (i) mercado, trabalho e oportunidade; (ii) universalização de serviços para a cidadania; (iii) educação na Sociedade da Informação; (iv) conteúdos e identidade cultural; (v) Governo ao alcance de todos; (vi) P&D, tecnologias-chave e aplicações; e (vii) infraestrutura avançada e novos serviços.

Um dos primeiros problemas ocorridos no Programa SocInfo foi a falta de articulação política, compreendido no Livro Branco, além de ser publicado com atraso, somente no ano de 2002 e não no final de 2000, como inicialmente previsto, também não foi considerado todo o material do Livro Verde, o que se agravou com o final do mandato do governo que havia iniciado o Programa. Com a mudança do governo, em 2003, veio também à mudança da concepção do Programa que passou a ter como meta a inclusão digital com a criação de programas que valorizam a conectividade, deixando de lado questões fundamentais para o avanço da sociedade da informação, como a alfabetização digital, produção de conteúdos e troca de informações. Ainda, com o novo governo o Programa deixou de ser atualizado e as novas ações passaram a constar do Plano Plurianual 2004-2007, deixando de se ter um documento atualizado e único que demonstre a transição do país para a sociedade da informação.

4.3 Governo Eletrônico no Brasil

Em dezembro de 1999, foi instituído no Brasil o Programa Sociedade da Informação, por meio do Decreto nº 3.294, de 15.12.1999, tendo como objetivo viabilizar a nova geração da internet e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira (Takahashi, 2000).

Para Souza (2002), o Governo Eletrônico no Brasil teve início com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial, por meio do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, que tinha como finalidade examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de integração. As ações deste Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI) foram formalizadas pela Portaria da Casa Civil nº 23 de 12 de maio de 2000, e incorporadas às metas do programa Sociedade da Informação,

coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. O trabalho do GTTI concentrou esforços em três linhas do programa: (i) Universalização de serviços; (ii) Governo ao alcance de todos; e (iii) Infraestrutura avançada (www.governoeletronico.gov.br).

Em julho de 2000, o GTTI, apresentou uma nova política de interação eletrônica, formatada após a realização de diagnóstico da situação da infraestrutura e serviços do Governo Federal. Em setembro de 2000, lançou o documento denominado “Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal” (Brasil, 2000), a qual apresenta os macros objetivos e metas para o período 2000-2003. Os principais objetivos são (i) um novo paradigma cultura de inclusão digital, focado no cidadão/cliente, com a redução de custos unitários; (ii) melhoria na gestão e qualidade dos serviços públicos; e (iii) transparência e simplificação de processos (Brasil, 2000).

Em outubro de 2000 por meio de novo Decreto Presidencial (s/n de 18.10.2000) foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico – CEGE, com o objetivo de estabelecer diretrizes, formular políticas, coordenar e articular as ações de implementação do Governo Eletrônico. Essa medida foi considerada um grande marco para a implantação efetiva no Brasil do Governo Eletrônico e evoluir na prestação dos serviços públicos e das informações aos cidadãos.

As principais diretrizes para implantação do Governo Eletrônico no Brasil foram: (i) prioridade na promoção da cidadania; (ii) inclusão digital como sinônimo do Governo Eletrônico; (iii) Software Livre como recurso estratégico na sua implementação; (iv) gestão do conhecimento como instrumento estratégico de articulação e gestão das políticas públicas; (v) racionalização do uso de recursos; (vi) contar com um arcabouço integrado de políticas, sistemas, padrões e normas; e (vi) integração das ações previstas com outros níveis de governo (www.governoeletronico.gov.br).

Em 2001 foi lançado a Política de Governo Eletrônico no Brasil, com sete linhas de ação: (i) internet para todos os serviços prestados ao cidadão; (ii) ampliação do acesso a informações pelo cidadão; (iii) convergência entre sistemas da informações, redes e bancos de dados; (iv) infraestrutura avançada de comunicação e de serviços; (v) poder de compra do governo federal para diminuir os custos e otimizar o uso de redes de comunicação; (vi) acesso a internet em pontos públicos ou comunitários; e (vii) concorrência para fortalecimento da competitividade (www.governoeletronico.gov.br).

Como forma de elaborar os documentos e projetos que ficaram sob a responsabilidade do CEGE, foram instituídos, entre 2000 e 20002, grupos de trabalho com a presença de dirigentes e técnicos dos ministérios, agências e autarquias envolvidas com o programa Governo Eletrônico. Os grupos contavam com o apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e de consultores contratados.

A organização do governo eletrônico brasileiro partiu de serviços pré-existentes na Internet, embora marcados por uma fragmentação institucional, uma vez que cada órgão adotava a estratégia que melhor se adaptava a sua necessidade, não perseguindo uma padronização ou estratégia comum de governo, porém havia um facilitador, o portal Rede Governo que servia como “porta de entrada” para todos os acessos aos diversos sites do Governo Federal (<http://www.redegoverno.gov.br>). A criação de uma política para a área tinha como objetivo agregar estes serviços em um único local e com padrões comuns à esfera federal.

O portal Rede Governo, quando foi criado, no final de 2001, contava com cerca de 1.350 serviços e 11 mil tipos de informação. No final de 2002, o número de serviços havia crescido para 1.700 e aproximadamente 22 mil links de acesso direto a serviços e informações governamentais.

É importante destacar que o Brasil contava com aproximadamente 13 milhões de usuários de internet quando o Programa foi lançado, isso contribuía muito para a divulgação dos serviços eletrônicos e como consequênciá uma estratégia interessante para o governo (Vilhena, 2002). Também é importante destacar que o governo eletrônico não se restringe à simples automação de processos e disponibilização de serviços públicos por meio online na internet (Abranson e Means, 2001), mas na mudança da maneira como o governo, com o uso das TICs, atinge os seus objetivos para cumprir o papel do Estado.

Em setembro de 2002 foi divulgado o balanço das atividades desenvolvidas nos dois primeiros anos do Governo Eletrônico no Brasil. Constou do referido documento os principais avanços, limitações e desafios futuros do programa e sua continuidade (Takahashi, 2004).

Em outubro de 2003 um novo Decreto Presidencial (s/n de 29.10.2003) criou oito Comitês Técnicos de Governo Eletrônico; (i) implementação do Software Livre; (ii) inclusão Digital; (iii) integração de Sistemas; (iv) Sistemas Legados e Licenças de Software; (v) gestão de sites e serviços on-line; (vi) infraestrutura de Rede; (vii) Governo para Governo – G2G; e (viii) gestão de conhecimento e informação estratégica.

No início de 2004 novas prioridades do Programa governo eletrônico são lançadas, onde o foco passa a ser maior controle social e promoção da cidadania como fios condutores do programa. A principal ação desse momento é a criação do Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134, de 07 de julho, encarregado de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico, as atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, além de normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações de governo eletrônico na administração federal.

Neste ano, é publicada a primeira versão do documento: Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) – hoje na versão 2010 - e o Guia Livre – Referência de Migração para Software Livre.

Em 2006, é realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov considerando os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico. Essa metodologia busca avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos governos de todas as esferas: federal, estadual e municipal - de acordo com a conveniência para o cidadão, sendo a primeira iniciativa com esse foco já desenvolvida no país.

No ano de 2008, os Padrões Brasil e-GOV surgem como recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas, com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.

Em 2010, seguindo os princípios da sustentabilidade, o Governo Federal divulga a Instrução Normativa nº 01/2010, recomendando que os órgãos públicos comprem computadores menos poluentes ao meio ambiente. A orientação é que os equipamentos eletrônicos sejam livres de chumbo e utilizem quantidades reduzidas de ferro, alumínio, cobre, zinco, estanho, níquel, cobalto, prata e ouro.

O governo brasileiro teve outras iniciativas isoladas antes de planejar o governo eletrônico, para melhor entender, no presente trabalho, vamos chamar essas iniciativas de ações promotoras do governo eletrônico e da governança do setor público. No quadro 2.6 a seguir destacaremos algumas delas, de forma sintetizada e independentemente de terem ocorrido antes, durante ou após a implementação do governo eletrônico.

Quadro 2.6 Iniciativas de promoção do Governo Eletrônico Brasileiro

Data	Iniciativa
1996	Informatização do voto – inicialmente em eleições municipais, com implantação e disseminação gradativa (1996 mais de 33 milhões de eleitores usaram as urnas eletrônicas). Em 1998 atingiu 75 milhões de eleitores e em 2004 todos os brasileiros puderam eleger prefeitos e vereadores por meio das urnas eletrônicas. Atualmente 100% das eleições são realizadas por meio eletrônico (Braga et al, 2008).
1997	Portal da Previdência Social – disponibilizar serviços, requerimentos e consultas referentes à Previdência Social, por meio da Internet, gerando progresso da cidadania e da igualdade e desenvolvendo a efetividade governamental (Braga et al., 2008).
1998	Comprasnet – portal de compras públicas, idealizado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com objetivo de dar maior amplitude e transparência às compras e contratações do governo federal. Iniciou com divulgação de avisos, editais e resumos de contratos e dados estatísticos e legislação sobre compras públicas (Portal Comprasnet).

- 1999 Bug do Milênio – mapear os impactos e articular com diversos atores de TI para realizar os ajustes necessários nos sistemas de informação. Articulações com órgãos do governo, iniciativa privada e comunidade internacional (Diniz et al, 2009).
- 2000 Portal Rede Governo – “porta de entrada” para acessos aos diversos sites do Governo Federal (Portal Rede governo).
- 2000 Livro Verde – fase inicial das discussões para implementação da Sociedade da Informação – SocInfo. Propõe diretrizes para estruturação de infraestruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como, de ações governamentais que promovam eficiência e transparência (Coelho, 2001).
- 2000 Comitê Executivo do Governo Eletrônico–CEGE – formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico voltado para a prestação de serviço e informação ao Cidadão (Decreto s/n de 18.10.2000).
- 2001 Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil) - garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, bem como a realização de transações eletrônicas seguras (Medida Provisória nº 2.200, de 28.06.2001).
- 2001 Comprasnet – ampliação da proposta lançada em 1998 com a disponibilização da ferramenta de Comércio Eletrônico (Portal Comprasnet).
- 2002 Pregão - nova modalidade de licitação denominado Pregão, destinado à aquisição de bens e serviços comuns à administração pública. O pregão busca incrementar a competitividade e agilidade nas contratações públicas, com a desburocratização dos procedimentos e a diminuição de custos (Lei 10.520, de 17.07.2002). Em 2005 (Decreto 5.450) foi regulamentada a modalidade Pregão Eletrônico.
- 2004 Portal da Transparência - criado pela Controladoria-Geral da União, subordinada a Presidência da República, para possibilitar que o cidadão acompanhe e fiscalize a execução financeira dos programas governamentais (Portal da Transparência).
- 2005 Obrigatoriedade do uso do Pregão Eletrônico – utilização na aquisição de bens e serviços comuns da administração pública. Por meio do Comprasnet é possível acessar as funcionalidades do pregão eletrônico (Braga et al, 2008 e Decreto 5.450, de 31.05.2005).
- 2005 Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), que recomenda a acessibilidade nos portais e sítios eletrônicos da administração pública para o uso das pessoas com necessidades especiais, garantindo-lhes o pleno acesso aos conteúdos disponíveis (Portal Governo Eletrônico). A partir de 07.05.2007 a e-MAG passou a ser institucionalizado e obrigatório no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP (Portaria nº 03).
- 2006 Portal de Inclusão Digital - ações voltadas para as comunidades mais carentes e que reúne informações sobre diferentes iniciativas governamentais (Portal do Governo Eletrônico).
- 2007 Tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas (Decreto 6.204 de 05.09.2007).
- 2008 Portal de Convênios – representa uma das mais importantes ações do programa relacionada a transparência. Tem por objetivo realizar por meio da internet, convênios e contratos de repasse com recursos voluntários da União. Esse novo portal automatiza os atos de credenciamento, celebração, alteração, liberação de recursos, acompanhamento da execução do projeto e a prestação de contas (Portal do Governo Eletrônico).

Fonte: Elaborado pelo Autor

As ações do programa de Governo Eletrônico priorizam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC's) para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas.

O histórico apresentado no presente trabalho demonstra o interesse e as tentativas do Governo Brasileiro para aproximar-se da Sociedade Civil e ampliar a eficiência do setor público na resolução de problemas sociais. O Comprasnet, portal de comércio eletrônico, foi uma das primeiras iniciativas do Governo Federal com a utilização das TICs e voltadas à modernização do governo, especialmente por trazer maior transparência e eficiência nas compras públicas, o que será objeto de estudo no presente trabalho (capítulo III).

5 Classificação dos Países no Governo Eletrônico

Uma avaliação comparativa e abrangente da classificação do Brasil no Governo Eletrônico pode ser obtida nos trabalhos realizados pela ONU. Essas avaliações envolvem todos os países filiados à ONU e foram realizadas em 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2008 (United Nations, 2002, 2004^a, 2004^b, 2005 e 2008). Outra pesquisa de menor abrangência é realizada pela empresa Consultoria Accenture. Essa pesquisa é realizada desde 2002, e envolve os 22 países que a empresa mantém escritórios, ai incluido o Brasil, e foca a provisão de serviços por meios eletrônicos.

Para o presente trabalho, utilizaremos as informações da avaliação das Nações Unidas, devido a sua abrangência e disponibilidade de acesso. O seu objetivo é apresentar fatos e conclusões que definam o ambiente de governo eletrônico das nações e demonstre sua capacidade de sustentar o desenvolvimento on line. A base da avaliação da ONU nos anos de 2002 a 2003 (United Nations, 2004a) era a análise comparativa enfocando as dimensões tecnológicas (TICs) e de capital humano das nações e a metodologia previa duas etapas: (i) análise dos websites nacionais relativamente ao conteúdo e serviços oferecidos, além do nível de desenvolvimento das nações quanto ao governo eletrônico; e (ii) análise estatística relacionando o desenvolvimento das TICS e do capital humano dos países membros.

As avaliações evoluíram com a inclusão de outras dimensões, mas a base permaneceu focada nos dois eixos iniciais. O modelo disponível pela ONU (2003), para as avaliações previa: (i) Presença Emergente: presença da web por meio de website oficial, um portal nacional ou uma *home page* oficial; *links* para os ministérios do governo, governos estaduais e locais, administração indireta; (ii) Presença Aprimorada: serviços *on line* para incluir bases de dados e informações atuais e arquivadas, como políticas, leis e regulação, relatórios, informativos e bases de dados para serem baixadas pela Internet; (iii) Presença

Interativa: facilidades para *download on line*; *link* seguro; facilidade de assinatura eletrônica; capacidade de áudio e vídeo para informação pública relevante. Os serviços públicos podem ser contatados via e-mail, fax, telefone e correio. O sítio é atualizado com grande regularidade; (iv) Presença Transacional: usuários têm condições de conduzir transações *on line*, como pagar multas por transgressões no trânsito, impostos e taxas por serviços postais por meio de cartão de crédito, bancário ou de débito. Há algumas facilidades para licitar *on line* em contratações públicas via *links* seguros; (v) Presença em Rede: uma estrutura G2C (governo para cidadão) baseada em uma rede de agências públicas para a provisão de informação, conhecimento e serviços. A ênfase está no *feedback* para o governo, o qual é solicitado por meio de mecanismos de pesquisa de opinião *on line*; fóruns de discussão e facilidades de consultas *on line*.

Os países são classificados considerando se eles provêm produtos específicos e serviços sociais identificados como característicos de um determinado estágio. Cada país não se posiciona em apenas um determinado nível. A categorização em cinco estágios mostra qual o percentual de serviços *on line* que cada governo oferece em cada um desses patamares de desenvolvimento para a presença governamental na *web*.

A presença inicial e a presença ampliada equivalem à fase da catalogação (Layne e Lee, 2001). A presença interativa e transacional corresponde aos portais de Governo que trazem informações organizadas e sistematizadas sobre órgãos e serviços, de acordo com as necessidades dos cidadãos. A última fase equivale aos processos de integração vertical e horizontal (Layne e Lee, 2001). Os componentes de cada estágio não seguem uma sequência linear, podendo-se identificar em portais governamentais elementos, em maior ou menor grau, de etapas diversas.

Em 2001 nenhum país estava no estágio de maior capacitação e o Brasil pertencia ao grupo de países com programas de governo eletrônico com Presença Transacional (nível mais elevado entre os programas existentes). Na classificação geral, entre os 190 países avaliados, o Brasil ocupava o 18º lugar geral e o 1º na América Látina.

Na pesquisa de 2002, o Brasil ocupava a 1º colocação na América do Sul e Central e o 22º lugar no *ranking* mundial, ao passo que o Chile ocupava o 3º lugar na América do Sul e Central e o 35º lugar mundial. Na pesquisa de 2003 o Brasil passou a ocupar a 4ª colocação na América do Sul e Central e o 41º colocado mundial. Nota-se que houve um retrocesso na posição do Brasil ante ao que vinha sendo divulgado sobre Programa de Governo Eletrônico em estudos diversos.

A pesquisa aponta que as posições obtidas pelo Brasil na pesquisa de 2002 foram frutos de poucas iniciativas inovadoras (Comprasnet, Imposto de Renda via internet e eleições), porém não teve sustentação em 2003 com novas iniciativas e também deixou a

desejar nas condições de infraestrutura (telefonia, custos para usuário, largura da banda, regulação das telecomunicações).

A partir da avaliação de 2003 (United Nation, 2004a) foram incluídas análises qualitativas para mensurar o que foi chamado de índice de *E-participation*, composto pelos índices de *E-information*, *E-consultation* e *E-decision making*. Esses três índices foram criados com o objetivo de mostrar a relevância e utilidade de cada uma das feições observadas no governo eletrônico e a forma como estão sendo oferecidas pelo governo. Esses índices são um avanço para a avaliação da transparência proporcionada pelo governo eletrônico. A partir de 2005, os temas ligados ao desenvolvimento humano e social passaram a ganhar mais destaque na avaliação (United Nations, 2005, 2008). Recentemente apareceram com mais clareza temas ligados a transparência, governança e *accountability*, ainda que o foco da avaliação continue recaindo com mais intensidade em perceber como o governo pode se utilizar das TICs para promover melhores serviços aos cidadãos (United Nation, 2007, 2008).

Na avaliação de 2004 o Brasil passou para a 35º colocação, no *ranking* geral, e permaneceu no 4º lugar na América Latina, atrás do Chile, México e Argentina. Os motivos para a melhora em relação a classificação de 2003 foram os avanços no oferecimento de serviços *on line*, além do portal Rede Governo, considerado um modelo de portal para a região (United Nations, 2004b). Na pesquisa de 2005 subiu para a 33º colocação, passando para o 3º lugar América Latina, depois do Chile e México. Na avaliação de 2008 o Brasil caiu para o 45º lugar. Com a separação dos países por continentes, na América do Sul a Argentina assume o primeiro lugar e o Brasil fica em 3º, depois do Chile. Em relação ao índice *E-participation*, que teria mais relação com transparência, o Brasil passou do 18º lugar, neste componente, em 2005 para 24º em 2008. Segundo o relatório de avaliação (United Nations, 2008), alguns fatores explicam essa queda, com destaque para a falta de visão mais ampla, de parte do governo, das políticas e do desenvolvimento do governo eletrônico que possibilitessem ganhos no crescimento econômico e social. O quadro 2.7 mostra o ranking geral com a posição do Brasil nos últimos anos, segundo a ONU.

Quadro 2.7 Ranking com a posição dos países no Governo Eletrônico 2001-2008

Ano	Ranking geral	Ranking América Latina
2001	18º	1º
2002	22º	1º
2003	41º	4º
2004	35º	4º
2005	33º	3º
2006	45º	3º

Fonte: Elaborado pelo autor

A queda do Brasil no *ranking* da ONU de governo eletrônico pode ser explicado em parte pelos critérios de avaliação utilizados, que dão maior peso ao desenvolvimento sócio-econômico geral dos países, mas também na desaceleração da implementação dos programas Sociedade da Informação e Governo Eletrônico durante o período de transição do governo federal, ocorrida em 2003, como pode ser visto no quadro e nos estudos apresentados no presente trabalho com um breve histórico sobre a Sociedade da Informação no Brasil.

6 Comércio Eletrônico

O comércio eletrônico, existente desde os anos sessenta em redes intracorporativas e intercorporativas, começou a desenvolver-se efetivamente em maior escala a partir de 1991, com o advento da Internet, graças ao aparecimento dos *browsers* e à abertura da rede ao público em geral. Se antes ficava restrito a transações entre *holdings* e filiais ou entre empresas congêneres (por exemplo, nas redes setoriais, como a SITA, para transportes aéreos, e a SWIFT, para operações interbancárias), passou a atingir o consumidor final, resultando no surgimento de diversos problemas jurídicos. O surgimento da Internet criou a possibilidade de uma feira verdadeiramente global, caracterizada por transações comerciais 24 horas por dia e 7 dias por semana.

Um dos mais populares e recentes retratos das inovações ocorridas na sociedade é a Internet, que vem impulsionando uma série de transformações, em especial, à comunicação e à comercialização de bens e serviços (Periutto, 2001).

O comércio eletrônico é a realização da cadeia de valor dos processos de negócio num ambiente eletrônico, por meio da aplicação intensa das tecnologias de comunicação e de informação, atendendo aos objetivos de negócio. É a prática de negócios *on-line*, utilizando o poder da informação digital para entender, projetar e satisfazer às necessidades do cliente na hora que ele desejar, provocando uma forte corrida pela conquista e consolidação do máximo de vantagens no mais curto prazo possível.

Comércio Eletrônico refere-se a qualquer forma de transação na qual as partes interagem eletronicamente, isto é, a realização de compra e venda é feita sem contato físico direto (Periutto, 2001). De acordo com Heng (2000), o comércio eletrônico pode ser entendido como uma atividade empresarial preocupada diretamente com o comércio de bens e serviços, além de outras atividades relacionadas com negócios virtuais, como meio de transmissão de informações, administração de pagamentos e comercialização de ativos financeiros. O comércio eletrônico está sendo utilizado por governos na disponibilização de serviços públicos no universo eletrônico (Allen, Juillet, Paquet e Roy, 2001) e por empresas, entre elas, devendo superar US\$7 trilhões em vendas no ano de 2004 (Rufino, 2000).

A utilização do mercado pelo comércio eletrônico é voltada não apenas a venda direta de informações, serviços e produtos, mas também a utilização comercial da Internet. Foi denominado inicialmente como B2C (*business-to-consumer*), que representa a venda direta aos consumidores, surgindo, depois, o B2B (*business-to-business*), representativo de qualquer relação comercial entre duas empresas. Além desses tipos de transações via Internet, os órgãos governamentais também utilizam esse meio de comunicação para realizar negócios. O Governo Eletrônico, em sua forma geral, envolve três tipos de transações: G2G quando se trata de uma relação intra ou intergoverno, G2B caracterizado por transações entre governos e fornecedores e G2C envolvendo relações entre governos e cidadãos. Essas transações ocorrem não apenas por meio da Internet, mas também por meio de telefone móvel, televisão digital, *call centers* e outros tipos de aplicações ligadas aos computadores pessoais.

Segundo Albertin (2000), o Comércio Eletrônico pode ser dividido conforme sua aplicação em quatro classes: (i) Negócio-a-consumidor (*Business to Costumer – B2C*): neste modelo as transações ocorrem diretamente entre a loja virtual e o consumidor final ou grupos de consumidores finais; (ii) Negócio-a-negócio (*Business to Business – B2B*): aplique-se em transações entre empresas, podendo ser de produtos ou serviços; (iii) Intra-organizacional – intranet: pode ser definida como uma rede de comunicação baseada em protocolos que pertencem a uma organização ou comunidade, podendo ser acessada apenas por usuários autorizados (Cano, 1999); e (iv) Negócio-a-governo (*Business to Government – B2G*): corresponde a utilização pelo governo, de ferramentas de tecnologia de comunicação e informação no processo de gestão pública e relacionamento com os demais agentes econômicos.

De acordo com Coppel (2000), existem outras divisões do Comércio Eletrônico denominadas de consumidor-a-consumidor (C2C) e consumidor-a-empresas (C2B), sendo esta última divisão apresentada também por (Fleury, 2001).

O impacto dessa nova forma de economia digital está trazendo à tona novas relações econômicas e sociais as quais estão levando seus participantes a repensarem seus princípios, regras, percepções, táticas, controles e mercados (Maemura, 1998). Neste contexto, a gestão empresarial referente aos aspectos de formação de preços, atendimento ao consumidor, entrega/devolução de produtos, informações e apresentação dos produtos, estratégias para fidelização dos consumidores, entre outros deve exigir dos gestores assim como nos negócios tradicionais, um profundo conhecimento das características e necessidades dos consumidores.

A opção pela comercialização no modelo de comércio eletrônico pode implicar na necessidade de redefinir alguns processos organizacionais para torná-los perfeitamente integrados com os sistemas de solicitação de pedidos e serviços feitos pelos consumidores

(Diniz, 2009). A venda *on-line* é apenas o começo de uma longa caminhada junto ao cliente. Se a empresa não tiver um esquema de logística bem montada para efetuar a entrega o negócio *on-line* pode ser seriamente prejudicado pelo fato de não entregar os produtos na casa do cliente de forma eficaz, eficiente e oportuna (Maya e Otero, 2002).

No âmbito organizacional, Mattos (1999) aponta como barreira à expansão do Comércio Eletrônico a falta de conhecimento e habilidade sobre o contexto que o envolve, e essa situação impede que empresas identifiquem oportunidades de negócios ou melhorem o que estão fazendo. A adoção de sistemas *on-line* pelas empresas permite reduzir os custos nas transações, eliminar erros nas solicitações de compras e faturamentos, assim como tende a eliminar erros provenientes de comunicações realizadas via telefone ou fax (Heng, 2000).

Novas formas de organização em diversos países substituíram as burocracias tradicionais e hierárquicas. Por sua vez, as novas aplicações para o *e-commerce*, tornaram os cidadãos mais exigentes em relação à Administração Pública, demandando incremento da qualidade dos serviços também na área pública (Gil-García e Reyes, 2008).

Os governos e as administrações públicas, segundo Albertin (2001), utilizam a Tecnologia da Informação, a fim de criar e sustentar plataformas e mercados eletrônicos para as necessidades públicas (infra-estrutura nacional chamadas públicas para licitação, mercados públicos reguladores). Esses mercados são denominados B2G (*business-to-government* ou negócios entre empresas e governo) e correspondem a ações dos Governos que envolvem interação com entidades externas. O exemplo mais concreto deste tipo de negócio é a realização de compras e contratações por meio da Internet, no caso do governo brasileiro a utilização do Comprasnet, sistema de compras eletrônicas desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPO, cujo uso pelo Poder Executivo Federal é obrigatório. Essa obrigatoriedade tem origem na necessidade do MPO controlar os gastos do Poder Executivo. O Banco do Brasil também atua no comércio eletrônico, com o Portal Licitações-e. O detalhamento desses dois sistemas de compras públicas será objeto de estudo no presente trabalho de dissertação, de forma a identificar qual o valor de um sistema integrado de compras públicas como gerador de maior transparência e redução de custos (capítulo III).

CAPÍTULO III PROBLEMA, METODOLOGIA, ITENS DE AVALIAÇÃO, LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE COMPRAS PÚBLICAS – PREGÃO ELETRÔNICO, COMPRASNET, LICITAÇÕES-E, ANÁLISES DOS PORTAIS E DOS QUESTIONÁRIOS APLICADOS.

1 Problema

Identificar possibilidades de otimização na forma como o dinheiro público é alocado, analisando soluções que tenham sido implementadas e que tenham agregado valor no processo de modernização e transparência nos gastos públicos.

Uma das iniciativas encontradas e que tem sido amplamente divulgada pelo Governo Federal foi à instituição da modalidade pregão eletrônico, como mais uma forma de licitação, restando confirmar se essa iniciativa gera economia, redução de custos e transparência aos gastos públicos.

1.1 Pergunta de partida

Qual o valor de um sistema integrado de compras públicas como gerador de (i) maior transparência; e (ii) redução de custos.

1.2 Objetivo

Identificar o valor gerado por um sistema integrado de compras públicas, no Brasil, especialmente quanto a sua contribuição para o aperfeiçoamento dos processos de contratações e aquisições por meio eletrônico, gerando maior transparência e redução de custos nas aquisições públicas.

1.3 Justificativa

Contribuir para a geração de maior transparência e redução de custos nas aquisições públicas, facilitando o acesso da sociedade a informações referentes aos gastos públicos com compras e contratações de serviços.

1.4 Limitação

Obter informações gerenciais detalhadas sobre o Portal Licitações-e.

2 Metodologia

A metodologia a ser utilizada no presente trabalho consiste em avaliar os dois maiores portais de compras públicas brasileiras em volume de negócios e usuários, por meio de itens de avaliação propostos a partir de estudos realizados nos referidos portais, discussões com técnicos que trabalharam ou trabalham nesses portais, observadas as peculiaridades da legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico, e

complementado por entrevistas com dirigentes e gestores desses portais, além de compradores e fornecedores.

Os itens de avaliação estão baseados em informações colhidas em pesquisas na Constituição Federal Brasileira, Leis, Decretos, Instrução Normativa e Portarias, além daquelas disponíveis nos próprios portais e as colhidas nas discussões com os técnicos e gestores dos portais.

Para a escolha dos portais buscou-se aqueles que apresentassem maior volume de negócios e de usuários cadastrados e que, preferencialmente, os seus técnicos e gestores estivessem localizados em Brasília, de forma a contribuir no processo de coleta de informações e comparações com a legislação vigente. Identificamos que os portais Comprasnet do Governo Federal, com mais de 360 mil usuários e R\$ 26,2 bilhões negociados em 2010, e o Licitações-e do Banco do Brasil, com mais de 137 mil usuários e quase R\$ 15 bilhões negociados em 2010, atendiam a essas premissas e, portanto, são os dois maiores portais de comercio eletrônico (G2C e G2B), de compras públicas.

A metodologia se configurou como uma pesquisa de caráter exploratória, a partir de levantamentos e análises das informações contidas nos dois portais, bem como na bibliografia de referência, na legislação e na análise comparativa dos referidos portais. Para concluir, ponderamos as informações colhidas junto aos técnicos e gestores dos portais, que constarão da análise comparativa, com as obtidas em pesquisa com os dirigentes, compradores e fornecedores dos portais, para concluir se existência valor em um sistema integrado de compras públicas como gerador de transparência e redução de custos nas compras públicas brasileira.

2.1 Questionários

Os questionários estão estruturas em três blocos e serão respondidos pelos dirigentes dos Portais, gestores responsáveis pelas áreas de compras de empresas públicas ou economia mista e áreas de vendas de empresas fornecedoras.

2.2 Questionário a ser respondido pelos dirigentes dos Portais

- O Portal gera maior transparência nas compras públicas? De que forma?
- Como é realizado o calculo do valor e do percentual economizado?
- Quais os pontos fortes e críticos do Portal?
- Qual o diferencial do Comprasnet para o Licitações-e?
- Teria alguma vantagem na integração dos dois Portais? Por quê?

2.3 Questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelas áreas de compras de empresas públicas

- Qual dos Portais está melhor preparado para atender os requisitos de pregão eletrônico? Quais os destaques?
- Quais as vantagens em utilizar um portal de compras públicas para comprar seus produtos e serviços?
- Quais os tipos de economias e/ou redução de custos são gerados na utilização de um portal de compras públicas?
- Existe complementariedade entre o Licitações-e e o Comprasnet? Qual(is)?
- Teria alguma vantagem na integração dos dois Portais? Qual(is)?

2.4 Questionário a ser respondido pelos gestores responsáveis pelas áreas de vendas de empresas fornecedoras

- Qual dos Portais está melhor preparado para atender os requisitos de pregão eletrônico? Quais os destaques?
- Quais as vantagens em utilizar um portal de compras públicas para fornecer seus produtos e serviços?
- Quais os tipos de redução de custos gerados na utilização de um portal de compras públicas?
- Teria alguma vantagem na integração dos dois Portais? Qual(is)?

3 Itens de avaliação dos Portais

- Início de operação (tempo de funcionamento)
- Aderência à Legislação (pregão eletrônico)
- Conteúdo e informações gerenciais disponibilizadas (transparência)
- Forma de participação (acesso)
- Modelos de custos e receitas
- Quantidade de usuários cadastrados
- Volume negociado
- Economia gerada
- Forma de calculo da economia gerada
- Banco de preços
- Auxilio on line
- Certificações

4 Legislação Brasileira sobre Compras Públicas – Pregão Eletrônico

As regras e os princípios administrativos constitucionais no atual sistema jurídico Brasileiro, em especial os da moralidade, da igualdade e da publicidade, determinam que contratação de bens, obras ou serviços, realizada pelo Poder Público seja precedida de licitação ou enquadradas como dispensa de licitação ou inexigibilidade. Esse instrumento é obrigatório, de acordo com a Constituição Federal, arts. 22, XXVII, 37, XXI e 175.

As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificadas na Lei 8.666/93, conhecida como “Lei das licitações”, a qual é aplicada e observada em entidades da administração pública direta e indireta, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. A licitação constitui, portanto, o instrumento de que dispõe o Poder Público para analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável. Para a escolha da proposta vencedora a legislação determina que sejam observadas às alternativas de menor preço, melhor técnica e a combinação entre técnica e preço.

A Lei das licitações define as regras e procedimentos que devem ser adotados na realização de compras e contratações de serviços, nas seguintes modalidades: (i) Concorrência: os interessados devem atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia; (ii) Tomada de preços: convoca fornecedores previamente cadastrados; aplica-se a compras em valores de até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia; (iii) Convite: escolhe e convida um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotado para compras em valor de até R\$ 80 mil ou R\$ 150 mil, no caso de obras e serviços de engenharia; (iv) Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração, conforme critérios definidos em edital; (v) Leilão: adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

Além dessas modalidades de licitações tem outras formas de aquisição de bens e serviços na administração pública, (i) Dispensa: adotado em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra, e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos; aplica-se em compras de até R\$ 8 mil para bens e serviços comuns e até R\$ 16 mil para obras e serviços de engenharia; e (ii) Inexigibilidade: se aplica a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notaria especialização”.

Nessas modalidades os fornecedores são habilitados antes da realização do processo licitatório mediante apresentação de complexa documentação (habilitação jurídica, regularidade fiscal, qualificação econômica financeira, qualificação técnica, projeto, amostra, outros) exigida em edital e que devem ser entregues fisicamente, no local previamente indicado, por representante da empresa que tenha interesse em participar da licitação. Esse

procedimento gera elevados gastos com deslocamentos, alimentação, pessoal e tempo dos responsáveis pela operação de fornecimentos de bens e serviços.

A maioria dos procedimentos da Lei das licitações, são manuais e dependem de ações burocráticas de funcionários, o que abre espaço para atuação de forças ocultas nas organizações do setor público. Administradores públicos corruptos podem atuar para criar um “monopólio” das empresas participantes do processo licitatório. Por exemplo, em compras de baixo valor, efetuadas através de carta-convite (modalidade Convite de licitação), a legislação vigente exige que se obtenham, pelo menos, três distintas cartas com propostas de preços. O agente público escolhe apenas uma empresa e esta se encarrega de encontrar as outras duas cartas/empresas. Outra forma de criar o mesmo “monopólio” consiste na desclassificação de empresas por não atenderem a exigências formais colocadas nos editais, uma vez que em muitos casos, essas exigências são excessivas e ambíguas. Um processo de licitação normal tem duração mínima de 120 dias.

As licitações eletrônicas, segundo o Banco Mundial (2005), estão baseadas no uso das TICs, especialmente a internet, pelos governos em suas relações com os fornecedores de bens, obras e serviços. As aquisições eletrônicas eliminam as barreiras físicas de espaço e tempo, e permitem um fluxo de informação mais eficiente e transparente, assim como um maior acesso a esta informação e aos serviços. Assim, licitações eletrônicas resultam da aplicação de um marco de gestão eficiente e de alta qualidade ao processo de aquisições do setor público através de processos e informação em linha. Deste modo, uma solução de licitações eletrônicas tem o potencial de fortalecer a prestação de contas, transparência, redução de custos, eficiência e efetividade de uma importante função governamental.

Com a promulgação da Lei 10.520/02 que instituiu uma nova modalidade de licitação, o Pregão, o Governo Federal gerou maior eficiência e qualidade nas compras públicas. O Pregão é, basicamente, um instrumento de comparação e seleção de propostas de fornecedores de bens e serviços para o setor público, em que as ofertas são “apregoadas” (palavras ditas em alta voz) em uma reunião com a presença de todos e podem ser, sucessivamente, melhoradas por intervenções dos participantes, por meio de lances (Motta, 2002).

O Decreto 5.450/05, que regulamentou a modalidade pregão, na forma eletrônica, que possibilitou a realização de compras públicas por meio do chamado comércio eletrônico, onde é possível comparar e selecionar propostas de fornecedores de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para contratação, sendo que a disputa de preço entre fornecedores ocorre em sessão virtual, denominada sessão pública, com a utilização de recursos das TICs. Reunidos virtualmente, por meio de computadores conectados à Internet em horário de referência estabelecida em edital de convocação, o pregoeiro do ente público e os representantes dos fornecedores promovem negociação

direta mediante oferecimento de propostas e lances sucessivos com valores inferiores ao seu último lance que tenha sido registrado no sistema (pregão eletrônico), até a proclamação de um vencedor.

Em síntese, um pregão eletrônico é realizado da seguinte forma: (i) o ente público, interessado na aquisição de bens ou serviços comuns, inclui o edital de compra num portal de compras públicas (no caso do presente trabalho, o Comprasnet ou o Licitações-e), com prazo para apresentação de propostas pelos interessados, não inferior a oito dias úteis, contados a partir da publicação do aviso, e nomeia o pregoeiro responsável pela condução do evento licitatório; (ii) os fornecedores interessados em participar do certame, portadores de chave e senha de acesso, incluem, via Internet, propostas iniciais compatíveis com a realidade do mercado e de conformidade com os requisitos definidos no edital. As propostas são enviadas de forma criptografada no sistema do portal, garantindo o sigilo absoluto das transações; (iii) o ente público comprador, em dia e hora estabelecidos no edital, faz a abertura virtual das propostas iniciais enviadas pelos fornecedores interessados em participar da licitação. Abertas as propostas, é identificado o melhor valor ofertado; (iv) os fornecedores, também em dia e hora estabelecidos no Edital, acessam a “sala virtual”, via Internet, e ofertam lances sucessivos, em tempo real, de valores decrescentes, partindo sempre do menor preço identificado nas propostas iniciais, até que o item seja arrematado pelo participante que ofereceu o menor preço; (v) encerrada a fase de disputa, o ente promotor da compra, após análise amostras (se for o caso) e habilitação, declara o vencedor. A partir desse momento, os fornecedores que ofereceram propostas iniciais, inclusive os que foram desclassificados na fase de abertura de propostas, poderão manifestar a intenção de interpor recurso, devidamente motivado; (vi) após a fase de declaração do vencedor, e analisados os recursos interpostos, o pregoeiro ou a autoridade competente (nos casos que existir recurso) adjudica o vencedor e homologa a licitação. As demais atividades são realizadas entre o órgão público comprador e o fornecedor vencedor.

As principais características do pregão eletrônico estão na participação dos interessados pela Internet, sem a necessidade de deslocamento para o domicílio do ente público comprador. O oferecimento de propostas e contrapropostas pelos fornecedores em tempo real e a apresentação da documentação de habilitação no final do certame, pelo vencedor. Essa sistemática contribuiu para a melhoria da eficiência do processo de licitação, reduzindo as possibilidades de ações fraudulentas de administradores públicos corruptos na geração possíveis “monopólios” das empresas participantes e a desclassificação de empresas por não atenderem a exigências formais colocadas nos editais, uma vez que o processo eletrônico é uma espécie de guardião da legislação e não permite interferência humana para beneficiar ações que não estejam em conformidade com o processo legal, além de exigir documentação de forma simplificada e realizar a habilitação apenas do

vencedor do certame. Um processo de pregão eletrônico tem duração de aproximadamente 20 dias.

Além das Leis 8.666/93 e 10.520/02 e o Decreto 5.450/05, deve ser observado nas compras públicas as seguintes Leis, Decretos e Portaria: (i) Lei Complementar 123 – estabelece normas para tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços, entre outros; Lei 12.349/10 – estabelece tratamento diferenciado para as licitações de informática; (ii) Decreto 5.504/05 – Estabelece 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; (iii) Decreto 6.204/07 – regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras; (iv) Decretos 3.931/01 e 4.342/02 – regulamenta o registro de preços; e (v) Portaria Interministerial 217 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão – dispõe sobre limites, prazos e condições para a execução do Decreto 5.504/05.

Outras Medidas Provisórias, Decretos e Instruções Normativas (Anexo A), foram fundamentais para normatizar o pregão eletrônico de acordo com os preceitos da Lei, além do recente Decreto 7.546/11 que instituiu a Comissão Interministerial de Compras Públicas e tem importante papel a desempenhar no tema compras públicas.

4.1 Vantagens na utilização do Pregão Eletrônico

As vantagens podem ser elencadas de acordo com o público-alvo interessado, a saber: (i) Compradores – administração pública e empresas ligadas ao Governo que precisam observar a Lei de Licitações; (ii) Fornecedores – empresas privadas; e (iii) Sociedade em geral.

4.1.1 Vantagens para os Compradores

Para os compradores, em sua maioria órgãos da administração pública direta ou indireta, o pregão eletrônico proporciona as seguintes vantagens: (i) Redução de custos: calculado por meio de análise comparativa entre a média dos preços no mercado e os preços de fechamento dos pregões (preços de aquisição); (ii) Modernização e agilidade nos processos licitatórios: o prazo para a realização de uma licitação convencional pode ser de até 120 dias. A mesma licitação, se realizada de maneira eletrônica, pode ser concluída em até 20 dias; (iii) Desburocratização: os procedimentos necessários para a condução dos

processos licitatórios são menores do que os procedimentos tradicionais, tendo como principal questão a inversão do processo, realizando a qualificação do vencedor somente após a conclusão da fase de lances do pregão; e (iv) Competição: amplia as oportunidades de participação, pois dispensa a presença física dos fornecedores interessados, além de incrementar o número de fornecedores habilitados para fornecer produtos e serviços para a administração pública, em qualquer local do País.

4.1.2 Vantagens para os Fornecedores

Para os fornecedores, normalmente empresas privadas, de qualquer porte e tamanho, as vantagens se destacam na: (i) Redução de custos operacionais: participam dos pregões eletrônicos sem a necessidade de deslocamento ao domicílio do ente comprador; (ii) Participação simultânea: permite que um fornecedor participe de mais de um pregão no mesmo momento, uma vez que não precisa estar presencialmente no local do certame; (iii) Acompanhamento da negociação via Internet: respostas imediatas na fase de disputa, de forma on-line; e (iv) Maior transparência nas negociações: permite acompanhamento de todas as fases e dos preços praticados.

4.1.3 Vantagens para a Sociedade em Geral

Para a sociedade em geral as vantagens estão na condição do cidadão poder (i) acompanhar todas as fases dos processos licitatórios por meio da Internet; e (ii) verificar, com transparência, as licitações realizadas, atendendo plenamente ao princípio da publicidade dos atos administrativos.

A Lei Federal 10.520/02 e o Decreto 5.450/05 que aprovaram e regulamentaram a modalidade de licitação, pregão, na forma eletrônica, muito contribuíram para o aperfeiçoamento dos procedimentos de contratações do Poder Público, destacando-se características como a efetiva competição entre os licitantes e agilidade nas contratações, dentre outros benefícios que poderão ser identificados e comprovados no decorrer do presente trabalho, porém, isso somente foi possível após a disponibilização de portais de compras públicas, a exemplo do (i) portal de compras do Governo Federal - Comprasnet; (ii) da bolsa eletrônica de compras do Governo do Estado de São Paulo - BEC-SP; (iii) do portal de compras do Governo do Estado de Minas Gerais - Compras.mg; (iv) do portal de compras da câmara dos deputados - Compras.camara; e (v) do portal de compras do Banco do Brasil - Licitações-e.

Iniciativas de compras eletrônicas têm sido cada vez mais frequentes, em todas as esferas de governos e poderes. No presente trabalho abordaremos a modalidade pregão eletrônico nos dois maiores portais de compras públicas brasileiras em volume de negócios e em quantidade de usuários cadastrados, o Comprasnet e o Licitações-e.

5. Portal Comprasnet

O Comprasnet é o portal de compras do Governo Federal na Internet, com acesso on-line no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br (Anexo B). A solução foi idealizada em meados de 1998, com o objetivo de avançar na melhoria das ações governamentais e dar maior amplitude e transparência às compras e contratações do governo federal. No início o portal se propunha a divulgar avisos, editais e resumos de contratos firmados pela administração pública, posteriormente passou a divulgar um conjunto de informações, dados estatísticos, legislação (Leis, Decretos, Medidas Provisórias, Instruções Normativas e Portarias) e ferramentas de apoio ao processo de compras, com uma conexão em plataforma web dos módulos do SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais.

O SIASG é um sistema informativo voltado à gestão das compras públicas, composto de oito módulos: (i) Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF; (ii) Sistema de Registro de Preços – SISRP; (iii) Catalogo de Materiais e Serviços – CATMAT; (iv) Catalogação de Serviços – CATSERV; (v) Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras – SIDEC; (vi) Sistema de Contratações – SICON; (vii) Minuta de Empenho; e (viii) Sistema de Preços Praticados - SISPP.

A partir de 2001, baseado no Decreto 3.555/00 que mais tarde foi regulamentou a modalidade pregão, por meio da Lei 10.520/02, o Comprasnet passou a disponibilizar também a ferramenta de comércio eletrônico, o qual se tornou amplamente conhecido, expandido a sua utilização a partir de 2005 com a regulamentação da modalidade eletrônica de pregão, por meio do Decreto 5.450/05, levando-o, atualmente, a ser o maior portal de compras públicas brasileiras, em volume de compras.

Atualmente o Comprasnet é composto por três grandes áreas, ou sub-portais, permitindo o acesso de acordo com o perfil do público de interesse: (i) Serviços do governo: acesso exclusivo aos servidores previamente cadastrados ao sistema on line do SIASG, a área do pregão eletrônico e as ferramentas administrativas; (ii) Serviços a fornecedores: downloads dos catálogos de materiais e serviços e dos editais, assim como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal e o link para participar dos pregões eletrônicos; (iii) Serviço à sociedade: acesso livre a qualquer cidadão em conteúdos do SICAFweb (permite aos fornecedores efetuarem o seu pré-cadastramento no Sistema de Cadastramento Unificado de fornecedores – SICAF), a consulta aos pregões eletrônicos (tanto os atuais como os já realizados), a consulta aos extratos dos contratos realizados entre o Governo Federal e os seus fornecedores, o acesso ao resultado das licitações e dos processos de compra do Governo Federal (independentemente da forma de compra), a emissão do certificado de registro cadastral dos fornecedores inscritos no SICAF, as

informações sobre materiais e serviços utilizados pelo Governo Federal na aquisição de bens e serviços, cotação eletrônica e a legislação pertinente ao assunto.

5.1 Itens passíveis de negociação

Os itens passíveis de negociação estão concentrados em bens e serviços comuns – cuja especificação é facilmente reconhecida pelo mercado e estão concentrados em dois grupos, um de materiais e outro de serviços.

No grupo materiais, os itens mais comprados pelo governo federal e órgãos públicos diretamente a ele ligados, em valores de compra são: equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário; veículos; equipamentos para oficinas de manutenção e reparos; equipamentos para processamento automático de dados (incluindo firmware), software, acessórios e equipamentos de suporte; livros, mapas e outras publicações; instrumentos e equipamentos de laboratórios; substâncias; materiais para construção; mobiliários; e utensílios de escritórios e materiais de expediente.

No grupo serviços, são: serviços gerais para obras de engenharia; tipos especiais de serviços de construção; serviços de engenharia; outros serviços de suporte; serviços de consultoria e de gerência/gestão; serviços de instalação (à exceção de construção); serviços auxiliares de intermediação financeira, exceto os de seguros e de pensões; serviços gerais de construção de edifícios; serviços de leasing ou aluguel relacionados a outros bens; serviços de saúde humana; serviços de distribuição de eletricidade e de gás através de tubulação; outros serviços de educação e treinamento; serviços de manutenção e reparo de produtos fabricados de metal, maquinaria e equipamentos; e serviços de investigação e segurança.

Em 2010 os materiais comuns responderam por 14% (R\$ 2,5 bilhões) do valor total das compras. Por outro lado, o grupo mais significativo de serviços comuns foi o de suporte, que respondeu por 16% (R\$ 1,3 bilhão) do valor total das compras.

Em 2009 os itens mais comprados foram os do grupo equipamento para processamento automático de dados (incluindo firmware), software, acessórios e equipamento de suporte, que respondeu por 16% (R\$ 2,4 bilhões) do valor total gasto nessas compras. No caso dos serviços comuns, o grupo mais significativo continuou sendo o de outros serviços de suporte, que representou 15% (R\$ 785,3 milhões), dos valores despendidos na contratação desses serviços.

5.2 Forma de participação (acesso) e conteúdo disponibilizado

O Comprasnet oferece três formas de acesso: (i) livre, ao público em geral; (ii) mediante cadastro prévio, para fornecedores; e (iii) restrito, a funcionários públicos federais.

O acesso livre ao público em geral possibilita: consultas a avisos, atas e resultados de licitações e a extratos de contratos celebrados pela administração federal; consulta a linhas de fornecimento do Catálogo de Materiais e Serviços; acompanhamento de pregões e de cotações eletrônicas; legislação, normas e publicações sobre compras e serviços gerais; boletim estatístico Informativo Comprasnet; simulador de pregão e cotação eletrônica; certidões negativas e um aplicativo de apoio aos pregões presenciais e eletrônicos.

Para os fornecedores, mediante cadastramento prévio no próprio Portal e recebimento de código e senha, passam a ter acesso a um conjunto de informações e serviços, de acordo com o perfil definido quando de seu cadastramento no SICAF – Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores. Esse Sistema tem por finalidade cadastrar e habilitar parcialmente os interessados em participar de licitações realizadas por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, bem como acompanhar o desempenho dos fornecedores cadastrados, ampliar as opções de compra e simplificar o processo de gestão de fornecedores por parte da Administração. O procedimento de cadastramento busca garantir que as ações executadas sejam realmente daquele fornecedor.

O acesso à área dedicada aos fornecedores, disponibiliza entre outros serviço: (i) Consulta a situação no SICAF – situação cadastral e validade das certidões; (ii) Listas de classificados – relação de fornecedores por municípios e estados; (iii) Extratos de licitações com itens; (iv) Avisos de vencimentos das certidões; (v) Download das linhas de fornecimento de materiais e serviços; (vi) Pesquisa a informações históricas de certames; (vii) simulador de pregão; e (viii) conexão com sites de órgãos de arrecadação tributária e demais consultas diretas no portal.

O acesso restrito e de forma condicionada, é para os integrantes do SISG – Sistema de Serviços Gerais do Governo Federal. O acesso total do Sistema permite que o processamento dos atos administrativos relativos a compras e contratações seja realizado utilizando os recursos das TICs.

Para os órgãos públicos que não estão obrigados e tem interesse em aderir ao Comprasnet, é preciso entrar no Portal e acessar o menu legislação – portaria nº 4 – e preencher o anexo nº I e enviar à SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O Portal também disponibiliza banners com link para outros sub-portais, com destaque para o Brasil Econômico (informações gerenciais e estatísticas); Portal de Convênios; Contratações Públicas Sustentáveis; SICAF Dados Abertos; Certificação Digital; Outros Portais de Compras; e Bancos e Entidades Financeiras.

5.3 Modelos de custos e receitas

O Portal Comprasnet é considerado pelo Governo Federal como um centro de custos. É gerido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O orçamento necessário para a sua manutenção – pessoal, software, comunicação, instalações e despesas administrativas - vem do orçamento da União. Também não apresenta modelo específico de receitas. Os serviços e conteúdos são disponibilizados gratuitamente. Uma das formas de medir o retorno financeiro do Portal é o percentual de redução dos valores das compras públicas realizadas pelo Governo.

Em 2000 o MPOG testou a iniciativa de disponibilizar alguns serviços por meio de assinaturas (cobrança de mensalidade), porém esse modelo durou menos de dois anos e foi descontinuado, voltando a disponibilizar todos os serviços do Comprasnet de forma gratuita.

5.4 Quantidade de usuários

O Comprasnet possui mais de 360 mil usuários cadastrados, mais de 4.500 servidores públicos que acessam o Portal por meio de certificação digital e a população em geral que tem acesso livre, sem a necessidade de senhas/certificação. O aumento do número de fornecedores nas licitações ocorreu a partir de 2005 em virtude da (i) maior facilidade de acesso por meio da simplificação do cadastramento de fornecedores e compradores; (ii) regulamentação da modalidade eletrônica de pregão; e (iii) obrigatoriedade do uso do pregão, preferencialmente eletrônico, para entidades públicas na aquisição de bens e serviços comuns com recursos repassados pela União.

Quadro 3.1 Histórico de usuários – Comprasnet 2006-2010

Ano	Fornecedor	Comprador
2006	260.092	Não disponível
2007	284.552	Não disponível
2008	312.646	Não disponível
2009	342.005	Não disponível
2010	366.687	Não disponível

Fonte: Autor em consultas no Portal Comprasnet - Brasil Econômico

5.5 Volume negociado

Em 2007, o volume financeiro chegou a R\$ 16,5 bilhões, em 35.676 processos de compras eletrônicas e uma economia de R\$ 3,2 bilhões:

O Governo Federal economizou R\$ 3,2 bilhões com uso do pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços em 2007. O ganho equivale a uma redução de 16,3% obtida na contratação de R\$ 16,5 bilhões por meio dessa modalidade de compra. A economia é obtida pela diferença do preço aceito pela Administração por cada produto ou serviço - e o que efetivamente foi contratado após a disputa on-line entre os fornecedores. A participação do pregão eletrônico correspondeu a 69,4% do valor das licitações de bens e serviços comuns que alcançaram R\$ 23,7 bilhões no ano passado que envolveu 35.676 processos de compras - 74% do total (Portal Comprasnet).

Em 2008, a movimentação no Portal Comprasnet foi de R\$ 12,2 bilhões, com 33.972 processos de compras eletrônicas realizadas e uma economia de R\$ 3,8 bilhões:

O Governo Federal economizou R\$ 3,8 bilhões com o pregão eletrônico em 2008. Esse valor corresponde a uma redução de 24% entre o valor de referência e o valor homologado no pregão. No ano passado essa modalidade respondeu por R\$ 12,2 bilhões (73,7%) do valor de bens e serviços comuns licitados e por 33.972 processos de compra (79,4%) dos procedimentos. O pregão é destinado à contratação de bens e serviços comuns - aqueles cuja especificação é facilmente reconhecida pelo mercado. Em 2008 o Governo Federal licitou ao todo R\$ 16,6 bilhões de bens e serviços comuns (Portal Comprasnet).

Nos últimos cinco anos o Comprasnet apresentou um crescimento de mais de 136% no volume negociado e de 21,81% na quantidade de transações, com uma economia média de 19,32% nas compras realizadas.

Quadro 3.2 Transações e volume de negócios - Comprasnet 2006-2010

Ano	Qtidade transações	Volume negociado	Economia gerada	% de Economia
2006	27.682	R\$ 11,1 bilhões	R\$ 2,44 bilhões	14,0%
2007	35.676	R\$ 16,5 bilhões	R\$ 4,10 bilhões	16,3%
2008	33.972	R\$ 12,2 bilhões	R\$ 4,74 bilhões	24,0%
2009	34.342	R\$ 20,5 bilhões	R\$ 6,49 bilhões	21,0%
2010	33.720	R\$ 26,2 bilhões	R\$ 7,94 bilhões	21,3%

Fonte: Autor em consultas no portal Comprasnet – Brasil Econômico

O cálculo da economia gerada leva em consideração os preços praticados no mercado, chamado pelo Governo Federal de preço de referência e o valor efetivamente pago após a realização do pregão. O valor de referência é o valor máximo que o governo se dispõe a pagar por um determinado bem ou contratação de um serviço. Esse valor é divulgado aos participantes do pregão e os lances dos fornecedores devem ser sempre inferiores a ele, com isso, o governo consegue medir o percentual de economia gerada com a utilização do Comprasnet na realização das compras públicas. Os valores de referência

são obtidos mediante pesquisa de mercado sobre os preços praticados no momento da divulgação do edital de licitação.

Nesse cálculo de economia gerada não estão considerados o tempo envolvido na realização do negócio, as operações frustradas, as simplificações do processo de compras, habilitação, deslocamentos de fornecedores, entre outras situações.

5.6 Itens de segurança

Para acesso ao Comprasnet, ambiente de negociação (comércio eletrônico) e de informações restritas aos servidores públicos, são utilizadas ferramentas de segurança e controle de acesso que exige do participante a imposição de login e senha ou certificação digital (token). Atualmente todos os participantes cadastrados no Portal utilizam Certificação Digital para realizarem suas transações.

5.7 Banco de preços

Não localizamos no Comprasnet a disponibilização de informações em formato de banco de preços, porém, por meio do Sistema de Registro de Preços Praticados - SISPP é possível ter acesso aos registros de preços praticados pelo Governo Federal.

5.8 Auxilio on line

O Comprasnet não disponibiliza auxilio on line aos seus usuários. Os contatos podem ser realizados por meio de e-mail comprasnet@planejamento.gov.br ou pela Central de Atendimento 0800-9782329. Também pode ser acessado pelos usuários um Fórum de discussões.

5.9 Certificações e reconhecimentos

Em 22.11.2005 o Comprasnet tornou-se o primeiro sistema de compras eletrônicas no mundo a ser certificado e aceito pelo BID e pelo BIRD, ficando, a partir daí, obrigatória a sua utilização em todas as compras públicas que utilizarem recursos oriundos dessas entidades bancárias para realizarem suas aquisições.

Em 2006 o Portal foi vencedor do Prêmio Padrão de Qualidade em B2B, na categoria Governo Federal, onde foram avaliados critérios como a eficácia das estratégias tecnológicas e digitais utilizadas e a geração de vantagens do uso da tecnologia como o aumento de receitas e redução de custos.

Em 2007 o Comprasnet foi reconhecido no Prêmio 19 de Março, pela aplicabilidade do pregão eletrônico no Brasil, além de outros três prêmios na categoria “Sistemas de Pregão Eletrônico”: (i) maior número de pregões realizados em 2006; (ii) maior número de empresas cadastradas; e (iii) maior facilidade na utilização. Esse Prêmio busca reconhecer

os mais importantes pregoeiros e instituições que contribuem para a melhoria dos serviços públicos.

5.10 Estrutura de manutenção do Portal

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão mantém na Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação aproximadamente 23 pessoas para cuidar: (i) da gestão de acesso ao sistema por meio da emissão, fornecimento e controle de senhas/certificações digitais – quatro pessoas; (ii) do suporte aos usuários, orientando quanto ao uso e acompanhamento dos módulos que integram o Comprasnet, bem como sobre novas funcionalidade e serviços que são incorporados – seis pessoas; (iii) da especificação, acompanhamento e homologação das evoluções do sistema – dois integrantes; e (iv) catalogação dos materiais e serviços adquiridos e contratados no âmbito da Administração Pública Federal, com base no modelo estabelecido pela Federal Suplly Classification, utilizado por países da América do Norte e Europa – onze funcionários. Nesse contingente de 23 pessoas não estão inseridos os profissionais responsáveis pelas compras públicas, apenas os gestores e técnicos responsáveis pela manutenção do Portal.

Para o desenvolvimento e manutenção da solução tecnológica da plataforma de comércio eletrônico, o MPOG contratou o SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda.

Não conseguimos identificar no presente trabalhos os valores envolvidos, tanto na manutenção do pessoal como no desenvolvimento tecnológico do Portal, assim como outros custos administrativos ou de investimentos necessários.

5.11 Outras informações

O Poder Executivo Federal é obrigado a utilizar o Comprasnet para a realização das compras públicas, porém outros órgãos da administração pública também podem optar pela sua utilização. Essa obrigatoriedade tem origem na necessidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão controlar os gastos do Poder Executivo. A realização de compras pelo Portal sensibiliza automaticamente o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, proporcionando controle dos gastos públicos.

No Comprasnet são privilegiadas aquisições de bens e serviços (i) caracterizados como sustentáveis por meio de políticas e legislações específicas; (ii) fornecidos por microempresas e empresas de pequeno porte, na forma do Decreto 6.204/07 que regulamenta tratamento diferenciado para essas empresas; (iii) adquiridos observando as regras e recursos específicos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e pelo Banco Mundial – BIRD.

O portal também realiza compras compartilhadas, a exemplo da contratação de serviços de telefonia fixa e móvel, em 2011, para 30 órgãos da administração federal, em que os valores finais possibilitaram economia de R\$ 33,74 milhões para os cofres públicos.

6 Portal Licitações-e

O Licitações-e é o portal de compras do Banco do Brasil – BB na Internet, com acesso on-line no endereço eletrônico www.licitacoes-e.com.br (Anexo B). Seu desenvolvimento teve início em 1999 com foco no sistema de comércio eletrônico, onde o BB tinha como objetivo disponibilizar esse sistema para utilização pelo Governo Federal. Mesmo com a sua concepção estando em sintonia com os programas "Redução de Custos", "Brasil Transparente" e "Desburocratização" do Governo Federal, o MPOG não contratou o sistema de comércio eletrônico do Banco do Brasil, porém optou por realizar um processo licitatório que culminou no desenvolvimento da solução pelo SERPRO.

Em janeiro de 2001, após tratativas com representantes do Governo e estudos na legislação vigente, o Banco do Brasil lançou o Portal Licitações-e, com a realização do primeiro pregão de compras públicas do Banco do Brasil.

O Licitações-e e o sistema de comércio eletrônico foi desenvolvido pelo próprio Banco do Brasil, assim como sua manutenção continua centralizada na organização. No desenvolvimento e difusão do Portal foi necessário envolver diversas áreas internas do BB para ações como: (i) definição de requisitos; (ii) construção do projeto; (iii) mapeamento das necessidades dos usuários; (iv) desenvolvimento tecnológico; (v) aquisição de equipamentos; e (vi) treinamento de funcionários da rede de agências, do suporte técnico e de fornecedores.

A rede de agências do Banco do Brasil desempenhou papel fundamental de “venda” do Portal para os usuários, especialmente pelo fato de seu ineditismo, quando foi lançado, que alterava profundamente a forma de adquirir bens e serviços públicos. Todo o processo de cadastramento inicial dos compradores e fornecedores, para participação dos pregões, era realizado nas agências.

A partir de 2002, com a regulamentação do Decreto 3.555/00, na forma da Lei 10.520/02, o Portal passou a ser utilizado não apenas pelo BB, mas por diversos entes da Administração Pública direta e indireta, e mais tarde, com o Decreto 5.450/05 que regulamentou o Pregão Eletrônico, passou a ser utilizado por outros entes públicos - Estados, Municípios, Poder Judiciário, Universidades, Fundações e Instituições ligadas ao Governo Federal e obrigadas a utilizarem as regras da Lei das Licitações.

6.1 Itens passíveis de negociação

Podem ser comercializados bens e serviços comuns, tipificados na lei como sendo aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações de uso corrente no mercado.

Alguns exemplos de bens e serviços que podem ser adquiridos pelo Portal: peças de reposição; locação e manutenção de equipamentos; mobiliário padronizado; combustíveis; material de escritório; serviços de limpeza; vigilância; conservação; agenciamento de viagens; vale refeição; bens e serviços de informática; transporte e seguro saúde.

6.2 Forma de participação (acesso) e conteúdo disponibilizado

O Licitações-e está estruturado em funcionalidades gerais, de acesso comum a todos os interessados, e em funcionalidades específicas, de acesso restrito aos usuários – compradores, fornecedores e pregoeiros.

As funcionalidades específicas permitem aos compradores e fornecedores, apresentarem propostas, intercambiarem com o pregoeiro, participarem dos certames, consultarem resultados, entre outras ações pertinentes. As funcionalidades de acesso restrito aos pregoeiros permitem o desenvolvimento das atividades inerentes aos processos licitatórios, em todas as suas fases.

Para participar das negociações os interessados devem realizar cadastro prévio em uma agência do Banco do Brasil. No processo de cadastramento, o interessado (i) fornecerá os dados necessários para o preenchimento do cadastro; (ii) firmará termo de adesão ao regulamento; e (iii) poderá nomear representante(s), o(s) qual(is) será(ão) reconhecido(s) como legítimo(s) para realizar (em) negócios em seu nome e sob sua responsabilidade, devendo também ser(em) cadastrado(s). A partir do cadastramento, usuário e seus representantes legais estarão habilitados para acessarem as funcionalidades, que lhe couberem, no sistema Licitações-e.

O comprador, previamente credenciado, registra no Sistema, licitações para aquisição de bens e serviços. O processo envolve três fases: (i) Pré-negociação: o cliente promotor da compra inclui o edital (instrumento convocatório que estabelece condições de participação na licitação) no Licitações-e e nomeia um funcionário responsável pela condução do processo eletrônico - pregoeiro; (ii) Negociação: os fornecedores credenciados e portadores de chave e senha de acesso participam, via Internet, incluindo propostas, ofertando lances e contraoferta no prazo determinado pelo edital; e (iii) Fechamento: após o encerramento do prazo estipulado no edital, o pregoeiro homologa o vencedor e encerra a disputa. As demais atividades são realizadas entre o cliente comprador e o fornecedor vencedor.

As funcionalidades gerais, de acesso público, compreendem informações sobre regulamentos, manuais e informações diversas como requisitos para utilização, solicitações de credenciamento, resarcimento de custos e informações gerais sobre as licitações realizadas. Também possui uma ferramenta de busca que auxilia o usuário na navegação e no encontro de informações.

6.3 Modelos custos e receitas

No início das atividades do Licitações-e não havia um modelo de custos e receitas. Era considerado pelo Banco do Brasil como um centro de custos. A gestão do Portal está na Gerência Executiva de Produtos e Serviços, da Diretoria de Governo e o orçamento necessário para a sua criação e manutenção – pessoal, software, comunicação, instalações e despesas administrativas – vem do orçamento do próprio Banco.

O Licitações-e também não apresentava modelo específico de receitas e os serviços eram disponibilizados gratuitamente. As formas de medir o retorno apresentado pelo Portal eram o percentual de redução dos valores das compras realizadas pelo próprio BB e a melhoria da rentabilidade dos clientes que utilizavam o Portal e, devido a sua satisfação com a redução dos valores contratados, apresentavam melhor rentabilidade ao Banco em outros negócios que detinham com este.

Atualmente são cobrados dos compradores e fornecedores os resarcimentos de custos com o pregão eletrônico realizado via Portal. Esses custos são devidos por transação, mensal ou anual e são revertidos para manutenção e melhoria do Licitações-e. Os custos são compostos de (i) cadastramento da empresa e de seus representantes; (ii) processamento das transações realizadas; (iii) atendimento prestado pelas agências BB no relacionamento e cadastramento de compradores e fornecedores; (iv) atendimento prestado via suporte técnico on line (0800 ou 3003); (v) manutenção e desenvolvimento do sistema; e (vi) equipamentos/servidores.

Os valores cobrados dos compradores tiveram inicio em 2008 e são devidos na quantia de R\$ 116,25 por processo licitatório, acrescido de R\$ 10,47 por lote. Cada pregão eletrônico deve possuir em sua composição, no mínimo um lote. Normalmente o custo cobrado pelo Banco não atinge 1% da economia proporcionada pela utilização do Licitações-e e o custo somente é devido quando o Comprador concretiza a aquisição. Os valores são cobrados de forma automática, pela quantidade de operações e lotes realizados mensalmente.

Dos fornecedores a cobrança teve inicio em 2009 e consiste em valores mensais, podendo o fornecedor optar por pacotes de serviços de mais de um mês, onde os valores variam de R\$ 75,44 mensais até R\$ 279,25 por doze meses. Os valores são cobrados mediante a emissão de boleto de cobrança ao final do cadastramento dos representantes.

Esse boleto, ao ser pago e compensado, libera o acesso à solução pelo período escolhido, mínimo de um mês e máximo de doze meses.

6.4 Quantidade de usuários

Atualmente existem 139 mil usuários cadastrados no Portal para participarem de pregões eletrônicos, sendo 136,4 mil fornecedores e quase 2,5 mil compradores, entre esses, 530 municípios, 16 estados, dezenas de Tribunais, Fundações, Hospitais, Universidades e outras empresas públicas (Chesf, Correios, Eletrobrás, Eletrosul, Embasa, Furnas, Infraero, Itaipu, Petrobrás Distribuidora, Sebrae, Senac, Senai, outras).

Nos últimos cinco anos o crescimento no número de fornecedores foi de mais de 83% e de compradores de mais de 64%, especialmente após a obrigatoriedade do uso do pregão por entidades públicas na aquisição de bens e serviços comuns.

Quadro 3.3 Histórico de usuários – Licitações-e 2006-2010

Ano	Fornecedor	Comprador
2006	75.103	1.520
2007	98.127	1.723
2008	112.332	2.235
2009	125.527	2.387
2010	136.410	2.503

Fonte: Autor com pesquisas no Portal Licitações-e e informação do Gestor

6.5 Volume negociado

No período de 2006-2010, o Licitações-e movimentou mais de R\$ 57 bilhões, em mais de 250 mil processos licitatórios concluídos. Diariamente, centenas de novas licitações são abertas e disputadas, apresentando um crescimento nesse período de quase 116% em volume de negócios.

Quadro 3.4 Transações e volume de negócios – Licitações-e 2006-2010

Ano	Transações	Volume negociado	Economia gerada	% Economia
2006	42.965	R\$ 6,9 bilhões	Não disponível	-
2007	49.189	R\$ 8,9 bilhões	Não disponível	-
2008	55.059	R\$ 11,7 bilhões	Não disponível	-
2009	52.487	R\$ 15,2 bilhões	Não disponível	-
2010	51.059	R\$ 14,9 bilhões	Não disponível	-

Fonte: Autor em consultas no portal Licitações-e e informações do Gestor

Não localizamos informações sobre a economia gerada na realização dos pregões eletrônicos. A informação dos técnicos que colaboraram na prestação de informações é que a economia do Portal fica em torno de 20% sobre os valores contratados. Essa análise toma como base as compras do próprio Banco, uma vez que toda aquisição é precedida de documento interno que apresenta as justificativas, a origem do orçamento e o preço médio de mercado, pesquisado pela área interessada na compra. O valor de fechamento do pregão sempre será inferior a esse valor declarado como sendo de mercado.

6.6 Itens de segurança

As negociações realizadas no Licitações-e ficam registradas, assim como a identificação dos usuários. Os seguintes procedimentos de segurança são observados: (i) autenticação; (ii) assinatura digital de documentos eletrônicos; (iii) criptografia; (iv) histórico de chaves/senhas; e (v) cópia de segurança.

6.7 Banco de preços

Não identificamos Banco de Preços no Portal Licitações-e.

6.8 Auxilio on line

Não identificamos auxilio de Chat on line no Licitações-e. O Portal disponibiliza Suporte Técnico 24 horas por dia, durante os sete dias da semana, via telefones 3003 0500 – Capitais e Regiões Metropolitanas e 0800 729 0500 – Demais localidades.

6.9 Certificações e reconhecimentos

O Licitações-e foi certificado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e pelo Banco Mundial – BIRD e observa a obrigatoriedade de sua utilização em aquisições com recursos oriundos das respectivas entidades bancárias.

O Portal é considerado um dos melhores sistemas de compras eletrônicas do País e vem sendo reconhecido anualmente pelo Prêmio 19 de Março do Congresso Brasileiro de Pregoeiros, que esta em sua VI edição. Em 2011, recebeu três dos cinco prêmios concedidos na categoria “Sistemas de Pregão Eletrônico”: (i) maior número de pregões realizados e concluídos em 2010; (ii) Melhor Sistema de Pregão Eletrônico 2010; e (iii) Melhor Interação com o Fornecedor.

Em 2010, na categoria “Sistemas de Licitações Eletrônicas” também recebeu três prêmios: (i) maior número de pregões realizados e concluídos no ano de 2009; (ii) melhor sistema de Pregão Eletrônico; e (iii) melhor portal de compras públicas do País. Em 2009, no IV Congresso Brasileiro de Pregoeiros, foram outros três prêmios: (i) melhor sistema de

pregão eletrônico (voto aberto – comunidade); (ii) maior quantidade de licitações realizadas em 2008; e melhor portal de compras públicas do País (voto das empresas fornecedoras).

6.10 Estrutura de manutenção do Portal

O Banco do Brasil mantém 20 pessoas na gestão e manutenção do Licitações-e. Seis delas estão na Diretoria de Governo, Gerência Executiva de Produtos e Serviços e 14 na Diretoria de Tecnologia, Gerência de Construção de Aplicativos.

Na Diretoria de Governo, as quatro pessoas estão concentradas na gestão do Portal e na especificação, acompanhamento e homologação das evoluções do sistema de compras. Na Diretoria de Tecnologia, as 14 pessoas estão concentradas no (i) suporte aos usuários, orientação quanto ao uso e acompanhamento das funcionalidades e dos novos serviços são incorporados no Portal; e (ii) na manutenção dos demais serviços de TI. Nesse contingente de 20 pessoas não estão inseridos os profissionais responsáveis pelas compras, apenas os gestores e técnicos responsáveis pela manutenção do Portal.

Não conseguimos identificar os valores envolvidos, tanto na manutenção do pessoal como no desenvolvimento tecnológico, assim como outros custos administrativos ou investimentos realizados.

6.11 Outras informações

Nas compras realizadas pelo Licitações-e são diferenciadas as aquisições de bens e serviços de (i) microempresas e empresas de pequeno porte, na forma do Decreto 6.204/07 que regulamenta tratamento diferenciado para essas empresas; e (ii) órgãos públicos que se submeterem as regras e recursos específicos do BID e do BIRD.

O Portal possui outros diferenciais, como: (i) criação automática de processos licitatórios, mediante envio de arquivo em meio eletrônico para o Banco, pelo ente comprador, bem como disponibilização de arquivo retorno ao usuário contendo todas as informações dos certames concluídos; (ii) emissão automática de atas e relatórios, bem como visualização de logs contendo todas as informações dos comandos efetuados pelos compradores e fornecedores; (iii) portal binacional – desenvolvido na versão espanhol para auxiliar a Itaipu Binacional na realização de compras entre Brasil e Paraguai.

7 Análise comparativa dos portais Comprasnet e Licitações-e

As informações do presente trabalho, referentes ao Comprasnet e ao Licitações-e, foram validadas por técnicos com profundo conhecimento dos Portais. O Servidor Público Cleber Bueno (cleber.bueno@mec.gov.br) analisou e validou as informações do Comprasnet. O Servidor atuou diretamente na gestão do Portal por mais de 10 anos no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Atualmente ocupa o cargo de

Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação, onde também contribui com informações do ponto de vista de usuário do Portal. Sobre o Licitações-e, as informações foram analisadas e validadas pelo funcionário Sílvio Cesar Cordioli (cordioli@bb.com.br) do Banco do Brasil, que atua diretamente na gestão do Portal.

Para realizar a análise comparativa dos Portais identificamos itens que pudessem comprovar questões ligadas a aderência a legislação brasileira, à transparência, à economia e a redução de custos geradas nas compras públicas brasileiras realizadas por meio de pregão eletrônico, no Comprasnet e no Licitações-e.

Na análise foi identificado que os dois Portais apresentam similaridade nas seguintes ações: (i) tempo de atividade; (ii) formas de participação e acesso dos usuários; (iii) certificações - BIRD e BID; (iv) aderência a legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico; e (v) forma de identificação do valor economizado nas compras públicas realizadas na modalidade pregão eletrônico. O Comprasnet não disponibiliza o número de compradores e o Licitações-e não divulga, de forma detalhada (ano a ano), a economia gerada nos pregões realizados.

Quadro 3.5 Análise comparativa dos Portais Comprasnet e Licitações-e

Ação	Comprasnet	Licitações-e
Início de operação (tempo de funcionamento)	2001 (10 anos)	2001 (10 anos)
Aderência a Legislação (pregão eletrônico)	Sim	Sim
Conteúdo e informações gerenciais disponibilizadas	Sim	Não disponível
Forma de participação (acesso) – Cadastro de compradores e fornecedores e acesso livre à sociedade em geral.	Sim	Sim
Modelos de custos e receitas	Isento de cobrança.	Ressarcimento de custos – cobrado de compradores e fornecedores.
Quantidade de fornecedores cadastrados	366.687	136.410
Volume negociado	R\$ 26,2 bilhões	R\$ 14,9 bilhões
Economia gerada	R\$ 7,9 bilhões	Não disponível
Forma de cálculo da economia gerada	Preço de referência x Preço final do pregão	Preço médio de mercado x Preço final do pregão
Banco de preços	Não disponível	Não disponível
Auxilio On line	Não disponível	Suporte Técnico – telefone 0800, 24 hs/dia.
Certificações	BID e BIRD	BID e BIRD

Fonte: Elaborado pelo Autor

O Licitações-e realiza, aquisições do próprio BB e de clientes e demais interessados na utilização do Portal. Por ser gerido por uma instituição financeira, além de buscar maior eficiência e transparência nas aquisições próprias, também visa resultados financeiros, com a prestação de serviços a compradores e fornecedores. Suas principais deficiências estão na ausência de conteúdo/informações gerenciais e estatísticas e banco de preços, porém tem o melhor reconhecimento em premiações, especialmente do Prêmio 19 de Março do Congresso Brasileiro de Pregoeiros.

O Comprasnet apresenta um diferencial em relação ao Licitações-e, foco exclusivo nas aquisições de bens e serviços comuns do Governo Federal, sem a cobrança de qualquer valor dos usuários cadastrados, na divulgação e visibilidade da forma como os pregões são realizados, além de disponibilizar informações gerenciais com as mais diversas visões das compras realizadas. Apresenta maior número de usuários cadastrados e maior volume negociado. Foi o primeiro portal de compras públicas eletrônicas do mundo a ser certificado pelo BIRD e BID.

Os Portais não disponibilizam aos usuários, de forma integrada, (i) Banco de preços; (ii) Auxílio on line, via internet; (iii) workflow dos processos – disponibilizam apenas as fases a partir do recebimento de propostas até a homologação do vencedor; e (iv) liquidação física e financeira das operações concretizadas. O Comprasnet e o Licitações-e se destacam nos aspectos transacionais e de segurança, porém precisam avançar na integração com sistemas de gerenciamento de contratos e pagamentos a fornecedores, de forma a ampliar o alcance sobre o ciclo logístico.

Segundo o Banco Mundial (2006), o Comprasnet atingiu os patamares máximos de eficiência nos indicadores que avaliam a transparência em compras públicas. A avaliação considerou o (i) percentual de licitações anuladas; (ii) prazo entre a publicação do edital e a abertura das propostas; (iii) tempo de duração do processo; e (iv) tempo de resposta nos recursos/contestações.

Quadro 3.6 Avaliação do Comprasnet pelo BIRD - 2006

Indicador	Referência BIRD	Avaliação Comprasnet
Percentual de licitações anuladas	5%	0,89%
Prazo entre a publicação do edital e a abertura das propostas	21 dias	13,24 dias
Tempo de duração do processo todo	120 dias	17 dias
Tempo de resposta nos recursos/ contestações	21 dias	5,07 dias

Fonte: Elaborada pelo Autor

8 Análise das respostas aos questionários aplicados nas entrevistas

No primeiro bloco de perguntas com questões atreladas aos objetivos, diferenciais e complementariedade dos Portais, entrevistamos a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Gloria Guimarães, responsável pelo Comprasnet até abril/2011, e o Diretor de Governo do Banco do Brasil, Paulo Roberto Lopes Ricci, responsável pelo portal Licitações-e até a presente data.

8.1 Primeiro bloco – questionário aplicado com dirigentes dos Portais

Iniciamos esse primeiro bloco com as questões atreladas a geração de transparência dos Portais e a forma de realização dos cálculos que comprovam a referida transparência.

- O Portal gera maior transparência nas compras públicas? De que forma?

Comprasnet (Glória) - Sim, pelo fato dos sistemas terem trazido uma forma inovadora no relacionamento do poder público com os fornecedores e a sociedade, onde pode ser acompanhado, em tempo real, todos os procedimentos relativos ao pregão eletrônico, compradores, fornecedores, valores negociados, editais, avisos, lances, propostas vencedoras, atas, legislação, normas e manuais.

Licitações-e (Paulo) – Sim, permitindo que qualquer interessado possa acessar todas as informações, em tempo real. Acompanhar todas as fases dos pregões, desde a sua publicação até a homologação, visualização de editais, propostas de preços, lances enviados no ambiente de disputa, fornecedores, recursos interpostos, negociações para redução de preços, atas e relatórios de disputas. Os cidadãos podem acompanhar e fiscalizar todos os pregões realizados em qualquer ponto do País.

- Como é realizado o cálculo do valor e do percentual economizado?

Comprasnet (Glória) – O Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG) registra o valor estimado de cada contratação, bem como o valor efetivamente ofertado pelo licitante vencedor do certame. A comparação entre o valor estimado e o oferecido pelo fornecedor é a base para o cálculo da economia gerada nas compras públicas, modalidade pregão eletrônico, por meio do Portal.

Licitações (Paulo) – A economia com a utilização do Portal pode ser medida comparando o preço de referência do bem ou serviço comum que se pretende adquirir, com o valor efetivamente contratado. O preço de referência é determinado mediante uma pesquisa de mercado realizada pelo ente comprador e é uma exigência legal.

Porém, não é apenas a economia atingida nessa comparação que deve ser destacada. Ao utilizar o Licitações-e o ente comprador tem acesso a vários facilitadores que agilizam e desburocratizam processos, reduzem estruturas e geram maior eficiência, liberando recursos humanos para a condução de outros processos, beneficiando diretamente a sociedade.

Do lado dos fornecedores o Portal permite que elas atuem em mercados que não seriam viáveis caso os processos licitatórios fossem realizados de forma convencional, uma vez que teria que se deslocar fisicamente até o local de realização do processo licitatório, incorrendo em custos de traslado, hospedagens, refeições, recursos humanos, dentre outros. Esses custos não existem quando o fornecedor utiliza o Licitações-e.

- Quais os pontos fortes e críticos do Portal?

Comprasnet (Glória) – Os pontos fortes são a eficiência operacional nas contratações públicas, por meio da utilização das TICs, transparência e o controle dos processos de compras. É preciso aprimorar aspectos como acessibilidade, simplificação das consultas com linguagem mais clara para o público em geral.

Licitações-e (Paulo) – Os pontos fortes estão concentrados no suporte prestado pelo Banco aos entes compradores e fornecedores por meio de telefone ou pela sua rede de agências, a simplicidade de condução dos processos e a segurança. O ponto crítico está na instabilidade do Portal (quedas e interrupções).

- Teria alguma vantagem na integração dos dois Portais? Por quê?

Comprasnet (Glória) – Sim. Os dois Portais tem o mesmo objetivo e que servem ao mesmo governo. Poderia ter uma economicidade nos recursos de TI, além de juntar o melhor de cada sistema. Para os fornecedores seria melhor aprender a utilizar apenas uma ferramenta. Para o incremento da transparência e do controle, também é melhor reunir os dados em um único sistema do que dispersá-los em várias fontes.

Licitações-e (Paulo) – Não. Os portais foram desenvolvidos em estruturas diferentes a integração é complexa e provavelmente exigiria a construção de um novo ambiente de negociação. De certa forma, se eles fossem integrados, algumas vantagens poderiam surgir, como, por exemplo, a centralização das compras públicas num único portal e o acesso a esse ambiente com apenas uma senha.

Uma parceria poderia ser a melhor opção, onde existiria uma base única de fornecedores, que, após serem cadastrados, teriam acesso ao Licitações-e e ao

Comprasnet. Outra iniciativa seria a construção de uma base única de preços para disponibilização pelos dois Portais.

8.2 Segundo bloco – questionários aplicados com Compradores dos Portais

Foram aplicadas questões sobre os diferenciais dos portais, vantagens na utilização e tipos de economias e/ou redução de custos gerados quando da participação de um pregão eletrônico, por meio dos Portais estudados. As entrevistas foram realizadas com o Diretor de Apoio aos Negócios e Operações do Banco do Brasil, Sandro José Franco (sfrancobb@bb.com.br), com o Superintendente dos Correios, Cláudio Nunes (claudionunes@correios.com.br), com o Superintendente da Infraero, José Antônio Pessoa Neto (joseantonioneto@infraero.gov.br) e com o Subsecretário de Assuntos Administrativos do Ministério da Educação, Cleber Bueno (cleber.bueno@mec.gov.br).

Todos os entrevistados afirmaram que os dois Portais estão aderentes à legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico. As demais questões tiveram respostas similares e na mesma linha de pensamento

- Quais as vantagens em utilizar um portal de compras públicas?

BB (Sandro) – Uma das vantagens está na redução dos valores dos bens e serviços comuns adquiridos que são gerados devido à possibilidade de participação de fornecedores de qualquer parte do país, com isso, tendo uma maior disputa e consequente geração de economia. Outra vantagem está na redução de custos com o processo de aquisição, uma vez que o pregão eletrônico trouxe simplificação e agilidade no processo de compras públicas.

Correios (Cláudio Nunes) – A ferramenta tornou-se uma opção menos burocrática e mais ágil, uma vez que possibilita a automação dos processos de contratações e divulgações das licitações, sem falar na modernização e simplificação de processos, que possibilitou dotar o mercado de um sistema eficiente, que contribui para a celeridade, transparência, segurança e a garantia da observância dos princípios que norteiam as licitações.

Infraero (José Antônio) – O processo automatizado, além de ser simplificado e transparente, impede que um fornecedor saiba, antes do certame, quem são seus concorrentes, evitando possíveis conluios entre licitantes. Identificamos ainda a possibilidade de redução no volume de papel e na burocracia, gerando maior agilidade na comunicação dos atos e interação com os interessados nos certames, além de oferecer padronização e controle dos processos entre todos os departamentos de licitações da rede Infraero.

Ministério da Educação (Cleber) – A abrangência nacional e internacional (BID e BIRD), a transparência, celeridade, economicidade, facilidade de acesso e participação dos fornecedores, especialmente microempresas e empresas de pequeno porte, e redução de recursos.

- Quais os tipos de economias ou redução de custos gerados na utilização de um portal de compras públicas?

BB (Sandro) – no Banco a economia ocorre com a redução do preço final da mercadoria adquirida. Nos últimos anos, a média dessa economia, é de 20% no preço final dos bens e serviços comuns adquiridos. O total economizado é a diferença entre o valor inicial estimado e o efetivamente contratado. O valor inicial estimado é originado com base em pesquisa de mercado, realizada pela área demandante da compra e informado a área responsável pelas aquisições do BB. A utilização do Portal também gera redução nos custos administrativos, especialmente de pessoal, uma vez que o processo é mais simples que o processo tradicional.

Correios (Cláudio Nunes) – O mecanismo tem proporcionado uma grande economia, especialmente pela inexistência de limitação geográfica, o que leva um grande número de participantes nos pregões e consequente redução nos preços dos bens e serviços comuns adquiridos. Outro aspecto relevante à redução de tempo e custos, decorrentes de recursos que seriam empregados para fazer aquisições de pequenos valores e que requerem agilidade.

Infraero (José Antônio) – Além da possibilidade de redução dos preços nas etapas de lances e negociações, podemos perceber um melhor aproveitamento da força de trabalho, material de expediente e até mesmo redução de número de recursos administrativos, tornando assim mais ágil o processo. Citamos ainda a economia de tempo no arquivo e resgate de informações, bem como no tempo para publicidade dos atos praticados e andamento das licitações.

Ministério da Educação (Cleber) – Economia processual (documentação simplificada), economia operacional (internet) e redução nos preços praticados devido ao grande número de fornecedores participantes dos certames, o que leva uma disputa de preço por meio do envio de lances.

- Teria alguma vantagem na integração dos dois Portais? Qual(is)?

BB (Sandro) – Não. Os responsáveis pela disponibilização dos Portais têm interesses distintos, portanto, a integração entre eles dependeria de estudos mais detalhados, inclusive acerca de vantagens e desvantagens.

Correios (Cláudio Nunes) – Não. Os números expressos e os resultados obtidos pelos Correios em suas aquisições ratificam a importância do uso constante dos dois Portais, acima de tudo, por serem públicos e amparados no rigor da lei, com maior rapidez, segurança, transparência e economicidade. Destaque-se que nas recentes crises enfrentadas pelos Correios, o fato de estar utilizando o Licitações-e foi de suma importância para a averiguação e demonstração da transparência nas negociações.

Infraero (José Antônio) – Sim. Traria maior facilidade no conhecimento dos certames e no uso das ferramentas. A integração também poderia servir para a criação de um banco de preços praticados no âmbito da Administração Pública.

Ministério da Educação (Cleber) – Não. O Licitações-e do Banco do Brasil atende um segmento diferente do da Administração Pública.

8.3 Terceiro bloco – questionários aplicados com Fornecedores dos Portais

No terceiro bloco, as questões foram praticamente iguais as do segundo, variando o perfil dos entrevistados, passando de compradores públicos para fornecedores privados. As entrevistas foram realizadas com os responsáveis pelas áreas de vendas das empresas ECC Construtora (Gabriel - ecc.construtora@gmail.com), Engeprom Engenharia (Aldenora - diretoria@engepromengenharia.com.br), Link Informática (Cleber cleber@linkinformaticadf.com.br), Reimaq Assistência Técnica (Rosane – reimaqa7@hotmail.com).

As respostas foram similares e na mesma linha de pensamento, com a afirmação de todos os entrevistados que os dois Portais são aderentes à legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico. As demais questões apresentaram os seguintes destaques: (i) vantagens em utilizar um portal de compras públicas: agilidade e a possibilidade de participação simultânea em vários pregões; (ii) redução de custos: processo simplificado e com menor tempo de duração, permite reduzir custos com transporte, pessoal, alimentação, outros; (iii) Complementaridade e Integração dos Portais: criação de base de acesso e cadastramento unificado para aos dois Portais, assim como as informações gerenciais, na mesma forma que hoje é disponibilizado pelo Comprasnet.

Após ter realizado a análise comparativo dos dois portais e analisado as respostas dos questionários aplicados nas entrevistas, podemos confirmar que os Portais estão em conformidade com a legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico e que um portal integrado de compras públicas gera maior transparência e economia. Ainda, podemos deduzir que também gera redução de custos.

A maior transparência está comprovada com a forma clara que os conteúdos, legislação, normas, editais, pregões, atas, resultados, extratos de contratos, informações gerenciais e estatísticas sobre as compras e contratações realizadas por meio de um portal de compras públicas são disponibilizados para a população, de forma que essa possa acompanhar a forma que os recursos públicos estão sendo gastos.

A economia gerada está comprovada por meio do cálculo da diferença entre o preço de referência estipulado pelo comprador e o preço homologado no pregão eletrônico, que sempre será inferior ao preço inicial (de referência) do certame. Na análise das compras públicas realizadas por meio de pregão eletrônico nos Portais estudados, nos últimos cinco anos, a redução média nos preços praticados foi de 20%. Essa economia financeira está relacionada com o aumento da quantidade de empresas participantes dos processos de pregão eletrônico como fornecedoras de bens e serviços comuns, o que incrementa a competitividade e força a redução dos preços.

A redução de custos foi declarada pelos entrevistados, porém não foi possível quantificar números ou valores. Segundo os entrevistados a redução de custos é decorrente da simplificação do processo que foi reduzido de aproximadamente 120 dias que eram necessários para se realizar um processo tradicional de licitação para em torno de 20 dias para a realização de um pregão eletrônico, tendo como consequência a redução de custos de pessoal alocados em trabalhos até então burocráticos, de deslocamentos de fornecedores para a entrega de documentação requerida em editais que até então deveriam ser entregues fisicamente em locais previamente determinados, antes do início do certame.

O pregão eletrônico tem se consagrado como a ferramenta mais eficiente da administração pública brasileira na área de compras governamentais, por reduzir custos e ser mais econômica e transparente. Para o Banco Mundial (2006) o sistema brasileiro de pregão eletrônico é uma referência para compra de bens e serviços padronizados para a administração pública. O sistema permite produzir informações em dados gerenciais que são usados em decisões estratégicas e no planejamento de compras futuras, sendo um importante instrumento para a promoção da transparência pública.

CONCLUSÃO

O processo de racionalização da administração pública, nos últimos anos, tem implementado uma política de responsabilidade social cada vez mais rigorosa na maioria dos setores públicos. Existe um reconhecimento da sociedade que uma das estratégias mais importantes é a do desenvolvimento de ações para o estabelecimento de um governo adaptado às características e às necessidades de uma nova era do conhecimento. Isso, para que a adoção de novas tecnologias da informação e comunicação proporcione melhorias nos processos de gestão e de prestação de serviços à sociedade (Coelho, 2001).

Os processos de assimilação de tecnologia da informação e comunicação – TIC e de internacionalização produzem impactos profundos na vida das organizações, especialmente aquelas ligadas às organizações virtuais, traduzidas, no setor público, naquilo que hoje chamamos de Governo Eletrônico. Por meio do Governo Eletrônico, houve uma crescente mobilização para que os administradores públicos ampliassem a transparência sobre suas ações, facilitando o accountability, que compreende a obrigatoriedade do gestor de prestar contas ao cidadão (Araújo, 2000). Conferir transparência, além de constituir-se em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão e os gastos públicos.

No Brasil, as ações do programa Governo Eletrônico, priorizadas na década de 90, tiveram forte utilização das TICs para democratizar o acesso à informação, por meio da ampliação do debate e participação popular na construção de políticas públicas, como também aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas. Nesse período algumas ações foram fundamentais para melhor posicionar o País, como podemos destacar a informatização do voto, os Portais da Previdência Social, da Rede Governo e do Comprasnet, o Pregão Eletrônico e o Portal da Transparência.

A institucionalização do pregão eletrônico como mais uma modalidade de licitação tinha como um dos objetivos, diminuir os gastos públicos por meio da geração de economias, redução de custos e aumento da transparência, uma vez que os órgãos públicos passariam a adotar processos simplificados e menos burocráticos, sem perder a segurança necessária para as compras públicas. Nesse sentido buscamos analisar os efeitos da regulamentação do pregão eletrônico e sua aplicabilidade por meio dos Portais Comprasnet do Governo Federal e Licitações-e do Banco do Brasil.

A regulamentação do pregão eletrônico por meio da Lei 10.520/02 e do Decreto 5.450/05 possibilitou uma simplificação no processo de compras públicas, no tocante a bens e serviços comuns. As principais características do pregão eletrônico estão na participação dos interessados pela Internet, sem a necessidade de deslocamento para o domicílio do

ente público comprador. O oferecimento de propostas e contrapropostas pelos fornecedores em tempo real e a apresentação da documentação de habilitação no final do certame, pelo vencedor, é outro diferencial. Essa sistemática contribuiu para a melhoria da eficiência do processo de licitação, reduzindo as possibilidades de ações fraudulentas de administradores públicos corruptos na geração possíveis “monopólios” das empresas participantes e a desclassificação de empresas por não atenderem a exigências formais colocadas nos editais. O processo eletrônico é uma espécie de guardião da legislação e não permite interferência humana para beneficiar ações que não estejam em conformidade com o processo legal. Essa simplificação permitiu reduzir o prazo de realização de um certame em aproximadamente 100 dias, uma vez que um processo tradicional leva em torno de 120 dias e um pregão eletrônico em torno de 20 dias.

Para comprovar se existe geração de valor num sistema integrado de compras públicas, analisamos os Portais e entrevistamos os gestores desses portais, compradores e fornecedores, onde foi possível confirmar que o Comprasnet e o Licitações-e estão em conformidade com a legislação brasileira de compras públicas, modalidade pregão eletrônico, e que um portal integrado gera maior transparência e economia, além de reduzirmos que também existe redução de custos.

A maior transparência está comprovada na forma clara que os conteúdos, legislação, extratos de contratos, informações gerenciais e estatísticas sobre as compras e contratações realizadas são disponibilizados para a população, de forma que essa possa acompanhar de que forma os recursos públicos estão sendo gastos.

A economia gerada está comprovada por meio do cálculo da diferença entre o preço de referência estipulado pelo comprador e o preço homologado no pregão eletrônico, que sempre será inferior ao preço inicial (de referência) do certame. Na análise das compras públicas realizadas por meio de pregão eletrônico nos Portais estudados, nos últimos cinco anos, a redução média nos preços praticados foi de 20%.

A redução de custos foi declarada pelos entrevistados, porém não foi possível quantificá-la. Segundo os entrevistados a redução de custos é decorrente da simplificação do processo que foi reduzido de 120 dias para em torno de 20 dias para a realização de um pregão eletrônico, tendo como consequência a redução de custos de pessoal alocados em trabalhos até então burocráticos, de deslocamentos de fornecedores para a entrega de documentação requerida em editais que até então deveriam ser entregues fisicamente em locais previamente determinados, antes do início do certame.

A transparência é um princípio básico e elementar de um sistema de compras públicas, pois se trata de dinheiro do contribuinte. O uso de Portais de compras públicas é de extrema importância para a promoção da transparência, uma vez que a internet é um

meio de comunicação democrático, com grande penetração na sociedade civil e com maior alcance que muitas mídias impressas.

Para o Banco Mundial (2006), a formação de um sistema de compras governamentais eficiente é crucial para um país, pois reduz o peso do Estado e permite realizar mais com menos recursos. O uso de ferramentas eletrônicas claramente contribui para aumentar a eficiência de um sistema de compras, pois permite automatizar etapas do processo, reduzindo custos administrativos e de fazer negócios com o governo. Igualmente, o uso de ferramentas eletrônicas permite ampliar o leque de fornecedores do governo, ampliando a competição, e torna mais eficiente o controle e a realização de auditorias. Por fim, a geração de dados e informações armazenadas pelo sistema dá ao administrador público ferramentas para tomar decisões estratégicas e de planejamento das próximas compras.

FONTES:

Legislação Brasileira

Constituição Federal Brasileira, 05 de outubro de 1988.

Lei nº 8.666/93, 21 de julho de 1993.

Lei nº 10.520/02, 17 de julho de 2002.

Lei Complementar 123/06, 14 de dezembro de 2006.

Lei 12.349/10, 15 de dezembro de 2010.

Decreto nº 3.294/99, 15 de dezembro de 1999.

Decreto s/n, 03 de abril de 2000.

Decreto s/n, 18 de outubro de 2000.

Decreto nº 3.585/00, 05 de setembro de 2000.

Decreto nº 3.587/00, 05 de setembro de 2000.

Decreto nº 3.693/00, 20 de dezembro de 2000.

Decreto nº 3.697/00, 21 de dezembro de 2000.

Decreto nº 3.931/01, 19 de setembro de 2001.

Decreto nº 4.342/02, 23 de agosto de 2002.

Decreto s/nº, 29 de outubro de 2003.

Decreto nº 4.901/03, 26 de novembro de 2003.

Decreto nº 5.134/04, 07 de julho de 2004.

Decreto nº 5.450/05, 31 de maio de 2005.

Decreto nº 5.504/05, 05 de agosto de 2005.

Decreto nº 5.820/06, 29 de junho de 2006.

Decreto nº 6.204/07, 05 de setembro de 2007.

Decreto nº 7.546/11, 02 de agosto de 2011.

Instrução Normativa nº 01, 19 de janeiro de 2010.

Portaria da Casa Civil nº 23, 12 de maio de 2000.

Portaria Interministerial nº 217 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Internet

www.mci.org.br/linhatempo/index.html

www.comprasnet.gov.br

www.idbrasil.gov.br

www.iti.gov.br

www.governoeletronico.gov.br

www.portalda transparência.gov.br

www.redegoverno.gov.br

www.licitacaoe-s.com.br

www.bb.com.br

BIBLIOGRAFIA

- Abranson, M. e G.E. Means (2001), "E-government 2001 – IBM endowment for the business of government", *Rowman & Littlefield Publishers*.
- Albertin, A. L (2000), *Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação*, 2 ed., São Paulo, Atlas.
- Allen, B. A; L. Juillet; G. Paquet e J. Roy (2001), "E-governance & government on-line in Canada: partnerships, peoples & prospects", *Government Information Quarterly*, Stanford, (18).
- Amaral, Diogo Fretas (2001), *Curso de direito administrativo*, 5 ed., Vol I, Coimbra, Almedina.
- Antunes, Eugênio (2009), "Gestão Pública – Prestação de Contas", comunicação apresentada no âmbito do Mestrado de Administração Pública, Lisboa, ISCTE – IUL.
- Araújo, Joaquim Felipe Ferraz Esteves (2000), "Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, (I), 1.
- Araújo, Vinícius de Carvalho (2000), "A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho", ENAP – Brasília (45).
- Banco Mundial (2000), *Reforming public institutions and strengthening governance: a world bank strategy*, Washington.
- Washington, DC: World Bank, 2000.
- Banco Mundial (2003), *A Definition of E.Government*, World Bank's E-government Website.
- Banco Mundial (2006), "Sistemas de Compras Eletrônicas do Governo Federal Brasileiro", estudo apresentado pelo especialista em compras governamentais do Bird, Alexandre Borges de Oliveira, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília.
- Barbalet, J. M (1989), *A Cidadania*, Lisboa, Editorial Estampa.
- Barbosa Filho, D. F (2000), *Governo Eletrônico: Uma nova forma de gestão da administração pública para o século XXI*, Rio de Janeiro, Coppe/UFRJ.
- Behn, Robert D (1998), "O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática", *Revista do Serviço Público*, Brasília, (49), 4.
- Bell, Daniel (1973), *O advento da Sociedade Pós-Industrial: uma tentativa de previsão social*, São Paulo, Cultrix.
- Bellamy, C (2002), "From Automation to Knowledge Management: Modernizing British Government with ICTs", *International Review of Administrative Sciences*, (68), 2.
- Bilhim, João (2000), *Ciência da Administração*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Bilhim, João (2008), "Políticas públicas e agenda política", *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, 2.
- Bobbio, Norberto (1999), *Teoria do ordenamento jurídico*, 10. ed., Brasília, UNB.
- Braga, Lamartine Vieira; Welington Souza Alves; Rejane Maria da Costa Figueiredo e Rildo Ribeiro dos Santos (2008), "O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público", *Revista do Serviço Público* (59), 1.
- Brasil (2000), Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder executivo Federal. Grupo de Trabalho "Novas formas Eletrônicas de Interação", Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1997), "Estratégia e estrutura para um novo Estado", *Revista de Administração Pública*, ENAP (48), Brasília.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Peter Kevin Spink (orgs.) (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Bresser-Pereira (2007), "Burocracia pública e reforma gerencial", *Revista do Serviço Público*, ed. especial, (58), 2.

- Bretschneider, S (1990), "Management information systems in the public and private organizations: empirical test", *Public Administration Review*, (5), 50.
- Brown, David (2005), "Electronic Government and Public Administration", *International Review of Administrative Sciences*, 71.
- Brzezinski, Zbiniew (1971), *Between two Ages: America's Role in the Techneconic Era*, Nova York, Viking Press.
- Castells, Manuel (2000), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, 2.ed., São Paulo, Paz e Terra.
- Castells, Manuel (2001), *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra.
- Castells, Manuel (2001b), *The Internet Galaxy. Reflections on the Internet, business, and Society*. Oxford, Oxford University Press.
- Castells, Manuel e Himanen Pekka (2002), *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência: O modelo finlandês*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1996, 2002), *A Sociedade em Rede. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura*, vol. I, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1998, 2003a), *O Fim do Milénio. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. III), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (1997, 2003b), *O Poder da Identidade. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura* (Vol. II), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2005), "A sociedade em rede", em Gustavo Cardoso, António Firmino da Costa, Cristina Palma Conceição, e Maria do Carmo Gomes (orgs.), *A Sociedade em Rede em Portugal*, Lisboa, Campo das Letras.
- Center For Technology In Government (1999), "Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century", Albany: Center for Technology in Government, University at Albany, State University of New York.
- Coelho, Espartaco M (2001), "Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas", *Revista do Serviço Público*, Brasília, 52 (2).
- Coppel, J (2001), *E-Commerce: impacts and policy challenges*, OECD Economic Outlook (67). Disponível em: <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers//oedoecdec252.html>.
- Costa, Frederico Lustosa da (2008), "Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de Administração Pública, 200 anos de Reformas", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, (42).
- Costa, Frederico Lustosa da (2008), "História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações", *Revista do Serviço Público*, Brasília, (59).
- Denhardt, Robert B. e Janet Denhardt (2003), *The New Public Service*, Nova York, M. E. Sharp.
- Diniz, Eduardo Henrique; Alexandre Fernandes Barbosa; Alvaro Ribeiro Botelho Junqueira e Otavio Prado (2009), "O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise", *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, (43), 1.
- Drucker, Peter (1973), *Management – Tasks, Responsibilities and Practices*, Nova York, Harper & Row.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, University Press Eurostat.
- European Communities (2003), *The role of egovernment for europe's future*, Brussels: Commission of the European Communities.
- European Comission (2008), *Harnessing ICT to improve public services* [S.I.]. Disponível em: http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/index_en.htm.
- Ferraz, David (2008), *A Alta Administração Pública no Contexto da Evolução dos Modelos de Estado e de Administração*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Fleury, A. L (2001), *Dinâmicas organizacionais em mercados eletrônicos*, São Paulo, Atlas.

- Freitas, Lídia Silva de (2002), "A memória polêmica da noção de sociedade da informação e sua relação com a área de informação", *Informação & Sociedade*.
- Fukuyama, Francis (2006), *A Construção de Estados*, Lisboa, Gradiva.
- Galindo, Fernando (2002), "E-Government Trust Providers", in Åke Grönlund (ed.), *Electronic Government: Design, Applications, and Management*, Hershey, PA, IDEA Group Publishing.
- Gil-García, José Ramón e Luis Luna-Reyes (2006), "Integrating Conceptual Approaches to E-Government", *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government and Mobile Commerce*, Hershey, PA, Idea Group Inc.
- Gil-García, José Ramón e Luis Luna-Reyes (2008), "A brief introduction to electronic Government: definition, applications and states", *Revista de Administración Pública*, 116, XLIII, 2.
- Gore, Al (2008), "Reengineering Through Information Technology, Accompanying Report of the National Performance Review", Washington: Office of the Vice President. 1993. Disponível em: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/it.html>.
- Grande, J. Ignacio C; Maria Carmen R. Araujo; Miquel S. Serna (2002), "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Eletrónico: uma propuesta integradora", comunicação apresentada no *Concurso de Ensayos y Monografías del Clad sobre Reforma del Estado y Modernización de la administración Pública*, 16, Caracas.
- Grönlund, Åke (2002), "Electronic Government – Design, Applications, and Management", Hershey, PA, Idea Group.
- Grönlund, Åke e Thomas A. Horan (2005), "Introducing e-Gov: history, definitions and issues", *Communications of the AIS* (15), 39.
- Gulick, Luther (1937), *Science, values and public administration*, New York, Institute of public administration.
- Heng, M. S. H (2000), "Understanding electronic commerce from a historical perspective", *Research Memorandum*, (38). Disponível em: <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/dgrvuarem2000-38.html>.
- Hood, C e M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Aldershot, Dartsmouth.
- Intosai (2003), *Auditing E-Government*, Viena, Intosai, Standing Committee on IT Audit, Task Force for Auditing E-Government (International Organization of supreme Audit Institutions).
- Kaufmann, D.; A. Kraay e M. Mastruzzi (2007), *Governance matters vi: aggregate and individual governance indicators 1996-2006*, World Bank Policy research Working Paper.
- Kickert, Walter (1995), "Lês tendances de la reforme de gestion em Europe Occidentale", *Rewe Françoise de Sciences Administratives*, (61), 4.
- Kumar, Krishan (1997), *Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: Novas Teorias sobre o Mundo Contemporânea*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Lane, Jan-Erik (2005), *Plublic Administration and Public Management, The principal-agent perspective*, Canada, Routledge.
- Layne, Karen e Jungwoo Lee (2001), "Developing Fully Functional E-Government: A four stage model", *Government Information Quarterly* (18), 2.
- Lastres, H. M. M e João Carlos Ferraz (1999), *Economia da Informação, do conhecimento e do aprendizado, Informação e Globalização na Era do Conhecimento*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Lenk, K (1998), *Policy Execution in an Age of Telecooperation*, Public Administration in an Information Age org, por Snellen a Van de Donk, Amsterdam, IOS Press.
- Lenk, K e R. Traunmüller (2002), "Electronic government: where are we heading?", comunicação apresentada no *First International Conference – Electronic Government*, Aix-en-Provence, France, Proceedings.
- Lévy, Pierri (2004), *Ciberdemocracia*, Lisboa, Instituto Piaget.

Lyon, David (2002), "Cyberespace: Beyond the Information Society?", em John Armitage e Joanne Roberts (eds.), *Living With Cyberspace*, Bodmin, Cornwall , Luiz Carlos Damasceno Junior (trad.). Disponível em: http://members.fortunecity.com/cibercultura/vol11/vol11_davidlyon.htm.

Maemura, S. K (1998), *Comércio eletrônico: uma análise dos agentes intermediários no varejo virtual*, apresentado em Dissertação de Mestrado em Planejamento e Análise Econômica, São Paulo, EAESP - Fundação Getúlio Vargas.

Majone, Giandomenico (1997), *From de Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, Working Paper 1997/93, Instituto Juan March, Madrid.

Majone, Giandomenico (1999), "Do estado positivo ao estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança", traduzido por René Loncan, *Revista do Serviço Público*, (50).

Mansell, Robin e Andreas Credé (1998), "Knowledge Societies", em *A Nutshell Information Technology for Sustainable Development*, Published by the International Development Research Centre, Ottawa, ON, Canada K1G 3H9. Disponível em: http://www.idrc.ca/en/ev-9366-201-1-DO_TOPIC.html.

Martins, Luciano (1997), "Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral", *Revista de Administração Pública*, ENAP.

Masuda, Yoneji (1968), *Introdução da sociedade da informação*, Tokyo, Perikan-Sha.

Masuda, Yoneji (1980), *A sociedade da informação com sociedade pós-industrial*, Rio de Janeiro, Rio/Embratel.

Mattos, A. C. M (1999), "Empregos e empresas que mudarão com a Internet", *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, (39), 3.

Maya, P. C. C. e W. R. I. Otero (2002), "A influência do consumidor na era da Internet", *Revista FAE, Curitiba*, (5), 1.

Mattelart, Armand (2002), *História da sociedade da informação*, São Paulo, Loyola.

Miranda, Antônio (2000), "A sociedade da informação: globalização, identidade cultural e conteúdos", *Ci. Inf.* (29), 2.

Mosher, Frederich (1968), *Democracy and the public service*, New York, Oxford University.

Motta, C. P. C (2002), *Eficácia das Licitações & Contratos*, Belo Horizonte, Del Rey.

Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, 2.ed., Oeiras, Celta.

Mozzicaffreddo, Juan (2001), "Modernização da Administração Pública e poder político". In *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta.

Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse Público e Funções do Estado: Dinâmica Conflitual de Mudança", in Mozzicafreddo, Juan e João S. Gomes (orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta.

National Audit Office (2002), "Better Public Services through e-government", London: The Stationery Office.

OCDE (2001), *E-government: analysis framework and methodology*, Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

OCDE (2005), *Modernising government: the way forward*, Paris: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

ONU (2002), *Benchmarking E-Government: a global perspective*, Nova York, United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration.

ONU (2003), *World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads*, Nova York, UN – Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management.

ONU (2005), *World Public Sector Report 2005: Unlocking the human potential for public sector performance*, New York: Department of Economic and Social Affairs.

- Osborne, David e Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Pereira, Marina (2009a), "Integração de Processos e Modelos Organizacionais", artigo não publicado.
- Pereira, Marina (2009b), "Sistemas e Tecnologias da Informação", comunicação apresentada no âmbito do Mestrado de Administração Pública, Lisboa, ISCTE – IUL.
- Pérez, Carlota (2001), "Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la Cepal* 75. Disponível em: www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCG2150PE.
- Periotti, A. J (2001), "Comércio eletrônico: características e barreiras", *Caderno de Administração, Maringá*, (9), 2.
- Perri, 6 (2001), "E-Governance: Do digital aids make a difference in policy making?", em J. E. J. Prins (ed.), *Designing E-Government: On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, The Hague, Netherlands, Kluwer Law International.
- Peters, B. Guy (1996), *The Future of the Governing: four emerging models*, Studies in Government and Public Policy, Lawrence, University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy (2008), "Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar", *Revista do Serviço Público* (59).
- Pitschas, Rainer (2003). *Reformas da Administração Pública na União Européia*, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Ética e Administração. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Oeiras, Celta.
- Pitschas, Rainer (2005), "Gestão do Valor Público: Um conceito de Governação Pública baseado no Valor entre a Economização e o Bem Comum", comunicação apresentada na *Conferência Internacional "Interesse Público, Função do Estado e Reforma Administrativa"*, realizada no ISCTE, Lisboa.
- Pollitt, Christopher (2002), "Reformas da Gestão Pública: A Experiência Internacional Pode ser Transferida", *Seminários Internacionais: A Nova Gestão Pública em Debate*, ENAP, Brasília.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2002), "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional", *Revista do Serviço Público*, 53.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform: a comparative analysis*, 2.ed., Oxford, Oxford University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira (2000), "Modelos de Gestão Pública", *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, (1), 1.
- Rodrigues, Luís (2002), *Arquiceturas dos Sistemas de Informação*, Lisboa, Informática.
- Rosembloom, David H. (1993), "Have na administrative rx? Don't forget the politics", *Public Administration Review*, (53), 6.
- Rosenbloom, David H. e Robert S. Kravchuk (2005), *Public Administration: understanding management, politics and law in the Public Sector*, 6. ed., New York, McGraw Hill International.
- Rovere, Renata Lebre (2006), "Paradigmas e trajetórias tecnológicas", em Victor Pelaez e Tamás Szemrecsanyi (org.), *Economia na Inovação tecnológica*, São Paulo, Hucitec.
- Rufino, M.S (2000), "Comércio eletrônico, modelos de negócio e a dinâmica organizacional: Caso Cisco", comunicação apresentada em Dissertação de Mestrado em Produção e Sistemas de Informação - EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- Sardenberg, Ronaldo Mota (1999), "Ciência e Tecnologia para a Construção da Sociedade da Informação, Projeto de Política Pública". Disponível em: http://alphalinux.redp.edu.co/redacad/export/REDACADEMICA/crecursos/documentacion/politicas/archivos_politicas/cytensl_d.pdf.
- Shah, A e S. Shah, *The new vision of local governance and the evolving roles of local governments*, Washington, DC, World Bank, 2006.

Samier, Eugenie (2005), "Toward a Weberian Public Administration: the infinite web of history, values, and authority in the administrative mentalities", *Halduskatuur*, 6.

Souza, Mauro Castro L. de (2002), *Políticas de tecnologia da Informação no Brasil – Caminho para o século XXI*, Brasília, NTC.

Stewart, Ransin e John Stewart (1989), "citizenship and government: the challenge for management in the public domain", *Political Studiesm XXXIII*.

Takahashi, Tadao (2000), *Livro Verde – Sociedade da Informação no Brasil*, Brasília - Ministério da Ciência e Tecnologia. Disponível em: www.fsp.usp.br/acessibilidade/LivroVerdeSOCINFO-240701.pdf

Takahashi, Tadao (2004), A sociedade da informação e a democracia eletrônica – O programa Sociedade da Informação: um balanço de atividades e perspectivas, em Ali Chahin (orgs), *E-gov.Br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo*, São Paulo, Prentice Hall.

Tavares, José (2003), Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade, em Juan Mozzicafreddo (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta.

Torres, G. G (1997), "Esboço de um modelo de gestão governamental da informática, informação e comunicação, comunicação apresentada na *Reunión sobre Tendencias y Desafios de la Gestión de la Información y TI*, ONU, Chile.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation (1996), *Information and Communication Technologies in Development: A UNESCO Perspective / prepared by the UNESCO Secretariat*, 42. Disponível em: <http://www.unesco.org/webworld/telematics/uncstd.htm>

União Europeia, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (2003), *World Public Sector Report 2003: e-Government at the crossroads*, New York.

United Nations (2002), Benchmarking E-goverment: A Global perspective. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan003984>

United Nations (2004), UN Global E-government Survey 2003. 2004a. Disponível em: <http://www.unpan.org/egovernment3.asp>

United Nations (2004), UN Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity, New York, 2004b. Disponível em: http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/04report.htm

United Nations (2005), UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion, New York. Disponível em: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf

United Nations (2007), Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN025063.pdf>

United Nations (2008), E-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. United Nations, New York.

Vilhena, Renata (2002), Governo Eletrônico: Transparência e Interface com o cidadão, em comunicação do Ministério do planejamento, Orçamento e Gestão - Brasil, *Balanço da reforma do Estado Brasil: A Nova Gestão Pública*, Brasília, Sege.

Webster, Frank (2005), *Theories of the Information Society*, Nova Iorque, Routledge.

Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), "A new perspective of the State", in Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), *Transformations of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.

- **LEI Nº 12.349, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2010.**

Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

- **LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006.**

Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999.

- **LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002.**

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **LEI Nº 9.648, DE 27 DE MAIO DE 1998.**

Altera dispositivos da lei 8.666, de 21/06/93, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

- **LEI Nº 8.883, DE 08 DE JUNHO 1994 .**

Altera Dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações.

- **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993.**

Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

- **MEDIDA PROVISÓRIA Nº 495, DE 19 DE JULHO DE 2010.**

Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

- **Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de Agosto de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.182-17, de 26 de Julho de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.182-16, de 28 de Junho de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.200, de 28 de Junho de 2001.**

Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

- **Medida Provisória nº 2.108-15, de 21 de Junho de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.108-14, de 24 de Maio de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.108-13, de 27 de Março de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.108-12, de 27 de Março de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.108-11, de 23 de Fevereiro de 2001.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.108-9, de 27 de Dezembro de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.026-8, de 21 de dezembro de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória nº 2.026-6, de 26 de outubro de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória Nº 2.026-5, de 27 de setembro de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória No 2.026-4, de 28 de agosto de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Medida Provisória No 2.026-3, de 28 de julho de 2000.**

Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **DECRETO N°7.546, DE 2 DE AGOSTO DE 2011.**

Regulamenta o disposto nos §§ 5º a 12 do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e institui a Comissão Interministerial de Compras Públicas.

- **DECRETO Nº 6.204, DE 05 DE SETEMBRO DE 2007.**

Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal.

- **DECRETO Nº 5.504, DE 5 DE AGOSTO DE 2005.**

Estabelece 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.

- **DECRETO Nº 5.450, DE 31 DE MAIO DE 2005.**

Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

- **DECRETO nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.**

Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

- **DECRETO nº 3.931, de 19 de setembro de 2001.**

Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

- **DECRETO nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000.**

Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

- **DECRETO nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000.**

Dá nova redação aos dispositivos do Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão.

- **DECRETO nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.**

Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

- **Decreto nº 2.295, de 04 de agosto de 1997.**

Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.

- **INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 2, DE 16 DE AGOSTO DE 2011.**

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.

- **INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 01, DE 19 DE JANEIRO DE 2010.**

Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

- **Instrução Normativa nº 02, de 11 de dezembro de 2007.**

Dispõe sobre a transferência eletrônica de dados para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG relativos aos contratos firmados pelas entidades integrantes do Orçamento de Investimentos.

- **Instrução Normativa nº 103, de 30 de abril de 2007.**

Dispõe sobre o enquadramento, reenquadramento e desenquadramento de microempresa e empresa de pequeno porte, constantes da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas Juntas Comerciais.

- **Instrução Normativa nº 01, de 08 de agosto de 2002.**

Estabelece procedimentos destinados à operacionalização dos módulos que menciona, para o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais - SIASG, nos órgãos da Presidência da República, nos Ministérios, nas Autarquias e nas Fundações que

ANEXO A

integram o Sistema de Serviços Gerais - SISG, assim como os demais órgãos e entidades que utilizam o SIASG.

- **Instrução Normativa nº 04, de 08 de abril de 1999.**

Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para compras de bens, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais - SIASG.

- **Instrução Normativa nº 03, de 31 de março de 1999.**

Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para lançamento dos valores relativos aos empenhos a serem emitidos pela Administração Pública Federal, no âmbito do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

- **Instrução Normativa nº 08, de 04 de dezembro de 1998.**

Dispõe sobre a regulamentação dos procedimentos licitatórios e de contratação de fornecimentos processados pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. (registro de preços).

- **Instrução Normativa nº 18, de 22 de dezembro de 1997.**

Disciplinar a contratação de serviços a serem executados de forma indireta e contínua, celebrados por órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

- **Instrução Normativa nº 03, de 20 de fevereiro de 1997.**

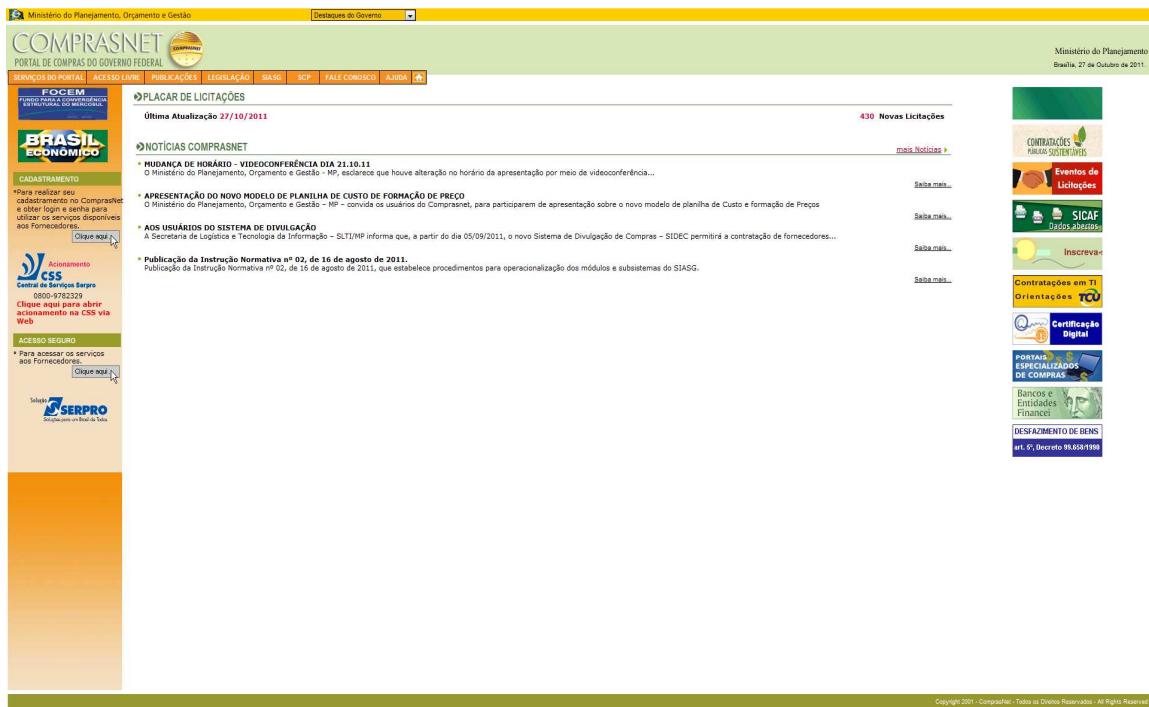
Estabelecer os procedimentos destinados à implantação e operacionalização do SIASG, nos órgãos da Presidência da República, nos Ministérios, nas Autarquias e nas Fundações que integram o SISG.

- **PORTRARIA Nº 7, DE 9 DE MARÇO DE 2011.**

Versão atualizada do anexo III da Instrução Normativa nº 02/2008, de 30 de abril 2008, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pelos proponentes em licitações para contratação de serviços terceirizados.

ANEXO C

Portal Comprasnet – Governo Federal



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Destaques do Governo

COMPRASNET PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL

FOCEM FUNDO PARA O CONTRABALANÇO DA FORMAÇÃO DE PREÇO

BRASIL ECONÔMICO

CADASTRAMENTO Cadastramento no Comprasnet e obter login e senha para utilizar os serviços disponíveis aos fornecedores. [Clique aqui](#)

ACESSO SEGUNDO Para acessar os serviços aos Fornecedores. [Clique aqui](#)

Selcpro Serpro

NOTÍCIAS COMPRASNET

MUDANÇA DE HORÁRIO – VIDEOCONFERÊNCIA DIA 21.10.11 O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, esclarece que houve alteração no horário da apresentação por meio de videoconferência...

APRESENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE PLANILHA DE CUSTO DE FORMAÇÃO DE PREÇO O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP - convida os usuários do Comprasnet, para participarem de apresentação sobre o novo modelo de planilha de Custo e formação de Preços

AOS USUÁRIOS DO SISTEMA DE DIVULGAÇÃO A Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação – SLTI/MP informa que, a partir do dia 05/09/2011, o novo Sistema de Divulgação de Compras – SDEC permitirá a contratação de fornecedores...

Publicação da Instrução Normativa nº 02, de 16 de agosto de 2011. Publicação da Instrução Normativa nº 02, de 16 de agosto de 2011, que estabelece procedimentos para operacionalização dos módulos e subsistemas do SIASG.

430 Novas Licitações [mais Notícias](#)

Contratações Pública Sustentável

Eventos de Licitações

SICAF Dados Abertos

Inscreve-se

Contratações em TI Orientações TCO

Certificação Digital

PORTAL DE ESPECIALIZADOS DE COMPRAS

Bancos e Instituições Financeiras

DEFASAMENTO DE BENS art. 5º, Decreto 95.858/1990

Copyright 2001 - Comprasnet - Todos os Direitos Reservados - All Rights Reserved

Portal Licitações-e – Banco do Brasil



Procure aqui... Buscar Sites do Banco do Brasil Atendimento/SAC/Ouvidoria [acesse sua conta](#)

Licitações Português Español

Acesso **Identificado** | Sala de Disputa | Pesquisa Avançada | Acompanhando Licitações | Ajuda

Sala de Disputa [acesse aqui](#)

Informações importantes

Licitações e compras Banco Mundial

Regras de Aquisições Banco Interamericano de Desenvolvimento

Introdução às REGRAS do jogo. [Clique aqui para](#)

Adquirir bens e serviços ficou muito mais fácil

PREZADOS USUÁRIOS,

Leiam no banner “Informações Importantes” comunicado sobre a nova forma de disputa de lotes, que será implantada brevemente e consulte, no link abaixo, os novos manuais da sala de disputa.

Atenciosamente,

Equipe Licitações-e

- Regulamento do Licitações .
- Requisitos para a utilização do Licitações .
- Solicitação de credenciamento no Licitações-e.
- Ressarcimento de custos
- Manuais Disputa Simultânea

Todas as Licitações

360.534 Licitações
2.297 Publicadas
100 Propostas abertas
66 Em disputa
10.496 Em homologação
301.444 Concluídas

Outros Compradores

Nº Licitação : **ok**

Support Técnico
Capitais e Regiões Metropolitanas
3003 0500
Demais Localidades