

O uso das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de combate à corrupção do Governo Federal: ComprasNet e o Portal da Transparência

## **1. INTRODUÇÃO**

O combate à corrupção tem estado na agenda política do país, principalmente no pós-ditadura e na vigência da democracia, como nunca se houve neste país. Concomitante à redemocratização surge a sociedade da informação. Nela também surge a possibilidade de utilização das tecnologias da informação e comunicação pela Administração Pública que vem sendo denominado Governo Eletrônico.

O conceito de Governo eletrônico está em construção. Apesar das discussões conceituais, o Governo Eletrônico é uma realidade na Administração Pública. Ele é sustentado pela própria legislação vigente e a disseminação das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública seja nas relações intra-governos, entre governos e fornecedores ou entre governo e cidadãos.

A intensificação do uso da tecnologia de informação pela Administração Pública no governo brasileiro ocorreu a partir dos anos 90. A legislação que positivou o governo eletrônico é de 2000, com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e o decreto presidencial de 03 de Abril. Desde então outros decretos e leis foram editados para garantir a evolução do governo eletrônico no país.

O Governo eletrônico tem sido visto como um promotor da interação do cidadão com o governo, um modo de melhorar a gestão interna da Administração

Pública e da integração com parceiros e fornecedores. Também é visto como uma ferramenta com diversas possibilidades de sustentar mudanças na Administração Pública e até mesmo na transformação da própria sociedade.

Dentre estas possibilidades, o governo eletrônico pode proporcionar: maior eficiência; universalização dos serviços; aumento da transparência; modernização do Estado; melhora da qualidade de vida dos cidadãos; melhora da qualidade dos serviços prestados; diminuição da corrupção; entre outros.

Apesar da grande importância de todos os benefícios que o governo eletrônico poderia gerar, cabe ressaltar o combate à corrupção. Com auxílio das tecnologias da informação e comunicação, como a Internet, o combate à corrupção pode ser potencializado, pois permite uma maior facilidade de acesso aos dados e informações da Administração Pública.

O objetivo dessa monografia é construir um referencial teórico sobre as perspectivas do uso das tecnologias da informação e da comunicação como ferramentas de combate à corrupção e apresentar uma pesquisa exploratória de duas iniciativas do Governo Federal de combate à corrupção: o ComprasNet e o Portal da Transparência.

A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica sobre os conceitos-chave (corrupção e governo eletrônico) e as relações que ostentam entre si e uma pesquisa exploratória no Portal de Compras do Governo Federal, denominado ComprasNet, e o Portal da Transparência. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os dois sítios.

As compras públicas muitas vezes são citadas por lembrarem casos de corrupção e privilégios. O processo de compras, eletrônicas ou não, devem ter

ampla publicidade, conforme lei que a disciplina.

As compras eletrônicas podem dificultar os atos de corrupção, pois permite que todo o processo de compras seja visualizado tanto por fornecedores quanto pela sociedade através de um meio que possibilita mais facilmente o acesso a essas informações que é a Internet. Elas constituem um novo campo para a utilização do governo eletrônico e, conseqüentemente, produz determinados benefícios que são divulgados pela mídia e pelo governo como a redução de custos e o aumento da transparência. Por isso o ComprasNet pode ser considerado uma ferramenta de combate à corrupção.

No combate à corrupção, a questão da transparência passa a ter um lugar de destaque, visto que a corrupção apresenta-se como um fenômeno que enfraquece a democracia, a confiança no Estado, a legitimidade dos governos e a moral pública.

O Portal da Transparência é uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU) que tem entre seus objetivos o combate à corrupção através da divulgação dos gastos e transferências do Governo Federal. A denúncia dos abusos do cartão corporativo no governo federal ocorrida em 2008, por exemplo, demonstram as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação para o aumento do controle social que um Portal da Transparência pode proporcionar para evitar possíveis irregularidades na utilização dos recursos públicos.

A utilização das tecnologias da comunicação e da informação para o combate à corrupção é visto como uma forma de criar condições para o aumento da transparência e do controle social, pois permite um maior possibilidade de acesso às informações sobre o processos de compras e, juntamente com essa transparência e

a utilização do e-gov, a possibilidade de aumento do controle social por denúncias de irregularidades e até mesmo inibir ações ilegais.

É evidente que com o auxílio das tecnologias da informação e da comunicação, estes elementos podem ser potencializados para a consecução dos objetivos de promover um governo mais democrático e próximo do cidadão.

Esse estudo é relevante para a sociedade civil, órgãos de controle e para o próprio governo, em vista do aprimoramento das possibilidades de utilização das tecnologias da informação e comunicação para o combate à corrupção.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CORRUPÇÃO

Segundo Tanzi (1998), o termo corrupção vem do verbo latim “*rumpere*” - romper, que significa a quebra de algo. Este algo pode ser um código de conduta moral, social ou ainda uma regra administrativa. Para haver quebra de uma regra administrativa, ela deve ser precisa e transparente. Além disso, é necessário que o funcionário corrupto consiga algum tipo de benefício reconhecível.

Flávia Schilling (1999), em um artigo intitulado “O Estado do mal-estar: corrupção e violência” argumenta que nos dias atuais o que prevalece nos noticiários são crimes envolvendo corrupção, tema presente na agenda política internacional e no Brasil a partir dos anos 80 e 90.

A autora afirma que a corrupção deve ser considerada crime e está associada à violência, com uma característica central: o exercício de influência concebido como uma relação de forças entre as partes envolvidas a se equilibrar. (SCHILLING, 1999, p. 48).

O benefício deve ser visto como uma compensação do ato específico de corrupção. Entretanto, tal descrição, embora possa parecer simples à primeira vista, revela uma série de dificuldades quando se procura definir com mais precisão o que venha a ser corrupção. A principal dificuldade estaria em reconhecer se as regras foram realmente quebradas.

A palavra corrupção também denota diversos sentidos. Teixeira (2006) expõem alguns termos associados a palavra corrupção:

(...)identificar o uso dos bens públicos para interesses privados; como sinônimo de suborno, extorsão, tráfico de influência, nepotismo, fraude, uso de propina ou “graxa” ou “molhar a mão” (dinheiro dado a funcionários públicos para acelerar a tramitação de assuntos sob sua jurisdição) e desvio

de fundos públicos, entre outros (TEIXEIRA, 2006, p. 39).

Em segundo lugar, quando as relações sociais tendem a ser muito estreitas, torna-se difícil estabelecer um vínculo direto entre um ato que poderia ser considerado corrupto em termos legais ou administrativos, mas que é perfeitamente aceitável do ponto de vista social. Assim, não é de se estranhar que existam várias definições do que venha a ser corrupção, cada uma delas procurando captar e enfatizar um aspecto relevante sobre este fenômeno. Ainda, segundo Tanzi (1998):

Corruption has been defined in many different ways, each lacking in some aspect. A few years ago, the question of definition absorbed a large proportion of the time spends on discussions of corruption at conferences and meetings. However, like an elephant, even though it may be difficult to describe, it is generally not difficult to recognize when observed. In most cases, though not all, different observers would agree on whether a particular behavior connotes corruption. Unfortunately, the behavior is often difficult to observe directly because, typically, acts of corruption do not take place in broad daylight.

A corrupção pública é definida por Silva (2001), como:

uma relação social (de caráter pessoal, extramercado e ilegal) que se estabelece entre dois agentes ou dois grupos de agentes (corruptos e corruptores), cujo objetivo é a transferência ilegal de renda, dentro da sociedade ou do fundo público, para a realização de fins estritamente privados. Tal relação envolve a troca de favores entre os grupos de agentes e geralmente a remuneração dos corruptos com o uso da propina e de quaisquer tipos de incentivos, condicionados estes pelas regras do jogo e, portanto, pelo sistema de incentivos que delas emergem.

Para a Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público, disponibilizada pela Controladoria Geral da União em seu sítio, corrupção: “(...)é usar o dinheiro público como se fosse particular; é tirar dinheiro da merenda, do remédio, da obra e botar no próprio bolso ou no bolso de parentes e amigos; é usar o cargo público para beneficiar interesses privados” (p. 26).

Corrupção política pode ser definida como a deterioração moral de um sistema de governo como consequência do desvio do exercício das funções públicas por parte de seus responsáveis. Nesse sentido, o conceito de corrupção no setor

público está relacionado à utilização da função pública e a conseqüente apropriação ilegal de recurso público, por parte do funcionário público ou do político, para fins de obtenção de ganhos privados.

Dessa forma, sempre que há um agente público corrupto pressupõe a existência de um interesse privado por trás, representado pelo corruptor. No cenário da corrupção encontraremos duas vertentes: a primeira é representada pela pequena corrupção, na qual o funcionário público se prevalece de sua posição para cobrar propinas para executar aquela tarefa que é de sua responsabilidade. O interesse privado aqui é representado pelo funcionário que recebe e pelo cidadão que paga a propina. Os seus custos financeiros, em geral, são irrelevantes. Os reflexos dessa ação ilegal são sentidos no nível de credibilidade da população nas instituições.

A grande corrupção, por sua vez, acontece nos processos de licitações e contratos, na fiscalização tributária de grandes empresas, na captura de setores específicos do Estado. Verifica-se, nesse caso, que o interesse privado é representado por empresas ou grupos.

O fenômeno da corrupção geralmente vem acompanhado por estruturas institucionais ineficientes, as quais contribuem para diminuir a efetividade dos investimentos públicos e privados. Em países onde é generalizada a corrupção, de cada unidade monetária investida, boa parte é desperdiçada, o que implica num investimento, de fato, menor.

A corrupção também pode onerar a riqueza de uma nação e seu crescimento econômico ao afugentar novos investimentos, ao criar incerteza quanto à

apropriação dos direitos privados e sociais. O risco político e institucional é sempre levado em conta pelos investidores internacionais e domésticos. Quando esse risco é elevado, projetos de investimentos são adiados, ou até cancelados.

Jagannathan (1987, p.108-125) sustenta que, os programas sociais e de desenvolvimento são geridos por agentes públicos que se deparam com um excesso de demanda sobre os recursos disponíveis. O incentivo para o recebimento de propinas e para a participação, como agente caçador-de-renda, em grupos de padrões-clientes é bastante elevado.

As conseqüências disso são nefastas, principalmente em se tratando de países pobres. Isto porque a corrupção provoca uma crescente corrosão no nível de confiança das instituições responsáveis pelo bem-estar ou pelo funcionamento dos mercados, como o cumprimento de contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Essas distorções têm implicações tanto no plano interno como externo. No primeiro caso, os custos de transação aumentam; e no segundo, o clima de ilegalidade e insegurança jurídica prejudica a imagem do país, constituindo-se em um inibidor para os investimentos estrangeiros.

Observa-se, por sua vez, que no enorme elenco de instituições estatais, as que regulam os direitos de propriedade e sustentam os contratos são as mais importantes para conseguir mercados eficientes. Estas podem adotar a forma de leis formais sancionadas pelo Estado, bem como, através de usos e costumes locais.

Sua relevância está relacionada ao fato de que reduzem os custos de transação e de informação na economia. As instituições estruturam os incentivos para a inovação, a produção e o intercâmbio, razão pela qual podemos afirmar que podem impedir ou fomentar o crescimento e o desenvolvimento. Nesse sentido, as

instituições são as regras do jogo em uma sociedade, são as limitações ideadas pelo homem que dão forma a interação humana. Por conseguinte, estruturam incentivos no intercâmbio humano, seja político, social ou econômico.

Assim, as instituições devem ser criadas e reforçadas para diminuir os custos de transação e para fomentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se, na prática, que mesmo construídas com esse propósito podem chegar a converterem-se em nichos de corrupção, quando os indivíduos que as dirigem se deparam com um conflito de interesses entre o público e o privado. (PEREIRA,2002).

**Tabela 1 – Corrupção no Mundo**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ano mais de 1 trilhão de dólares são pagos em propinas (Fonte: Banco Mundial)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduz a habilidade dos governos de prover as necessidades e serviços básicos para os cidadãos ( Fonte: ONU/UNODOC)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corrupção reduz até 20% de investimento (Fonte: “Economic Corruption: Some Facts”. Daniel Kaufmann, 8a Conferência Internacional Anticorrupção, 1997)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combater à corrupção e fortalecer a aplicação da lei pode aumentar a renda nacional em até 400% (Fonte: ONU/UNODOC)</li> </ul>

Fonte: TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção**. Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

### **2.1.1 COMBATE À CORRUPÇÃO, ACCOUNTABILITY, CONTROLE SOCIAL E TRANSPARÊNCIA**

O combate à corrupção, *accountability*, controle social e transparência estão estreitamente relacionados. A diminuição da opacidade administrativa propicia maior possibilidade de conhecimento do cidadão sobre a *res publica*. Com a informação disponível e clara sobre o ente público, o cidadão pode controlar os atos da Administração Pública e estar mais preparado para exercer seu direito de participação.

A transparência pode significar um aumento do controle social pelos cidadãos; pode dificultar os vícios da Administração, tais como a corrupção, práticas

clientelistas, entre outros; e permitir a maior influência do cidadão na definição das políticas públicas.

O controle social pode ser entendido como “a forma através do qual a sociedade pode controlar diretamente o Estado, em adição às formas de controle representativos clássicos. E também a forma pelo qual o Estado pode prescindir dos recursos e instituições governamentais para exercer as regulações sociais necessárias” (GRABOSKY apud BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 24).

Segundo Lizi Vieira, as atuais instituições não podem assegurar a transparência e o controle social pela sociedade civil isoladamente. Para isso que devem existir plebiscitos, referendos, pressões externas e até mesmo a inclusão do cidadão em decisões típicas do Poder Público, como a alocação dos recursos no orçamento público, ou seja, a participação da sociedade nas decisões da Administração Pública.

A participação cidadã é essencial para que Estado, Mercado e Organizações da Sociedade Civil Organizada realmente beneficiem as ações coletivas. Diversos órgãos e cidades já adotam o sistema de participação cidadã. Um dos pioneiros nessa tendência é a Lei nº 10.257 - autodenominada Estatuto da Cidade - que insere a população na decisão sobre o destino de parte das verbas para a habitação conforme as diretrizes do Plano Diretor da Cidade.

Existe ainda dificuldade de se implantar a participação cidadã devido à burocracia e a falta de cultura de participação cidadã no país, mas já existem iniciativas reconhecidas internacionalmente, como o Orçamento Participativo em Porto Alegre.

Accountability e controle social, que se referem à prestação de contas e sobre a definição dos objetos sobre os quais se prestarão contas vem juntamente com a transparência das ações que gera confiança entre os governantes e a sociedade. O controle social também depende da informação. Os cidadãos necessitam da informação para questionarem as ações do governo.

Mas o controle social por si só com informações, accountability e participação são suficientes para o combate à corrupção? Não adianta se não existir uma norma legal que permita que se contestem os resultados contrários aos interesses públicos: “o cidadão deve poder incriminar os responsáveis por desvios de qualquer natureza – no caso os dirigentes dessas organizações”(BRESSER PEREIRA & CUNILL GRAU, 1999, p. 401).

A relação entre *accountability* e transparência é ressaltada por Akutsu:

Outra característica da *accountability* é a indispensável transparência das decisões e ações tomadas pelos agentes públicos. Não é suficiente o mero cumprimento de formalidades burocráticas; é necessário demonstrar que a administração agiu com economia, eficiência e honestidade (AKUTSU, 2005, p. 5).

A transparência pode auxiliar a promoção do controle social e o combate à corrupção pela abertura que promove da Administração Pública e possa produzir claramente o acesso à informação e a possibilidade de ação dos cidadãos contra os vícios que possam existir e até mesmo para promover a participação cidadã.

Bugarin et alli já entende que o controle social, especificamente dos gastos públicos, não deve ser apenas associado ao marco regulatório como forma de poderem questionar e punir os que cometerem crime contra a Administração Pública, e sim possuir uma política consistente e contínua para fortalecer os instrumentos de controle social, participação e transparência com uma fiscalização eficiente:

O esforço para combater à corrupção e aos desvios de recursos públicos, deve receber um tratamento sistêmico e ser alvo de políticas permanentes, consistentes, eficazes de controle social, solidificar a cultura de transparência no setor público (...). Nesse sentido, não basta promover a multiplicação de normas ou códigos de conduta sem que haja a fiscalização permanente e punição rigorosa pelos responsáveis pelos desvios (BUGARIN et alli, 2003, P. 17).

## **2.2 GOVERNO ELETRÔNICO**

Governo eletrônico é um conceito em construção. Um conceito que muitas vezes se confunde e se diverge com outros como: governança eletrônica, tecnologias de informação e comunicação (TIC's), entre outros. Isso significa que nenhum conceito é amplamente aceito ou refutado.

Tecnologias da informação e comunicação, conhecidas como TIC's, são termos para “englobar o espectro em rápida expansão de equipamentos (computadores, dispositivos de armazenagem de dados, redes e dispositivos de comunicação), aplicações em serviços (por exemplo, computação de usuário final, atendimento ao usuário, desenvolvimento de aplicações) utilizado pelas organizações para fornecer dados, informações e conhecimento” (LUFTMAN ET ALLI APUD LAURINDO, 2002).

Por tecnologia de informação não se entende apenas por computador e Internet, que são os principais meios, mas também celulares, palms, e até mesmo a televisão. É consenso entre os autores estudados que o principal meio utilizado no governo eletrônico seja a Internet.

O governo eletrônico, a priori, será conceituado como “a aplicação intensiva da tecnologia de informação nos processos de prestações de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos pela intermediação eletrônica, contínua e remotamente” (VAZ, 2005).

Ele pode ser definido de uma maneira ampla, ou seja, todo uso de TIC's pela Administração Pública para prestação de serviços e informações aos entes que lidam com ele pode ser denominado governo eletrônico. Esse conceito amplo é adotado pelas Nações Unidas e Sociedade Americana para a Administração Pública, conforme quadro a seguir:

**Tabela 2 – Conceitos de governo eletrônico**

Conceito	Fonte
Utilização da Internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos.	Nações Unidas e Sociedade Americana para a Administração Pública (UN e ASPA, 2002, p. 1)
Uso de novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente a Internet, como uma ferramenta para melhorar o governo.	OECD (2003, p. 11).
O termo governo eletrônico “tem foco no uso das novas tecnologias de informação e comunicação [...] aplicadas a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade”.	Ruediger (2002, p. 1).
Otimização contínua da disponibilização de serviços governamentais, participação do cidadão e governança, a partir da transformação das relações internas e externas e utilizando-se a tecnologia, a Internet e as novas mídias.	Gartner Group (2000, p. 8)
E-gov não se restringe à incorporação de novas tecnologias para ampliar a capacidade de conexão entre governo e cidadão. As relações dentro do próprio governo também se reinventam. O governo, nas suas mais diferentes instâncias, passa a atuar em rede. Cada Poder, cada esfera e seus respectivos desdobramentos, trabalham como extensões, atuando como nós desta rede de governo. O advento do e-governo é resultado da aproximação dos nós entre todos os atores: governo eletrônico, cidadãos, empresas, terceiro setor.	Pommar et alli (2003, p. 2)

Fonte: **Quadro 2.1 – Conceitos de Governo eletrônico**. In: ALVES, Marcus Vinícius Chevitaresh. **Avaliação de portais eletrônicos de governo com enfoque no usuário externo: um estudo no contexto das licitações e compras públicas**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

O governo eletrônico pode receber várias denominações como: e-gov, e-governo, e-governança, governança eletrônica, entre outros. Para Alberto Teixeira, e-governo e e-governança são conceitos distintos. O governo eletrônico “inclui instrumentos de comunicação que possibilitam maior interação do governo com os cidadãos; entre do governo municipal com outras instâncias do governo e com outras instituições

públicas e privadas” (TEIXEIRA, 2004, p. 32-33). Enquanto a e-governança diria respeito à melhoria da qualidade, eficiência, eficácia, transparência e fiscalização dos entes governamentais (TEIXEIRA, 2004, p. 34). .

Para Florência Ferrer (2003), “governo eletrônico é o conjunto de serviços e acesso a informações que o poder público oferece aos diferentes setores da sociedade civil, por meios eletrônicos” Para Zwiers e Planqué apud Jóia (2007), a temática do governo eletrônico significa: “(...) um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através do meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os envolvidos com a esfera pública”.

Sobre essa mesma temática, José Carlos Vaz (2003a) demonstra que o governo eletrônico pode ser entendido apenas no sentido de modernização da gestão pública, seja entre os diversos departamentos governamentais, seja entre os cidadãos. Contudo, ele compreende que o governo eletrônico não é uma idéia gratuita .

Isso significa que a idéia de governo eletrônico não deve ser associada apenas a modernização do aparelho administrativo do Estado. Dentro da esfera pública, na sociedade da informação, o governo eletrônico pode ser utilizado como forma de fortalecer a democracia, aumentar o controle social e impulsionar a promoção de direitos.

Utilizar as possibilidades do e-gov apenas sob a ótica do “cidadão-cliente” que é uma idéia já incorporada na administração pública também é renegar as possibilidades da incorporação das TIC's na mudança da própria sociedade. Para se definir um conceito não se pode esquecer a importância da modernização e

economia no aparato administrativo que o governo eletrônico pode proporcionar. Contudo suas influências podem ir além disso. Pode garantir um combate à corrupção mais efetivo não só pelo controle interno, mas também pelo controle social.

Dentre as divisões do próprio governo eletrônico, o livro *E-government – O governo eletrônico no Brasil* separa em cinco níveis de classificação:

**Tabela 4 – Estágios do Governo eletrônico**

Níveis	Características
<b>1 – Institucional</b>	-Provisão de informações ou serviços à comunidade; -Exemplos: Notícias e downloads de documentos e formulários.
<b>2 – Transnacional</b>	-Serviços oferecidos pelo governo que geram uma transação financeira ou um processo transnacional; -Exemplos: Declaração do Imposto de Renda e pregão eletrônico.
<b>3 – Colaborativo</b>	-O portal direciona o cidadão às suas demandas; -Exemplos: Projeto Interlegis e acesso a intranet do judiciário;
<b>4 – Integração entre todos os níveis</b>	-Os dados necessários para uma transação ou andamento de um processo administrativo encontram-se integrados na base de dados do governo;
<b>5 – Personalização total</b>	-Interação do cidadão com o governo de forma personalizada e customizada;

**Fonte:** FERRER, Florencia; SANTOS, Paulo; QUEIROGA, Adriano (ORG). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo, SP : Editora Saraiva, 2004.

Também pode ser dividido pelos grupos com que o governo se relaciona. Denominam-se transações. As transações do governo eletrônico seriam três: Government to Government (G2G); Government to Business (G2B); e, Government

to Citizen (G2C).

**Tabela 3 – Transações do governo eletrônico**

Transação		Exemplo
G2G (Government to Government)	Relações intra ou inter-governos.	Integração de sistemas entre diferentes instâncias governamentais.
G2B (Government to Business)	Relações entre governo e fornecedores.	Compras eletrônicas.
G2C (Government to Citizen)	Relações entre governo e cidadãos.	Oferta de serviços públicos pela Internet.

Elaborado pelo autor

Andréa Fernandes dispõe que o governo eletrônico possui, normalmente, quatro estágios que convergem com as divisões do livro “E-government – o governo eletrônico no Brasil”: um primeiro estágio que se assemelha ao estágio Institucional é a criação de um site com informações sobre o governo, normalmente, disposto em um portal com informações sobre os mais diversos órgãos da Administração Pública como Secretarias, Delegacias, Postos de Saúde, entre outros; o segundo estágio se caracteriza por uma possibilidade de troca por cidadãos, empresas e entre órgãos com o governo, por exemplo, a declaração do imposto de renda pela Internet, possibilidade de reclamações e sugestões, se assemelha ao nível Transnacional; no terceiro estágio aumenta a complexidade e é possível a troca de valores como pagamentos de contas e impostos, cursos, compras de materiais, entre outros, também se assemelha ao nível Transnacional.

O quarto estágio se caracteriza pela adoção mais avançada do governo eletrônico, ou seja, corresponde ao nível de Personalização Total. Nesse momento, se reúne num sítio todos os serviços, independente do órgão ou nível do governo. A temática do serviço ou a necessidade do cidadão que caracterizam o governo

eletrônico, e não mais a divisão em ministérios, departamentos, níveis de governo, entre outros:

O usuário não tem de saber quais órgãos ou departamentos, de quais níveis de governo e em que seqüência são mobilizados para a realização de um determinado serviço ou a prestação de uma informação. O que acontece por detrás da interface eletrônica não interessa a ele (FERNANDES, 2000, p. 2).

O conceito abrangente pode facilitar o entendimento num momento que não é possível mensurar as possibilidades do governo eletrônico e nenhum governo detenha um nível tão avançado que seja possível definir um objetivo final definitivo para as políticas de e-gov. Contudo o avanço já existente pode abranger conceitos menos amplos como os utilizado por Mora, que denomina governo eletrônico como “o uso da tecnologia da informação em seus vários matizes pelo Estado” (MORA, 2005).

Nesta pesquisa, como conceito de governo eletrônico se entende que além do e-gov como elemento de modernização da administração, melhor eficiência dos serviços públicos e maior economia dos recursos: “O governo-eletrônico deveria ser um meio para realizar o Governo aberto” (FUGINI ET ALLI, 2005, p. 308), ou seja, com um modelo que propicie a maturidade da democracia, da cidadania e do controle social. Para Fugini e outros autores, o verdadeiro governo eletrônico é indissociável da construção de uma democracia eletrônica. Nesta, o combate à corrupção é um elemento chave.

### **3. GOVERNO ELETRÔNICO E O COMBATE À CORRUPÇÃO**

#### **3.1 BENEFÍCIOS DO GOVERNO ELETRÔNICO NO COMBATE À CORRUPÇÃO**

Nos anos 80, ocorre uma crise generalizada tanto no âmbito econômico quanto no político e administrativo. Juntamente instaura-se o processo de redemocratização. Questiona-se a centralidade do Estado e busca-se uma volta da Administração Pública para o cidadão. A relação entre Estado e sociedade volta a estruturar-se e isso que representa uma mudança de uma Administração Pública Estadocêntrica para uma Administração Pública Sociocêntrica.

O governo eletrônico atua de maneira a facilitar esta nova característica da Administração Pública. Facilita o acesso à informação, potencializa as possibilidades de participação e controle social, entre outros. De grande importância para a pesquisa, é a possibilidade do uso das tecnologias da informação e comunicação poderem combater a corrupção.

O governo eletrônico também tem sido visto como uma possível arma contra a corrupção pelo controle eletrônico da Administração Pública. Por exemplo, o pagamento do IPVA totalmente eletrônico dificulta a sonegação do imposto. Também é um aliado no combate à corrupção porque potencializa a transparência.

A utilização das tecnologias da informação e comunicação podem criar estímulos aos governos para que promovam maior transparência e controle social e combatam à corrupção.

Por exemplo, as compras eletrônicas que permitem um maior controle social e transparência por disponibilizar amplamente todas as informações sobre o processo

de compras da Administração Pública. Assim, permitindo um maior controle e combate à corrupção sobre os gastos de recursos pelo Poder Público .

### **3.2 LIMITES À UTILIZAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO**

Os limites abordados nesta monografia correspondem aos da própria utilização das tecnologias da informação e comunicação pelo Poder Público independente do seu uso para o combate à corrupção. Entretanto, esses limites afetam a efetividade do combate à corrupção tanto pelos governos quanto pela sociedade. Foram listadas cinco dificuldades: a exclusão digital; a complexidade da máquina pública; a escassez de recursos; a indisponibilidade da informação; e, a infra-estrutura de redes e computadores.

Um dos maiores perigos do governo eletrônico é que em vez de ser um fator de inclusão da sociedade na gestão da *res publica* e na promoção de seus direitos é que ele signifique uma nova maneira de promover a exclusão social em face da grande desigualdade já existente em outros setores no Brasil. A questão é se a utilização da Internet pelo governo não é só mais uma expressão da desigualdade social do país, ou seja, a extensão da desigualdade social no meio eletrônico.

Principalmente em um país que a proporção de pessoas que possuem um computador corresponde a 19,63% do total de domicílios (BALBONI, 2007, p. 99). Apenas 45,65% da população já utilizaram um computador (BALBONI, 2007, p. 109) e 33,32% já acessaram a internet (BALBONI, 2007, p. 114).

São números que esclarecem que mesmo haja vontade política para prover serviços, aumentar o controle social e as possibilidades de participação do cidadão

pela Internet, este serviço não abrangerá uma parte consistente da população brasileira. Será uma revolução para poucos que perpetuará a desigualdade.

Conforme os objetivos desta pesquisa e do próprio Governo Federal, a idéia de governo eletrônico não pode ser dissociada da promoção da cidadania e da inclusão digital. Um dos desafios para a plena implementação do governo eletrônico é a ampliação do acesso a essa tecnologia pela totalidade, ou o mais próximo disso, da sociedade.

A complexidade da máquina pública também se torna um obstáculo para o uso das tecnologias da informação e comunicação para o combate à corrupção.

Para Florência Ferrer (2004), a ineficiência do setor público também pode ser explicada por sua organização vertical, ou seja, “(...) faz com que os serviços a serem prestados exija colaboração de empregados de diferentes departamentos” (FERRER et alli, 2004, p. XII). Falta integração dos sistemas. Esta falta de operabilidade pode prejudicar a evolução do governo eletrônico e a sua utilização para o combate à corrupção..

A organização da burocracia brasileira se caracteriza pelo “papelório” e o foco no processo em vez do resultado. São os resquícios da figura do “Estado cartorial” (NUNES, 2006). A cultura interna também é uma dificuldade. A eliminação do papel nos processos se constitui como uma grande dificuldade da máquina pública. Mesmo quando alguns Estados utilizam compras eletrônicas há ainda o uso intensivo do papel.

Os recursos públicos são escassos. As definições das políticas dependem da escolha dos governantes por prioridades. Como parte dos objetivos do governo eletrônico ela não pode ter um custo demasiado que onere a Administração Pública

e não traga vantagens proporcionais. Principalmente em cidades menores há dificuldade de pagar os custos para a implantação do governo eletrônico, tais como infra-estrutura, manutenção da rede e do servidor, entre outros.

A informação deve estar disponível a sociedade. Não apenas pela disposição em lei, que obriga a publicidade dos atos da administração pública, mas por possibilitar a participação e controle do cidadão: “A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação” (VAZ, 2005).

Se a informação não está disponível ou é insuficiente, a possibilidade do Governo eletrônico de facilitar o combate à corrupção é drasticamente reduzida. Também interfere em outros direitos do cidadão, como o direito ao próprio tempo e o direito à informação.

Apesar de não ser o único, a Internet é o principal meio de disseminação do governo eletrônico. Para sua implantação e manutenção é necessário existir uma infra-estrutura de rede e de computadores. Apesar do avanço do marco legal, em muitas localidades ainda não há a possibilidade de criar este aparato. O Comitê Gestor da Internet (CGI) é responsável por regular e diminuir esta dificuldade.

O custo desta infra-estrutura de rede e computadores é uma dificuldade num ambiente de recursos escassos, principalmente em pequenos municípios. Para diminuir esta dificuldade, o governo federal realiza convênios com municípios e empresas. Por exemplo, o Projeto Banda Larga para Todos que pretende disponibilizar o acesso à banda larga em todas as escolas até 2010. Também atua no sentido de diminuir as disparidades existentes no acesso à Internet.

## **4. INICIATIVAS DO GOVERNO FEDERAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO PELA INTERNET**

### **4.1 COMPRASNET**

#### **4.1.1 COMPRAS GOVERNAMENTAIS NO BRASIL**

As compras públicas constituem um tema importante para a Administração Pública. Todo ente da Administração Pública necessita comprar materiais ou contratar serviços para o exercício das suas atividades. Há muito dinheiro envolvido nessas aquisições. Por isso as compras públicas também se tornam objeto de disputa e suscetíveis de vícios como a corrupção.

A importância da área de compras governamentais é demonstrada pela quantidade de leis que a cercam para que respeitem os princípios da Administração Pública. Há uma discussão que as diversas leis e exigências para as compras dos entes públicos facilitam os vícios em vez de evitá-los. Também seriam entraves para a Administração Pública, tornando o processo mais moroso e prejudicando até mesmo as políticas públicas, pela falta de recursos financeiros ou materiais.

Para a prestação dos serviços públicos, a implementação das políticas públicas, em suma, para a manutenção das atividades governamentais em qualquer ente público é necessário a compra de bens e serviços como no setor privado. Contudo no Governo para realizar tal atividade é necessário seguir as regras definidas em legislação. Existem leis específicas que regulam as compras governamentais e devem ser obedecidas obrigatoriamente pelos entes públicos.

Compra é definida pelo art. 6º, inciso III da Lei nº 8.666/93 como: “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou

parceladamente”. As compras públicas, geralmente, devem ser realizadas por um processo denominado licitação. A exigibilidade de licitação para aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, exceto nos casos especificados em lei, está disposta no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e institui normas para as licitações e contratos da Administração Pública. O conceito de licitação pode ser entendido como:

(...) é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2006, p. 503).

A licitação tem dois objetivos: a Administração Pública realizar o negócio mais vantajoso e de todos poderem participar da disputa por um negócio com esta. As modalidades de licitação são: **concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão**. O pregão foi instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e não está contido na Lei nº 8.666/93.

No art. 22 da Lei nº 8666, parágrafos 1º a 5º dispõe o conceito das cinco primeiras modalidades:

- **Concorrência:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de

seu objeto;

- **Tomada de preços:** é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação;
- **Convite:** é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas;
- **Concurso:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias;
- **Leilão:** é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A Lei nº 10.520/02 não define a modalidade pregão, mas dispõe no artigo 1º:

“Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na

modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

Uma definição mais completa desta modalidade é dada por Di Pietro: “(...) é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feito por meio de propostas e lances em sessões públicas” (DI PIETRO, 2006, p. 381).

O Pregão é a modalidade de licitação, tipo menor preço, exclusivamente para aquisição de bens e prestação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa é feita por meio de propostas e lances sucessivos em sessão pública, excluídas desta modalidade as contratações de obras e serviços de engenharia, bem como as locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral de Licitação.

O pregão é uma modalidade de licitação que pauta pelo tipo de licitação do menor preço, ou seja, as propostas que possuírem o menor lance como um leilão às avessas e por um tipo de bem, que são os bens comuns. Os bens e serviços comuns são definidos como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, parágrafo único, Lei nº 8.666/93).

Outra inovação da modalidade é a inversão das fases de habilitação e abertura dos envelopes com as propostas. Nas demais modalidades primeiro é verificada a habilitação de todos os participantes e depois a avaliação das propostas. No pregão, primeiro é verificado os lances dos participantes. O autor do menor lance que terá a sua habilitação, ou seja, a sua documentação avaliada. Caso não esteja correta será analisada a habilitação do segundo menor lance e assim por diante até o participante habilitado para exercer contrato com a Administração

Pública.

Contudo esta definição não abrange uma das principais inovações do pregão eletrônico além de sua simplificação e menor tempo para a realização do procedimento licitatório, que é a utilização de recursos da tecnologia de informação para realizar o denominado pregão eletrônico.

A importância do estudo da legislação sobre compras governamentais do país é que ela regula a Administração Direta e Indireta. Elas precisam respeitar os preceitos da lei federal para realizarem o processo de compras na legalidade. As compras por meios eletrônicos também dependem de regulamentação para que possam ser realizadas pelo próprio governo federal e os demais entes.

O desenvolvimento das compras eletrônicas no país deve levar em conta o aparato jurídico já estabelecido na área de compras governamentais. No âmbito do governo federal, as compras eletrônicas foram criadas pela Medida Provisória nº 2026, de 28 de julho de 2000. O próprio Governo Federal foi um dos pioneiros da utilização da modalidade pregão eletrônico através da criação do Portal Federal denominado ComprasNet.

#### **4.1.2 Compras eletrônicas**

As compras eletrônicas correspondem à transação *Business to Business* (B2B), que é “o conjunto de transações comerciais entre empresas utilizando meios eletrônicos, em especial a Internet” (LOPES et alli, 2006, p. 439). Na administração pública, as relações entre os fornecedores e o governo são denominadas *Government to Business* (G2B). Esses primeiros conceitos introduzem a outro conceito, *e-procurement* :

O *e-procurement* é uma forma electrónica de conduzir os processos de compra de uma organização, objectivando, entre outros, a redução dos custos, através da eficiência operacional, e a integração da cadeia de fornecimentos, através das facilidades de comunicação de dados. O aparecimento da Internet e a sua divulgação na empresa permite movimentar todo o processo de compras para o meio virtual, através do *e-procurement* (LOPES et alli, 2006, p. 439).

*E-procurement* significa utilizar as tecnologias da informação e da comunicação para realizar o processo de compras, utilizando principalmente a Internet. Todo processo de compras que envolva a Internet independente se o ente é público ou privado é denominado *e-procurement*. Ele pode ser entendido como “a aquisição de bens e serviços por meio da Internet” (FERRER et alli, 2004, p. 51).

A utilização das tecnologias da informação e da comunicação para a realização de compras pode permitir uma racionalização das etapas e dos recursos, redução dos custos, promoção da eficiência da administração pública, monitorização dos custos, aumento da transparência, elevação da qualidade do serviço, entre outros (DINIZ, 2000, p. 16).

Entre os benefícios das compras eletrônicas, pode-se citar: menores custos; lucros potenciais maiores (para o setor privado); maior quantidade de recursos para a execução das políticas públicas; maior alcance e liquidez de mercado; maior transparência; maior organização do mercado; eliminação de barreiras geográficas; e remoção de bloqueios e canais de distribuição.

Segundo Lopes e Santos (2006), na iniciativa privada a maior motivação para realizar compras por meios eletrônicos é a redução de custos. Para eles, a diferença essencial entre o *e-procurement* privado e o público é que o primeiro busca um projeto justo com o melhor preço possível e o segundo tem o dever de realizar um processo que seja transparente e capaz de ser visto pela sociedade dificultando a

corrupção:

Conseqüentemente, um processo aberto de *procurement* público deve procurar assegurar que todos os fornecedores interessados estejam conscientes das propostas, e que nenhum concorrente tenha nenhum tipo de vantagem, como por exemplo, informação interna. A transparência necessita de requerimentos claros e sem ambigüidade para que a submissão de propostas seja considerada e que a avaliação e atribuição de contratos siga um procedimento consistente e documental. Os requerimentos devem de ser razoáveis e capazes de ir ao encontro de qualquer candidato qualificado e que os indivíduos responsáveis pela avaliação não tenham nenhum interesse pessoal ou pecuniário no resultado (LOPES et alli, 2006, p. 439).

A Administração Pública pode realizar o processo de compras através da Internet, por meio de portais de compras. Dentre outros, os principais motivos para a utilização das compras eletrônicas é a redução de custos, a possibilidade de aumento da transparência e combate à corrupção

Por exemplo, em 2007, o governo federal brasileiro economizou aproximadamente R\$ 3 bilhões com o pregão eletrônico nas aquisições de bens e serviços. O pregão eletrônico nesse ano correspondeu a 69,4% do valor das licitações de bens e serviços realizadas pelo governo federal.

O sistema eletrônico de compras permite que informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores. Os fornecedores, por exemplo, no leilão eletrônico têm acesso ao lance dos concorrentes, entre outros dados, que permitem maior controle sobre o processo de compras. A sociedade pode ter acesso a todas as etapas do processo de compras. Com a disponibilidade desse processo na Internet é mais fácil essas etapas serem acessadas pelos cidadãos:

A grande vantagem em termos de transparência é sem dúvida a possibilidade oferecida à sociedade como um todo de acompanhar o processo de compra do governo, em todas as suas etapas e, inclusive, poder verificar a sua legalidade a posteriori, já que tudo é registrado em atas virtuais. As compras eletrônicas instituem uma comunidade de trocas e

um local de encontro acessível não só aos funcionários encarregados das compras (ou das vendas) e aos fornecedores (ou compradores, no caso de leilões de venda), mas também ao público em geral, que pode, assim, acompanhar as transações e assegurar-se de sua legalidade e exatidão (INFORME-SF, 2002, p. 5).

#### **4.1.3 COMPRAS ELETRÔNICAS NO BRASIL**

A Medida Provisória nº 2026, de 28 de julho de 2000, que instituiu as compras eletrônicas no âmbito da Administração Pública brasileira, também instituiu a modalidade de licitação denominada pregão. Num primeiro momento, as compras eletrônicas só poderiam ser realizadas pela União. O uso das tecnologia da informação e comunicação para a realização das compras governamentais é autorizado no seguinte artigo:

Art 2º Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.  
Parágrafo único. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

Posteriormente o pregão é regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Entretanto tanto na Medida Provisória quanto no Decreto estava disposto que a utilização dos recursos da tecnologia da informação para a realização do pregão dependia de regulamentação específica sobre esta questão. No mesmo ano, o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, regulamentou o pregão eletrônico, ou seja, o pregão realizado pela Internet.

A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu a possibilidade de utilização da modalidade pregão por toda Administração, direta e indireta. A Lei, no art. 2º, parágrafo primeiro, também previa a utilização da tecnologia da informação desde que regulada. Esta regulação veio com o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005,

que regulamenta o pregão eletrônico para todos os entes.

O pregão eletrônico é aquele que a disputa pelos bens e serviços comuns será feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet. No pregão eletrônico não é mais necessário a presença física dos do pregoeiro e dos disputantes, pois todas as etapas do procedimento licitatório que necessite comunicação são realizadas por meio eletrônico.

Em 2005, o Decreto n. 5.450, de 31 de maio, regulamentou o pregão eletrônico e também outras providências:

Art. 2º-O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

No mesmo ano, o Decreto nº 5.504, de 5 de agosto, estabeleceu a exigência sempre que possível entes públicos ou privados, que realizem compras em decorrência de transferências voluntárias de recursos da União e do âmbito federal, devem utilizar o pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns.

O pregão eletrônico possui as mesmas fases que o pregão presencial e na mesma ordem (publicação do aviso do edital, classificação, habilitação, homologação e adjudicação). Entretanto possui algumas outras exigências, tais como: um sistema de segurança eletrônico criptografado para garantir a lisura do procedimento licitatório; a divulgação do pregão tem que ser feita não só pela publicação do aviso da imprensa como também pela internet; a sessão pública de julgamento poderá ser acompanhada pela Internet; e, as propostas também só serão apresentadas por meio eletrônico.

As compras eletrônicas são realizadas através da Internet, normalmente, em portais de compras gerenciados pelos governos. O desenvolvimento das compras

eletrônicas no país deve levar em conta o aparato jurídico já estabelecido na área de compras governamentais. Não é possível que um Estado da Federação, por exemplo, crie um sistema de compras eletrônicas que seja exemplar e transparente, mas que não respeite as normas gerais sobre compras governamentais que são reguladas pela União.

A possibilidade que o Governo Federal abriu para as compras eletrônicas nos demais entes da Administração Pública permitiu que diversos Estados criassem seus sistemas de compras eletrônicas. Diversos Estados já utilizam desse sistema como: Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo.

Vários municípios também estão aderindo às compras eletrônicas, principalmente com auxílio do COMPRASNET, ambiente de compras eletrônicas do Governo Federal que será apresentado no tópico a seguir.

#### **4.1.4 COMPRASNET**

O Portal ComprasNet foi criado em 1998 para atingir o seguinte objetivo: “(...) avançar na melhoria das ações de logística governamental e, também pelas necessidades de se alcançar maior amplitude, divulgação e transparência às compras e contratações do governo federal” ( BRAGA, 2001, p. 4). O sítio é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O primeiro momento do sítio se caracterizou por divulgar os avisos e editais das modalidades de licitação do Governo Federal através do Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE) e o resumo dos contratos da Administração Federal Direta e Indireta.

A partir de dezembro de 2000 passou a ser realizado o pregão eletrônico no Portal. Nesse período foram colocadas as seguintes funcionalidades à disposição dos cidadãos e fornecedores:

(...) disponibiliza opções específicas de acesso para o pregoeiro, fornecedores e a sociedade em geral. Para o pregoeiro, que irá monitorar a realização do processo de compras, o acesso se dá através de senha específica, a partir da qual, passa a ter visibilidade sobre as propostas recebidas, classificadas em relação ao menor preço ofertado, além do acesso à descrição do objeto, valor de referência, entre outras informações. Adicionalmente, o sistema mantém um “Chat” para a comunicação (Pregoeiro x Fornecedor), onde podem ser esclarecidas dúvidas e outras informações pertinentes ao Pregão Eletrônico que estiver sendo realizado. A opção fornecedor permite a elaboração e o encaminhamento da proposta, trazendo mensagens de “operação realizada com sucesso”, ou de devolução quando esta não for acatada. O fornecedor sempre terá a visão da melhor proposta e do lance de menor valor, podendo participar ou não da competição na etapa de lances. Caso seja exigido em edital, o fornecedor poderá anexar à sua proposta, arquivo contendo especificação detalhada do objeto. A sociedade pode acompanhar o processo de licitação que, ao final, terá disponibilizada pelo sistema, a todos interessados, ata circunstanciada dos fatos ocorridos ao longo do certame (BRAGA, 2001, p. 5).

A análise exploratória do sítio através da observação estruturada do sítio do ComprasNet (<http://www.comprasnet.gov.br>) permitiu catalogar as funcionalidades existentes nele:

**Tabela 5 – Principais funcionalidades no ComprasNet**

<b>Serviços do Portal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviços do Governo – mostra as possibilidades de acesso que os cadastrados terão no sítio. Por exemplo: Consulta de Materiais e de Preço Praticado;</li> <li>• Serviço a fornecedores – após o cadastramento mostra a possibilidade de acesso aos fornecedores. Por exemplo: Download de editais e Consulta de listas classificadas;</li> <li>• Serviços à sociedade – mostra as funcionalidades disponíveis ao cidadão sem necessidade de cadastro. Por exemplo: Consulta aos pregões (encerrados ou não) e Cotação eletrônica.</li> </ul>
<b>Acesso Livre</b>	Disponibiliza os links para as funcionalidades que possuem acesso sem necessidade de cadastro ou senha. Essas funcionalidades são: SicafWeb; Pregão; Pregões; Consultas; Cotação eletrônica

	e Cadastro de Materiais.
<b>Publicações</b>	Dispõem os Anteprojetos de Lei; Termos de Adesão; Informativo ComprasNet; Rol de Responsáveis, Conformidade de Usuários E Manuais
<b>Legislação</b>	Disponibiliza toda a legislação referente ao ComprasNet. Divide-se em Leis; Medidas Provisórias; Decretos; Instruções Normativas; Portarias e Resoluções.
<b>SIASG</b>	Informações sobre o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG).
<b>Fale Conosco</b>	Explica como entrar em contato para questionamentos através de e-mail ou telefone.
<b>Ajuda</b>	Disponibiliza as principais questões e dúvidas relacionadas ao ComprasNet; ao SIASG; ao SiCaf e à Certificação Digital para utilizar o pregão

Elaborado pelo autor

No primeiro trimestre de 2008, o Governo Federal economizou R\$ 590 milhões com a utilização do governo eletrônico. Neste período também 68% do valor licitado tinha sido realizado por esta modalidade de licitação eletrônica. Até maio de 2008, a contratação de bens e serviços já atingiu R\$ 3 bilhões.

Segundo Fernandes (2005), o ComprasNet envolve anualmente a disposição de recursos na ordem de R\$ 15 bilhões. Esses números demonstram a importância do pregão eletrônico em termos de volume e valor de contratação de bens e serviços para o Governo Federal.

Atualmente o ComprasNet disponibiliza os editais e avisos de licitação do Governo Federal tanto da Administração Direta quanto Indireta e realiza o pregão eletrônico. No pregão eletrônico, qualquer fase pode ser consultado por qualquer interessado. A evolução da quantidade de pregões realizados é demonstrada na tabela abaixo:

Tabela 6 – Pregão eletrônico – Governo Federal

Ano	Valor contratado	Pregões eletrônicos realizados
2002	-	-
2003	R\$ 173,5 milhões	1488
2004	R\$ 384,5 milhões	3024
2005 (primeiro trimestre)	R\$ 90, 3 milhões	283
2006 (primeiro trimestre)	R\$ 1, 1 bilhão	2.390
2007	R\$ 23,7 bilhões	35.676
2008 (primeiro trimestre)	R\$ 2 bilhões	4.537

Fonte: <http://www.comprasnet.gov.br>. Acesso em: 01.10.2008.

#### 4.1.5 COMPRASNET E O COMBATE À CORRUPÇÃO

As licitações muitas vezes são citadas por lembrarem casos de corrupção e privilégios. O processo de compras, eletrônicas ou não, devem ter ampla publicidade, conforme lei que a disciplina. As compras eletrônicas podem propiciar maior facilidade no combate à corrupção nas compras governamentais, pois permite que todo o processo de compras seja visualizado tanto por fornecedores quanto pela sociedade através de um meio que possibilita mais facilmente o acesso a essas informações que é a Internet.

A possibilidade de aumento da transparência das compras governamentais pelo governo eletrônico remonta a primeira maneira de desvio do interesse público no processo de compras: a corrupção.

Alguns perigos de desvios no processo de compras são listados por Bruno Speck (2004): o estabelecimento de critérios no edital que restrinjam os potenciais fornecedores e só atendam aos requisitos de uma ou poucas empresas; definir o processo de julgamento no edital por aspectos subjetivos travestidos de considerações técnicas; a indefinição do objeto da licitação também pode garantir uma escolha por aspectos subjetivos por parte do contratante; a falta de regras

claras quanto ao acompanhamento do contrato podem permitir desvios; a falta de mecanismos de controle e auditorias eficientes; a existência de controle somente após a realização do processo.

Para Speck (2004), a principal maneira de combater a corrupção em licitações “(...) é a existência de regulamentos que garantam a máxima abertura à participação de empresas e a maior visibilidade possível aos atos da administração (...)”.

A utilização das compras eletrônicas possuem diversas vantagens, entre elas, a possibilidade de aumento da transparência. Elas são incentivadas pelos órgãos públicos principalmente por meio de normas, como as que do Governo Federal que determinam a utilização preferencial do pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns.

Os recursos públicos são escassos e os governantes devem fazer escolhas e atender prioridades para a alocação desses recursos. O controle social é essencial para impedir que esses recursos, já escassos, sejam utilizados de maneira imprudente ou irregular. A participação pode proporcionar um auxílio na decisão de alocação desses recursos. A transparência, conforme já discutido, pode facilitar a utilização dos mecanismos de controle social e participação. eletrônico de compras permite que a informação seja aberta e possível de ser verificada tanto pela sociedade quanto pelos fornecedores e uma grande auxiliar no combate à corrupção.

Nas compras eletrônicas, o governo eletrônico pode garantir maior impessoalidade no processo de compras, pois a divulgação dos editais, processos e resultados a todos os interessados permite que seja mais difícil de ocorrer episódios de corrupção ou favorecimento de determinadas empresas.

Também possibilita um melhor controle social do processo de compras, inclusive, *a posteriori*, pois permite a visualização do processo de compras com ampla visibilidade e uma maior facilidade de acesso às informações sobre compras governamentais, pois a Internet é um meio de fácil utilização, disponível e relativamente barato.

Garante o direito ao próprio tempo, pois a disponibilidade do processo de compras na Internet permite menores deslocamentos e tempo gasto na visualização das compras governamentais.

Permite que um maior número de fornecedores possa participar do processo de compras, pois qualquer empresa que atenda aos critérios do instrumento convocatório pode participar de qualquer local do certame e por possuir menores custos, que garante um maior controle sobre o mesmo.

Existe a possibilidade do fornecedor interpor recurso no momento da abertura das ofertas e de forma eletrônica, que garante maior rapidez e publicidade dos procedimentos licitatórios.

Aumenta a publicidade dos editais e atos dos processos de compras pela facilidade de acesso a Internet e por ter um custo baixo.

Apesar das possibilidades de combate à corrupção através da transparência das compras governamentais não é possível denunciar irregularidades de maneira menos complexa através do próprio sítio na Internet, que aumenta a possibilidade de ação dos cidadãos e dos fornecedores para combater os vícios nas compras governamentais e nem há a explicação no sítio de como pode ser feita uma representação (antes da realização do pregão) ou uma denúncia ( após a realização do pregão).

O ComprasNet é considerado uma ferramenta de combate à corrupção porque permite que as compras governamentais possam ser vistas e questionadas por qualquer interessado, seja a sociedade ou o fornecedor.

## **4.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

### **4.2.1 CONCEITO**

O conceito de transparência pode ser entendido sob dois aspectos. O primeiro é o conceito de transparência como sinônimo de publicidade.

Por publicidade, entende-se que todos os atos da administração pública devem ser amplamente divulgados:

Não há, realmente, nenhuma razão para que os agentes públicos não tenham seus atos amplamente divulgados, se agirem sempre dentro dos padrões de conduta constitucional e legalmente previstos. A publicidade é “requisito de eficácia e moralidade” do ato administrativo. Abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isso é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais (SPECK, 2004).

A publicidade é entendida como a ampla divulgação dos atos da administração pública excetuando os casos de sigilo previstos em lei. A regra é a publicidade dos atos da administração, mas há exceções, previstas na Constituição, que permitem o sigilo. A exceção ocorre quando o sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 5º, inciso XXXIII). É decretado sigilo nos casos especiais de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior da Administração

A publicidade garante que as informações sejam divulgadas e até legítima

certos atos da Administração pública. Por exemplo, se não houver divulgação de certas fases do processo de licitação, ele pode ser impugnado por qualquer dos participantes ou pela sociedade. Nos casos que a publicidade é obrigatória e ela não é feita, os atos são considerados nulos.

A publicidade pode ser geral ou restrita. A publicidade geral é a contida na publicação em órgão oficial. Em alguns casos ela é obrigatória e deve ser extensa, como nos concursos públicos e nas licitações. A publicidade restrita refere-se as informações de conhecimento pessoal das pessoas interessadas, por exemplo, por meio de notificação, citação, registro dos atos em livros administrativos, entre outros.

Para o autores estudados o princípio da publicidade está estreitamente ligado e, por vezes, é entendido como sinônimo de transparência. Essa relação entre transparência e publicidade está contida neste trecho referente ao princípio da publicidade:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência de seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo, ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida (MELLO, 2008).

Contudo nesta pesquisa a transparência não é vista como sinônimo de transparência:

A transparência pública não se confunde com o tradicional principio jurídico da publicidade, que fundamenta o moderno Estado de direito. As duas noções são distintas, ainda que a publicidade garanta ao poder público uma certa transparência. A diferença é a exigência da publicidade é atendida com a publicação dos atos poder público no veículo oficial de imprensa, ao passo que a transparência não se satisfaz com o mero cumprimento de formalidades. Ela é mais exigente. Não pode ser vista, mas pode ser percebida em uma determinada atitude comportamental que se manifesta no relacionamento com o outro. É transparente quem remove barreiras ao conhecimento de si pelo outro. Portanto, requer a disposição, o destemor de desproteger-se em relação ao outro, de expor-se, de mostrar-se como se é, de dar a conhecer externamente aquilo que não é aparente e que de outro modo não seria do conhecimento do outro. Enfim, de desnudar-se. Porque transparência confere visibilidade (GOMES FILHO, 2005).

O segundo modo de entender a transparência é como a: “abertura para o fornecimento de informação, entendida como o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo” (VAZ, 2003b), ou seja, significa o reconhecimento que a informação pública é um direito de cidadania pelos governantes e a disponibilidade das informações sobre a Administração Pública deve ser livre, clara e acessível.

Por exemplo, a prestação de contas do governo pode ser disponibilizada integralmente na Internet, mas se a informação não: for possível de ser encontrada rapidamente; ser entendida pelo cidadão-médio; e, estiver atualizada, a existência de um sítio com dados sobre o órgão público não caracterizará um aumento de transparência porque os dados se tornarão inúteis para o fim que se destinam.

No Estado democrático de Direito, a transparência será o princípio que legitimará os atos administrativos; proporcionará o acesso aos dados do governo, exceto os que forem impedidos por dispositivo legal; auxiliará no controle social do governo, de modo a evitar desvios da gestão pública como a corrupção. Modernamente, a transparência também agregará à Administração Pública: a diminuição da separação entre governo e sociedade e a maior convergência entre as decisões do governo e as demandas sociais.

A disponibilidade e a divulgação da informação, o acesso às informações e o combate à exclusão digital são formas como o governo eletrônico pode aumentar a transparência, e, conseqüentemente, as possibilidades de controle social e participação cidadã.

“A complexidade das instituições estatais e sua impenetrabilidade impedem o controle da atividade governamental por parte da sociedade”(LEVY, 1999), ou seja,

a manutenção da opacidade administrativa, dos procedimentos complexos e dos dados sigilosos dificulta o exercício devido dos mecanismos de controle social e participação.

Em termos das ações dos governos para estimular a transparência através da Internet o ponto de partida é o entendimento da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos, dispendo de um “caráter de promotora de uma ‘alavancagem’ de outros direitos” (VAZ, 2003a).

A participação e o controle social sobre o governo, por exemplo, dependem fundamentalmente da circulação de informação em que a transparência é um elemento-chave para a promoção destes direitos. Entretanto, não se trata unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo(VAZ, 2003b).

Ser uma Administração Pública transparente significa, primeiramente, declarar que a informação pública pertence ao público e, portanto, deve ser disponibilizada em conformidade com esse direito.

O Poder Público deve afirmar o direito à informação do cidadão e criar meios para que o cidadão possa ter acesso às informações de forma clara e o mais facilitado possível. Deve-se propor que o cidadão possa conhecer suas estruturas e suas decisões. Deve haver uma diminuição da opacidade administrativa. O governo não deve apenas promover a transparência pela disponibilidade das informações, mas deve proporcionar que estas informações cheguem aos cidadãos e sejam compreendidas.

Por exemplo, o orçamento e a prestação de contas podem ser

disponibilizados integralmente no Portal eletrônico do órgão público. Pela facilidade do acesso via Internet, em tese, qualquer cidadão pode verificar. Contudo, será que o cidadão médio consegue entender os termos técnicos presentes nestes documentos? Esse órgão não será totalmente transparente, pois dispõe os dados, mas não há a compreensão destes por seu público-alvo, ou seja, a sociedade como um todo. O Poder Público mesmo que disponibilize seus dados em um portal não será mais transparente se as informações forem difíceis de encontrar ou não sejam atualizados constantemente.

Nesta pesquisa, a transparência será definida a partir do conceito mais abrangente, ou seja, um governo transparente é aquele que dispõe as informações, as atualiza e cria facilidades para que o cidadão tenha acesso: com isso, pode-se dizer que a informação atualizada abrangente interna feita publicamente e amplamente acessível é um indicador empírico de uma agência da atitude em relação à transparência.

Em suma, pode-se pensar no sentido lato, a transparência como o acesso à informação da gestão pública e a sua divulgação. Esse é o sentido designado por Alberto Teixeira (2004). Ele considera um órgão público transparente quando há condições de acesso a todas as informações sobre como o governo trabalha (TEIXEIRA, 2004, p. 26).

Na literatura, a transparência pode significar um aumento do controle social pelos cidadãos; pode dificultar os vícios da Administração, tais como corrupção, práticas clientelistas, entre outros; e permitir a maior influência do cidadão na definição das políticas públicas.

Parte-se do pressuposto que o conceito de transparência é mais amplo do

que o princípio da publicidade. A publicidade é entendida como a divulgação das informações e a sua visibilidade. A transparência está ligada à fiscalização; disposição das informações; legitimação do ato administrativo e do governante; controle social; accountability; entre outros.

A Internet pode potencializar as possibilidades de transparência e, conseqüentemente, o combate à corrupção. Conforme já discutido ela é um meio acessível, relativamente barato e pode proporcionar mudanças nas relações entre governo e sociedade. No que tange a promoção de direitos, a utilização das tecnologias da informação e comunicação pode incrementar a promoção de direitos e até mesmo incentivar a luta por outros como o acesso universal à rede mundial de computadores.

#### **4.2.2 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

O Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br>) é mantido pela Controladoria Geral da União (CGU). Entre os seus objetivos está o propósito de combater a corrupção e o aumento da transparência pública. Ele foi criado em 2004, mas foi a partir do Decreto nº 5.482/2005 que “dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores – Internet” (SANTOS, 2005, p. 12) que oficializou este Portal.

No Portal estão disponibilizadas a execução financeira dos programas do governo, no âmbito federal. Entre os gastos disponíveis para acesso estão: todos os recursos federais transferidos da União para Estados, Municípios e Distrito Federal; informações sobre os recursos federais transferidos diretamente ao cidadão e sobre

os gastos diretos realizados pelo Governo Federal.

Para a disponibilidade desses dados, a Controladoria Geral da União tem que receber as informações dos entes do Governo Federal:

Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão fornecer à Controladoria-Geral da União, até o décimo quinto dia do mês subsequente ao da execução orçamentária, os dados necessários para a plena consecução dos objetivos do Portal da Transparência. Além disso, deverão manter em seus respectivos sítios eletrônicos, na Internet, página denominada "Transparência Pública", para divulgação, de dados e informações relativas à sua execução orçamentária e financeira, compreendendo, entre outras, matérias relativas a licitações, contratos e convênios. A Controladoria-Geral da União e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão disciplinarão, em sessenta dias a contar da edição do Decreto, o conteúdo mínimo que deverá constar de cada página, bem como estabelecerá o cronograma de execução das ações de divulgação, consideradas as peculiaridades de cada órgão ou entidade (SANTOS, 2005, p. 12).

Entre as possibilidades de consulta estão: a possibilidade de controlar os beneficiários do Bolsa Família e os recursos repassados ao município através de programas como o Fundef. Apesar da grande gama de informações, os casos que os dados sigilosos são previstos na Constituição Federal não são dispostos para consulta. Por exemplo, as despesas das atividades da inteligência ou por motivo de segurança nacional.

Sobre o Portal da Transparência, Culaus e Fortes discorrem:

O portal funciona como instrumento de prestação de contas dos administradores públicos, incentivando o controle social. A idéia é que os cidadãos possam acompanhar a execução dos programas e ações do governo federal. O "cidadão-fiscal" é um agente relevante no processo de fiscalização da utilização responsável dos recursos públicos, atuando como elemento inibidor da corrupção, fraude e malversação de recursos públicos. A CGU, na qualidade de gestora do Portal, tem realizado esforços para reduzir a defasagem dos dados apresentados, aprimorar a qualidade das informações oferecidas e estimular a utilização de linguagem de fácil entendimento (CULAUS E FORTES, 2006, p. 9).

Os dados são oriundos do Fundo Nacional de Saúde, da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional.

<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Fundo Nacional de Saúde – FNS	Agosto/2008	2.898.379 registros	R\$ 137.896.642.196,85
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Agosto/2008	4.397.141 registros	R\$ 486.320.577.194,22
<b>Caixa Econômica Federal – CEF</b>			
- CAIXA - Auxílio Gás	Agosto/2008	79.347.113 registros	R\$ 1.190.226.292,50
- CAIXA - Programa Agente Jovem	Agosto/2008	623.487 registros	R\$ 40.526.655,00
- CAIXA - Programa Bolsa Alimentação	Agosto/2008	3.427.028 registros	R\$ 66.965.160,00
- CAIXA - Programa Bolsa Escola	Agosto/2008	82.463.107 registros	R\$ 1.842.516.600,00
- CAIXA - Programa Bolsa Família	Agosto/2008	489.748.961 registros	R\$ 33.257.903.829,00
- CAIXA - Programa Cartão Alimentação	Agosto/2008	5.707.622 registros	R\$ 285.381.100,00
- CAIXA - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Agosto/2008	7.161.112 registros	R\$ 224.162.020,00
- CAIXA - Programa Garantia Safra	Agosto/2008	3.586.676 registros	R\$ 396.530.330,00
<b>TOTAIS</b>		679.360.626 registros	R\$ 661.521.431.377,57

## ORIGEM DOS DADOS - Aplicações Diretas

<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Origem SIAFI)	Agosto/2008	27.527.681 registros	R\$ 4.069.008.479.063,80
<b>TOTAIS</b>		27.527.681 registros	R\$ 4.069.008.479.063,80

## ORIGEM DOS DADOS - Cartões de Pagamentos do Governo Federal

<b>Origem</b>	<b>Atualizado até</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
Banco do Brasil	Setembro/2008	565.170 registros	R\$ 191.048.198,71
<b>TOTAIS</b>		565.170 registros	R\$ 191.048.198,71

<b>Volume de Dados no Portal da Transparência</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Valor</b>
---	-------------------	--------------

**TOTAL GERAL**

707.453.477 registros R\$ 4.730.720.958.640,08

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>

No Portal estão disponíveis as seguintes funcionalidades: Consulta a gastos públicos; Últimas Notícias; O que é o Portal; Origem dos Dados; Consulta a Convênio; Transparência no governo; Participação e Controle Social; Aprenda Mais; Fale Conosco; Perguntas Frequentes; Glossário; Links; Manual de Navegação e Cartão de Pagamento.

**Tabela 7 – Principais Funcionalidades Portal da Transparência**

<b>Consulta a gastos públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Aplicações Diretas: os gastos diretos do Governo Federal em compras ou contratação de obras e serviços, incluindo os gastos de cada órgão com diárias, material de expediente, compra de equipamentos e obras e serviços, entre outros, bem como os gastos realizados por meio de Cartões de Pagamentos do Governo Federal.</li> <li>● Transferência de Recursos: representam os recursos federais transferidos da União para estados, municípios, Distrito Federal ou diretamente repassados a cidadãos.</li> </ul>
<b>Consulta a Convênio</b>	Permite o acesso aos convênios firmados pelo Governo Federal. A base de dados refere-se aos convênios vigentes a partir de 1º de janeiro de 1996.
<b>Aprenda Mais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u><a href="#">Glossário</a></u>: Consulta a algumas definições sobre os principais conceitos dos diversos temas relacionados com o Portal;</li> <li>● Aprenda sobre Programas do Governo: Apresentações com explicações simples sobre diversos programas do Governo;</li> <li>● Aprenda a fiscalizar: como fiscalizar através do conhecimento dos procedimentos de fiscalização dos programas do Governo Federal.</li> </ul>
<b>Participação e controle social</b>	Explica quais são as possibilidades de participação e controle social nos governos.
<b>Glossário</b>	Traz conceitos básicos sobre diversos temas correlatos ao Portal da Transparência. O objetivo da CGU é facilitar a compreensão dos assuntos abordados no Portal para que o cidadão e o

	agente público tenham condições reais de exercer o controle social e fiscalizar o correto uso dos recursos federais.
<b>Fale Conosco</b>	Qualquer cidadão pode fazer perguntas, críticas, elogios ou sugestões sobre os diversos assuntos do Portal (navegação, origem dos dados, funcionamento do Portal, como consultar, entre outros). Também possui um link para o site do CGU para a realização de denúncias online

Fonte: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>. Acesso em 08.10.2008.

### 4.2.3 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E O COMBATE À CORRUPÇÃO

O Portal da Transparência é uma iniciativa pioneira no que tange à disponibilidade de acesso às informações referentes a gastos no país (RODRIGUES, 2005; SANTOS, 2005) quanto ao objetivo de aumentar a transparência e combater a corrupção através de um único Portal que incorpore os gastos do Governo Federal. Esse volume de dados atingiu em agosto de 2008, 707.453.477 registros que correspondem ao montante de R\$ 4.730.720.958.640,08.

A grande diversidade de informações disponíveis na Internet através da utilização de programas que também facilitam a organização desses dados aumentam as possibilidades de combate à corrupção.

Segundo Santos (2005), o Portal da Transparência também vem sendo considerado de fácil acesso por sua interface amigável e o acesso sem a necessidade de cadastro ou senha. Essa facilidade de acesso e entendimento que o Portal da Transparência pretende atingir é essencial para atingir o objetivo de combate à corrupção, pois os termos financeiros utilizados, muitas vezes, são desconhecidos da maior parte da sociedade.

Pelo conceito de transparência defendido nesta monografia, um governo será transparente não só quando disponibiliza os dados, mas também quando garante

que ele seja entendido pelo público-alvo, que no caso, são os cidadãos. O Portal da Transparência atende a essa especificidade colocando funcionalidades como o Glossário que disponibiliza os conceitos encontrados no Portal como: Cadastro de Fornecedores; Nota de empenho; Transferência de Recursos; entre outros. Essa iniciativa potencializa o combate à corrupção pela possibilidade de maior entendimento do conteúdo disponível para controle.

Além de disponibilizar os dados e traduzir o conteúdo técnico, o Portal da transparência também dispõem informações sobre a participação e o controle social que constitui um instrumento de educação cidadã que incentiva o combate à corrupção. O uso da Internet para o combate à corrupção também é realizado através de denúncias no sítio da Controladoria Geral da União. A denúncia dos abusos do cartão corporativo no governo federal ocorrida em 2008, que culminou em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), por exemplo, demonstram as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação para o aumento do controle social que um Portal da Transparência pode proporcionar para evitar possíveis irregularidades na utilização dos recursos públicos.

Quando a definição de transparência não se restringe a divulgação das informações governamentais também é necessário buscar novas funcionalidades que determinem o nível de transparência dos entes públicos. A transparência é caracterizada pela disponibilidade da informação ao cidadão pela Administração Pública e a garantia que ele tenha acesso a ela. É necessário garantir que o cidadão tenha acesso aos dados divulgados e os entenda. E esse é o propósito do Portal da Transparência. Confor Conforme Marcelo Stopanovski Ribeiro, Secretário Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações estratégicas da Controladoria-Geral da

União da Presidência da República declarou no Congresso de Informática Pública (CONIP) em junho deste ano: “ A transparência governamental deve ir além da publicização dos dados”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção do referencial teórico sobre corrupção e governo eletrônico e as relações que ostentam entre si permitiu observar que o governo eletrônico influencia a Administração Pública além da economia de recursos e melhoria da eficiência dos serviços públicos. Ele pode promover uma mudança nos direitos de cidadania, pois pode facilitar uma maior inclusão dos atores sociais, com a rapidez da transmissão de dados, a facilidade para se acessar a Internet e as informações da Administração Pública.

Utilizar as possibilidades do governo eletrônico apenas sob a ótica do “cidadão-cliente” também é renegar as possibilidades da incorporação das tecnologias da informação e comunicação na mudança da própria sociedade. Vaz (2003a) compreende que a idéia de governo eletrônico não deve ser associada apenas a modernização do aparelho administrativo do Estado, pois também pode ser um promotor de direitos como o controle social do governo, o acesso à informação, o combate à corrupção; entre outros.

Entre as possibilidades da utilização das tecnologias da informação e comunicação pelos governos, o seu uso para o combate à corrupção é evidente. Foram analisados duas iniciativas inovadoras e premiadas do Governo Federal: o ComprasNet e o Portal da Transparência.

A importância da área de compras governamentais é demonstrada pela quantidade de leis que a cercam para que respeitem os princípios da Administração

Pública. Há uma discussão se as diversas leis e exigências para as compras dos entes públicos facilitam os vícios em vez de evitá-los. Também seriam entraves para a Administração Pública, tornando o processo mais moroso e prejudicando até mesmo as políticas públicas, pela falta de recursos orçamentários ou recursos materiais para a realização destas. As compras eletrônicas podem diminuir estas dificuldades encontradas.

No sítio do ComprasNet é possível acessar todas as licitações da Administração Direta e Indireta, no âmbito do Governo Federal e acompanhar todo o processo de compras realizados por pregão eletrônico. A possibilidade de acompanhamento de todos os interessados pela Internet permite combater a corrupção pela transparência dada ao processo de compras.

A partir do entendimento por parte da Administração Pública que a informação é um direito do cidadão, a busca por uma maior transparência deve ser feita da maneira mais abrangente possível. Isso significa que a informação, no caso das compras eletrônicas, não deve ser jogada de qualquer modo no Portal do Poder Público apenas por “boa vontade” ou até mesmo porque a legislação obriga e, por isso, este ser considerado um exemplo de transparência nas compras governamentais. Mesmo que o cidadão não queira acessar tais informações em determinado momento, ela deve estar lá pela possibilidade de poder ser questionada a qualquer momento por todos os interessados.

O Portal da Transparência abrange esse conceito de transparência além do princípio da publicidade. Disponibiliza uma grande quantidade de dados referentes à aplicação dos recursos públicos pelo Governo Federal. Também possui outras funcionalidades que visam facilitar o entendimento do cidadão aos termos técnicos

usualmente utilizados no sítio e incentivar o controle social e a participação cidadã na Administração Pública.

Para determinar o grau de transparência dos diferentes entes públicos pelo uso do governo eletrônico seria interessante para um estudo futuro a construção de um instrumento de avaliação que verifique as possibilidades de aumento da transparência, ou seja, a construção de índices que meçam os diferentes níveis de transparência que se encontram os órgãos governamentais. Devem-se catalogar as funcionalidades já existentes e adicionar outras para que se crie uma possibilidade de aperfeiçoamento do aumento da transparência nos sítios públicos.

As tecnologias da informação e da comunicação, em especial a Internet, podem potencializar as possibilidades de aumento da transparência pelo governo eletrônico nos processos básicos, como as compras e o dispêndio de recursos, pela facilidade de poderem ser acessadas por qualquer pessoa e de qualquer lugar. Os benefícios proporcionados pelo aumento da transparência nas compras eletrônicas, por exemplo, são diversos, como a promoção dos direitos de cidadania, tais como o direito ao controle social da Administração Pública.

Contudo há limitações, entre elas, a exclusão digital. Mesmo que o sítio governamental disponibilize todas as informações referentes aos governos de maneira clara e acessível se a sociedade não tiver acesso à tecnologia ou domínio para utilizar a mesma as potencialidades para o combate à corrupção serão inválidas e o caminho para a plena cidadania digital não será atingido.

A informação deve estar disponível a sociedade. Não apenas pela disposição em lei, que obriga a publicidade dos atos da administração pública, mas por

possibilitar a participação e o controle do cidadão: “A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação” (VAZ, 2005).

Se a informação não está disponível ou é insuficiente, a possibilidade do Governo eletrônico de facilitar o direito à informação e, conseqüentemente o combate à corrupção, é drasticamente reduzida.

As tecnologias da informação e comunicação não serão promotoras dos direitos de cidadania por si só, mas também depende de uma cultura de transparência em que tanto a sociedade estará disposta a controlar e entender o Poder Público quanto este agir em prol do acesso à informação :

Por isso, se as redes informacionais globais e locais poderão, um dia, assumir uma virtude mais universal, isso dependerá da capacidade de agências supranacionais, nacionais e locais, tanto governamentais como não-governamentais, de encontrar formas de estimular o acesso a informações não orientadas pelo lucro, a informações de caráter mobilizador e educativo, que estimulem o engajamento cívico (SPECK, 2004).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, Luiz. **Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa**. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

ARAUJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2006, 2007.

**ALVES, Marcus Vinícius Chevitarese**. Avaliação de portais eletrônicos de governo com enfoque no usuário externo: um estudo no contexto das licitações e compras públicas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

BALBONI, Mariana (coordenadora executiva). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas 2006**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet Brasil, 2007.

BALBONI, Mariana (coordenadora executiva). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: TIC domicílios e TIC empresas 2007**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet Brasil, 2008.

BARRA, Marcelo C. **Infra-estrutura de chaves públicas brasileira (ICP- Brasil) e a formação do estado eletrônico**. Brasília: Universidade de Brasília, 2006 (Dissertação de Mestrado).

BITTAR, Thiago Jabur. **Abordagem para diagnóstico de problemas em aplicações de e-gov – um retrato dos municípios brasileiros**. São Carlos:

UFSCAR, 2006 ( Dissertação de Mestrado).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal e a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BUGARIN, Maurício Soares, VIEIRA, Láercio Mendes, GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer- Sufting, 2003.

BRAGA, Elisabeth. COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais. In: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov. 2001.

Brasil lidera o ranking de desigualdade social na América Latina, 07/01/2008, **Último Segundo**. Disponível em: [http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/20930012093500/2093376/2093376\\_1.xml](http://ultimosegundo.ig.com.br/materias/brasil/20930012093500/2093376/2093376_1.xml). Acesso em: 07. JAN. 2008.

CAMPOS, F. Corrupção: Aspectos Econômicos e Institucionais. **Revista de Economia Aplicada (Departamento de Economia)**, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP e Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), v.6, n. 4, p. 767-791, out. /dez., 2000.

CHAHIN, Ali *et al.* **E-gov.br; a próxima revolução brasileira**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CULAN, Ariosto. Fortis, Martin Francisco de Almeida. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de

Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

DEMCHAK, C., FRIIS, C. e LA PORTE, T. (2000). Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations. *In*: GARSON, G. **Handbook of public information systems**. New York: Marcel Dekker Publishers.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006, 2008.

DINIZ, Eduardo Henrique. **Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo**. In: EAESP/FGV/NPP – Núcleo de Pesquisas e Publicação, 2000. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/Rel18-2000.pdf>. Acesso em: 12. OUT. 2007.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet**. In: Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 195-216 Abr/Jun 2005.

FERRER, Florencia; SANTOS, Paulo; QUEIROGA, Adriano (ORG). **E-government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo, SP : Editora Saraiva, 2004.

FERRER, Florencia. **Governo eletrônico como ferramenta de desenvolvimento e aumento de eficiência no setor público: a redução de custos oriunda da implementação de meios eletrônicos em compras governamentais**. São Paulo, Novembro, 2004. Disponível em: <http://www.florenciaferrer.com.br/>. Acesso em: 18. ABR. 2008.

FERRER, Florência. **Governo eletrônico? Só se for agora!** Março, 2003. Disponível em: Acesso em: 12. ABR. 2007.

FERRER, Florência **A importância do governo eletrônico no Brasil**. Março, 2003.

Disponível em: Acesso em: 12. ABR. 2007.

FERRI OLIVEIRA, João Batista. **Governo eletrônico: uma proposta para o provimento de recursos da tecnologia da informação e comunicação em prefeituras**. São Leopoldo: Unisinos, 2006 (Dissertação de mestrado).

FUGINI, M.G., MAGGIOLINI, P., PAGAMACI, B. **Por que é difícil fazer o verdadeiro “governo eletrônico”**. Revista Produção, v. 15, nº 3, p. 303-309, Set./Dez. 2005.

GEDDES, Bárbara Geddes e NETTO, Artur Ribeiro. “Fontes institucionais da corrupção no Brasil” In: ROSENN, Keith S. e DOWNES, Richard (orgs.). *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto político do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000.

GOMES FILHO, Adhemar Bento. **O desafio de implementar uma gestão pública transparente**. Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

LEVY, Evelin (art). Controle social e controle de resultados – um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & CUNILL GRAU, Nuria. **O público não-estatal e a reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

LOPES, Ercília Lopes Correia Ribeiro. SANTOS, Leonel Duarte dos. Estratégias de e-procurement na Administração Pública: uma revisão de literatura. In: **Conferência Ibérica de sistemas e tecnologias de informação, Ofir, Portugal, 2006 – “Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação”**. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/5189>. Acesso em: 03. DEZ. 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade,**

**motivação e participação popular.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2007, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2006, 2008.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA.** Governo eletrônico no Brasil. Disponível

em: [http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down\\_anexo\\_wsp?tmp.arquivo=E15\\_209diretrizes\\_governoeletronico1.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico/publicacao/down_anexo_wsp?tmp.arquivo=E15_209diretrizes_governoeletronico1.pdf) . Acesso em: 23. MAR. 2007.

MORA, Mônica. Governo eletrônico e aspectos fiscais: a experiência brasileira.

**Texto para discussão nº 1089.** Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

Notícias ComprasNet, 30/01/2008. **Governo economiza mais de R\$ 3 bilhões com pregão eletrônico em 2007.** Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 02. FEV.2008.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Luiz Gustavo Rocha, SANTIAGO JÚNIOR, Fernando Antônio. **Licitações e contratos administrativos para empresas privadas.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

O'DONNELL, Guilherme. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. In: **Lua Nova**, N.º 44, 1998, pp. 27-54.

ORTOLANI, Luiz Fernando B. **A qualidade de serviços na internet: instrumentos para a gestão da qualidade de serviços de governo eletrônico.** Florianópolis:

Universidade Federal de Santa Catarina, 2005 (Tese de Doutorado).

PEREIRA, José Matias. **Reforma do Estado e transparência : estratégias de controle da corrupção no Brasil**. Lisboa, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, outubro de 2002.

PIOVESAN, Armando. TEMPORINI, Edméia Rita. Pesquisa exploratória: procedimento metodológico para o estudo de fatores humanos no campo da saúde pública. **Revista Saúde Pública**, volume 29, nº 4, São Paulo, Agosto, 1995.

REINIKKA, R. e SVENSSON, J. Survey Techniques to Measure and Explain Corruption. **The World Bank Development Research Group**, 2003.

RODRIGUES, José Geraldo Loureiro. **Controle, transparência e acesso a informação no governo federal do Brasil: o portal da transparência** . In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 .

RUEDIGER, Marco Aurélio. **Governo eletrônico ou governança eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e reforma do Estado**. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. O poder burocrático e o controle da informação. In: Revista Lua Nova, número 58, 2003.

SANTOS, Luiz Alberto dos. Prestação de contas, acesso a informação e processo decisório governamental. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência.** *São Paulo Perspec.*, July/Sept. 1999, vol.13, no.3, p.47-55.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, outubro, 2000, nº 20. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_20.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_20.pdf). Acesso em: 26.MAR.2007.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, dezembro, 2001, nº 34,. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_34.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_34.pdf) Acesso em: 26.MAR.2007.

Secretaria para assuntos fiscais – BNDES. **INFORME-SF**, janeiro, 2002, nº 35, . Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf\\_35.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_35.pdf). Acesso em: 26. MAR.2007.

SILVA, Marcos F. G. da. **A Economia Política da Corrupção no Brasil.** São Paulo: Editora Senac, 2001.

SILVEIRA, Sérgio Amadeu da. **Exclusão digital: a miséria na era da informação.** São Paulo: Perseu Abramo, 2001.

SPECK, Bruno Whelm. **Caminhos da Transparência.** Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/1329/1/CAMINHOS+DA+TRANSPAR%C3%80NCIA.pdf>. Acesso em: 05. MAI. 2008.

TANZI, V. **Corruption, Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures.** IMF Staff Paper, v.45, n.4, p.559-594, dec., 1998.

TANZI, V. e DAVOODI, H. **Corruption, Public Investment, and Growth.** International Monetary Fund. Working Paper, October 1997. (IMF Working Paper).

TEIXEIRA, Alberto. **Internet na transparência da gestão pública municipal: a experiência do Estado do Ceará.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2004.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da cidadania para a transparência: prevenção para a corrupção**. Ceará: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VALE, Paulo H. M. **Governo eletrônico nas dimensões e-capacidade administrativa, e- participação e e-transparência: identificando aspectos de governança eletrônica em municípios da região metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006 (Dissertação).

VAZ, José Carlos. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades para a tecnologia da informação. In: **Governo eletrônico – os desafios da participação cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n ° 24, dezembro, 2002.

VAZ, José Carlos. Perspectivas e desafios para a ampliação do governo eletrônico nos municípios brasileiros. In: **Seminário Internacional Governo Eletrônico e Governos Locais**. Brasília, 2003a.

VAZ, José Carlos. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003b(Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP/FGV).

VAZ, José Carlos. Uso da Internet pelos Governos e Promoção da Cidadania. **Revista Unicsul**, São Paulo, v. 8, n. 10, 2003c.

VAZ, José Carlos. **Referencial teórico-conceitual para análise e avaliação de portais municipais para o atendimento ao cidadão**. Disponível em: <http://www.conip.com.br/bancodeideias/arq/conip/egov-ref-analise-maio-v5-conip.pdf>. Acesso em: 24. JAN. 2008.

VAZ, José Carlos. **Governança eletrônica: para onde é possível caminhar?** .

Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades, 2005.

Disponível em: <http://www.polis.org.br> . Acessado em: 26. MAR. 2007.

WELCH, E. e WONG, W. (2001). Global information technology pressure and government accountability: the mediating effect of domestic context on *website* openness. *In: Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 4