

# Portais Eletrônicos de Compras da Administração Pública: Contribuição para Avaliação da Governança Eletrônica no Brasil

Marcus Vinícius Chevitarese Alves<sup>1</sup>  
Simone Cristina Dufloth<sup>2</sup>

## RESUMO

A governança eletrônica tem sido objeto de atenção e iniciativas na administração pública brasileira, nos últimos anos. Nesse contexto, as compras por meio eletrônico têm crescido significativamente. Porém, há que se tomar cuidado para que essas iniciativas não sejam guiadas somente pela perspectiva da eficiência e da eficácia econômica. Com essa visão, pretendeu-se com o presente trabalho estudar os portais eletrônicos de compras no âmbito da administração pública, a partir dos itens de avaliação propostos, sob a ótica do relacionamento com o cidadão (G2C), com o fornecedor (G2B) e com outros órgãos de governo (G2G). Neste trabalho, foram estudados os portais de quatro órgãos da administração pública brasileira, a saber: Executivo Federal, Estado de São Paulo, Estado de Minas Gerais e Câmara dos Deputados.

**PALAVRAS-CHAVE:** governança corporativa; governança eletrônica; administração pública; portais eletrônicos de compra; eficiência e eficácia.

## ABSTRACT

Electronic governance has been, these last years, object of attention and initiatives in the public administration in Brazil. Therefore did the buying through this method grow significantly. However, one must care that these initiatives are not only taken because of an efficiency or economic efficacy perspective. In this insight, the proposition of this research is to study the electronic purchase sites of the public administration, starting from the proposed evaluation items, in regard to the relationship with the citizen (G2C), the supplier (G2B) and other organs of the Brazilian public administration (G2G). This research studied the sites of four Brazilian public administration organs, namely: The Federal Executive, the state São Paulo, the state Minas Gerais, and the Legislative Assembly.

**KEY-WORDS:** Corporation governance; Electronic governance; Public administration; Electronic purchase sites; efficiency and efficacy.

## 1 INTRODUÇÃO

Iniciativas de compras eletrônicas (*e-procurement*) têm sido cada vez mais frequentes, em todas as esferas de governo e poderes. O presente trabalho se propõe a desenvolver uma visão crítica, porém não pessimista, das iniciativas nessa área. Particularmente, será que as compras eletrônicas no âmbito público estão surgindo como resultado de uma transformação profunda rumo à melhoria da eficiência e eficácia dos procedimentos? Ou elas apenas são uma tentativa de dar um viés

---

<sup>1</sup> Câmara dos Deputados e Fundação João Pinheiro – FJP, Alameda das Acácias, 70, B. São Luiz, Belo Horizonte, Minas Gerais CEP: 31275-150 Brasil, fone: 31-3448-9400, [mvalves@uol.com.br](mailto:mvalves@uol.com.br) (pode publicar)

<sup>2</sup> Professora do Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro – FJP, Alameda das Acácias, 70, B. São Luiz, Belo Horizonte, Minas Gerais CEP: 31275-150 Brasil, fone: 31-3448-9400, [sduf@uol.com.br](mailto:sduf@uol.com.br) (pode publicar)

modernizante ao governo? E, caso estejam colaborando para a eficiência e para a eficácia, estão fazendo o mesmo para a transparência e participação e, de maneira mais ampla, para a democratização? O artigo estabelece uma reflexão sobre o tema e busca colaborar através dos itens de avaliação do *nível de governança*, de portais eletrônicos de compras. Por *nível de governança* entende-se não apenas o grau de relacionamento do governo por meio desses portais com os parceiros privados (fornecedores, por exemplo) e públicos, mas também com o cidadão. Corroborase aqui com a visão expressa pelos autores do trabalho produzido no Pacific Council on International Policy (2002): “E-government [e governança eletrônica] is about transforming government to be more citizen-centered.”

## **2 GOVERNABILIDADE, GOVERNANÇA E GOVERNO ELETRÔNICO: CONCEITOS BÁSICOS**

Dois conceitos intimamente ligados vêm ganhando importância crescente no âmbito da administração pública: governabilidade e governança.

“A capacidade política de governar ou governabilidade derivaria da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade” (JARDIM, 2000, p. 2).

Já o conceito de governança (ou capacidade governativa) é mais complexo e heterogêneo. Na literatura, grosso modo, as definições se enquadram entre dois tipos básicos: um de cunho gerencial (mais restrito – também denominado governança fraca) e outro democrático (mais abrangente – denominado governança forte). Como exemplo do primeiro tipo, tem-se que governança é “a capacidade financeira e administrativa em sentido amplo de um governo de implementar políticas” (JARDIM, 2000, p. 1). Uma definição mais próxima ao segundo tipo seria que governança é a capacidade do Estado de governar com a participação ativa da sociedade, tanto na formulação quanto na execução das políticas públicas.

Nessa linha, a governança

pode ser vista como uma possibilidade de restaurar a legitimidade do sistema político através da criação de novos canais de participação e de parcerias entre o setor público e o setor privado ou de voluntariado, contribuindo para novas formas democráticas de interação entre os setores público e privado. Tal abordagem da governança emancipatória enfatiza o aumento do poder social, ou seja, a inclusão e o fortalecimento dos não-poderosos nos processos de tomada de decisão política. A eficiência administrativa, neste contexto, é considerada um objetivo subordinado (FREY, 2002, p. 145-146).

Essa será a abordagem utilizada para o presente trabalho.

Conforme destacou Jardim (2000, p. 2):

as reflexões sobre capacidade governativa vêm à tona quando se analisam tentativas bem-sucedidas ou fracassadas de reforma do Estado em alguns países. Tais experiências apresentam aspectos comuns, conforme discussões

durante o II Fórum Global para debater o Estado democrático e a governança no século XXI:

- a) inadequação do papel do Estado e do desenho do setor público diante dos cenários, em constante mutação, de globalização, desenvolvimento tecnológico e reestruturação produtiva;
- b) crise fiscal associada ao déficit público, à dívida externa e ao desempenho insatisfatório das empresas públicas;
- c) padrões de demanda mais exigentes e complexos por parte dos cidadãos;
- d) efeitos perversos da ação do Estado causados pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção;
- e) reconhecimento de que a esfera pública não se limita à esfera estatal, incluindo as ações de cunho público promovidas pela sociedade civil;
- f) provisão inapropriada de serviços pelo sistema de proteção social (...).

Em cada um desses aspectos, a questão informacional, em diferentes graus, aparece como um fator otimizador ou, quando não devidamente contemplada, como obstáculo ao alcance de níveis básicos de capacidade governativa.

Ainda segundo Jardim (2000, p. 3),

isto exige um modelo de gestão pública com características nas quais o fator informacional é evidente e relevante:

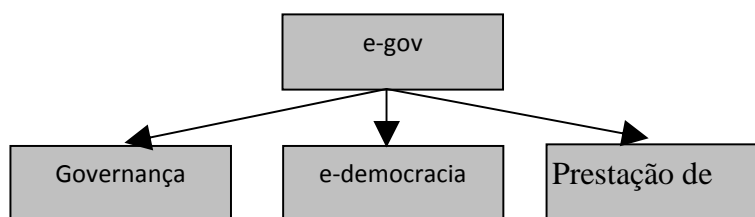
- a) adequação de arquitetura organizacional do Estado com aprimoramento da prestação de serviços universais associados aos direitos de cidadania;
- b) avaliação permanente das políticas públicas e seus resultados, de modo a possibilitar seu controle estratégico;
- c) orientação para o cidadão-usuário e simplificação de procedimentos, regulações e legislação;
- d) ampliação da autonomia de gestão dos agentes públicos mediante o estabelecimento de relações contratuais baseadas em resultados e requisitos de accountability;
- e) transparência nas ações e decisões, assim como acessibilidade plena às informações públicas, possibilitando o desenvolvimento de mecanismos de controle social.

Tal opinião é corroborada por Castells (1995, p. 48), para o qual a inovação nas Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) “criou o potencial para existência de fluxos de informação bidirecional, tornando possível que a sociedade civil controle o Estado sobre princípios democráticos, sem paralisar necessariamente sua efetividade como agência de interesse público”.

É nesse contexto, em que a informação é fator essencial para a promoção da capacidade governativa, que surge o “governo eletrônico” (*e-government* ou *e-gov*). Esse termo não deve ser confundido com governo informatizado (CHAHIN *et al.*, 2004), mas deve ser entendido como um governo democrático, moderno e ágil. Ele não deve priorizar as TIC, mas deve usá-las “para ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público e democratizar o acesso aos meios eletrônicos” (CHAHIN *et al.*, 2004, p. 58).

Ainda nesta linha, Cunha e Scalet (2004) afirmam que o conceito de governo eletrônico deve ser ampliado e incluir ações de governança eletrônica, e-democracia (democracia eletrônica) e

prestação de serviços, conforme mostra a Figura 1.



**FIGURA 1** - Ampliação do conceito de governo eletrônico

Fonte: CUNHA; SCALET, 2004.

Dentre as principais metas do governo e da governança eletrônica, destacam-se (Vaz, 2001):

- a) Interação usuário-governo;
- b) transações digitais para eliminar intermediários;
- c) recursos de solução de problemas dos cidadãos, com ênfase no autoatendimento;
- d) foco no cidadão-usuário;
- e) redesenho de processos;
- f) uso intensivo da internet;
- g) garantia da impessoalidade no acesso aos serviços públicos e à informação pública;
- h) participação e controle social dos serviços públicos.

Essas metas são traduzidas em ações, que, por sua vez, são classificadas, conforme diversas abordagens, em três ou quatro dimensões: G2G (*Government to Government*) – Governo para Governo, G2C (*Government to Citizen*) – Governo para o Cidadão, G2B (*Government to Business*) – Governo para Empresas e Negócios Públicos e G2E (*Government to Employees*) – Governo para Empregados (Servidores Públicos). Utilizar-se-á aqui as dimensões G2G, G2C e G2B, devido às características do trabalho, isto é, voltado mais para o público externo (cidadãos, fornecedores e parceiros públicos) do que o interno (empregados ou servidores).

Em particular, o objeto central de estudo deste trabalho são as metas e ações relativas às compras públicas eletrônicas, “isto é, aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas (...), cartões de compras governamentais, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo” (FERNANDES, 2001, p. 27).

Porém, o paradigma aqui utilizado é o de que as compras públicas eletrônicas não devem envolver somente a dimensão G2B (apesar de a mesma ser o foco primário), mas todas as outras dimensões mencionadas. Ou seja, não basta o governo comprar por meio eletrônico. Ele também deve divulgar amplamente informações sobre o processo de compras, tais como: o que foi comprado, de quem foi comprado, como foi comprado e por quanto foi comprado. Com isso, ampliam-se a transparência, o *accountability* e o controle político e social. Na busca de contribuir para a avaliação da governança brasileira, sob uma perspectiva mais ampla, propõe-se a utilização de alguns itens para a avaliação do uso e dos resultados das compras eletrônicas na administração pública, por meio de portais eletrônicos (*websites*), sob a ótica do relacionamento com o cidadão (dimensão G2C), sob a ótica do relacionamento com parceiros e fornecedores (dimensão G2B) e sob a ótica do relacionamento com

outros órgãos de governo (dimensão G2G). Tais óticas estão em conformidade com a política brasileira de governo eletrônico (BRASIL, 2002, p. 5 e 9).

### **3 COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: ASPECTOS LEGAIS, NORMATIVOS E TÉCNICOS**

O processo de compras na administração pública brasileira é regido por procedimentos legais, normativos e técnicos, conforme descrito, de forma geral, a seguir. Está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (art. 37, XXI). As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n. 8666, de 1993, conhecida como “Lei das licitações”. Os dispositivos dessa lei alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios. A legislação brasileira (Lei n. 8666/1993, Decreto 3555/2000 e Decreto 3697/2000) estabelece as seguintes modalidades de licitação para compras e contratações:

- a) **Concorrência:** os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia.
- b) **Tomada de Preços:** convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores de até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia.
- c) **Pregão:** aberto aos interessados que atendam aos requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de quaisquer valores.
- d) **Convite:** prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor de até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia.
- e) **Concurso:** adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração, conforme critérios definidos em edital.
- f) **Leilão:** modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

Como critérios para julgamento das propostas (tipo de licitação), a legislação prevê as alternativas de menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

É permitida a *dispensa de licitação*, que pode ocorrer até um valor limite (R\$8 e 16 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra, e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos. Da mesma forma, são admitidas inúmeras situações de *inexigibilidade de licitação*, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham “notória especialização”, ou no caso de profissionais artísticos.

Algumas inovações têm sido adotadas no processo de licitação, sendo o de maior impacto até o momento o pregão. O pregão (presencial) foi instituído pela Medida Provisória n. 2026, de 2000, e regulamentado pelo Decreto n. 3555, de 2000. O pregão eletrônico, realizado na Internet, foi regulamentado pelo Decreto n. 3697, de 2000. Esta modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances verbais, até a proclamação de um vencedor. A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e o julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de melhor preço. Outra importante inovação foi a regulamentação da “licitação por registro de preços”. É uma forma

de concorrência por meio da qual é escolhida proposta, a que podem aderir os demais participantes da licitação, para fornecimentos sucessivos, desde que adiram ao preço vencedor.

A licitação compreende procedimentos com características e componentes de caráter comercial, envolvendo a negociação de propostas de preço e de caráter jurídico-legal, sujeitando-se a controles, interposição de recursos e aplicação de sanções administrativas. Os procedimentos têm se beneficiado da aplicação de ferramentas de tecnologia da informação e da introdução de inovações na legislação e nas normas. O processo de compras consiste em uma sequência de fases: preparação, convocação, habilitação, competição e contratação. Serão descritas agora as principais inovações trazidas pelas novas modalidades de licitação em algumas das fases citadas.

A informatização do cadastramento dos fornecedores tem representado importante melhoria. Além disso, possibilita outra inovação: a realização dos procedimentos de habilitação somente do fornecedor vencedor na fase de competição. Conhecida como *inversão de fases*, essa simplificação do processo foi introduzida juntamente com a criação do pregão, como nova modalidade de licitação. Assim, fica dispensado o desnecessário exame de toda a documentação dos participantes na licitação, uma vez que somente o vencedor de fato deverá estar habilitado.

Em relação à fase de competição, no caso do pregão, as propostas iniciais estão sujeitas à disputa por lances, na qual os fornecedores podem reduzir preços. A sessão pública ocorre em dia, hora e local previamente determinados e serve também ao exame de habilitação. A realização da sessão requer ainda procedimentos específicos de identificação formal dos participantes, por meio de credenciamento. Em modalidades avançadas de licitação, como o pregão eletrônico, a sessão ocorre de forma virtual, na Internet. No pregão presencial, é apoiada por sistema informatizado de registro, cálculo e seleção das propostas escritas e dos lances verbais, que permite o acompanhamento da sessão pela Internet. Da mesma forma que no procedimento de habilitação, a informatização tem contribuído para a melhoria dos procedimentos de aceitação e julgamento de propostas. No pregão, elas são encaminhadas por meio de planilhas previamente elaboradas. Ademais, nessa modalidade, sistemas eletrônicos de apoio emitem automaticamente as atas das sessões, a partir de modelos padronizados. A sua divulgação atualmente se dá também por meio da Internet.

O procedimento denominado adjudicação consiste na convocação do licitante vencedor para celebração do contrato, no prazo definido no edital. Nos pregões, este procedimento é mais expedito, realizado ao final da sessão pública. Na hipótese de não comparecimento do licitante vencedor ou de perda dos requisitos de manutenção da habilitação, até a data da assinatura do contrato, o processo licitatório é retomado, com a convocação do licitante que tenha apresentado a segunda melhor oferta, e assim sucessivamente.

#### **4 METODOLOGIA**

A metodologia para esse trabalho consistiu em avaliar quatro portais de compras eletrônicas da administração pública brasileira, sendo um do governo executivo federal, dois do governo executivo estadual e um do legislativo federal, por meio de itens de avaliação propostos, a partir do estudo de modelos de avaliações realizadas em portais de governos e da discussão sobre o conceito de governança eletrônica, observadas as peculiaridades do processo de compras na administração pública. Parte da metodologia foi baseada nos trabalhos de Mello, Cohen e Oliveira (2003) e Barboza, Nunes e Sena (2000). Os itens de avaliação propostos para o presente trabalho resultaram da combinação dos itens dos dois trabalhos referenciados, adaptados ao enfoque das compras eletrônicas na administração pública. Em relação aos itens do primeiro trabalho, a adaptação foi

maior, já que aquele trabalho visava somente à avaliação de portais do poder legislativo. No segundo trabalho referenciado, por se tratar de um escopo de avaliação mais amplo, qual seja, *websites* governamentais, alguns itens puderam ser inteiramente utilizados.

Para a escolha dos portais buscou-se caracterizar as esferas do governo federal e estadual, observando estados que se destacaram na implantação das compras eletrônicas, como São Paulo e Minas Gerais. Em relação ao governo federal, optou-se por um portal do poder executivo (Comprasnet) e outro do legislativo (portal da Câmara dos Deputados), no intuito de se ter uma maior representatividade. Ademais, tais portais poderiam ser mais bem estudados e caracterizados devido à possibilidade de obtenção de um volume maior de dados e informações por parte de seus pesquisadores.

A metodologia de pesquisa se configurou como uma pesquisa de caráter exploratório, a partir de levantamento e análise das informações contidas nos quatro portais de compras eletrônicas estudados, bem como na bibliografia de referência e nos modelos de avaliação de portais de governo.

A análise das informações levantadas pelo estudo dos quatro portais foi estabelecida através dos itens de avaliação propostos, observados os seguintes critérios. Os portais avaliados receberam, para cada item, uma pontuação de 0 (zero) até o seu respectivo valor máximo. Os itens foram representados por questões, respondidas positiva ou negativamente (sim ou não) segundo apuração executada na pesquisa dos portais estudados. As questões, por sua vez, poderiam ou não conter subitens, identificados nos quadros deste artigo por meio das alíneas. Caso a questão possuísse subitens e se ela fosse avaliada positivamente, somava-se um ponto na avaliação do item, e os demais subitens passariam a ser considerados; caso contrário, os subitens seriam ignorados. A cada subitem avaliado positivamente, também foram somados pontos (porém, nesse caso, não havia dependências, a priori, entre os subitens).

Os itens foram divididos em quatro grupos: relacionamento com o cidadão (G2C), relacionamento com o cidadão e com o fornecedor (G2C e G2B), relacionamento com o fornecedor (G2B) e relacionamento com o próprio governo (G2G). A existência do segundo grupo justifica-se pelo fato de algumas características ou serviços atenderem tanto ao cidadão quanto às empresas e demais parceiros do governo.

Somaram-se os pontos obtidos a partir da avaliação dos itens de cada grupo e foram obtidas as pontuações do portal naquele grupo. Já a pontuação total do portal foi obtida somando-se a pontuação de todos os quatro grupos.

A seguir são apresentados os quadros com os itens utilizados na avaliação dos portais estudados.

### QUADRO 1

Itens de avaliação de governança sob a ótica do relacionamento com o cidadão (G2C) (continua)

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
01	6	Há divulgação do portal eletrônico por outros meios?  a) mala direta aos fornecedores;  b) jornais de ampla circulação;  c) revistas de ampla circulação;  d) televisão;  e) rádio.	Alguns fornecedores não possuem o hábito de navegar na Internet ou não possuem acesso a ela. Idem para os cidadãos.
02	10	Permite acompanhamento do processo licitatório pelo portal?  a) De todas as modalidades? b) Resultado das licitações? c) Aviso de licitações? d) Fase/etapa em que se encontra? e) Prazos (abertura/encerramento)? f) Explicação sobre cada etapa/fase em linguagem acessível? g) Edital completo? h) Inclusive para <i>download</i> ? i) Há <i>link</i> para o contrato?	Um serviço público de acompanhamento do processo licitatório aumenta a transparência e, portanto, o <i>accountability</i> .
03	3	Divulgação do catálogo de materiais e serviços no portal?  a) Busca por natureza ou tipo do material ou serviço?  b) Busca por descrição do material ou serviço?	Aperfeiçoamento do controle externo (social e formal), na medida em que a sociedade sabe aquilo que o órgão compra ou costuma comprar; é compatível com as atribuições dele.
04	12	Apresenta informações estatísticas?  a) Número de licitações realizadas por ano agregado. b) Número de licitações realizadas por ano por modalidade. c) Evolução do gasto anual com compras agregado. d) Evolução do gasto anual com compras por modalidade. e) Perfil dos fornecedores por	Estas informações podem auxiliar a auditoria, contadoria e controladorias externas (tribunais de contas, assembleias legislativas etc.), bem como o controle social. Ademais, indicam uma preocupação do órgão em coletar e processar dados para produzir e divulgar informações gerenciais, que permitem uma visão mais ampla e sintética das compras públicas.



Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
		UF/município, conforme o caso (federal/estadual). f) Evolução do número de fornecedores por ano. g) Evolução do número de retiradas de editais por modalidade. h) No caso do pregão (eletrônico e presencial): redução percentual média de custo de um produto/serviço, comparado com outra modalidade de licitação convencional. i) No caso do pregão (eletrônico e presencial): redução percentual média do custo operacional (custo de transação), comparado com outra modalidade de licitação convencional. j) Redução percentual média do tempo de aquisição, comparada com outra modalidade de licitação convencional. k) Aumento percentual do número de visitas/transações aos (nos) sítios eletrônicos de compras.	
05	10	Apresenta informação sobre contratos e/ou convênios? a) Descreve o objeto? b) Descreve o valor? c) Descreve o nome/razão social da contratada/conveniada? d) Informação sobre a vigência? e) Informações sobre os aditivos? f) Texto do contrato na íntegra? g) <i>Download</i> desse texto? h) <i>Link</i> para a licitação que originou o contrato? i) Informações sobre empenhos?	Informações sobre os contratos e convênios são importantes para a sociedade verificar se o edital da licitação está sendo respeitado e se não há nenhum indício de irregularidade pós-licitação.
<b>Total</b>	<b>41</b>		

Fonte: dados da pesquisa.

## QUADRO 2

Itens de avaliação de governança sob a ótica do relacionamento com o fornecedor e o cidadão (G2B/G2C) (continua)

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
01	1	Existe uma perspectiva ou área específica para o cidadão e outra para	Normalmente o fornecedor e o cidadão “comum” têm interesses distintos ao visitar um portal de

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
		o fornecedor/licitante?	compras.
02	1	Consta o endereço, número de telefone e/ou fax da área (seção, departamento etc.) responsável pelas compras?	O visitante pode apresentar dúvidas e ter dificuldades com a tecnologia; neste caso, meios “convencionais” serão úteis.
03	1	Existe uma seção específica com informações gerais (guias, cartilhas etc.) sobre compras públicas voltadas ao cidadão e ao fornecedor?	Idem 1.
04	1	Existe espaço para a interatividade com o usuário, seja com identificação do perfil dos visitantes ou coleta de informações por intermédio de formulários?	É interessante: (i) para o órgão, no sentido de determinar o perfil dos visitantes; (ii) para o visitante, no sentido de navegar no portal configurado de acordo com seu perfil.
05	1	Existe um mapa do <i>site</i> ?	Auxilia a localização das informações ou serviços.
06	2	Existe um índice? a) Utiliza-se frame lateral/de cabeçalho/de rodapé que auxilia a discernir como o portal foi indexado?	Auxilia a localização das informações ou serviços.
07	1	Existe um mecanismo de busca interna?	Auxilia a localização das informações ou serviços.
08	2	Informações atualizadas sobre a legislação vigente? a) Inclusive com possibilidade de <i>download</i> do seu texto em formato não proprietário?	A administração pública é baseada na legislação e o visitante deve ter acesso a ela para entender os procedimentos administrativos.
09	1	As páginas têm um desenho harmônico que causa uma boa impressão à primeira vista?	O desenho agradável estimula a visita.
10	1	O visual do <i>site</i> é “limpo”, permitindo a rápida distinção entre as	O visual limpo permite que as informações sejam mais facilmente encontradas, poupando tempo ao

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
		funcionalidades disponíveis?	visitante.
11	1	O número e o tipo das cores utilizadas revelam atenção dada à ergonomia?	O “ambiente” agradável e a correta utilização das cores cansam menos o visitante.
12	1	O uso de imagens contribui para facilitar a leitura?	A utilização de imagens torna o desenho agradável e estimula a visita.
13	1	Os ícones têm uma relação com o conteúdo?	A correta utilização dos ícones facilita a localização das informações e dos serviços.
14	1	Há fotografias que veiculam uma informação?	Da mesma forma que os ícones.
15	1	Recursos de multimídia são usados em sintonia com os objetivos do portal?	Da mesma forma que os ícones e fotografias.
16	1	As páginas são “leves”, ou seja, não contêm objetos “grandes” que retardam a carga das mesmas?	Muitos visitantes possuem conexão lenta à Internet. Logo, páginas leves são mais “democráticas”, pois facilitam a navegação destes visitantes.
17	1	As páginas foram concebidas de forma a alcançar boa visualização nos diferentes tamanhos de tela?	Os equipamentos dos visitantes são heterogêneos. Logo, há que se levar em conta tal fato ao projetar o portal.
18	1	O portal é “navegável” com pelo menos dois tipos de navegadores ( <i>browsers</i> )?	A administração pública não pode favorecer nenhum fabricante de software específico.
<b>Total</b>	<b>20</b>		

Fonte: dados da pesquisa.

### QUADRO 3

Itens de avaliação de governança sob a ótica do relacionamento com o fornecedor/licitante (G2B)  
(continua)

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
01	2	Há um manual explicativo para o fornecedor (licitante) sobre o processo licitatório? a) Ele está disponível para <i>download</i>	Aumenta a possibilidade de o fornecedor potencial participar efetivamente do certame.

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
		em formato não proprietário?	
02	4	<p>Permite ao fornecedor se cadastrar por meio do portal?</p> <p>a) Possui interligação <i>on-line</i> com os sistemas dos órgãos expedidores de certidões negativas necessárias à habilitação do fornecedor (exemplos: Cadin/Bacen, CND/SRF, CND/PGFN)?</p> <p>b) O sistema de cadastro é seguro utilizando mecanismo de senha criptografada ou certificação?</p> <p>c) Há instruções claras de como proceder ao cadastramento?</p>	Reduz custos operacionais e de tempo, aumenta a segurança jurídica da transação.
03	1	Integração direta dos procedimentos de “ateste” e de emissão de empenho ao sistema de administração financeira.	Reduz custos operacionais e aumenta a segurança jurídica da transação.
04	4	<p>Os editais de licitação estão disponíveis em área aberta?</p> <p>a) Há opção de <i>download</i> na íntegra?</p> <p>b) Há informações sobre retificações nos editais, se for o caso?</p> <p>c) Estas também estão disponíveis para <i>download</i>?</p>	O edital, sendo um dos principais documentos de um processo de licitação, deve estar amplamente disponível, a fim de assegurar a transparência deste processo.
05	2	<p>Permite o envio de recursos pelo portal?</p> <p>a) Apresenta os recursos enviados por outros fornecedores para a mesma licitação?</p>	O envio de recurso ou intenção de recurso resguarda o direito do licitante e, dessa forma, colabora para a segurança jurídica da transação.
06	1	Apresenta um <i>e-mail</i> específico da área de compras com o qual o fornecedor possa interagir ou sanar dúvidas?	A existência de um endereço de correio eletrônico associado à área de compras permite que o licitante/fornecedor seja atendido melhor e mais celeremente.

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
07	1	Apresenta uma seção de perguntas e respostas mais comuns (FAQ) específica?	Esta seção poupa tempo do licitante/fornecedor e recursos da administração pública.
<b>Total</b>	<b>15</b>		

Fonte: dados da pesquisa.

#### QUADRO 4

Itens de avaliação de governança sob a ótica do relacionamento/integração com outros órgãos

Itens de avaliação			Justificativa
No.	Valor Máx.	Descrição	
01	1	Ensino a distância para capacitação de pregoeiros.	Reduz custos na formação dos pregoeiros.
02	1	Manual para pregoeiros?	Permite sanar dúvidas do pregoeiro.
03	1	Apresenta seção de perguntas e respostas (FAQ) específica para pregoeiros?	Idem anterior.
04	1	Apresenta planilhas com a composição dos custos dos serviços mais comuns disponíveis para outros órgãos?	Facilita a elaboração de editais e o cálculo de preços de referência.
05	2	Apresenta padrões de editais utilizados pelo órgão? a) Disponíveis para <i>download</i> em formato não proprietário?	Facilita a elaboração de editais para outros órgãos da administração pública.
06	2	Utiliza o sistema de cadastro de fornecedores do Executivo Federal (SICAF)? a) A integração é <i>on-line</i> ?	O SICAF tem a maior base de fornecedores para órgãos públicos do país, com cerca de 180.000 registros. Aumentando-se o número de fornecedores potenciais, aumenta-se a concorrência, além de aproveitar o trabalho realizado.
07	2	Utiliza o sistema integrado de informações financeiras da União (SIAFI) ou equivalente estadual? a) A integração é <i>on-line</i> ?	Aumenta a “segurança contábil” da transação.
<b>Total</b>	<b>10</b>		

Fonte: dados da pesquisa.

## 5 BREVE DESCRIÇÃO DOS PORTAIS AVALIADOS

As iniciativas de compras eletrônicas no âmbito estatal, objeto deste trabalho, envolvem experiências já consolidadas que serão descritas a seguir. Foram escolhidas iniciativas do poder executivo e do legislativo caracterizadas como Portal de Compras do Executivo Federal – Comprasnet, Portais de Compras do Estado de São Paulo – Pregão e Bolsa Eletrônica de Compras (BEC-SP), Portal de Compras do Estado de Minas Gerais – Licitanet e Portal de Compras da Câmara dos Deputados.

### 5.1 Portal de Compras do Executivo Federal - Comprasnet

O portal Comprasnet <<http://www.comprasnet.gov.br>> foi “lançado em 1997, para publicar eletronicamente avisos e editais de licitação (de todas as modalidades) e os resumos dos contratos assinados pela administração pública federal” (FERNANDES, 2001, p. 224). De lá para cá, o portal evoluiu bastante; conforme atesta a autora em outro trabalho, “no final de 2001, o site sofreu profunda transformação, tornando-se um efetivo portal de compras” (FERNANDES, 2004, p. 226). Juntamente com o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg) – que lhe dá suporte, o Comprasnet “tem hoje mais de 180 mil fornecedores cadastrados, com 1.500 novos cadastros por mês, em média” (FERNANDES, 2004, p. 226). Por estes números, fica patente a importância do portal. Ademais, devido aos recursos nele investidos, o mesmo deve (ou deveria) servir com referência aos demais.

### 5.2 Portal de Compras do Governo do Estado de São Paulo

O governo do Estado de São Paulo não mantém um único portal de compras. Porém, mantém dois portais que guardam uma certa integração: a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC-SP) e o Pregão.

#### - Bolsa Eletrônica de Preços (BEC-SP)

Instituída pelo Decreto (estadual) n. 45085, de 31 de julho de 2000, a Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC-SP) é um sistema de compras de bens de entrega imediata, por meio de cotações eletrônicas públicas – sistema de apuração do melhor preço de compra, em forma de leilão reverso, com fixação de preço de referência (tipo holandês).

A BEC-SP torna disponível, por meio do sítio eletrônico <<http://www.bec.sp.gov.br>>, as ofertas de compras das cerca de 1000 (mil) unidades compradoras do estado, recebe as ofertas de vendas dos fornecedores cadastrados pelo governo e faz, posteriormente, a apuração da melhor oferta enviada. A Bolsa opera com dispensa de licitação e com a modalidade convite, na forma “eletrônica” (dispensa eletrônica e convite eletrônico). Para maiores detalhes, vide São Paulo (2004) ou visite o próprio portal.

#### - Pregão

A outra iniciativa é o pregão presencial <<http://www.pregao.sp.gov.br>>, por meio do qual os representantes das empresas interessadas ficam presentes à sessão pública e formulam lances verbalmente, na presença dos demais concorrentes. O pregão está regulamentado, no nível estadual, pelo Decreto estadual n. 47297, de 2002, e resolução do Comitê Estadual de Gestão Pública (CGP) 10/2002. No nível federal está regulamentado pelas leis já citadas na seção 3. Maiores detalhes em São Paulo (2004) ou no próprio portal.

### **5.3 O Portal de Compras do Governo do Estado de Minas Gerais**

O portal de compras do Estado de Minas Gerais pode ser visitado em <http://www.compras.mg.gov.br>. O mesmo dá acesso a dois sistemas de compras: o Licitanet – <http://www.licitanet.mg.gov.br> – que apoia as licitações na modalidade pregão – e a Cotação Eletrônica de Preços <https://www.sistemas.mg.gov.br/cotacao/index.jsp>. Como ambos funcionam de forma semelhante aos sistemas de compras do Estado de São Paulo (vide alínea b), não serão detalhados aqui.

### **5.4 Portal Eletrônico de Compras da Câmara dos Deputados**

O endereço do portal é <http://www.compras.camara.gov.br>. A primeira versão foi lançada em meados de 2003, segundo informações obtidas verbalmente junto ao Centro de Informática. O mesmo traz a possibilidade do cadastramento *on-line* de licitantes e dispensa eletrônica, bem como algumas informações sobre outras licitações. O pregão eletrônico, ainda segundo o Centro de Informática, está em fase de testes e deverá ser inaugurado em breve. A legislação específica utilizada pela Câmara é o Ato da Mesa 80, de 2000, regulamentação da Lei Federal 8666, de 1993, combinada com outras que tratam das modalidades mais recentes (vide seção 3).

## **6 AVALIAÇÃO DOS PORTAIS ELETRÔNICOS DE COMPRAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

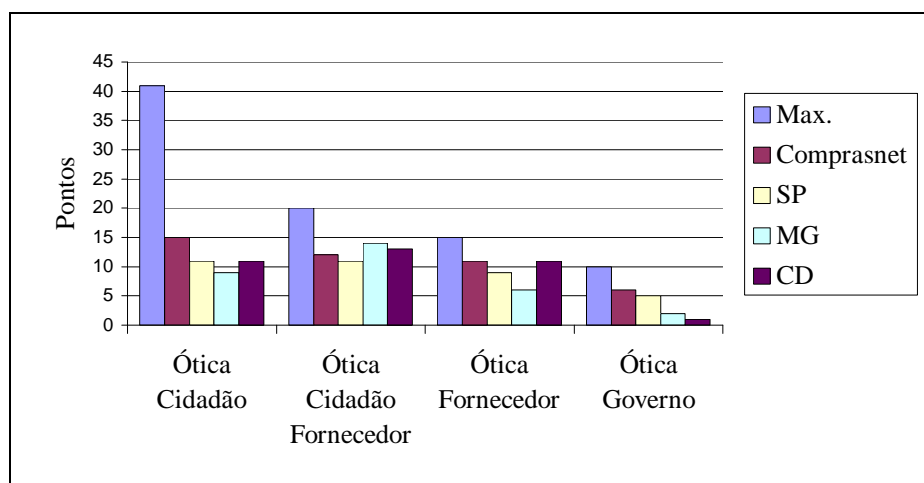
A síntese da avaliação dos portais eletrônicos de compras estudados segundo a metodologia descrita está representada em uma tabela (TAB. 1) com a síntese da avaliação e um gráfico (GRAF. 1). A tabela completa de resultados foi omitida por limitações de espaço, mas pode ser obtida junto aos autores.

**TABELA 1**

Resultado sintético da avaliação dos portais eletrônicos de compras da administração pública – Brasília, São Paulo e Minas Gerais – 2004

Dimensão de avaliação	Pontuação total		Pontuação atribuída na avaliação							
	Abs.	%	Executivo Federal		Governo de São Paulo		Governo de Minas Gerais		Câmara dos Deputados	
			Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>Cidadão</b>	41	100,00	15	36,59	11	26,83	9	21,95	11	26,83
<b>Cidadão e Fornecedor</b>	20	100,00	12	60,00	11	55,00	14	70,00	13	65,00
<b>Fornecedor</b>	15	100,00	11	73,33	9	60,00	6	40,00	11	73,33
<b>Governo</b>	10	100,00	6	60,00	5	50,00	2	20,00	1	10,00
<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>100,00</b>	<b>44</b>	<b>51,16</b>	<b>36</b>	<b>41,86</b>	<b>31</b>	<b>36,05</b>	<b>36</b>	<b>41,86</b>

Fonte: dados da pesquisa.



**GRÁFICO 1** - Resultado da avaliação dos portais eletrônicos de compras da administração pública

Fonte: Dados da pesquisa.

- Legenda:**
- Max.** Número máximo de pontos na dimensão avaliada
  - Comprasnet** Portal de Compras do Executivo Federal
  - SP** Portais de Compras do Estado de São Paulo (Licitanet e BEC)
  - MG** Portal de Compras do Estado de Minas Gerais
  - CD** Portal de Compras da Câmara dos Deputados



## 7 CONCLUSÕES, REFLEXÕES E PERSPECTIVAS

Considerando-se as dimensões de análise utilizadas, os portais avaliados obtiveram um desempenho insatisfatório. O portal melhor avaliado foi o Comprasnet, com cerca de 51% dos pontos possíveis.

Entretanto, ressalta-se que, caso fosse avaliada somente a dimensão G2B, o resultado poderia ser considerado satisfatório. Nesse caso, o Comprasnet e o portal de compras da Câmara dos Deputados obtiveram cerca de 73% dos pontos possíveis. Também no caso dos itens de avaliação comuns ao relacionamento com o fornecedor e com o cidadão o desempenho é razoável, indo de 55% no caso dos portais do Estado de São Paulo até 70% no caso do Estado de Minas Gerais. Cumpre destacar que tais itens de avaliação comuns são relacionados, na sua maioria, a aspectos de “navegabilidade”, “usabilidade” e similares (vide quadro 4.2). Há uma indicação, portanto, da evolução dos portais nestes aspectos, conquanto se possa ainda melhorar bastante.

Por outro lado, considerando-se somente a dimensão G2C *stricto sensu*, o resultado é aquém do desejado na perspectiva da governança eletrônica. Utilizando novamente o Comprasnet como termo de comparação por ser o melhor pontuado, verifica-se que este obteve aproximadamente 36% da pontuação distribuída.

Análise semelhante pode-se fazer em relação à dimensão G2G. Mais uma vez, o portal mais bem colocado (Comprasnet) somou 60% do total de pontos. Como afirma o relatório da Assessoria de Infraestrutura e Novos Investimentos da Federação das Indústrias do Estado do Rio Janeiro (Firjam) e Instituto Euvaldo Lodi (2002, p. 34):

...é preciso integrar as bases de dados dos diversos níveis de governo da seguinte forma: entre os órgãos do mesmo estado; entre os estados, seus municípios e a União; e entre as diversas unidades da Federação. Isso levará os portais governamentais para o último estágio de desenvolvimento (integrativo)...

Fernandes (2004, p. 233) também reconhece a importância da integração e da cooperação, ao dizer que “o caso brasileiro é emblemático sobre as dificuldades de estabelecer sistemas cooperativos entre níveis diferentes de governo e entre os diversos poderes da Federação”. Como exemplo, informações estatísticas agregadas (por meio de *data warehousing* e consultas OLAP – *On-Line Analytical Processing*) e disponíveis nos portais (de preferência de forma dinâmica) seriam instrumentos valiosos para auditoria, controladoria (tribunais de contas, casas legislativas etc.) e para o *accountability*.

Em relação aos resultados, a partir da análise realizada com os itens de avaliação propostos, sugere-se que a dimensão G2B tem sido razoavelmente bem trabalhada nos portais públicos de compras, ao passo que as dimensões G2C e G2G carecem de mais atenção por parte dos governos e da administração pública.

Pode-se arguir sobre os critérios utilizados ou sobre sua valoração, mas o fato é que os mesmos são úteis no sentido de avaliar a transparência dos portais, não somente para o cidadão “comum”, como também para a mídia, organizações não governamentais e a sociedade em geral. Naturalmente o presente trabalho configura-se em uma avaliação preliminar. Porém serve, ao menos, como uma indicação de que a dimensão G2C dos portais públicos de compras ainda pode evoluir bastante. Portanto, trata-se de um campo de estudo ainda carente de pesquisas e potencialmente rico em perspectivas na evolução da administração pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

ASSESSORIA DE INFRAESTRUTURA E NOVOS INVESTIMENTOS DA FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO JANEIRO; INSTITUTO EUVALDO LODI.

*Desburocratização eletrônica nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.firjam.org.br>>. Acesso em: 2 jun. 2004.

BARBOZA, Elza Maria Ferraz; NUNES, Eny Marcelino de Almeida; SENA, Nathália Kneipp. *Web sites governamentais, uma esplanada à parte*. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 29, n. 1, p. 118-125, jan./abr. 2000.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Governo. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. *2 Anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br>>. Acesso em: 29 maio 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Despesas de custeio e licitações - governo federal: período 1995/2002*. Brasília, 2002, 96 p. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br>>. Acesso em: 29 maio 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *SIASG/Comprasnet: A tecnologia da informação na gestão das compras governamentais na administração pública federal brasileira*. Brasília, 2002. Disponível em: <[http://federativo.bndes.gov.br/destaques/egov/egov\\_estudos.htm](http://federativo.bndes.gov.br/destaques/egov/egov_estudos.htm)>. Acesso em: 29 maio 2004.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

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

CUNHA, Maria Alexandra; SCALET, Danilo. O projeto e-Paraná: governo eletrônico do Paraná. In: CHAHIN, Ali *et al.* (Org.). *E-gov.Br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

FERNANDES, Andréa. E-Governo no Brasil. Estudo da Secretaria para Assuntos Fiscais do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (SF/BNDES). In: SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA FISCAL, 13., 2001, Santiago. *Anais...* Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 3 jun. 2004.

FERNANDES, Andréa. Negócios eletrônicos e compras públicas: a experiência brasileira de G2B. In: CHAHIN, Ali *et al.* (Org.). *E-gov.Br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Impactos dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública: o caso do Siasg/Comprasnet. In: CHAHIN, Ali *et al.* (Org.). *E-gov.Br: a próxima revolução brasileira*. São Paulo: Prentice-Hall, 2004.

FREY, Klaus. Governança eletrônica: experiências de cidades europeias e lições para os países em desenvolvimento. In: EISENBERG, José; CEPIK, Marco (Org.). **Internet e política: teoria e prática da democracia eletrônica**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

JARDIM, José M. Capacidade governativa, informação e governo eletrônico. *DataGramaZero: Revista de Ciência da Informação*, v. 1, n. 5, out. 2000. Disponível em: <<http://www.dgz.org.br/out00/Art01.htm>>. Acesso em: 3 jun. 2004.

MELLO, Sheyla Abreu de Brito; COHEN, Fabíola B. R. Farage; OLIVEIRA, Paula Patrícia de. *Avaliação de capital intelectual das páginas web das assembleias legislativas brasileiras*. 2003. Monografia (especialização). Belo Horizonte: Instituto de Educação Continuada da Assembleia Legislativa de Minas Gerais/Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2003. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 8 jun. 2004.

PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY. *Roadmap for E-Government in the Developing World: 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves*. Los Angeles, 2002. Disponível em: <<http://www.pacificcouncil.org/pdfs/egov.paper.f.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2004.

PINTO, Solon Lemos. A aplicação da tecnologia da informação às compras governamentais na administração federal. *Informática Pública*, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 121-133, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.ip.pbh.gov.br/revista0202/ip0202lemospinto.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2004.

SÃO PAULO. Secretaria Estratégica de Informação. Disponível em: <<http://www.sei.sp.gov.br/portalsei/portal.nsf/V03.02/sinopseaplicativos?OpenDocument#pregao>>. Acesso em: 29 maio 2004.

VAZ, José Carlos. *Administração pública e governança eletrônica: possibilidades e desafios para a tecnologia da informação (transparências)*. São Paulo: Instituto Pólis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/download/arquivos/ap-governanca-eletr.ppt>>. Acesso em: 29 maio 2004.