

Transparência nas compras governamentais: avaliação de portais dos institutos federais de educação ciência e tecnologia

O objetivo desta pesquisa é avaliar o nível de transparência sobre compras públicas nos portais de Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia. Para tanto, realizou-se análise dos portais dos 38 institutos que compõe a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica verificando os seguintes indicadores, identificados a partir da análise da literatura: Disponibilização dos editais; Relação dos participantes; Informações sobre os contratos firmados; Informações específicas aos fornecedores; Glossário; Legislação sobre compras governamentais; Contato para esclarecimentos; Consulta On-line e Atualização. Os indicadores foram classificados em obrigatórios e voluntários. Os dados foram coletados em outubro de 2017. De forma geral, considerando o resultado total do modelo estabelecido, o nível de transparência na disponibilização de informações sobre compras governamentais nos sites eletrônicos dos institutos federais é predominantemente fraco (50% - 19 institutos), seguido de transparência muito fraca (26,32% - 10 institutos), transparência moderada (18,42% - 7 institutos) e, por fim, transparência avançada (2,63% - 1 instituto) e transparência significativa (2,63% - 1 instituto). Os institutos com transparência fraca somados aos com transparência muito fraca somam 76,32% do total, resultado significativo e alarmante. Apenas os indicadores de 'disponibilização do edital' e 'consulta on-line', ambos obrigatórios, tiveram resultados positivos na maior parte das Instituições. Os indicadores obrigatórios tiveram resultados superiores aos voluntários. Entretanto, a observação de iniciativas nos indicadores voluntários reflete um movimento inicial de reconhecimento da importância destes instrumentos. A intensa expansão dos Institutos desde sua criação, em 2008, pode ter contribuído para o resultado desta pesquisa. Ademais, destacamos a dificuldade das instituições em implementar as práticas de transparência, uma vez que os sistemas utilizados, em sua maioria, não são integrados e a disponibilização dos documentos tem que ser realizada toda de forma manual. Apesar de suas limitações, esta pesquisa contribui com os estudos sobre transparência em compras governamentais uma vez que buscou aprimorar a questão da identificação dos critérios, apresentando critérios de evidência voluntária e verificação de ferramentas de apoio ao usuário, e gerenciamento dos mesmos, ao apresentar propostas de aprimoramento de cunho prático, evidenciando a realidade dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

Palavras-chave: Transparência; Compras Governamentais; Instituições Públicas Federais de Ensino Superior.

Transparency in government purchases: evaluation of portals of federal institutes of education science and technology

The objective of this research is to evaluate the level of transparency on public purchases in the portals of Federal Institutes of Education Science and Technology. For this purpose, the portals of the 38 institutes that compose the Federal Network of Professional, Scientific and Technological Education were analyzed, verifying the following indicators, identified from the literature analysis: Availability of the edicts; List of participants; Information on signed contracts; Vendor specific information; Glossary; Legislation on government procurement; Contact for clarification; Online Consultation and Update. Indicators were classified as mandatory and voluntary. In general, considering the total result of the established model, the level of transparency in the availability of government procurement information on federal institutes' websites is predominantly weak (50% - 19 institutes), followed by (26.32% - 10 institutes), moderate transparency (18.42% - 7 institutes) and, finally, advanced transparency (2.63% - 1 institute) and significant transparency (2.63% 1 institute). The institutes with weak transparency added to those with very poor transparency amount to 76.32% of the total, a significant and alarming result. Only the 'availability of the edicts' and 'on-line consultation' indicators, both mandatory, have had positive results in most institutions. The mandatory indicators have outperformed volunteers. However, the observation of initiatives in voluntary indicators reflects an initial movement of recognition of the importance of these instruments. The intense expansion of the Institutes since its inception in 2008 may have contributed to the outcome of this research. In addition, we highlight the difficulty of institutions to implement transparency practices, since the systems used, for the most part, are not integrated and the documents must be made available manually. In spite of its limitations, this research contributes to the studies on transparency in government procurement, since it sought to improve the identification of the criteria, presenting criteria of voluntary disclosure and verification of user support tools, and management of the same, when presenting proposals of improvement of a practical nature, evidencing the reality of the Federal Institutes of Education Science and Technology.

Keywords: Transparency; Government Procurement; Federal Public Institutions of Higher Education.

Topic: **Gestão Pública**

Received: **11/01/2019**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Approved: **21/04/2019**

Nauana Gaivota Silveira

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/7886275026711471>

nauanagaivota@gmail.com

Fabricia Silva da Rosa 

Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/5460513027485956>

<http://orcid.org/0000-0003-4212-1065>

fabriciasrosa@hotmail.com



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2018.001.0004

Referencing this:

SILVEIRA, N. G.; ROSA, F. S.. Transparência nas compras governamentais: avaliação de portais dos institutos federais de educação ciência e tecnologia. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.9, n.1, p.46-65, 2018. DOI:

<http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2018.001.0004>

INTRODUÇÃO

A transparência dos atos públicos vem ganhando destaque, figurando-se como tema constante nas discussões políticas, no ambiente acadêmico e nos meios sociais. A legislação acompanha a demanda da sociedade por maior acesso às informações e possibilidades de participação nos atos públicos, trazendo esta questão de forma cada vez mais rigorosa. Ainda que haja diversos meios para que a publicidade dos atos públicos se concretize, com a Revolução da Internet nos anos de 1990 e os avanços tecnológicos subsequentes, a discussão sobre transparência governamental é direcionada para a internet, contexto no qual esse trabalho se desenvolve.

Os sítios eletrônicos assumiram papel central na transparência pública, de forma a instrumentalizar o controle social, diante de seu ampla abrangência e fácil acesso. “São ferramentas importantes na promoção da transparência nacional, diminuindo as barreiras existentes entre a informação e o cidadão” (FIGUEIREDO et al., 2013). O poder público vem investindo na construção de portais eletrônicos, entre eles, os portais de compras. Evidencia-se, portanto, a relevância dos sítios eletrônicos para a disseminação das informações e atendimento da legislação.

A área de compras, por envolver grandes vultos de recursos públicos, tem forte dever da prestação de contas a sociedade. Stevens (2005) destaca que “existem inúmeras formas de corrupção e locais para isso, contudo, de longe o mais potente continua a ser a aquisição”. Burton (2005) acrescenta a falta de transparência nos contratos públicos como um dos principais riscos à integridade do processo de aquisição. Diante desta vulnerabilidade, a área de compras públicas merece um lugar de relevância em análises de transparência, uma vez que tem interação com diversos atores da sociedade e movimentam volumes significativos de recursos.

Ainda que haja a previsão na legislação e tecnologia disponível, muitas vezes há deficiências na disponibilização das informações (RIBEIRO, 2009; VIANA et al., 2013). Com relação a análise do conteúdo disponibilizado, Bairral et al. (2015) identificaram baixo nível de transparência nos relatórios de gestão, deficiências na divulgação obrigatória e pouca aderência a evidenciação voluntária, demonstrando que a legislação vigente não está sendo cumprida em sua totalidade. Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia estão inseridos neste contexto, sendo instituições federais vinculadas ao Ministério da Educação e que nos últimos anos viveram intensa fase de expansão e consequente ampliação do seu orçamento e volume de compras.

Diante da importância da transparência, evidencia-se a necessidade de avaliar o nível de transparência governamental e fomentar uma melhoria contínua dessa transparência. Neste contexto, a avaliação do conteúdo disponibilizado nos portais é relevante e motiva esta pesquisa, que estabelece como questão de pesquisa: **Qual o nível de transparência na disponibilização de informações sobre compras governamentais nos sítios eletrônicos dos institutos federais?**

Com o intuito de responder a questão proposta, o objetivo da pesquisa é avaliar o nível de transparência sobre compras governamentais nos portais dos institutos federais de educação ciência e

tecnologia. Esta pesquisa justifica-se, pois, contribui para o aprimoramento do conhecimento sobre a transparência em compras governamentais em instituições federais. Identifica aspectos relevantes da transparência em compras públicas e desenvolve um modelo para avaliação trazendo aspectos que superam as exigências legais, permitindo identificar itens de evidencição voluntária e mecanismos que propiciam um maior entendimento pelo cidadão do conteúdo disponibilizado, contribuindo, desta forma, com o aspecto metodológico. Além disso, interage com as instituições objeto de estudo de forma a confirmar o funcionamento da ferramenta de comunicação.

O estudo apresenta algumas limitações. A pesquisa foi realizada nos links referente às compras dos Institutos Federais, desta forma, reflete a realidade deste grupo de instituições, considerando as informações disponibilizadas em seus portais em outubro 2017, sem possibilidades de inferências ou avaliação do desenvolvimento dos portais ao longo do tempo. Além disso, os resultados encontrados dependem do olhar do pesquisador e podem ter variações diante da capacidade do pesquisador em encontrar a informação nos portais. Ademais, identificou apenas a presença ou não dos dados, não sendo realizada análise da qualidade dos mesmos. Os indicadores concentram-se em transparência ativa, havendo apenas o indicador de consulta on-line referente a transparência passiva, não sendo esta, portanto, o foco desta pesquisa.

REVISÃO TEÓRICA

Transparência na administração pública

Transparência pode ser entendida como a produção e divulgação sistemática de informações (CULAU et al., 2006). Conforme destaca Alvarez (2013) a transparência é inerentemente ligada ao “direito de saber dos cidadãos, que exigem cada vez mais ser suficientemente informados e ter maior participação nas decisões que os afetam”. De acordo com Bairral et al. (2015), ela é “um elemento da comunicação entre cidadão e gestor público, um contrato social tácito em que, na perspectiva da clássica teoria da agência, o principal (cidadão) delega ao agente (gestor público) uma atividade de seu interesse e monitora sua realização”.

No Brasil, começou a ganhar destaque com o movimento da Nova Administração Pública, vivenciado nos anos 1980, mas conquistou força significativa com a reforma administrativa de 1995 (CHAVANTE, 2011). A Constituição Brasileira de 1988 traz em seu artigo 37 o Princípio da Publicidade, que pode ser entendido como: “dever conferido à Administração de manter a plena transparência de todos os seus comportamentos, bem como a obrigação de oferecer, desde que solicitadas, todas as informações que estejam armazenadas em seus bancos de dados” (NEVES et al., 2011).

Além da previsão constitucional, a transparência está presente em outros instrumentos legais, como a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 131/2009 - a Lei da Transparência e a Lei 12.527/2011 - a Lei de Acesso a Informação. Segundo Sales (2012), a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação consolidam o princípio da transparência e a utilização

das novas tecnologias como instrumentos para garantir o acesso às informações públicas e ampliar as possibilidades de controle social.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina destaca que “a mera divulgação sem tornar o conteúdo compreensível para a sociedade não é transparência, como também não o é a informação compreensível sem a necessária divulgação”. Nesta mesma linha, Inamine et al. (2012) complementam, destacando a necessidade de alguns termos, mais técnicos, serem acompanhados de uma breve explicação, pois o entendimento é necessário para qualquer consulta, além da importante disponibilização de manuais ou treinamento para operar funcionalidades e mecanismos do sistema. Este entendimento é reforçado por Gandía et al. (2008) e Loureiro et al. (2008), que reforçam dizendo que “iniciativa importante quanto a isso é a presença de glossários com a descrição dos termos técnicos empregados, existentes em alguns portais”. Está presente, portanto, a preocupação com o efetivo entendimento e utilização das informações publicitadas. Neste cenário, as tecnologias de comunicação caracterizam-se como instrumentos facilitadores de prestação de contas, trazendo maior transparência, pois proporcionam facilidade de acesso aos dados e informações. “O governo eletrônico é uma realidade na Administração Pública [...], sustentado pela legislação vigente e a disseminação das tecnologias na Administração Pública” (RIBEIRO, 2009).

Malaret (2016) destaca que o aumento de publicidade tem como objeto expandir as possibilidades de controle, mas também é necessário estender o direito de contestar as decisões pertinentes. Neste mesmo sentido, Akutsu et al. (2002) também trazem a importância das ferramentas com possibilidades de participação popular via internet na gestão do ente, onde a esfera governamental se coloca de forma transparente em relação à sociedade, mas também admite a possibilidade de diálogo (e-mail, telefone, fax, solicitação de sugestões, ouvidoria).

Neste contexto, reforça-se a relevância dos sítios eletrônicos para a disseminação das informações e atendimento da legislação (MARTINS et al., 2015). Tres et al. (2016) reafirmam a importância desta ferramenta, destacando que “os sítios de internet são ferramentas utilizadas para garantir a boa e correta aplicação dos recursos públicos”. No entanto, estudos realizados em sítios eletrônicos brasileiros (RIBEIRO, 2009; VIANA et al., 2013) indicam que há insuficiência com o grau de transparência, apresentando limitações na transparência das contas públicas, páginas na internet com erros e informações incorretas, incompletas e desatualizadas.

Buscando reduzir os prejuízos decorrentes de divulgação deficiente nos portais, a análise do conteúdo se tornou objeto de estudo, procurando avaliar o cumprimento das exigências legais de divulgação, assim como iniciativas de divulgação voluntária nos sites institucionais. Diversos índices e modelos foram estabelecidos onde, dentre outras, as informações referentes a compras mostram-se relevantes, uma vez que a regulamentação e o controle das contratações públicas constituem uma questão crucial para a aplicação de práticas de transparência (AYHAN et al., 2015).

Todos os órgãos da Administração Pública Federal são obrigados a divulgar em seu portais informação sobre a execução orçamentária das despesas, as licitações realizadas e contratos assinados, entre outros. Neste sentido a presente pesquisa, foca seu olhar nas compras governamentais para compreender o

grau de transparência de instituições públicas. O interesse neste item dá-se pelo fato que as Compras Governamentais são o meio pelo qual o setor público adquire os bens e serviços necessários ao seu funcionamento, e portanto, podem revelar um elemento importante da gestão fiscal e patrimonial de entes públicos.

Compras governamentais

No Brasil, a Administração Pública, para contratar com terceiros, tem como prerrogativa a licitação pública, procedimento de cunho obrigatório, determinado no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei 8.666 de 1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos. Desta forma, o agente público não tem liberdade para escolher com quem celebra seus contratos, devendo seguir todos os preceitos legais, existentes para evitar fraudes e corrupção.

A Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 estabelece a publicidade como um princípio em seu artigo 3º, exigindo a disponibilização de informações de forma a permitir que qualquer cidadão possa acompanhar os seus procedimentos. Neste contexto, a tecnologia trouxe grandes oportunidades de aprimoramento da transparência, em especial na área de licitações. “Os processos de compras com ferramentas eletrônicas oferecem transparência, agilidade e ampliação do universo de potenciais fornecedores” (OLIVEIRA, 2006), pois possibilitam que a informação seja passível de verificação pela sociedade.

As compras eletrônicas na Administração Pública, normalmente, são realizadas por meios de portais na Internet voltados exclusivamente para esse fim. O governo federal brasileiro utiliza o sistema Comprasnet, disponível no endereço www.comprasnet.gov.br, para realização de suas contratações (ALVES et al., 2008). Niebuhr (2005) destaca que “a tecnologia da informação é o traço mais marcante da pós-modernidade, que, já com bastante atraso, bate à porta da licitação pública. A principal função da tecnologia da informação é encurtar as distâncias, aproximar as pessoas, facilitando a interação do conhecimento e das informações”. Adicionalmente Azmi et al. (2015) destacam que a redução das interações humanas no processo o torna menos vulnerável à fraude e à corrupção.

Motta (2006) destaca que a doutrina e a jurisprudência estabelecidas com a aplicação da Lei 8.666/93 têm possibilitado um amplo exercício do controle democrático por parte dos licitantes e da própria sociedade. Apesar destes avanços, ainda há diversas irregularidades nos processos de aquisição, sendo então necessárias práticas de aquisição transparentes e responsáveis para prevenir a fraude e a corrupção e promover a integridade (AZMI et al., 2015). A incidência destas irregularidades é fomentada pela grande exposição deste processo a conflitos de interesses, favoritismo e estreita interação entre as autoridades públicas e empresários, com amplas margens de discricionariedade e elevado volume de recursos financeiros envolvidos (MARTÍNEZ, 2016).

Notícias sobre irregularidades em licitações são encontradas em sítios de órgão públicos, como o da Controladoria-Geral da União e do Ministério Público Federal, entre outros. Dias (2010) alega que a Lei das Licitações “não é suficientemente transparente, deixando espaço para a corrupção durante procedimentos licitatórios. [...] Alega ainda que somente o controle social pode fiscalizar para coibir desvios e abusos, já que

qualquer cidadão pode denunciar”. Desta forma, fica reforçada a importância dos sítios eletrônicos para o exercício do controle social.

Reconhecendo que a transparência sobre as compras governamentais é importante para a gestão fiscal e patrimonial de entes públicos, além contribuir para o exercício do controle social, considera-se fundamental avaliar o nível de transparência dessas compras públicas, sendo assim, a presente pesquisa assume a postura que é necessário avaliá-la e que os indicadores de transparência podem ser um importante instrumento para esta avaliação, conforme explicitado a seguir.

Indicadores de transparência em compras governamentais

Ainda que a utilização de portais governamentais seja uma prática comum e desejável, não há modelo padronizado para a apresentação das informações, o que requer diferentes métricas para avaliar a qualidade destes (GANDÍA et al., 2008). Neste cenário, surgiram um conjunto de relatórios e avaliações do nível de transparência das instituições públicas buscando promover e fomentar o aumento da informação fornecida a sociedade, trazendo a melhoria contínua no nível de abertura de informação (ALVAREZ, 2013).

Apesar de não haver um modelo consolidado com indicadores de transparência em compras públicas, diversos estudos estabeleceram modelos próprios. O Quadro 1 sintetiza os modelos apresentados, trazendo os indicadores utilizados em cada um deles, destaca-se que, apesar das compras públicas estarem presentes na avaliação da transparência, não há indicadores padronizados, nem um consenso sobre representatividade desta área em relação ao total do modelo. Esta grande variabilidade dificulta análises comparativas entre os estudos e índices, prejudicando uma visão mais ampla da situação atual dos portais.

São predominantes nos modelos a disponibilização dos editais e dos contratos firmados. Estas informações têm sua divulgação obrigatória estabelecida na Lei de Acesso à Informação e na Lei das Licitações. Portanto, a convergência dos modelos está nos itens de divulgação obrigatória. Já os indicadores relacionados a divulgação voluntária têm maior variação. Apesar da não obrigatoriedade de divulgação, são itens que agregam valor aos usuários e possibilitam maior transparência dos processos em andamento. Ferramentas como glossários, legislação e orientações também devem ser considerados diante do seu potencial em ampliar o efetivo entendimento das informações disponibilizadas.

Outra questão relevante é a apresentação de diagnósticos descritivos limitados a indicação da situação atual, sem propostas de aperfeiçoamento, que acaba por reduzir o impacto destes estudos para a sociedade. Apresentação de propostas de ações de aperfeiçoamento que permitam aos gestores públicos o aprimoramento do processo é uma oportunidade de melhoria que busca reflexo mais direto e célere da pesquisa na sociedade. Diante do cenário apresentado, decorre a proposta de pesquisa de construir um modelo que permita identificar os indicadores de transparência em compras públicas.

Quadro 1: Síntese dos Indicadores Apresentados para Análise da Transparência em Compras Pública

Indicadores	Autores	Dados não-financeiras sobre os insumos a serem adquiridos	Contratos	Aditivos Contratuais	Atas de Licitação	Dados estatísticos sobre cada modalidade	Portal Próprio de Compras	Sistema Próprio de Compras Eletrônicas	Editais	Informações de Licitações em Andamento	Informações/Orientações ao Fornecedor	Legislação	Informações para Contato	Glossário	Atualização	Dados Agregados	Relação dos Participantes	Recursos	Regulamentação Interna	Orientações sobre recuperação de senha	Porcentagem de orçamento/Contratação	
International Budget Partnership - 2006		X																				
Transparencia Internacional - 2008			X	X	X	X																
Ribeiro - 2009							X	X	X	X	X	X	X	X	X	X						
Associação Contas Aberta - 2012			X		X				X								X					
Alves - 2012			X		X				X	X		X						X	X	X		
Sales - 2012			X						X													
Cavalcanti, Damasceno e Souza - 2013			X						X	X			X									
Nunes - 2013			X	X					X								X					
Beghin e Zigoni - 2014			X						X													
Ministério Público Federal - 2015			X						X													
Amorim e Almada - 2016										X	X		X									
Lyrio - 2016			X	X					X								X					X
TOTAL		1	9	3	3	1	1	1	9	3	2	2	3	1	1	1	3	1	1	1	1	1

METODOLOGIA

O Quadro 2 sintetiza o enquadramento metodológico da pesquisa realizada, de acordo com diferentes indicadores apresentados.

Quadro 2: Enquadramento Metodológico.

Critério	Classificação	Autores de base
Lógica da Pesquisa	Dedutiva	Severino (2017); Prodanof e Freitas (2013)
Abordagem da Pesquisa	Qualitativa	Malhotra (1999); GRAY (2012)
Objetivo da Pesquisa	Descritiva	Richardson (1999); Collis e Hussey (2005)
Coleta de dados primários	Análise Documental	Gil (2008); Severino (2017)

As instituições objeto de estudo

Os Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia foram criados pela Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, vinculados ao Ministério da Educação como “instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica

nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas” (BRASIL, 2008).

Decorrentes da transformação de Escolas Técnicas, Escolas Agrotécnicas e Centro Federais de Educação Tecnológicas, os Institutos passaram por uma expansão intensa desde sua criação, ampliando sua estrutura em direção ao interior de todo o País, com aumento significativo de seu orçamento nos últimos anos. Atualmente, são 38 Institutos, que compõem a população deste estudo. Foram realizadas análises dos portais de todas as instituições da população (censo).

Modelo desenvolvido e procedimentos para coleta de dados

A elaboração do modelo de avaliação baseou-se os trabalhos de Loureiro et al. (2008), Ribeiro (2009), Alves (2012), Akutsu et al. (2012), Inamine et al. (2012), Sales (2012), Cavalcanti et al. (2013), Nunes (2013), Beghin et al. (2014), Amorim et al. (2016) e Lyrio (2016), assim como do modelo utilizado pelo Ministério Público Federal e Associação Contas Abertas.

Para fins deste estudo, estabeleceu-se os seguintes indicadores: Disponibilização dos editais; Relação dos participantes; Disponibilização dos contratos firmados; Informações específicas aos fornecedores; Glossário; Legislação sobre compras governamentais; Contato para esclarecimentos; Atualização e Consulta on-line, relacionados na Figura 1.

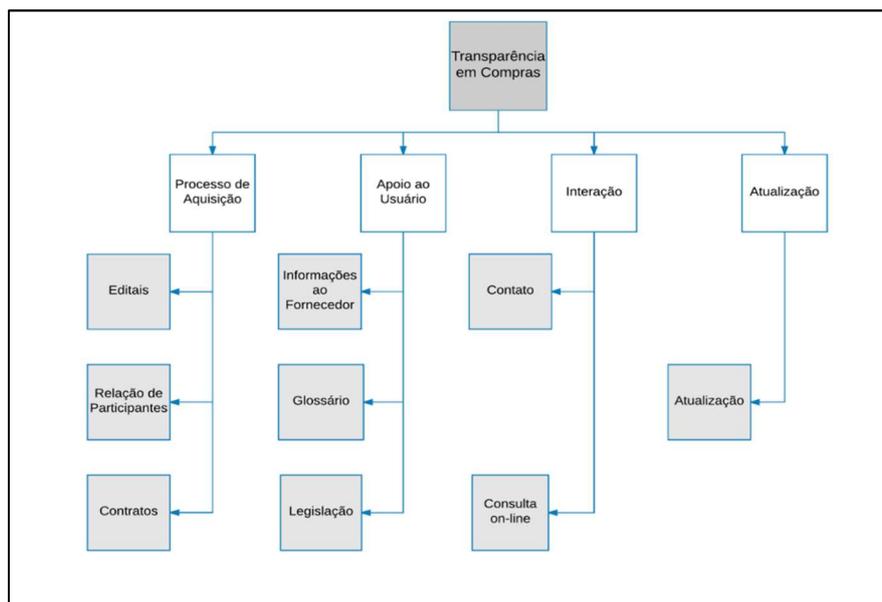


Figura 1: Estrutura do Modelo.

A maior parte dos indicadores é mensurado de forma dicotômica – Apresenta ou Não Apresenta. Os indicadores Contato para esclarecimento, Consulta on-line e Atualização têm sua mensuração de forma diferenciada, conforme disposto na sequência. Para que todos os indicadores possuam a mesma pontuação individual, foi estabelecida a pontuação máxima de 4 (quatro) e a mínima é 0 (zero) para cada indicador, considerando que o indicador que possui maior variabilidade de resposta tem 5 diferentes respostas possíveis.

Disponibilização dos editais avalia se os portais publicam os editais de forma integral no portal, não apenas o extrato ou informações mais relevantes. O mesmo entendimento é aplicado ao indicador disponibilização dos contratos firmados, onde é verificado o contrato na íntegra. O indicador de relação dos participantes busca a relação de quais proponentes participaram do processo de licitação com suas respectivas propostas.

O indicador informações específicas aos fornecedores avalia a disponibilidade de orientações de acesso e procedimento direcionados aos fornecedores. Glossário verifica a existência de descrição dos termos técnicos, favorecendo o entendimento do conteúdo pelo público em geral, enquanto legislação sobre compras governamentais busca a indicação ou transcrição das legislações e normas relacionadas ao processo de compra, externas ou internas, dentro do próprio portal. O indicador contato para esclarecimento verifica a quantidade de meios de contato disponibilizados entre: e-mail, telefone, endereço ou formulário eletrônico. O indicador terá cinco escalas, variando de não disponibiliza meios de contato até disponibiliza 4 meios de contato. Somente serão considerados se forem dados diretamente da área de compras.

A consulta on-line objetiva avaliar os mecanismos de contato entre o cidadão e os órgãos estudados, verificando a efetividade das respostas aos questionamentos levantados. A técnica utilizada é a usuário simulado, “amplamente utilizada em avaliações de transparência e considerada uma das formas mais efetivas de medir o cumprimento das leis de acesso à informação por órgãos públicos, pois permite a simulação da experiência do cidadão no processo burocrático de solicitação e obtenção de informações” (MICHENER et al., 2014). Foram encaminhadas consultas a cada órgão com o questionamento ‘Qual a atual empresa prestadora de serviço de limpeza na Reitoria? Onde pode ser obtido o contrato vigente?’ por meio da Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). A mensuração deste critério considerará se houve resposta ao questionamento e se o prazo de 20 dias estabelecido pela Lei de Acesso a Informação foi cumprido.

A atualização verifica a última atualização feita no portal, considerando a metodologia da Associação Contas Abertas que estabelece as seguintes categorias: online a 24 horas, de 2 a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e a partir de 60 dias. Considerando a característica da informação analisada, as duas primeiras categorias foram agrupadas, ficando, portanto: online a 7 dias, de 8 a 15 dias, de 16 a 30 dias, de 31 a 60 dias e a partir de 60 dias.

Para a atribuição dos pesos, adotou-se a metodologia adaptada de Amorim et al. (2016), classificando os indicadores em obrigatórios e desejáveis. Os obrigatórios são os com prerrogativa legal, indispensáveis no portal e, por sua natureza, têm peso inferior aos desejáveis (Peso 1). Os desejáveis, elencados a partir da literatura, são aspectos voluntários que favorecem a elevação do nível de transparência e, portanto, têm um peso superior aos obrigatórios (Peso 2). O Quadro 3 consolida os indicadores, embasamento teórico, formas de mensuração e classificação dos mesmos. A coleta de dados foi realizada por meio de análise do conteúdo disponível nos sítios eletrônicos das instituições objeto de estudo no período de outubro de 2017.

Quadro 3: Indicadores avaliados, embasamento teórico e forma de mensuração e integração

Cluster	Indicador	Autores	Mensuração	Classificação/Peso
Informações referentes ao Processo de Aquisição	Disponibilização dos editais	Ribeiro (2009); Alves (2012); Sales (2012); Cavalcanti et al. (2013); Nunes (2013); Contas Abertas (2014); Ministério Público Federal; Lyrio (2016);	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Obrigatório Lei 12.527 – Art. 8º - §1º Lei 8.666 – Art. 21 Peso 1
	Relação dos participantes	Nunes (2013); Contas Abertas (2014); Lyrio (2016)	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Voluntário Peso 1,5
	Disponibilização dos contratos firmados	Sales (2012); Cavalcanti et al.(2013); Nunes (2013); Beghin et al. (2014); Contas Abertas (2014); Ministério Público Federal; Lyrio (2016);	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Obrigatório Lei 12.527 – Art. 8º - §1º Lei 8.666 – Art. 61 Peso 1
Informações de Apoio ao Usuário	Informações específicas aos fornecedores	Ribeiro (2009)	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Voluntário Peso 1,5
	Glossário	Gandía e Archidona (2008); Loureiro et al. (2008); Inamine et al. (2012)	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Voluntário Peso 1,5
	Legislação sobre compras governamentais	Ribeiro (2009); Alves (2012)	0 - Não apresenta; 4 - Apresenta;	Voluntário Peso 1,5
Interação com o Usuário	Contato para esclarecimentos	Gandía et al. (2008; Loureiro, Teixeira et al. (2008); Sales (2012); Cavalcanti et al. (2013); Amorim et al. (2016)	0 - Sem formas de contato para esclarecimento; 1 - Disponibiliza 1 meios de contato 2 - Disponibiliza 2 meios de contato; 3 - Disponibiliza 3 meios de contato; 4 - Disponibiliza 4 meios de contato;	Obrigatório Lei 12.527 – Art. 8º - §2º Peso 1
	Consulta on-line	Inmetro (BRASIL, 2008); Ribeiro (2009); Akutsu et al. (2012); Sales (2012)	0 - Sem resposta; 2 – Com resposta após 20 dias; 4 - Com resposta até 20 dias;	Obrigatório Peso 1
Atualização	Atualização	Ribeiro (2009); Contas Abertas (2014); Amorim et al. (2016)	Metodologia Adaptada da Associação Contas Abertas: 0 - A partir de 60 dias; 1 - De 31 a 60 dias; 2 - De 16 a 30 dias; 3 - De 8 a 15 dias; 4 - Online a 7 dias.	Obrigatório Lei 12.527 – Art. 7º Peso 1

Desta forma, a pontuação máxima do modelo é de 44 pontos, compostos por 5 indicadores obrigatórios com pontuação total máxima 20 pontos (4 pontos de cada indicador com peso 1) e 4 indicadores desejáveis com pontuação total máxima de 24 pontos (4 pontos de cada indicador com peso 1,5), conforme demonstrado no Quadro 5. De acordo com a pontuação total obtida por cada instituição a transparência será classificada em avançada, significativa, moderada, fraca e muito fraca, conforme descrito no Quadro 6.

Quadro 5: Composição da Pontuação.

Classificação do Indicador	Quantidade de Indicadores (A)	Pontuação Máxima por Indicador (B)	Pontuação da Classe (C) = (A) X (B)	Peso (D)	Pontuação Total (C) X (D)
Obrigatório	5	4	20	1	20
Voluntário	4	4	16	1,5	24
Total	9				44

Quadro 6: Pontuação do Modelo.

Classificação	Pontuação Obtida em Relação ao Total do Modelo
Transparência Avançada	100% a 80%
Transparência Significativa	79,99% a 60%

Transparência Moderada	59,99% a 40%
Transparência Fraca	39,99% a 20%
Transparência Muito Fraca	Abaixo de 19,99%

Fonte: Adaptado de Amorim et al. (2016).

RESULTADOS

O modelo desenvolvido estabelece quatro clusters sendo eles: Informações referentes ao Processo de Aquisição, Informações de Apoio ao Usuário; Interação com o Usuário e Atualização. O primeiro cluster relaciona-se com as informações referentes ao processo de aquisição propriamente dito, verificando a transparência dos principais documentos envolvidos. Traz três indicadores: Disponibilização dos Editais (Obrigatório), Relação dos Participantes (Voluntário) e Disponibilização dos Contratos Firmados (Obrigatório).

A Disponibilização dos Editais, ou seja, a presença do edital na íntegra no portal, foi observada em 28 das 38 instituições (73,68%). Apesar de um percentual significativo, o edital é o documento básico da licitação e ainda está ausente em 10 das instituições (26,32%). Quanto a Relação dos Participantes, documento que lista os proponentes participantes no processo e os valores ofertados pelos mesmos, apenas 4 instituições (10,53%) disponibilizam a mesma em seu portal. Por fim, a Disponibilização dos Contratos Firmados, com o documento integral no portal e não sua mera citação, foi identificada em somente 12 portais (31,58%), apesar de obrigatória. Os dados relacionados a este cluster são demonstrados no Gráfico 1. Percebe-se uma maior presença dos elementos que tem previsão legal, entretanto, ainda reduzida, em especial quanto aos contratos firmados. A relação dos participantes tem o menor resultado do cluster, sendo bastante reduzida.

O segundo cluster, que tem por objeto informações de apoio ao usuário, buscando avaliar ferramentas que não tem relação com um processo de aquisição específico, mas com o entendimento do funcionamento do processo de forma ampla e do conteúdo disponibilizado, é composto também por três indicadores: Informações Específicas aos Fornecedores, Glossário e Legislação sobre Compras Governamentais. Este cluster tem apenas indicadores classificados como desejáveis, ou seja, os mesmos não são obrigatórios por lei mas agregam valor ao usuário e favorecem a transparência para instrumentalização do controle social, tendo em vista a necessidade do efetivo entendimento do conteúdo disponibilizado, muitas vezes em linguagem técnica e com difícil entendimento.

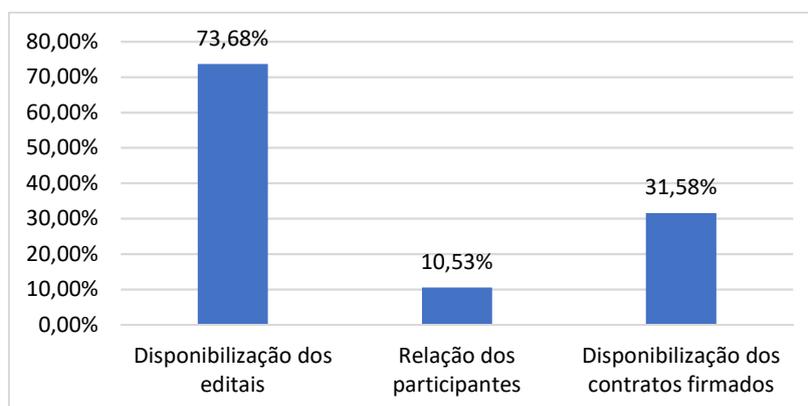


Gráfico 1: Informações Referentes ao Processo de Aquisição.

Informações específicas aos fornecedores, que se referem a conteúdo direcionado ao fornecedor, como orientações, manuais e instruções para acesso a informação, foram encontradas em 6 portais (15,79%). Em apenas 1 dos portais (2,63%) foi identificado glossário com definição dos termos específicos empregados na área de compras governamentais, já a legislação sobre compras, ou seja, a disponibilização de legislação e normas internas e externas relacionadas ao processo, foi disponibilizada em oito portais (21,05%). Ainda que identificados em menos de um quarto dos portais, a presença destes indicadores demonstra um movimento inicial de publicação de ferramentas de apoio ao usuário buscando um maior entendimento do conteúdo disponibilizado.

O terceiro cluster objetiva a análise de ferramentas de interação com o usuário, avaliando as possibilidades de contato e a resposta de mecanismos de consulta on-line e possui dois indicadores: Contato para Esclarecimento e Consulta On-Line, sendo ambos obrigatórios. Dos 38 portais, 32 deles não apresentam meios de contato para esclarecimentos com a área de compras (84,21%), 3 apresentam 1 meio de contato, seja ele e-mail, telefone, endereço ou formulário eletrônico (7,89%). Apenas 1 instituição apresentou 2 meios de contato (2,63%) e 2 apresentaram 3 meios de contato (5,26%). Nenhuma delas disponibilizou 4 meios de contato.

Já quanto a consulta on-line realizada por meio da ferramenta de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), ferramenta que possibilita que qualquer pessoa envie pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Executivo Federal, 32 instituições (84,21%) responderam ao questionamento realizado dentro do prazo legal (20 dias). Apenas 3 das instituições (7,89%) responderam fora do prazo previsto ou de forma incompleta e outras 3 (7,89%) não responderam a solicitação de informação.

O quarto e último cluster, Atualização, que verifica quando foi realizada a última atualização no portal têm apenas um indicador: Atualização. Este indicador é obrigatório e 11 dos 38 Institutos (28,95%) apresentaram a última atualização do conteúdo em até 07 dias da data da consulta. Já 5 Institutos (13,16%) apresentaram a última atualização entre 8 e 15 dias, 3 deles (7,89%) entre 16 e 31 dias, 9 (23,68%) entre 31 e 60 dias e 10 (26,32%) com a última atualização há mais de 60 dias. Os dados estão demonstrados no Gráfico 2.

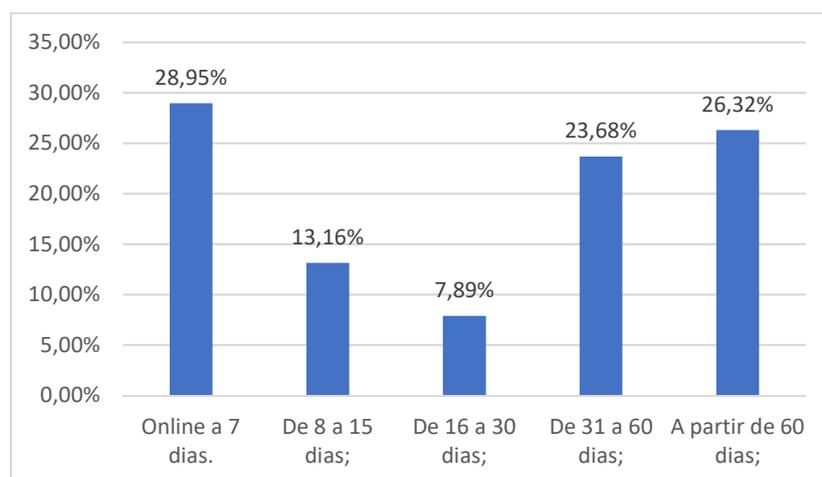


Gráfico 2: Atualização.

O indicador com maior resultado foi a consulta on-line que obteve resposta dentro do prazo legal em 32 instituições (84,21%), demonstrando que a ferramenta de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) foi implementada com sucesso, ampliando assim a transparência, ainda que de forma passiva. A disponibilização dos editais figura como o segundo indicador de maior desempenho, sendo observado em 28 instituições (73,68%) que, apesar do elevado resultado em comparação com os demais indicadores, ainda deve buscar melhorias, uma vez que o edital é um documento essencial em todo processo de compra governamental e deve ter ampla divulgação. O indicador com menor resultado foi o glossário, sendo encontrado em apenas 1 instituição (2,63%), seguido da Relação dos Participantes, presente em 4 instituições (10,53%). Ambos os indicadores são desejáveis, não sendo obrigatórios pela lei, apesar do incremento que trazem ao portal.

Em observação a pontuação total de cada instituição em relação a pontuação máxima do modelo, a Instituição que obteve maior pontuação foi o Instituto do Sudeste de Minas, que totalizou 36 pontos, que representam 81,82% do modelo, sendo a única considerada com transparência avançada. As menores pontuações ficaram com os Institutos do Amapá e Pará com apenas 2 pontos, que representam 4,55% do total. A relação de todos os Institutos e suas pontuações totais estão expostas na Tabela 1 na forma de um ranking.

Observa-se que apenas 12 instituições obtiveram pontuações oriundas de critérios voluntários, sendo, em geral, as com maior pontuação total. A pontuação máxima possível para os critérios voluntários era de 24 pontos, sendo a maior pontuação obtida de 18 pontos (75%) nos Institutos do Sudeste de Minas e Sertão Pernambucano. Já quanto aos critérios obrigatórios, a pontuação máxima era de 20 pontos, sendo alcançados 18 pontos (90%) no Instituto do Sudeste de Minas e 16 (80%) nos Institutos da Bahia, Roraima, Rio Grande do Sul, Maranhão e Santa Catarina.

Destaca-se que apenas 1 dos Institutos foi considerado com transparência avançada (2,63%), 1 com transparência significativa (2,63%), 7 com transparência moderada (18,42%), 19 com transparência fraca (50%) e 10 com transparência muito fraca (26,32%). Desta forma, os com transparência fraca somados aos com transparência muito fraca somam 76,32% do total. De forma geral, o resultado é negativo e demonstra a necessidade de ações de aprimoramento por parte dos gestores públicos para o atendimento das exigências legais e implementação de ferramentas desejáveis direcionadas ao maior entendimento do conteúdo disponibilizado.

Tabela 1: Ranking dos Institutos – Pontuação.

Posição	Instituto	Pontuação			Percentual	Transparência
		Obrigatórios	Voluntários	Total		
1	Sudeste de Minas	18	18	36	81,82%	Avançada
2	Sertão Pernambucano	13	18	31	70,45%	Significativa
3	Baiano	14	12	26	59,09%	Moderada
4	Paraná	11	12	23	52,27%	Moderada
5	Bahia	16	6	22	50,00%	Moderada
6	Ceará	10	12	22	50,00%	Moderada
7	Roraima	16	6	22	50,00%	Moderada
8	Rio Grande do Sul	16	6	22	50,00%	Moderada
9	Goiás	12	6	18	40,91%	Moderada
10	Maranhão	16	0	16	36,36%	Fraca
11	Santa Catarina	16	0	16	36,36%	Fraca

Posição	Instituto	Pontuação			Percentual	Transparência
		Obrigatórios	Voluntários	Total		
12	Amazonas	9	6	15	34,09%	Fraca
13	Rio Grande do Norte	8	6	14	31,82%	Fraca
14	Mato Grosso	13	0	13	29,55%	Fraca
15	Minas Gerais	13	0	13	29,55%	Fraca
16	Rio de Janeiro	13	0	13	29,55%	Fraca
17	Goiano	12	0	12	27,27%	Fraca
18	Sergipe	12	0	12	27,27%	Fraca
19	Sul de Minas	12	0	12	27,27%	Fraca
20	Farroupilha	12	0	12	27,27%	Fraca
21	Rondônia	5	6	11	25,00%	Fraca
22	Catarinense	11	0	11	25,00%	Fraca
23	Triângulo Mineiro	10	0	10	22,73%	Fraca
24	São Paulo	10	0	10	22,73%	Fraca
25	Paraíba	9	0	9	20,45%	Fraca
26	Tocantins	9	0	9	20,45%	Fraca
27	Espírito Santo	9	0	9	20,45%	Fraca
28	Sul-rio-grandense	9	0	9	20,45%	Fraca
29	Brasília	8	0	8	18,18%	Muito Fraca
30	Alagoas	8	0	8	18,18%	Muito Fraca
31	Piauí	5	0	5	11,36%	Muito Fraca
32	Mato Grosso do Sul	4	0	4	9,09%	Muito Fraca
33	Pernambucano	4	0	4	9,09%	Muito Fraca
34	Acre	4	0	4	9,09%	Muito Fraca
35	Norte de Minas	4	0	4	9,09%	Muito Fraca
36	Fluminense	4	0	4	9,09%	Muito Fraca
37	Amapá	2	0	2	4,55%	Muito Fraca
38	Pará	2	0	2	4,55%	Muito Fraca

Analisando os dados por região, mediante cálculo da média da pontuação obtida individualmente pelas instituições, a região com maior pontuação foi a região Sul, com 15,50 pontos (35,23%) seguida de forma muito próxima pela região Nordeste com 15,36 pontos (15,36%). Na sequência estão as regiões Sudeste com 12,33 pontos (28,03%) e Centro-Oeste com 11 pontos (25%). A região com a menor pontuação foi a região Norte com 9,29 pontos (21,10%). Todas as regiões estão na faixa de transparência Fraca – de 39,9 a 20%. Não foram observadas diferenças significativas entre as regiões geográficas, tendo-se uma realidade muito semelhante no país como um todo.

Propostas de aprimoramento

Apesar da atenção dedicada aos aspectos desejáveis neste trabalho como ferramentas que potencializam a transparência, os dados obtidos revelam ainda grandes deficiências nas questões com previsão legal. A ausência dos editais em 11 instituições e dos contratos firmados em 27 delas demonstra um problema de transparência referente aos documentos essenciais do processo de contratação. A primeira ação dos gestores públicos deveria ser garantir a disponibilização destes documentos em todos os portais. Esta ação é relativamente simples, uma vez que estes documentos já existem e todos os portais possuem espaço destinado aos mesmos, faltando apenas disponibilizá-los de forma sistemática.

Outra ação apontada como prioritária aos gestores públicos é a indicação de meios de contato direto com a área de compras da instituição, criando alternativas de canais de comunicação, tornando-a mais assertiva e célere. Para tanto, entendemos ser suficiente a disponibilização do endereço, telefone e e-mail da área. Esta ação exige um único momento de inserção de dados e atualizações apenas quando necessário

sendo, portanto, de implementação simples e rápida. Um fator crítico identificado é a atualização dos portais. Sugere-se o estabelecimento de rotina semanal de atualização do portal, além de um momento semestral para revisão das informações.

Apesar do resultado positivo da consulta on-line – 32 instituições responderam dentro do prazo, 3 após o prazo e apenas 3 não responderam ao questionamento realizado, sugerimos especial atenção ao atendimento das consultas realizadas por este canal. Ainda que seja uma forma de transparência passiva, o mesmo demonstra um alto potencial para instrumentalização do controle social. O sistema desenvolvido pelo governo federal apresenta uma interface amigável e de fácil utilização, com possibilidades de inclusão de anexos e recursos ou reclamações no mesmo ambiente.

Ainda que não obrigatória, a relação dos participantes de cada licitação também é um documento disponível gerado pelo sistema Comprasnet que poderia facilmente ser disponibilizado nos portais de forma a favorecer a transparência. Por fim, destacamos que os instrumentos de informações específicas aos fornecedores, glossário e disponibilização da legislação sobre compras governamental são de fácil implementação e não exigem grandes esforços. Apesar de alguns deles se resumirem a hiperlinks, como no caso da legislação, favorecem a utilização da informação pelos usuários. Diante da evidente necessidade de aprimoramento das informações sobre compras públicas disponibilizadas nos portais dos Institutos, sugere-se a designação de um servidor para realização desta atividade e o estabelecimento de rotinas e procedimentos que busquem garantir melhores resultados.

DISCUSSÃO

Frente aos trabalhos similares apresentados na seção 2.3, a presente pesquisa trouxe avanços nas questões relacionadas a identificação dos critérios, trazendo no seu modelo além de critérios de divulgação obrigatória, quatro critérios considerados desejáveis relacionados a divulgação voluntária e mecanismos de apoio ao usuário, representando 55% da pontuação total. Infelizmente, a presença destes itens nos portais ainda é muito reduzida, mas esta pesquisa conseguiu identificar iniciativas ao contemplar estas questões com destaque em seu modelo. No que diz respeito ao gerenciamento dos critérios, também houve aprimoramento, uma vez que foram realizadas propostas de aperfeiçoamento de cunho prático direcionada as instituições objeto de estudo. As questões relacionadas com mensuração e integração dos critérios não foram contempladas no modelo desenvolvido, sendo possibilidades de pesquisas futuras.

Os resultados desta pesquisa evidenciam um cenário de baixa transparência nos Institutos Federais, onde 29 das 38 instituições (76,32%) alcançaram níveis de transparência fraca ou muito fraca, de acordo com a classificação adotada. Tal constatação converge com o exposto por Ribeiro (2009), Viana et al. (2013) e Limberger et al. (2016). Viana et al. (2013) enfatiza que “estudos realizados em portais públicos brasileiros, apontaram que o grau de transparência, em sua maioria, apresentava-se insuficiente, principalmente pela falta de compreensibilidade e de ferramentas que facilitariam o controle social”.

Este cenário é reforçado pela análise dos indicadores de forma individual, uma vez que apenas os indicadores de ‘disponibilização do edital’ e ‘consulta on-line’, ambos obrigatórios, tiveram resultados

positivos na maior parte das Instituições. Estes indicadores são de extrema relevância no processo de aquisição uma vez que o edital é o documento base da licitação e estabelece todas as condições para participação no processo, trazendo datas, prazos, especificações técnicas, entre outras questões relevantes. Já a consulta on-line consolida-se como uma forma eficaz de interação da sociedade com o governo permitindo a consulta de forma ampla e sistematizada. A importância dos instrumentos de interação é destacada por Akutsu et al. (2002), Ferrer (2004), Loureiro et al. (2008), Ribeiro (2009), Neves et al. (2011), Bairral et al. (2015) e Malaret (2016). Entretanto, no universo de cinco indicadores obrigatórios, previstos na legislação, apenas dois apresentarem resultado significativo mostra deficiências nos portais destas instituições e alertam para a necessidade de atualização dos portais pelos gestores públicos.

Os indicadores obrigatórios com baixa frequência foram disponibilização dos contratos (31,58%), contato para esclarecimento (15,79%) e atualização (42,11% até 15 dias). A disponibilização dos contratos é o índice mais preocupante, uma vez que dá publicidade a contratação de fato, com todos os seus termos e condições. Mais uma vez, este é um documento disponível nas instituições sendo a sua divulgação apenas uma questão de rotina, mas de alta relevância para a sociedade. Apesar da não disponibilização de meios de contato diretos com a área de compras, há nos portais meios de contato com a instituição, que reduzem os prejuízos decorrentes da ausência desta informação.

Por fim, a atualização ainda apresenta resultados positivos em menos da metade dos institutos. Conforme destacado por Culau et al. (2006) a transparência é a divulgação sistemática de informações, portanto, não pode ocorrer de forma isolada, tornando a informação intempestiva. Kristiansen et al. (2008) e Lisboa et al. (2015) reforçam a questão da tempestividade e rapidez para efetividade da transparência. A Lei de Responsabilidade Fiscal assim como a Lei de Acesso a Informação estabelece a atualização de informações em tempo real. Desta forma, a atualização figura como fator crucial para a transparência e a instituição de rotinas de disponibilização dos documentos deve trazer impactos positivos e gradual melhora.

Ainda assim, os indicadores obrigatórios tiveram resultados superiores aos indicadores voluntários. Esta situação era esperada tendo em vista que estes têm como objeto ferramentas para facilitar o entendimento do conteúdo disponibilizado e informações adicionais sobre o processo de aquisição. Neste sentido, Ribeiro (2009) reforça que “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”. Apesar disso, uma vez que ainda não há o cumprimento integral das exigências legais, dificilmente o gestor voltará esforços para questões complementares, apesar da fácil implementação das ferramentas pesquisadas. Bairral et al. (2015) complementam destacando que o gestor precisa adquirir o desejo de informar, indo além das questões legais, de forma a propiciar um clima de confiança.

Entretanto, a observação de iniciativas nestes indicadores – relação dos participantes em quatro instituições (10,53%), informações específicas aos fornecedores em seis (15,79), glossário em uma (2,63%) e legislação sobre compras governamentais em oito (21,05%), reflete um movimento inicial de reconhecimento da importância destes instrumentos, que vai ao encontro do preconizado pela literatura,

em especial, pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, Loureiro et al. (2008) e Inamine et al. (2012) e Côrrea et al. (2011), que reforçam a importância da navegação simples e intuitiva, com conteúdo técnico acompanhado por texto introdutório e notas explicativas, linguagem clara e objetiva, além do glossário com a conceituação dos termos técnicos.

Percebe-se uma lacuna significativa entre o resultado esperado e o atual, evidenciando a necessidade de aprimoramento em todos os indicadores analisados, pois esta situação vai ao encontro com o identificado por Ribeiro (2009), Figueiredo et al. (2013), Viana et al. (2013) e Limberger et al. (2016). Figueiredo et al. (2013) afirmam que “o processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo. Diversas medidas precisam ser implantadas para o atingimento de melhorias neste cenário”.

O portal não deve se resumir a mero meio de divulgação dos editais de licitação aos fornecedores, sem qualquer informação sobre o andamento e a conclusão do processo. A situação atual da transparência referente a compras públicas não permite o acompanhamento dos procedimentos de todas as fases da licitação e monitoramento do desempenho da atividade contratual, preconizados pela Lei 8.666 de 1993 (LISBOA et al., 2015; MARTINEZ, 2016). O estabelecimento de rotinas para disponibilização no portal dos documentos já existentes na instituição permite um efetivo ganho de transparência de forma rápida e com baixos investimentos.

CONCLUSÕES

A transparência dos atos públicos vem ganhando destaque, figurando-se como tema constante nas discussões políticas, no ambiente acadêmico e nos meios sociais. Aliado a esta realidade, e com os avanços tecnológicos, os sítios eletrônicos assumiram papel central na transparência pública, de forma a instrumentalizar o controle social, diante de seu ampla abrangência e fácil acesso. Contudo, a padronização e a abrangência dos dados divulgados nos portais pode ser fatores determinantes no nível de transparência pública sobre itens relacionados aos atos administrativos e gerenciais de entes e entidades públicas, dentre elas destaca-se as compras públicas.

Diante deste cenário, esta pesquisa foi desenvolvida para responder a questão: Qual o nível de transparência na disponibilização de informações sobre compras governamentais nos sítios eletrônicos dos institutos federais? Para tanto, o objetivo da pesquisa foi avaliar o nível de transparência sobre compras governamentais nos portais dos institutos federais de educação ciência e tecnologia. A resposta ao problema de pesquisa ‘Qual o nível de transparência na disponibilização de informações sobre compras governamentais nos sítios eletrônicos dos institutos federais?’, considerando o modelo desenvolvido e a classificação adotada, é: De forma geral, o nível de transparência na disponibilização de informações sobre compras governamentais nos sítios eletrônicos dos institutos federais é predominantemente fraco (50% - 19 institutos), seguido de transparência muito fraca (26,32% - 10 institutos), transparência moderada (18,42% - 7 institutos) e, por fim, transparência avançada (2,63% - 1 instituto) e transparência significativa (2,63% - 1

instituto). Os institutos com transparência fraca somados aos com transparência muito fraca somam 76,32% do total, resultado significativo e alarmante.

A intensa expansão dos Institutos desde sua criação, em 2008, pode ter contribuído para o resultado desta pesquisa. Em sua fase de consolidação, após toda a expansão vivida, os gestores públicos devem voltar atenções para mapeamento de processos e identificação de procedimentos e rotinas necessários para uma melhor estruturação da instituição. Ademais, destacamos a dificuldade das instituições em implementar as práticas de transparência, uma vez que os sistemas utilizados, em sua maioria, não são integrados e a disponibilização dos documentos tem que ser realizada toda de forma manual. Angélico (2012) evidencia esta dificuldade, destacando que a Lei de Acesso a Informação “é demasiado ambiciosa e carece de certos instrumentos institucionais e legais para sua efetivação. Além disso, a sociedade civil parece desinformada a respeito do direito à informação, dificultando, ainda mais, a implementação”.

Apesar de suas limitações, esta pesquisa contribui com os estudos sobre transparência em compras governamentais uma vez que buscou aprimorar a questão da identificação dos critérios, apresentando critérios de evidenciação voluntária e verificação de ferramentas de apoio ao usuário, e gerenciamento dos mesmos, ao apresentar propostas de aprimoramento de cunho prático, evidenciando a realidade dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

Quanto a mensuração e a integração dos critérios, as oportunidades seguem a serem exploradas em estudos futuros. A mensuração dos critérios apresenta como oportunidade de melhoria o uso de escalas ordinais e cardinais, já que as variáveis dummy (binárias) não permitem a mensuração de valores intermediários, perdendo assim informações relevantes sobre o processo de aprimoramento da transparência que, muitas vezes, é gradual, onde pequenas alterações podem trazer resultados significativos.

Referente a integração, na maior parte dos estudos, os critérios são equitativos, sendo evidenciados a partir de tabelas para comparação de forma genérica, sem considerar a relevância e o impacto para transparência de cada um dos critérios mensurados. Como oportunidade de melhoria, destaca-se a utilização de função de valor para integrar os critérios a partir da produção acadêmica e decisores sobre o assunto de forma que o resultado do modelo evidencie a transparência de forma mais significativa. Também como oportunidade de pesquisa futura há a aplicação do modelo em outras instituições para que seja possível uma análise comparativa.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G.. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.36, n.5, 2002.

ALVAREZ, J. L.. El valor de la transparencia en las instituciones públicas y las empresas. **Revista de Contabilidad y Dirección**, v.16, 2013.

ALVES, L. C. O.; SILVA, A. S.; FONSECA, A. C. P. D.. Implicações da adoção do modelo de Merchant na avaliação do uso da TI para controle gerencial do serviço público -

análise do portal Comprasnet. **Contabilidade Vista & Revista**, v.19, n.1, p.83-108, 2008.

ALVES, M. V. C.. **Portais de governo: uma avaliação na Câmara dos Deputados**. 1 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

ANGÉLICO, F.. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramento à accountability democrática no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

- AMORIM, P. K.; ALMADA, M. P. E.. Transparência: proposta de modelo metodológico para a avaliação de portais de executivos nacionais. **Logos: Comunicação e Universidade**, v.23, n.2, p.54-67, 2016.
- AZMI, K.; RAHMAN, A.. E-Procurement: A Tool to Mitigate Public Procurement Fraud in Malaysia? **The Electronic Journal of e-Government**. v.13, n.2, p.150-160, 2015.
- BAIRRAL, M. A. C. B.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S.. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v.49, n.3, p.643-675, 2015.
- BEGHIN, N.; ZIGONI, C.. **Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Lei no 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: DOU, 2008.
- BURTON, R.. **Improving Integrity in Public Procurement: The Role of Transparency and Accountability**. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, FIGHTING CORRUPTION AND PROMOTING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT. Paris: OECD Publishing, 2005.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R.. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A.. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9. **Anais**. Ciudad de Guatemala, 2006.
- DIAS, F. B.. **Transparência em licitações públicas: percepção dos alunos do curso de administração da Universidade de Brasília**. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- FERRER, F.. **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, 2004.
- FIGUEIREDO, V. S.; SANTOS, W. J. L.. Transparência e Controle Social na Administração Pública. **Revista Temas da Administração Pública**, v.8, n.1, 2013.
- GANDÍA, J.; ARCHIDONA, M.. Determinants of web site information by Spanish city councils. **Online Information Review**, v.32, n.1, p. 35-57, 2008.
- GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRAY, D. E.. **Pesquisa no mundo real**. Tradução: Roberto Cataldo Costa, v. 2, p. 60-83, 2012.
- INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J.. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v.47, n.1, p.124-139, 2012.
- INMETRO. INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, NORMALIZAÇÃO E QUALIDADE INDUSTRIAL. **Relatório sobre análise em Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC Planos de Saúde**. Rio de Janeiro, 2007.
- KRISTIANSEN, S.; DWIYANTO, A.; PRAMUSINTO, A.; PUTRANTO, E. A.. Public Sector Reforms and Financial Transparency: Experiences from Indonesian Districts. **Contemporary Southeast Asia**, v.31, n.1, p.64-87, 2008.
- LIMBERGER, T.; TEIXEIRA, A. V.. Transparency mechanisms and management of public contracts in Brazil: three case studies on the Federal Public Administration. **Revista Quaestio Iuris**, v.9, p.959-979, 2016.
- LISBOA, K. S.; VACOVSKI, E.. Transparência nas Contratações Públicas: Um estudo com foco na seção de contratos do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. **Iusgentium**, v.11, n.6, p.142-157, 2015.
- LOUREIRO, M.; TEIXEIRA, M.; PRADO, O.. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. **Revista Organização & Sociedade**, v.15, n.47, p.107-119, 2008.
- LYRIO, M. V. L.. **Transparência da gestão pública em portais eletrônicos: uma análise no contexto do poder executivo dos governos sub-nacionais brasileiro e espanhol**. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.
- MALARET, E.. El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia, **Revista digital de Derecho Administrativo**, n.15, n.1, pp. 21-60.
- MALHOTRA, N. K.. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 1999.
- MARTÍNEZ, A. C.. Las compras abiertas y la prevención de la corrupción. **Gestión y análisis de políticas públicas**, n.15, p.7-22, 2016.
- MARTINS, L. K. S.; BECKER, D. E.. Análise do Índice de Transparência dos Municípios Catarinenses com População entre Cinquenta Mil e Cem Mil Habitantes. In: CONGRESSO UFSC DE CONTROLADORIA E FINANÇAS, 6. **Anais**. Florianópolis, 2015.
- MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R.. **Estado Brasileiro e Transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso a Informação**. Botafogo: FGV, 2014.
- MOTTA, C. P. C.. As Leis de Licitações e de Responsabilidade Fiscal em seus Aspectos de Transparência Controle e Fiscalização. **Revista Eletrônica Sobre Reforma do Estado**, Salvador, n.8, 2006.

NEVES, G. B.; LOYOLA, K.. **Vade Mecum Esquemático de Doutrina**. 2 ed. São Paulo: Rideel, 2011.

NIEBUHR, J. M.. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2 ed. Curitiba: Zênite, 2005.

NUNES, G. S. F.. **Avaliação da transparência pública à luz da legislação brasileira: um estudo nos municípios da Região Sul do Brasil**. Dissertação (Mestrado em contabilidade) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

OLIVEIRA, A. S.. Licitações em Governos Estaduais: Uma Avaliação de Desempenho do Estado do Mato Grosso do Sul, no período de 2002 a 2005. **Cadernos do Sep Adm**, n.3, 2006.

RIBEIRO, M. M.. Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas?. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2. **Anais**. Brasília 2009.

RICHARDSON, R. J.. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

SALES, T. S.. **Acesso à Informação, Controle Social das Finanças Públicas e Democracia: Análise dos Portais da**

Transparência dos Estados Brasileiros Antes e Após o Advento da Lei nº 12.527/2011. DPU, 2012.

SEVERINO, A. J.. **Metodologia do Trabalho Científico**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2017.

STEVENS, A. M.. Asian Development Bank: Action to Identify Risks in the Bidding Process to Prevent Corruption. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, FIGHTING CORRUPTION AND PROMOTING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT. **Anais**. Paris: OECD Publishing, 2005.

TRES, G. F.; FUGALLI, E. M.. Os Portais da Transparência: um estudo sobre as informações disponibilizadas pelos municípios do Corede Rio da Várzea. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v.22, n.47, p.331-351, 2016.

VIANA, C. C.; TAMER, C. M. V. S.; SOUZA, W. A. R.; LIMA, M. S.. Avaliação da Aderência aos Critérios Internacionais de Transparência para a Divulgação e Apresentação das Contas Públicas Municipais. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v.5, n.1, p.152-178, 2013.

A CBPC – Companhia Brasileira de Produção Científica (CNPJ: 11.221.422/0001-03) detém os direitos materiais desta publicação. Os direitos referem-se à publicação do trabalho em qualquer parte do mundo, incluindo os direitos às renovações, expansões e disseminações da contribuição, bem como outros direitos subsidiários. Todos os trabalhos publicados eletronicamente poderão posteriormente ser publicados em coletâneas impressas sob coordenação da **Sustenere Publishing**, da Companhia Brasileira de Produção Científica e seus parceiros autorizados. Os (as) autores (as) preservam os direitos autorais, mas não têm permissão para a publicação da contribuição em outro meio, impresso ou digital, em português ou em tradução.