

O uso de aplicativos como mecanismo de inovação, transparência e melhoria da gestão e do gasto público no Governo Federal brasileiro

Cristiano Rocha Heckert
Virgínia Bracarense Lopes

I. Reformas administrativas, tecnologia e inovação: um breve panorama de suas influências na gestão pública brasileira

Os Estados vêm lidando, cada vez mais, com cenários complexos, que lhes exigem conciliar restrições fiscais, crescente exigência da sociedade por melhores serviços públicos (seja em qualidade, seja em abrangência) e, por consequência, necessidade de maior performance e melhoria contínua do setor público (Curristine; Lonti; Joumard: 2007).

Inovação, transformação digital, experiência do usuário, foco em qualidade, economia processual, agilidade, transparência, decisões baseadas em dados, dentre outros, passam a ser qualificantes, ou mesmo premissas, para as políticas públicas em desenvolvimento e implementação. Esses termos, comuns no paradigma atual, vêm requerendo da máquina pública uma reconfiguração e atualização de sua forma de organização e de diálogo com seu principal beneficiário – o cidadão – para cumprir com as expectativas e necessidades que lhe são apresentadas (Cavalcante; Cunha, 2017: 19).

Esse desafio assume ainda mais importância quando se considera a complexidade do Brasil (Brasil: 2019): mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de extensão; mais de 208,5 milhões de habitantes; três níveis de governo, que contemplam um ente federal, 26 estaduais, 5.570 municipais e um distrital; diferentes agentes envolvidos (público, mercado, terceiro setor, internacional) na formação da agenda pública e no desenho e implementação de políticas públicas; heterogeneidade dos níveis de maturidade na gestão pública e multiplicidade de instâncias de controle.

O arranjo federativo do país e a distribuição de competências entre os entes governamentais, vindos desde a Constituição de 1891 e reafirmados na de 1988, agregam nuances que devem ser consideradas no arranjo da atuação estatal, que, nos dizeres de Farah (2001: 141-142):

(...) pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns. [grifo nosso].

Essas características demandadas para suportar o pilar político de formação do Estado refletem-se também na organização administrativa, que no caso do Governo Federal, carrega consigo traços dos movimentos de reforma iniciados em 1930. Na primeira reforma, o grande marco foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), que representou a introdução da administração burocrática no Brasil marcada pelos "*princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica*" (Bresser Pereira, 1996: 12), mas que já deu, à época, sinais da necessidade de descentralização de serviços públicos para execução por uma administração indireta, com a criação da primeira autarquia em 1938 (Bresser-Pereira, 1996).

Em 1967 houve a segunda reforma administrativa, que foi materializada no Decreto-Lei nº. 200, em vigor atualmente, com traços de uma administração gerencial, numa tentativa de superar a rigidez burocrática, em busca de mais eficiência e racionalização da máquina pública (Bresser-Pereira, 1996). Como princípios fundamentais, o normativo previu, em seu artigo 6º, que planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle orientariam todas as atividades governamentais (Brasil, 1967).

Esse arcabouço principiológico reflete-se tanto para dentro do próprio ente federal, na interação entre suas instituições, quanto em seu relacionamento com os entes subnacionais e com o setor privado e, no caso da descentralização, mereceu destaque no art. 10 do Decreto-Lei em questão (Brasil, 1967):

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

- a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;
- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;
- c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Por esse dispositivo fica clara a responsabilidade compartilhada entre os atores, que passam a ser co-criadores da realidade político-sócio-econômica do país, como destaca Farah (2001: 136):

A articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país — marcado ora pelo clientelismo, ora pelo predomínio da atribuição aos municípios da função de meros executores, sem voz, de políticas federais. Neste novo vínculo — de parceria — há uma co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas. [grifo nosso]

Desenhado todo esse arranjo de agentes políticos e não-políticos, competências e princípios, é importante considerar a estrutura administrativa que operacionaliza essas formas de interação e que dá sustentação ao desenho e implementação das políticas públicas finalísticas. Nesse contexto, nossa atenção volta-se para atividades classificadas como auxiliares, que mantêm a rotina e o funcionamento das instituições e dentre as quais se destacam aquelas relacionadas ao que, na teoria tradicional, se denomina atividades-meio (recursos humanos, orçamento e finanças, logística, auditoria etc.).

Considerando que cada órgão prescinde dessas funções para realizar sua missão institucional, o Decreto-Lei nº. 200/67 previu a necessidade de organizar, algumas delas, sob uma lógica sistêmica, como pode ser observado em seu art. 30 (Brasil, 1967):

Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.

§ 1º Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração. [grifo nosso].

Essa organização em sistemas vai ao encontro dos princípios de coordenação, descentralização e delegação de competências, pois prevê as figuras de um órgão central (responsável por orientar normativamente, supervisionar tecnicamente e fiscalizar atividades) e de órgãos setoriais (aqueles que operam as atividades dentro de cada instituição), que atuam em rede, observando diretrizes e padrões, mas com discricionariedade para lidar com as especificidades de suas áreas.

Tais sistemas orgânicos são conhecidos no Governo Federal como *sistemas estruturadores* e atualmente são os seguintes:

1. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)
2. Sistema de Administração Financeira
3. Sistema de Contabilidade
4. Sistema de Controle Interno
5. Sistema de Gestão de Documentos de Arquivo (SIGA)
6. Sistema de Organização e Inovação Institucional (SIORG)
7. Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC)

8. Sistema de Planejamento e Orçamento
9. Sistema de Serviços Gerais (SISG)

Cada um desses sistemas, na figura de seus órgãos centrais, não só orientam a forma como a administração federal atua e seu relacionamento com os entes subnacionais e privados, como vêm, ao longo dos anos, incorporando instrumentos e ferramentas para agilizar e simplificar suas atividades. Um dos recursos cada vez mais demandado para tanto é a tecnologia da informação, fazendo surgir os chamados *sistemas estruturantes*, a exemplo do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG), Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), dentre outros, sendo grandes ambientes tecnológicos que vinculam as operações dos órgãos, sustentam a maior parte dos processos administrativos e geram volumes significativos de dados das ações governamentais.

Esse movimento de informatização, iniciado nos anos 80, ganhou forças com a terceira reforma administrativa de 1995, marcada por variáveis do gerencialismo, e que se materializou no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que, segundo Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018: 75):

(...) apesar das limitações e resultados aquém, sem dúvida, (...) promoveu avanços inegáveis, não apenas para o governo federal, mas também para os subnacionais, na medida em que introduziu instrumentos e princípios de gestão por resultados que, desde então, passaram a fazer parte da rotina de trabalho da burocracia brasileira, tais como estratégias descentralizadoras, avaliações de desempenho, preocupação com avaliação e o monitoramento das políticas públicas e orçamento por resultados.

(...)

Em linhas gerais, a literatura defende a predominância de um conjunto de tendências (princípios e/ou ferramentas) de gestão que vêm norteadando o funcionamento do setor público e a produção de políticas públicas (Bourgon, 2010; Grau, 2004; Pollitt e Bouckaert, 2011; Carneiro e Menicucci, 2011; Dunleavy et al., 2006), quais sejam: aumento de mecanismos de transparência, governo aberto e responsabilização (accountability); promoção do governo eletrônico (e-government); novos arranjos de políticas públicas, com papel mais ativo dos cidadãos; atuação em redes e parcerias; e ampliação na utilização de tecnologia de informação e comunicação (TIC). [grifos nossos].

Nesse contexto, fica nítido que atuação em redes, federalismo, políticas públicas e gestão pública são dimensões que caminham juntas há tempos na história da administração brasileira para promover e realizar as demandas sociais, passando a incorporar novas variáveis a fim de imprimir mais eficiência e efetividade à sua atuação.

O uso da tecnologia da informação passou a ser estratégico, tanto para o Governo Federal, quanto para os estaduais e municipais, buscando ampliação de acesso e clareza à sociedade e usuários de serviços. Também advieram ganhos em redução de gastos, seja da

parte do cidadão pelo menor ônus em recorrer ao serviço ou às informações, seja da parte da administração, que, com dados mais precisos sobre o gasto público e a ampliação do controle social, pode dirigir melhor seus investimentos, (re)posicionando seus programas de modo mais efetivo a atender aos anseios da população.

Porém, só tecnologia não resolve todos os problemas, não sendo suficiente para atender aos anseios sociais, exigindo ao Estado buscar outros mecanismos para pensar e desenhar política pública, como a adoção de métodos de inovação. Nos dizeres de Cavalcante e Cunha (2017: 29):

Com efeito, a inovação no setor público ganha impulso na medida em que os governos buscam atender às demandas contínuas por, entre outros, maior transparência, qualidade, eficiência e eficácia de suas ações, mediante processos interativos com cidadãos, empresas e sociedade (OCDE, 2015). Nesse cenário, cada vez mais complexo pela globalização imparável, aliada ao combate à desigualdade e ao respeito à diversidade e ao multiculturalismo impõem-se à administração pública a necessidade de ser mais criativa e inovadora nas suas respostas, em termos de políticas públicas. Segundo Bekkers, Edelenbos e Steijn (2011. p. 6): “A necessidade de inovar não reflete só o desenho de criar governos mais efetivos e eficientes, mas também como forma de criar legitimidade no setor público para enfrentar problemas complexos (*wicked problems*)”. [grifos nossos].

Resta-nos reconhecer, diante do exposto, que os eixos político e administrativo que orientam as formas de organização e atuação estatais são inseparáveis e comungam de princípios comuns, bem como buscam realizar objetivos e alcançar valores similares, em destaque para a transparência, eficiência e qualidade das entregas públicas à sociedade. O relacionamento entre esses vetores é cada vez mais desafiador, principalmente quando se considera os paradigmas econômicos, tecnológicos e sociais que se fazem presentes na sociedade (a exemplo da economia colaborativa, uso de aplicativos, internet das coisas, *blockchain*, metodologias ágeis etc.) e que o Estado não pode olvidar, e na verdade é impelido, a incorporar em seus procedimentos e políticas. Eis que temos, então, a necessidade de um elemento que congregue e promova sinergia e harmonia entre essas variáveis para a otimizar a atuação estatal, que hoje podemos dizer que se trata de *governança*, cujo paradigma

se distingue tanto da nova gestão pública quanto da administração pública burocrática ortodoxa e possui diferentes vertentes, que vêm se constituindo desde os anos 1990, com um significado próximo a capacidades de governo em novos tempos e contextos, marcados por pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação (Howlett e Ramesh, 2016).

Dentre essas vertentes, vale destacar duas: governança para resultados e governança colaborativa (Martins e Marini, 2014; Salomon, 2002). A primeira bebe na fonte dos princípios e valores do *new public management*, devido à preocupação central com o desempenho, representado pela soma de esforços

(economicidade, execução e excelência) e resultados (eficiência, eficácia e efetividade). Nessa corrente, a governança consiste em gerar valor público com menos recursos via capacidades institucionais para resultados. Já a governança colaborativa também visa à geração de valor público, porém mediante a constituição de capacidades e qualidades institucionais pautadas na colaboração entre agentes públicos e privados. Assim, cocriação ou governança em rede de serviços e políticas públicas tendem a gerar valor não apenas no desempenho, mas também no envolvimento social. [grifos nossos] (Cavalcante, Lotta, Oliveira, 2018: 76).

Esse elemento governança, em quaisquer de suas vertentes, bem como a forma de emprego da inovação e de tecnologias, têm sua aplicação variada conforme o setor da administração pública que analisamos, o mesmo valendo para seus reflexos nos sistemas estruturadores. Nesse sentido, na próxima seção, iremos destacar como isso tem ocorrido em alguns desses sistemas.

II. A Secretaria de Gestão como agente no fomento ao uso de aplicativos como ponte para transparência, inovação e melhoria do gasto público

Com o novo ciclo presidencial, que iniciou sua gestão em 2019, o Governo Federal teve sua estrutura estabelecida por meio da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei nº. 13.844, de 18 de junho do mesmo ano. Dentre as pastas criadas está o Ministério da Economia (ME), resultante da fusão dos antigos Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e algumas unidades do Ministério do Trabalho (MTb), com suas competências previstas no Decreto nº. 9.745, de 8 de abril de 2019.

Nessa nova conformação, foi criada a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, que coordena três secretarias – de Gestão (SEGES), de Governo Digital (SGD) e de Gestão e Desempenho de Pessoal (SGP) – e tem sua agenda pautada em três grandes pilares: reforma do estado, transformação digital de serviços e transformação institucional.

O primeiro deles (*reforma do estado*) pretende simplificar a estrutura administrativa no nível federal, de modo a ter instituições mais enxutas e eficientes; identificar arranjos jurídico-institucionais mais aderentes ao dinamismo e necessidade sociais; intensificar a automação de rotinas e procedimentos dado o cenário de aposentadoria iminente de quase um quarto da força de trabalho dos servidores públicos; reduzir o custo da máquina pública; e descentralizar mais atividades aos entes subnacionais e privados, reforçando os princípios sedimentados no Decreto-Lei nº. 200/67 e fortalecendo o mecanismo federativo. Nesse sentido, tem-se uma redução do tamanho do governo central para empoderamento dos governos locais e dos agentes não políticos, conforme preconiza Souza (2018: 36):

Embora as *racionales* do *New Public Management*, das políticas participativas como voz (participação social) e como atores de decisão (governança) e da descentralização para as esferas subnacionais sejam diferentes, algumas de suas

consequências são similares. Todas diminuem o papel do centro do governo, da hierarquia, e empoderam a figura do não político. Desvalorizam o papel dos políticos para valorizar o dos cidadãos e gestores como tomadores de decisão sobre políticas públicas e diminuem tanto o papel da política como dos governos. [grifos nossos].

No pilar da *transformação digital*, a preocupação é automatizar os serviços oferecidos pelo Governo Federal, transportando-os para a dinâmica digital e retirando a necessidade de o cidadão se deslocar a um balcão físico. O primeiro grande passo foi a criação da Plataforma da Cidadania Digital, por meio do Decreto nº. 8.936/2016, disponibilizando um canal único para acesso às informações e prestação de serviços digitais (Portal de Serviços do Governo Federal – Gov.Br), promovendo mais eficiência, redução de gastos para governo e cidadãos, acessibilidade e interação entre os próprios órgãos públicos.

A terceira vertical, a *transformação institucional*, visa levar, para dentro das próprias instituições federais, tanto a dimensão de reforma administrativa quanto de digitalização, por meio de ações de melhorias de processos, adoção de tecnologia da informação, redesenho da forma de contratação de bens e serviços para funcionamento dos órgãos, redução de custos, transparência e promoção do controle social. Nessa dimensão, pode-se dizer que o desafio alcança um patamar um pouco maior, pois estamos tratando de processos de suporte (ou de área-meio) cuja percepção de inovação, avanços e ganhos pelo cidadão e mercado é considerada indireta.

Cada um desses pilares tangencia, em momentos diferentes, alguns dos sistemas estruturadores do Governo Federal, em especial o SIORG, SISG, SIPEC e SISP, e, não coincidentemente, cada um deles tem uma das secretarias da SEDGG como órgão central. A Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal responde pelo SIPEC, enquanto a Secretaria de Governo Digital, pelo SISP. Já a Secretaria de Gestão atua como órgão central do SIORG e do SISG, além de ser a responsável pela temática de transferências voluntárias (de recursos) para os entes subnacionais. Esta última ainda não é constituída, formalmente, como um sistema estruturador, apesar de ter uma grande plataforma que sustenta essa rede (SICONV – Plataforma + Brasil).

Esse arranjo da Secretaria Especial, a partir da definição de três pilares que sustentam sua agenda e da coordenação de três secretarias que respondem por significativos sistemas estruturadores, propicia mais sinergia e clareza quanto às ações necessárias para promover as inovações de forma estratégica no setor público nas áreas que lhe são afetas, ratificando o entendimento de Osborne e Brown, citados por Cavalcante e Cunha (2017: 21), que "*inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização e/ou nova habilidade de gestão ou processual*".

Feito esse panorama da atual agenda de melhoria da gestão pública, capitaneada pelo Ministério da Economia, iremos destacar as ações sob responsabilidade da Secretaria de Gestão, órgão central dos sistemas estruturantes que orientam a pauta da transformação institucional, em duas grandes temáticas em que a inovação, tecnologia, governança e uso de aplicativos têm ganhado forma no Governo Federal: compras públicas e transferências voluntárias.

II.1. Compras Públicas

No Governo Federal brasileiro, as compras são orientadas, desde 1993, majoritariamente pela Lei Geral de Licitações e Contratações, a Lei nº 8.666, que prevê cinco modalidades de licitações em seu artigo 22, sendo: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

No ano 2000, por meio da Medida Provisória nº 2.026-3, foi criada uma nova modalidade, o pregão, que passava a não mais depender do valor da contratação para a seleção da forma de se licitar, mas das características do bem e serviço, contemplando aqueles que fossem considerados comuns (cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado). Essa nova modalidade invertia as fases da licitação tradicional, passando-se agora, primeiro, a ter uma etapa de lances, em que os fornecedores interessados disputavam pelo menor preço e, somente o melhor colocado iria para a fase de habilitação, em que se verificam as exigências documentais. Esse normativo já previa a possibilidade da utilização de recursos de tecnologia da informação para a realização do procedimento. O pregão só veio ser disciplinado por meio de lei em 2002, pela Lei nº 10.520, passando a existir definitivamente em nosso cenário normativo e, em 2005, passou a ter regulamentada a sua forma eletrônica pelo Decreto nº 5.450. Atualmente é obrigatória a utilização do pregão como modalidade principal, sendo sua forma eletrônica a via preferível.

Para sustentar todo o conjunto de contratações realizadas eletrônica ou presencialmente (cujos registros são feitos posteriormente), o Governo Federal utiliza o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), sistema estruturante do SISG, instituído pelo Decreto nº 1.094/1994, e cujo órgão central é a Secretaria de Gestão.

Atualmente, o SIASG/Comprasnet possui mais de 386 mil empresas cadastradas como potenciais fornecedoras e aproximadamente 90 mil usuários da administração, distribuídos em 5 mil unidades compradoras. Trata-se de um sistema centralizado, sendo sua utilização gratuita para todos usuários, inclusive instituições de outros entes da federação e de outros poderes e fornecedores.

Essa plataforma suporta todo o procedimento do pregão eletrônico, que hoje contempla mais de 98% de todas as compras do Governo Federal em que há disputa entre fornecedores. Somente em 2017, foram registrados mais de 20 mil processos, representando mais de 1.600 procedimentos por mês. Identificou-se que a duração dessas contratações, em média, foi de 37 dias, e permitiram à Administração alcançar reduções entre o valor final e o estimado da ordem de 16%. Também foi verificada uma boa concorrência nas contratações, tendo, em média, 5 fornecedores por disputa, sendo, grande parte desses, microempresas e empresas de pequeno porte.

Somente por esses resultados, percebe-se o ganho viabilizado pelas compras públicas eletrônicas, permitindo que compradores e fornecedores, independentemente de onde estejam, se relacionem, estimulando maior concorrência e, dada a automatização de etapas do processo, em um tempo menor do que nos procedimentos manuais. Além disso, todas as informações ficam registradas no sistema, sendo de amplo acesso à sociedade e órgãos de

controle, permitindo também, ao próprio gestor, repensar estratégias e corrigir rumos a partir dos resultados percebidos.

Porém, era possível e necessário ir mais longe. Considerando o contexto de uso de aplicativos móveis por empresas públicas e privadas, realidade presente no dia-a-dia dos cidadãos e empresas, o Governo Federal, em janeiro de 2019, lançou o Comprasnet mobile (figura 1) em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em um projeto de modernização do sistema de compras públicas federal. Trata-se de aplicativo de uso gratuito, que permite a consulta a informações sobre as licitações e compras de pequeno valor por dispensa de licitação (cotação eletrônica); marcar itens que deseja receber notificações sobre novas compras do governo; fazer pesquisas rápidas; dar maior alcance às informações principalmente junto a pequenos fornecedores.

Além do SIASG e do Comprasnet mobile, que atendem aos órgãos e entidades federais e também a estados e municípios, o Governo Federal tem atuado na atuação estratégica de centralização das compras públicas, que culminou com a criação, em janeiro de 2014, da Central de Compras do Governo Federal (CENTRAL) para concentração de funções de apoio voltadas ao processamento de atividades comuns dos órgãos da Administração Pública Federal.

A CENTRAL tem sua estratégia baseada na metodologia de *Strategic Sourcing*, estabelecendo novos modelos de aquisição e contratação de bens e serviços que representam gastos expressivos ou são adquiridos por vários órgãos e entidades. O desenho desses novos formatos de compras passam por trabalhos de inteligência interna e de inteligência externa junto ao mercado fornecedor, a fim de avaliar as oportunidades de novas sistemáticas de aquisição que, coerentes com a legislação vigente, sejam capazes de tornar o processo aquisitivo mais transparente, ágil, eficiente, econômico e sustentável; permitam que a Administração utilize seu poder de compra; viabilizem a execução de políticas que fortaleçam o desenvolvimento regional e as microempresas e empresas de pequeno porte; e contribuam para a uma melhor qualidade do gasto. Com pautas variadas e, muitas vezes, trabalhando em parceria com outras unidades, realizou processos relacionados a passagens aéreas, imagens de satélite, folha de pagamento e soluções de tecnologia da informação - TI (telefonia, solução de segurança e equipamentos de redes, computadores).

Diante dos benefícios obtidos e do potencial ainda a ser explorado, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão iniciou, em 2017, a implantação de um modelo de centro de serviços compartilhados (CSC), em que a CENTRAL, além de realizar a licitação centralizadamente, passaria a atuar em outros estágios da cadeia logística, como a gestão contratual, a operação e o pagamento dos serviços.

Nesse novo formato, o primeiro objeto desenvolvido foi relacionado ao transporte para atender deslocamentos dos servidores para fins administrativos. No diagnóstico realizado, para atender à demanda de transporte de servidores e colaboradores, os órgãos da Administração direta localizados no Distrito Federal (DF) contavam com aproximadamente 850 veículos, entre próprios e locados; mais de 190 motoristas do quadro, afora os terceirizados; e um custo médio por quilometro útil rodado de R\$ 9,00. O custo anual para sustentar essa demanda girava em torno de R\$ 32 milhões, entre locação de veículos, manutenção, seguro e abastecimento, não contabilizados custos de aquisição e garagem.

Com foco na eficiência do gasto, melhoria dos serviços prestados aos usuários, uso de TI, mais controle e transparência, foi desenvolvido o TáxiGov (figura 2), modelo que substituiu os carros alugados e próprios por táxis, pagando-se apenas pela efetiva utilização, e instituindo uma lógica de custo de uso de serviço (não mais propriedade). Com o TáxiGov, foi disponibilizado aplicativo mobile por meio do qual os usuários solicitam diretamente o transporte, monitoram toda a corrida, avaliam o serviço, além de o gestor acompanhar, em tempo real, a sua utilização. Como resultado, em mais de dois anos de operação, são mais de 16 mil usuários atendidos em aproximadamente 340 mil corridas, mais de 2,6 milhões de quilômetros percorridos, a um gasto de R\$ 8,7 milhões (acumulados). Tal despesa é 60% menor que a incorrida nos modelos anteriores, representando uma redução de gasto da ordem de R\$ 14 milhões. A iniciativa também permitiu a desmobilização de veículos, seja por meio da realocação em outras atividades, evitando novas contratações, seja pelo desfazimento por meio de doações ou leilões.

II.2. Transferências voluntárias

Com o modelo federativo no Brasil, o Governo Federal repassa recursos orçamentários e financeiros, a título de cooperação e auxílio, para que os entes subnacionais custeiem e invistam em políticas públicas em nível regional e local, excetuando aquelas que já consistem em obrigações constitucionais, legais ou relacionadas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

As transferências voluntárias encontram seu fundamento na Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000c) e são caracterizadas pela situação específica por não haver contingência legal restringindo sua discricionariedade. Assim, os governos estaduais ou federal têm a possibilidade de transferir recursos financeiros a municípios mediante celebração de instrumentos de cooperação, que funcionam como uma alternativa de financiamento para os gestores municipais com o propósito de solucionar problemas impostos às municipalidades. Essas transferências intergovernamentais baseiam-se no Decreto nº 6.170 (Brasil, 2007) e na Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 507 (Brasil, 2011). Como regra, o governo federal entrega recursos financeiros para custear as despesas relacionadas com o objeto pretendido, enquanto a outra parte se encarrega da execução do objeto propriamente dito, além de uma contrapartida proporcional, geralmente financeira. (Moutinho, 2016: 153).

Para sustentar o registro desses instrumentos de colaboração entre entes federados existe, desde 2008, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV), que concentra dados de mais de 130 mil instrumentos, envolvendo mais de 5 mil municípios, em todos estados, somando mais de R\$ 105 bilhões (Brasil, 2018: 4).

As transferências voluntárias são fundamentais para a realização das políticas públicas onde o Governo Federal não tem alcance direto e, a bem da verdade, onde a percepção da necessidade social é melhor identificada pelo agente local, reforçando o modelo federativo e de co-responsabilidade dos entes públicos (Soares, 2017: 98; Souza, 2018: 35). Tais recursos

fazem frente, atualmente, a obras, serviços, aquisição de materiais e equipamentos que irão atender ações relacionadas a infraestrutura, saúde, educação, emprego.

Dada a magnitude de dados, volume de recursos e multiplicidade dos atores envolvidos (instituição que repassa o recurso; instituição da administração subnacional que recebe o recurso; empresa ou entidade privada sem fins lucrativos que atua na execução da política pública; cidadão beneficiário da política pública e que atua no controle social; órgãos de controle que zelam pela conformidade e qualidade do gasto público), a Secretaria de Gestão focou esforços em, para além do SICONV, disponibilizar painéis de gestão que organizaram e estruturaram as informações de modo inteligível e transparente para os respectivos públicos.

Posteriormente, para imprimir ainda mais interação entre esses membros da rede de transferências voluntárias, foram desenvolvidos três aplicativos, a fim de dar mais agilidade e acessibilidade ao monitoramento e fiscalização do uso desses recursos, sendo (Figuras 3, 4 e 5 respectivamente):

SICONV Conveniente - fornece informações precisas aos gestores locais sobre propostas cadastradas, andamento e status dos convênios ou contratos de repasse. Público alvo: gestores municipais e estaduais;

SICONV Fiscalização – permite o monitoramento e fiscalização dos instrumentos in loco, com fotos georreferenciadas, data, hora e segurança. Público alvo: fiscais cadastrados no sistema SICONV;

SICONV Cidadão – permite ao cidadão acompanhar, propor e auxiliar o governo a identificar e corrigir desvios e pontos de atenção na execução de políticas públicas em cada município. Permite, ainda, propor novas iniciativas de políticas públicas a partir do cadastramento de necessidades locais. (Brasil, 2018: 13).

A partir de 2019 os aplicativos passaram a se chamar, respectivamente, Gestão Mais BRASIL, Cidadão Mais BRASIL e Fiscalização Mais BRASIL, pois o SICONV teve seu escopo ampliado para, além de informações de convênios e contratos de repasse, concentrar dados de quaisquer transferências de recursos federais, sendo nomeado agora de Plataforma +Brasil.

Com esse esforço, tem-se todos os atores da rede conectados, dotando-se principalmente os gestores locais e o cidadão de ferramentas para atuação ativa, seja em monitoramento seja em controle, para garantir e exigir um gasto público efetivo e eficiente.

III. Considerações finais

Ao longo desse artigo pretendeu-se deixar evidentes os esforços do Governo Federal, que ultrapassa décadas, em aprimorar sua atuação e as políticas públicas sob sua responsabilidade, tendo como valores transparência, gasto público efetivo e inteligente, controle social, acessibilidade às informações, agilidade em atendimento e realização dos anseios sociais.

Percebe-se o quanto que, com a evolução social e econômica, o Estado é chamado a se abrir para parcerias, num movimento de descentralização, delegação e coordenação de

esforços e iniciativas, e para tecnologias e ferramentas que visam à eficiência administrativa. Tem-se, nesse tecido dinâmico e em constante evolução e (re)criação de modelos e paradigmas,

(...) um cardápio de alternativas, com influência concomitante de alguns modelos de reforma – em parte divergentes entre si, em parte complementares – que, em conjunto, nutrem a criatividade e dão latitude para o surgimento de inovações calcadas em distintos substratos conceituais e agendas governamentais. Tais alternativas se somam ao contexto geral que ora pressiona ora oportuniza aos Estados e agentes públicos pela necessidade de mudança e inovação, sendo esta particularmente próspera a partir do momento em que se teoriza mais solidamente acerca do caráter inovador das organizações públicas, numa perspectiva sistêmica. [grifos nossos] (Cavalcante, Cunha, 2017: 29).

Nesse contexto, não só grandes sistemas têm espaço, como era nas décadas de 80 e 90, mas ganham espaço especial e diferenciado os aplicativos mobile, que trazem para a palma da mão dos usuários (cidadãos, gestores, órgãos de controle e políticos), informações para tomada de decisão e para monitoramento do gasto público. São nós de uma rede que não mais assistem passivamente como a grande máquina pública manobra e aplica recursos para prover necessidades, nem esperam avaliações de impacto *ex post*, mas que ganham voz e força para, ao clique de um dedo, gerenciar e influenciar instantaneamente como o setor público realiza sua principal função: servir à sociedade.

Bibliografia

- Brasil (1967), "Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967", dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm, 23-06-2019.
- Brasil (1988), "Constituição da República Federativa do Brasil", http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, 23-06-2019.
- Brasil (1994), "Decreto nº. 1.094, de 23 de março de 1994", dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm, 23-06-2019.
- Brasil (2007), "Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse", http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6170.htm, 23-06-2019.
- Brasil (2018), "Centralização de Atividades de Gestão", em Transição de Governo 2018-2019: Informações Estratégicas, texto 08, <https://transicao.planejamento.gov.br/>, 23-06-2019.
- Brasil (2019), Brasil em Síntese – Panorama. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>, 22-06-2019.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996). "Da administração pública burocrática à gerencial", em Revista do Serviço Público, ano 47, v. 120, n. 1, pp. 7-40, <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>, 23-06-2019.

Cavalcante, Pedro; Cunha, Bruno Queiroz (2017), "É preciso inovar no Governo, mas por quê?", em Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil, Pedro Cavalcante et al. (org.), Cap. 1, 2a. ed, Brasília, ENAP, IPEA, pp. 19-39.

Cavalcante, Pedro; Lotta, Gabriela S.; Oliveira, Vanessa Elias de (2018), "Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As Transformações Institucionais e a Burocracia no Brasil", em Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: interseções analíticas, Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira (org.), Cap. 2, Brasília, IPEA, ENAP, pp. 59-83.

Curristine, Teresa; Lonti, Zsuzsanna; Joumard, Isabelle (2007), "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities", em OECD Journal on Budgeting, v. 7, n. 1, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf>, 23-06-2019.

Farah, Marta Ferreira Santos (2001), "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo", em Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 35(1): 199-44, jan./fev., <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6364>, 22-06-2019.

Moutinho, José da Assunção (2016), "Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional", em Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro 50(1): 151-166, jan./fev., <http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n1/0034-7612-rap-50-01-00151.pdf>, 22-06-2019.

Soares, Márcia Miranda; Machado, José Ângelo (2017), Federalismo e Políticas Públicas, Brasília, ENAP.

Souza, Celina (2018). Coordenação de Políticas Públicas, Brasília, ENAP.

Resenha biográfica

Cristiano Rocha Heckert

Atualmente é Secretário de Gestão, do Ministério da Economia, do Governo Federal do Brasil. Graduado, mestre e doutor em Engenharia de Produção pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP). É servidor público da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi Secretário de Logística e Tecnologia da Informação no Ministério do Planejamento (2015-2016), Secretário de Modernização e Gestão Estratégica no Ministério Público Federal (2016-2017) e Secretário de Gestão Estratégica no Conselho Nacional do Ministério Público (2012-2015). Autor do livro "Contratações de TI: O Jogo" (2017).

Virgínia Bracarense Lopes

Atualmente é Diretora da Central de Compras, da Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, do Governo Federal de Brasil. É servidora da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia desde 2012. Atuou na Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais entre 2006 e 2011. Especialista em Direito Público (IEC-PUC/MG - 2015) e bacharel em Direito (UFMG-2007) e em Administração Pública (EG-FJP/MG - 2005).

Figuras

Figura 1 – Comprasnet mobile

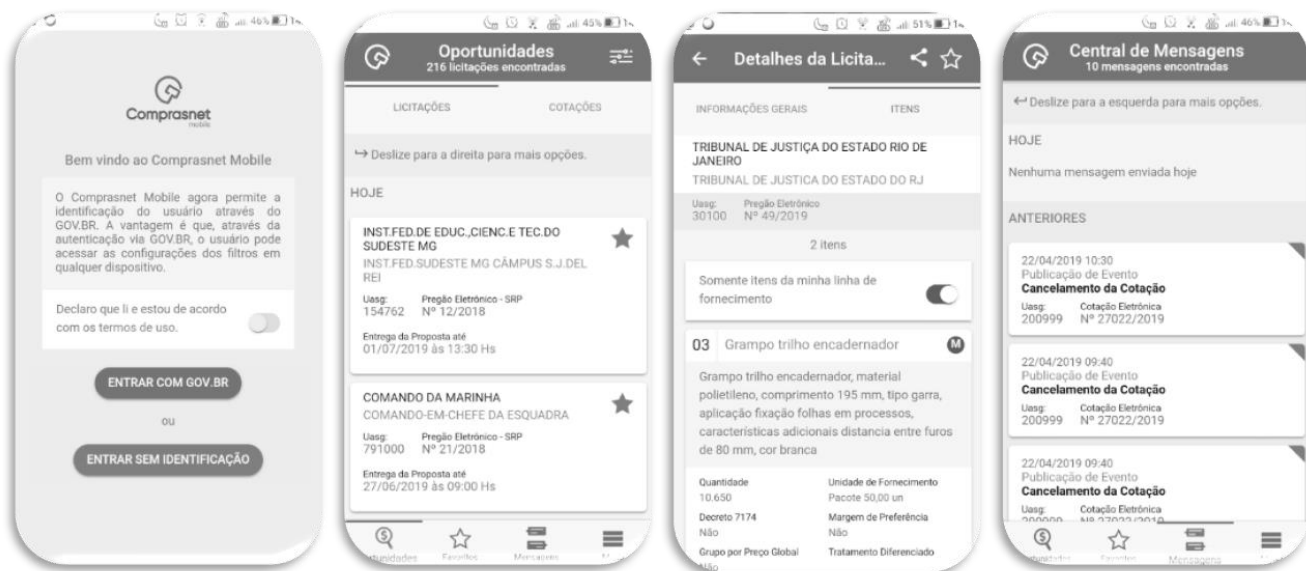


Figura 2 – TáxiGov

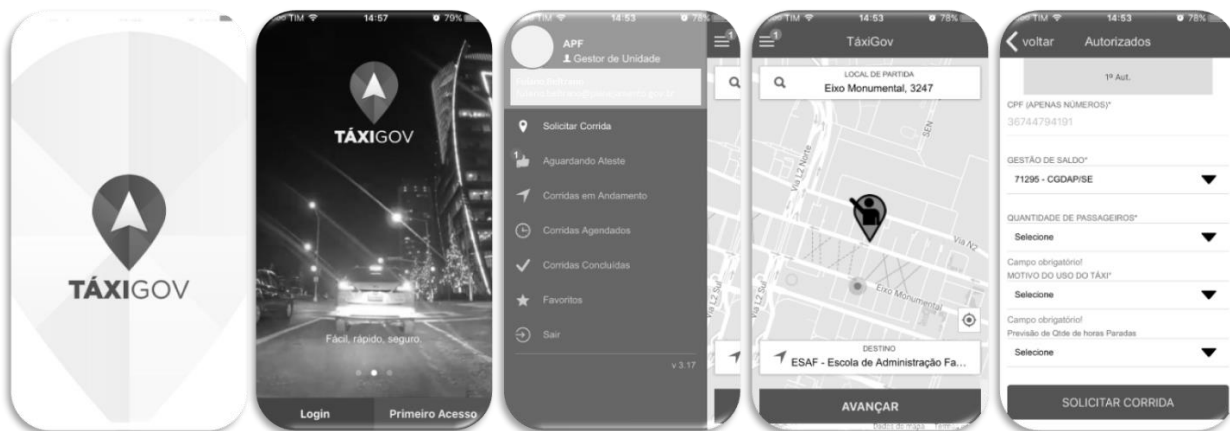


Figura 3 – Gestão Mais BRASIL



Figura 4 – Cidadão Mais BRASIL e Fiscalização Mais BRASIL



Figura 5 – Fiscalização Mais BRASIL



Resumo

Inovação, transparência, melhoria do gasto público: dimensões em que a Administração Pública precisa atuar visando à eficiência e efetividade das políticas públicas, reduzindo o custo da máquina administrativa e trazendo solidez para o ciclo decisório.

Na realidade brasileira, cuja extensão territorial, dimensão da estrutura administrativa e multiplicidade de atores envolvidos na construção e execução das políticas públicas (governos federal, estadual, municipal, mercado, organizações sociais, atores políticos etc.) são de proporções significativas, a tecnologia da informação é uma aliada importante de transformação, pois assume papel central no ganho de celeridade dos processos, confiabilidade das informações, além de mais transparência e controle dos atos administrativos.

Nesse contexto, para o Governo Federal brasileiro é estratégico o uso da tecnologia da informação para sustentar processos estruturantes, como compras públicas, gestão de transferência de recursos financeiros para os entes estaduais e municipais e gestão de bens e serviços para funcionamento dos órgãos públicos.

O artigo pretende deixar evidentes os esforços do Governo Federal, que ultrapassa décadas, em aprimorar sua atuação e as políticas públicas sob sua responsabilidade, tendo como valores a transparência, gasto público efetivo e inteligente, controle social, acessibilidade às informações, agilidade em atendimento e realização dos anseios sociais.

Seguindo evoluções de mercado e da própria sociedade, em que o uso de aplicativos mobile vem se expandindo, sendo eles instrumentos que democratizam, ampliam acesso, trazem mais agilidade, acessibilidade e clareza ao cidadão e usuários de serviços, o Governo tem se valido cada vez mais dessas ferramentas, destacando-se o de Compras Governamentais (app Comprasnet), o de transporte de servidores (TáxiGov) e os de gestão de Transferências Voluntárias (Gestão Mais BRASIL, Cidadão Mais BRASIL e Fiscalização Mais BRASIL).

Nesse contexto, percebe-se o quanto que, com a evolução social e econômica, o Estado é chamado a se abrir para parcerias, num movimento de descentralização, delegação e coordenação de esforços e iniciativas, e para tecnologias e ferramentas que visam à eficiência administrativa. E nesse movimento, passa-se a fortalecer nós de uma rede, que não mais assistem passivamente como a grande máquina pública manobra e aplica recursos para prover necessidades, nem esperam avaliações de impacto *ex post*, mas que ganham voz e força para, ao clique de um dedo, gerenciar e influenciar instantaneamente como o setor público realiza sua principal função: servir à sociedade.

Palavras-chave: Brasil. Governo Federal. Gestão pública. Inovação. Tecnologia. Aplicativos. Transparência. Melhoria da Gestão. Melhoria do Gasto Público.