

GOVERNO ELETRÔNICO

COMPRAS GOVERNAMENTAIS PELA INTERNET: vantagens e desafios

Muitos governos já estão utilizando a Internet para realizar suas aquisições de bens e serviços, movidos pela perspectiva de considerável redução de custos e maior transparência. A Internet também tem sido usada na venda de imóveis e títulos públicos, assim como em políticas de fomento voltadas para pequenas e médias empresas.

Este informe discute as principais vantagens dos sistemas eletrônicos para compras governamentais, apresenta experiências bem-sucedidas no Brasil e em outros países, além de sugerir alguns desafios a serem vencidos, neste campo, pela administração pública nos próximos anos.

INTRODUÇÃO

Tal como as empresas, os governos também têm se beneficiado das novas tecnologias da informação para mudar suas formas de comunicação interna, bem como com os cidadãos e com os fornecedores.

Algumas das funções mais importantes do e-governo afetam ou são afetadas diretamente pelo B2B ("business to business") e pelos novos portais de compras eletrônicas:

- regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- estímulo aos e-negócios, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas;

- aquisição de bens e serviços por meio da Internet, como licitações públicas eletrônicas, leilões eletrônicos, cartões de compras governamentais, bolsas de compras virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- maior transparência na prestação de contas.

Este informe procura discutir brevemente cada um destes pontos, além de apresentar exemplos de portais de compras governamentais.

1- ESTÍMULO AOS E-NEGÓCIOS E DESENVOLVIMENTO DE AMBIENTE SEGURO

Os governos têm um papel fundamental na preservação das condições adequadas para que o comércio eletrônico em geral, e os portais de

trocas eletrônicas, em particular, possam ser operados com eficiência.

A ação do governo é importante, em primeiro lugar, no que concerne à implantação e manutenção de infra-estrutura de telecomunicações adequada para o desenvolvimento da Internet, garantindo níveis básicos de serviço (independentemente da localização geográfica), bem como a interoperabilidade de tecnologias e redes.¹

Em segundo lugar, os governos devem também se ocupar da preservação da segurança das transações virtuais. Isto envolve não apenas a criação de legislação específica voltada para os crimes praticados na Internet, mas também o desenvolvimento de uma infra-estrutura de chaves públicas adequada, que garanta, ao mesmo tempo, facilidade e segurança para as certificações dos documentos relacionados às transações.

No Brasil, a Medida Provisória n.º 2200-2, de 24/8/2001, instituiu originalmente a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). A ICP-Brasil é um conjunto de técnicas, práticas e procedimentos, a ser implementado pelas organizações governamentais e privadas brasileiras, com o objetivo de estabelecer os fundamentos técnicos e metodológicos de um sistema de certificação digital em chave pública.

Com este sistema podem-se agora realizar transações eletrônicas que antes não se podiam fazer pela Internet, por exigirem registros em papel escrito para adquirirem validade. Os documentos eletrônicos passam a ser equivalentes e isonômicos aos seus correspondentes em papel. Certificações realizadas por entidades certificadoras não vinculadas à ICP-Brasil poderão continuar a ser feitas. Nessa condição, ao certificar um documento, as entidades o atestam quanto à sua autenticidade e integridade, de modo semelhante a uma testemunha. No caso de uma entidade certificadora vinculada ao sistema ICP-Brasil, seus documentos gozarão de uma presunção de autenticidade derivada da lei. Em 30/11/2001 foi gerado o par de chaves criptográficas e o respectivo certificado digital da Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil. A partir de agora é possível emitir certificados para as Autoridades Certificadoras (AC) que desejarem fazer parte da ICP-Brasil. De acordo com o Decreto n.º 4036 de 28/11/2001, a AC Raiz da ICP - Brasil é

o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, ITI.²

Em terceiro lugar, pode-se esperar que, na medida em que os negócios de B2B se expandam e que mais e mais setores da economia sejam afetados pela criação de portais para a aquisição eletrônica de suprimentos e insumos, aspectos relacionados à tributação³ e regulação terão provavelmente de ser revistos.

No papel de incentivador dos e-negócios, os governos podem criar e/ou manter *sites*, especialmente os do tipo agregador, para apoiar micro e pequenas empresas.⁴

Um exemplo deste tipo de iniciativa é o cartão que o BNDES está desenvolvendo para operações de financiamento de micro, pequenas e médias empresas. Sua operação envolverá um *site* que tem um aspecto tipo agregador, onde os produtos que poderão ser adquiridos pelas empresas financiadas pelo banco são listados num catálogo virtual de forma padronizada. Neste caso trata-se de um agregador horizontal (atravessa vários setores).

Os governos podem também dar o mesmo tipo de apoio para um determinado setor, apoiando neste caso um portal de compras vertical.

O Banco do Brasil criou o portal *Agronegócios-e*, para atender aos clientes do banco que atuam nesta área, basicamente empresas fornecedoras de defensivos agrícolas, fertilizantes, sementes e insumos em geral, fabricantes de máquinas e equipamentos e até agricultores, que podem ofertar suas safras pela Internet. Vendedores e compradores têm de ser previamente habilitados. Além do espaço para divulgar suas ofertas e negociar com os compradores, agricultores e empresas de agronegócios podem usar a Internet para obter financiamento do banco, desde que previamente habilitados e com limite de crédito.

No nível subnacional, uma outra iniciativa brasileira voltada para o mesmo setor é o *Shopping Rural* de Minas Gerais. Trata-se de um *site* coordenado pela EMATER de Minas. Os anúncios de CD's, vídeos, publicações, cursos e treinamentos, imóveis, máquinas e implementos, animais, *softwares*, sementes e mudas, serviços agrícolas e pecuários, etc, são enviados eletronicamente, com dados,

¹ Para uma discussão mais aprofundada deste tema ver *Livro Verde do Programa Sociedade da Informação*, cap. 8 e anexo 2.

² Para mais detalhes, ver <http://www.icpbrasil.gov.br/>.

³ Sobre tributação de comércio eletrônico, ver Informe-se n.º 14 (2000) e *The Economist* (2000).

⁴ Para uma visão geral dos portais de compras, ver Informe-se n.º 34 (2001).

fotos, valores, referências, e disponibilizados para os compradores na tela.

2-PORTAIS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Os governos podem também ser eles próprios proprietários de bolsas ou portais de compra, neste caso chamados de B2G ("business to government").

Tal como acontece na iniciativa privada, a Internet se tornou um instrumento poderoso para melhorar a qualidade das compras no setor público. Os sistemas de compra baseados na Internet permitem combinar compras descentralizadas com um espaço centralizado de mercado, ao transformar *sites* e portais de compras em *market-places* virtuais. Há também ganhos de eficiência adicionais com a padronização de contratos, documentos e produtos.

Estes sistemas têm várias vantagens do ponto de vista da gestão das compras: facilitam a constituição de históricos de formação de preços para cada produto; possibilitam uma gama de informações pós-negociação extremamente úteis em termos de logística; permitem a pré-qualificação dos fornecedores e aumentam a neutralidade dos processos de compras.

Outra vantagem destes portais governamentais de compras é a possibilidade de atrair maior número de pequenas e médias empresas como fornecedores, que por razões de custo talvez não tivessem acesso às formas tradicionais de negociação.⁵

Mas a grande vantagem é, sem dúvida, a expressiva redução de custos que estes sistemas permitem. De fato, muitos países já estão usando o enorme poder de compra do Estado para reduzir custos da administração pública, por meio de mecanismos eletrônicos.

Para se ter uma idéia dos mercados potenciais, vale lembrar que as compras de bens, serviços e obras (excluindo gastos com defesa) realizadas pelos governos representam, segundo dados da OMC, entre 10 e 15% do PIB.⁶

⁵ Um documento oficial do portal norte-americano de compras eletrônicas <http://www.buyers.gov/> sugere explicitamente que os governos "compram não apenas para obter bens e serviços para operações contínuas, mas as aquisições devem promover múltiplos objetivos sócio-econômicos, que incluem o uso de pequenas empresas e aquelas dirigidas por mulheres e minorias; consolidar a aplicação de várias leis trabalhistas; proteger contra a competição injusta e promover uma economia eficiente, ao cuidar da comunidade de fornecedores". GSA (2001: 3).

⁶ Estimativas citadas por de La Maza (2001).

No caso dos Estados Unidos, menos de 1% dos mais de US\$ 1 trilhão correspondente às transações governamentais, nos níveis federal, estadual e local, é feita atualmente *on-line*.⁷ Estima-se que os três níveis de governo poderiam economizar mais de US \$ 50 bilhões se pelo menos metade destas compras fosse realizada por meio do uso de portais eletrônicos e mecanismos de leilões reversos⁸

No Brasil, no nível federal, as compras governamentais alcançaram, em 2000, R\$ 11,5 bilhões. Estima-se que as compras por meio de leilões reversos possam atingir cerca de 40% das compras por meio de licitações competitivas, ou 18% do total das despesas licitadas, equivalentes a R\$ 2,06 bilhões/ano. As economias diretas esperadas são de pelo menos 15% das despesas, ou R\$ 300 milhões/ano só para o governo federal.⁹

Não é de surpreender o fato de que muitos países e mesmo governos subnacionais estejam investindo pesadamente no desenvolvimento de portais de compras eletrônicas. Isto acontece não apenas em países como os Estados Unidos, onde muitas administrações estaduais têm seus portais de compra, mas também em países emergentes.

No caso dos Estados Unidos, no nível federal de governo, vale mencionar o portal [Buyers.gov \(http://www.buyers.gov/\)](http://www.buyers.gov/), o primeiro operado pelo governo americano. É o local onde as agências federais podem realizar compras de bens do setor de tecnologia da informação (TI) por meio de leilões reversos. A agência responsável pelo *site*, a Federal Technology Service Office of Information Technology Solutions (FTS), ligada à General Services Administration (GSA), tem contratos com cinco empresas, chamadas de *enablers*, acessíveis através do portal e que as agências e departamentos podem escolher para fazer as operações, negociando taxas e comissões.

No nível subnacional, uma iniciativa pioneira nos Estados Unidos foi a união de vários estados, em 1998, em um projeto piloto de portal de compras chamado *Multi-State E-mall Online Procurement System*. O projeto liderado pelo Estado de Massachusetts reunia os estados de Idaho, New York, Texas e Utah, que preferiram depois desenvolver seus próprios portais.¹⁰

O Texas, por exemplo, desenvolveu o portal [TexasMarketplace \(http://www.marketplace.state.tx.us/\)](http://www.marketplace.state.tx.us/), que tem o

⁷ GSA (2001: 2).

⁸ Wyld (2000: 7).

⁹ Ver Pinto (2001).

¹⁰ Wyld (2000: 36).

objetivo de facilitar o comércio eletrônico em geral, incluindo tanto as compras governamentais quanto um espaço para transações do setor privado, especialmente pequenas e médias empresas.

No caso dos países emergentes, um dos exemplos mais citados na literatura disponível é o do México, que desenvolveu o portal Compranet (<http://www.compranet.gob.mx/>), que serviu de inspiração para a solução adotada para a nova versão do portal brasileiro equivalente, o Comprasnet (<http://www.comprasnet.gov.br/>).¹¹

O Compranet mexicano começou a funcionar em 1997, e passou a realizar leilões eletrônicos a partir de 2000. O que chama atenção no modelo mexicano é que passam por este portal atualmente a maior parte das compras realizadas pelo governo mexicano. Elas são da ordem de US\$ 20 bilhões por ano e abrangem bens, serviços e obras públicas para mais de três mil órgãos do governo federal, além de estarem incorporando também progressivamente os governos subnacionais.

O portal mexicano tem convênios de cooperação com a Argentina e Costa Rica, e o México presta assessoria aos governos do Equador e Honduras. Além disso, o Banco Mundial fez um convênio para testar o sistema e está usando o *site* como modelo para replicação em outros países e em licitações internacionais de projetos que financia.

Um modelo um pouco diferente está sendo desenvolvido pelo Chile. O portal de compras governamentais, ChileCompra (<http://www.g2b.ch/>), é um sistema operado pelo setor privado, em que a certificação também é feita por terceiros.

Vale lembrar que, além de ser usada para leilões eletrônicos em que o governo compra, a Internet também vem sendo usada em leilões virtuais em que o governo vende. O governo pode usar, como o setor privado, seu próprio portal ou outros portais de comércio eletrônico para vender sobras de materiais, máquinas e equipamentos usados que foram aposentados e substituídos, e todo tipo de sucata. O governo pode também usar a Internet para leilões de imóveis, compra e venda de títulos e em leilões judiciais.¹²

A seção judiciária do Espírito Santo do Tribunal Regional Federal (<http://www.jfes.trf2.gov.br/>), por exemplo, realizou recentemente o primeiro leilão virtual, que não apenas permitia a visualização pela Internet dos bens ofertados, mas também que os interessados pudessem fazer lances por meio eletrônico, desde que com

antecedência mínima de 24 horas, depois de efetuar depósito da importância de 5% do valor do bem e mandar, por fax, o comprovante de pagamento para a seção judiciária.

A Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.stn.fazenda.gov.br/>) desenvolveu um portal para venda de títulos públicos a pessoas físicas pela Internet.¹³ O portal que se chama Tesouro Direto (http://www.stn.fazenda.gov.br/tesouro_direto) tem como um dos seus principais objetivos permitir às pessoas físicas a aquisição direta, via Internet, de títulos públicos federais e incentivar a formação de poupança de longo prazo. Qualquer pessoa física interessada em investir em títulos públicos, com capacidade de poupança a partir e R\$ 200,00 pode usar a Internet para comprar os seguintes títulos: LTN's, LFT's e NTN-C's. O portal tem duas áreas, uma, de livre acesso, com informações sobre a dívida pública, sobre o mercado financeiro, simulações, legislação pertinente, etc; outra, de acesso restrito para investidores cadastrados, com informações sobre a posição de custódia (extratos, saldos das operações liquidadas e a liquidar, etc) e com mecanismo para operações de compra e venda de títulos públicos. O preço de venda é calculado com base nas taxas praticadas pelo mercado, apuradas para o dia do pagamento pelo investidor. Não se trata, portanto, de uma bolsa auto-executável.

3- TRANSPARÊNCIA

Além das vantagens indiscutíveis em termos de economia de escala e redução de custos, o uso de mecanismos eletrônicos possibilita também maior transparência às transações realizadas pelo setor público. Normalmente, antes de cada leilão, fornecedores (ou eventuais compradores, no caso de leilões de venda) são providos com o mesmo tipo de informação, por meio da Internet, ou seja, há muito menos risco que uma firma se beneficie de informações privilegiadas.

Os fornecedores, durante os leilões propriamente ditos, têm o benefício de conhecer os lances feitos por outros fornecedores (embora na maior parte dos casos, a identidade deles não seja revelada até que o negócio se feche). Informações gerenciais e histórico de transações também costumam ser públicos, facilmente acessíveis e

¹³ Ver apresentação do Secretário do Tesouro Nacional, Fábio Barbosa, na Bovespa (6/11/2001). Para mais detalhes sobre o funcionamento do sistema, ver documentos "Regulamento do Tesouro Direto" e "Regras de Compra e Venda de Títulos no Tesouro Direto", disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional.

¹¹ Ver *Gazeta Mercantil Latino Americana* (30/6/2001).

¹² Para mais detalhes sobre as perspectivas futuras dos leilões de venda no setor público, ver Wyld (2000: 37-38).

podem servir para estabelecer estratégias comerciais futuras.

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

As compras eletrônicas instituem uma comunidade de trocas e um local de encontro acessível não só aos funcionários encarregados das compras (ou das vendas) e aos fornecedores (ou compradores, no caso de leilões de venda), mas também ao público em geral, que pode, assim, acompanhar as transações e assegurar-se de sua legalidade e exatidão.

As possibilidades de análise pública da gestão dos governos, em todos os níveis, abertas pela Internet, têm dois impactos imediatos:

- i) são um poderoso elemento dissuasivo do mau gerenciamento dos fundos públicos, pela visibilidade e facilidade de reação que proporcionam;
- ii) tendem a eliminar drasticamente os custos gerados pela corrupção, pela simplificação de processos e eliminação das oportunidades criadas pelo excesso de burocracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que, nos próximos anos, boa parte das transações inter e intra-setoriais passem a ser realizadas por meio de algum tipo de portal de compras eletrônicas. Assim sendo, surgirão novos elementos de políticas fiscal e industrial que terão de ser levados em conta pelos governos.

Estas bolsas também têm se mostrado um mecanismo eficaz para incentivar maior participação de pequenas e médias empresas, que por razões de custos de operação e obtenção de informação, bem como por dificuldades ligadas a sua localização geográfica, não teriam acesso aos negócios nas mesmas cadeias de suprimento, que são permitidos agora pelos portais eletrônicos. Políticas voltadas ao fomento destas empresas deverão, conseqüentemente, considerar estes novos instrumentos.

Mas é na chamada política de compras do setor público que o surgimento e o desenvolvimento dos portais de compras eletrônicas deverão ter um impacto ainda mais imediato.

Governos são grandes compradores, mas até agora era difícil usar este enorme poder para comprar mais barato e melhor. Excesso de burocracia e brechas para corrupção; descentralização sem estratégia; aquisições percebidas como simples processos de compra e não como uma política unificada; mecanismos judiciais e de controle deficientes são alguns dos problemas comuns das aquisições do setor público em muitos países.¹⁴

A Internet e as compras eletrônicas permitem conciliar redução de custos, maior transparência e melhor gerenciamento das informações, no estabelecimento de estratégias para as aquisições de diversos setores da administração pública, como saúde, educação, tecnologia da informação, etc.

Muitos governos nacionais e subnacionais já estão investindo pesadamente neste campo pelos enormes ganhos quantitativos previstos, mas pouca ênfase têm sido ainda dada aos impactos culturais desta mudança de paradigma na administração pública como um todo.

Abandonar a velha idéia de que cada aquisição é um processo único; introduzir, no setor público, o conceito de gerenciamento integral do processo de compras (*supply chain management*); buscar associações estratégicas de longo prazo com o setor privado no desenvolvimento de portais e outras soluções; buscar associações permanentes e/ou ocasionais com outros níveis de governo ou mesmo com outros países para agregar demanda e reduzir custos; treinar e atualizar continuamente os funcionários encarregados dos processos de compra; aperfeiçoar a legislação vigente para adequá-la às novas possibilidades e à nova realidade das compras eletrônicas: estas são tarefas sobre os quais administradores públicos de todo mundo terão de se debruçar nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa, F. de O (6/11/2001). *Oferta de Títulos Públicos a Pessoas Físicas pela Internet*. Apresentação na Bolsa de Valores de São Paulo.

Figueiredo, L. F. e Fachada, P. (2001). "Sistemas Eletrônicos de Negociação". *Estado de São Paulo*, 29/10/2001.

Gazeta Mercantil da América Latina (30/7/2001). "Compra Virtual reduz fraude no México".

General Service Administration-USA (2001). *The Federal Technology Service Guide to Best Practices for Conducting Reverse Auctions*.

¹⁴ Ver de La Maza (2001).

BNDES/SF (2000). "Como Tributar o Comércio Eletrônico? A (pouca) experiência internacional". *Informe-SF*, n.14.

de La Maza, J. C. (2001). "Las Adquisiciones del Estado, un Proceso Integral: conceptos, prácticas Y perspectivas". Apresentação no Seminário Internacional de Compras Governamentais. Brasília, 30 e 31/10/2001.

Ministério da Ciência e Tecnologia (2000). *Sociedade da Informação no Brasil- Livro Verde*.

Pinto, S. L. (2001). "Portal de Compras do Governo Federal". Apresentação no Seminário Internacional de Compras Governamentais. Brasília, 30 e 31/10/2001.

The Economist (29/1/2000). "Globalization and Tax". Special Survey.

Wyld, D. (2000). *The Auction Model: How the public sector can leverage the power of e-commerce through dynamic pricing*. The PricewaterhouseCoopers.