

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO – UFES  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**THIAGO TEIXEIRA DE SIQUEIRA**

**COMUNICAÇÃO INTERATIVA NO SETOR PÚBLICO: O USO DE FERRAMENTA  
DIGITAL PARA MELHORAR A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

**VITÓRIA  
2017**

THIAGO TEIXEIRA DE SIQUEIRA

**COMUNICAÇÃO INTERATIVA NO SETOR PÚBLICO: O USO DE FERRAMENTA  
DIGITAL PARA MELHORAR A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Dario de Azevedo Nogueira Júnior.

**VITÓRIA  
2017**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)  
Bibliotecária: Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

---

S618c Siqueira, Thiago Teixeira de, 1980-  
Comunicação interativa no setor público : o uso de  
ferramenta digital para melhorar a fiscalização de contratos na  
Universidade Federal do Espírito Santo / Thiago Teixeira de  
Siqueira. – 2017.  
148 f. : il.

Orientador: Dario de Azevedo Nogueira Júnior.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas.

1. Universidade Federal do Espírito Santo. 2. Comunicação  
na administração pública. 3. Contratos. 4. Fiscalização da  
administração pública. 5. Internet na administração pública. I.  
Nogueira Júnior, Dario de Azevedo. II. Universidade Federal do  
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.  
Título.

CDU: 35

---

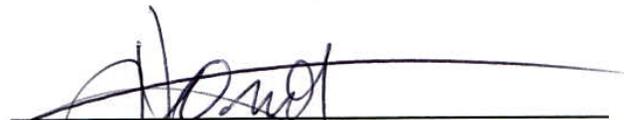
**THIAGO TEIXEIRA DE SIQUEIRA**

**COMUNICAÇÃO INTERATIVA NO SETOR PÚBLICO: O USO DE  
FERRAMENTA DIGITAL PARA MELHOR A FISCALIZAÇÃO DE  
CONTRATOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 23 de novembro de 2017.

**COMISSÃO EXAMINADORA**



**Prof. Dr. Dario de Azevedo Nogueira Junior**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientador



**Profª. Drª. Teresa Cristina Janes Carneiro**  
Universidade Federal do Espírito Santo



**Profª. Drª. Sonia Maria Dalcomuni**  
Universidade Federal do Espírito Santo



**Profª. Drª. Luciana Itida Ferrari**  
Universidade Federal do Espírito Santo

## AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. *Dario de Azevedo Nogueira Júnior*, por toda a sua contribuição para a concretização desse trabalho.

Aos membros da banca de qualificação, Profa. Dra. *Teresa Cristina Janes Carneiro* e Profa. Dra. *Sônia Maria Dalcomuni*, que gentilmente fizeram comentários e deram orientações muito importantes para a conclusão de minha dissertação.

Aos meus pais, por todo apoio e amor incondicional e por sempre apostarem em mim mais do que ninguém.

Em especial à minha esposa, *Renata Barreto Perin*, por me encorajar em todos os aspectos da minha vida e por me apoiar nos momentos difíceis ao longo dessa caminhada acadêmica, mesmo não escondendo sua torcida para que o Mestrado chegasse logo ao fim.

Por último e mais importante, a Deus, por me abençoar em todos os momentos e por me presentear com a vida de *Gabriel*, meu amado filho, uma criança que transborda alegria e faz com eu tenha ainda mais força e determinação para superar todos os meus desafios.

## RESUMO

Este estudo se propõe a apresentar um conceito de ferramenta digital para aperfeiçoar a fiscalização de contratos na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), suscitando uma reflexão acerca das potencialidades das novas tecnologias digitais em rede para a gestão pública. Nesse sentido, inicialmente foi realizado um estudo teórico visando compreender o contexto atual e os desafios da Comunicação Pública brasileira na Era da Informação abordando desde as primeiras teorias de comunicação em massa até as profundas mudanças de paradigmas geradas pelas novas redes de comunicação interativa, que tornaram a comunicação mais descentralizada e segmentada. Apesar do viés comunicacional da pesquisa, o estudo teórico também contemplou temas ligados à fiscalização de contratos públicos, objetivando a definição dos critérios de avaliação usados nas metodologias aplicadas no estudo de caso realizado no contexto da UFES. Os resultados evidenciaram pontos passíveis de melhoria na fiscalização de contratos da UFES, como também demonstraram que os mecanismos de governo eletrônico da Universidade não dispõem de funcionalidades interativas que poderiam promover maior transparência e participação cidadã no processo de fiscalização das execuções contratuais. Esses problemas, de acordo com alguns estudos relevantes examinados, são comuns nos diversos níveis e órgãos da Administração Pública, sendo frequentes os casos em que contratos são mal executados em decorrência de falhas na fiscalização, ao mesmo tempo em que as ferramentas de governo eletrônico, que poderiam ser utilizadas para sanar muitos desses problemas, acabam privilegiando a simples divulgação de informações públicas, em detrimento da promoção de um ambiente favorável à participação popular e descentralização da gestão pública. Finalmente, os resultados obtidos propiciaram a compreensão do problema estudado, evidenciando ainda a viabilidade e a originalidade da proposta da pesquisa, possibilitando assim o desenvolvimento do produto final do trabalho: um conceito de aplicativo para dispositivos móveis que potencialmente pode melhorar a fiscalização de determinados contratos formalizados pela UFES, por meio de uma comunicação verdadeiramente interativa entre seus usuários.

Palavras chave: Comunicação interativa. Fiscalização de contratos públicos. Governo eletrônico. UFES.

## **ABSTRACT**

This study is a concept of digital law to improve the supervision of contracts at the Federal University of Espírito Santo (UFES), provoking a reflection on the potential of the new digital network technologies for public management. In this sense, a theoretical study was initially carried out in order to understand the current context and the challenges of the Brazilian Public Communication in the Information Age, from the first theories of mass communication, to the profound paradigm changes generated by the new interactive communication networks, which made communication more decentralized and segmented. In spite of the communication bias of the research, the theoretical study also included topics related to public procurement control, aiming at defining the evaluation criteria used in the methodologies applied in the case study, carried out in the UFES context. And the results of such study evidenced the inefficiency of certain inspection actions performed by UFES public agents, but also demonstrated that the e-government mechanisms of the university do not have interactive functionalities, which could promote greater transparency and citizen participation in the inspection process contractual executions. These problems, according to some relevant studies examined, are common in the various levels and organs of the Public Administration, being frequent the cases in which contracts are poorly executed due to failures in the fiscalization, at the same time that the tools of electronic government, which could be used to remedy many of these problems, end up favoring the simple disclosure of public information, to the detriment of promoting an environment conducive to popular participation and decentralization of public management. Finally, as the results obtained allowed the understanding of the problem studied, also showing the feasibility and originality of the research proposal, the final product of the work was developed: an application concept for mobile devices, which could potentially improve the supervision of certain contracts formalized by UFES, through a truly interactive communication among its users.

Keywords: interactive communication, public procurement supervision, e-government, UFES.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Estrutura da pesquisa .....	24
Figura 2: Modelo campo de comunicação pública .....	38
Figura 3: Etapas da pesquisa.....	83
Figura 4: Tela principal do Portal da UFES .....	97
Figura 5: Tela inicial do Portal da Transparência .....	99
Figura 6: Fluxograma de desenvolvimento de <i>softwares</i> .....	114
Figura 7: Tela de apresentação do Fiscaliza UFES .....	118
Figura 8: Telas de <i>login</i> conforme perfil do usuário.....	119
Figura 9: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “alimentação” ....	121
Figura 10: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “obras e reformas” .....	123
Figura 11: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “segurança” .....	125
Figura 12: Módulo Empresa – utilização do aplicativo .....	127
Figura 13: Módulo Governo – utilização do aplicativo .....	129

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Proporção de domicílios com acesso à internet por classes sociais.....	33
Gráfico 2: Proporção de usuários por tipo de dispositivo utilizado .....	35
Gráfico 3: Cumprimento dos critérios de Transparência Ativa pelos 3 Poderes.....	52
Gráfico 4: Percentual de pedidos recebidos em relação ao total de solicitações dirigidas ao Poder Executivo Federal .....	57
Gráfico 5: Acesso à informações por segmentos .....	58
Gráfico 6: Proporção de usuários de internet por forma de contato oferecida pelo governo nos 12 meses anteriores à pesquisa .....	64
Gráfico 7: Proporção de órgãos públicos federais e estaduais por tipo de recurso oferecido ao cidadão no website .....	65
Gráfico 8: Proporção de usuários de internet por forma de contato com o governo .....	66
Gráfico 9: Pagamentos realizados via reconhecimentos de dívida entre 2011 e 2015 .....	94
Gráfico 10: Rescisões contratuais entre 2011 e 2015.....	94

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Etapas para implementação do Grupo Focal .....	87
Quadro 2: Etapas para realização do Brainstorming .....	89
Quadro 3: Problemas identificados na nomeação e na preparação de fiscais, de acordo com os instrumentos de coleta de dados utilizados.....	91

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Informações relativas à estrutura física da UFES .....	15
Tabela 2: Dados gerais sobre pedidos e respostas entre 2012 a 2014 .....	55
Tabela 3: Percentual de pedidos de informação atendidos.....	57
Tabela 4: Proporção de indivíduos que utilizaram e-gov nos 12 meses anteriores à pesquisa .....	63
Tabela 5: Temas das solicitações encaminhadas à Ouvidoria Geral UFES .....	101

## LISTA DE SIGLAS

CGI.br – Comitê Gestor da Internet no Brasil

CPO – Consulta Pública *Online*

DCC – Departamento de Contratos e Convênios

E-GOV – Governo Eletrônico

E-OUV – Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LAI – Lei de Acesso à Informação

MEC – Ministério da Educação

MPF – Ministério Público Federal

MPOG – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

MTFC – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle

NTI – Núcleo de Tecnologia da Informação

ONG – Organização Não Governamental

PGEB – Programa de Governo Eletrônico Brasileiro

PROAD – Pró-Reitoria de Administração

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	16
1.2	PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS .....	19
<b>1.2.1</b>	<b>Problema de Pesquisa</b> .....	19
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivo Geral</b> .....	20
<b>1.2.3</b>	<b>Objetivos Específicos</b> .....	21
1.3	JUSTIFICATIVA .....	22
1.4	ESTRUTURA DA PESQUISA .....	23
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	25
2.1	DA ERA DA COMUNICAÇÃO EM MASSA AO MOMENTO DA COMUNICAÇÃO INTERATIVA, SEGMENTADA E DESCENTRALIZADA .....	25
<b>2.1.1</b>	<b>As novas TICs e o contexto atual da internet no Brasil: dados relevantes</b> ...	32
2.2	DISCUTINDO O CONCEITO DA COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO .....	35
<b>2.2.1</b>	<b>Críticas à comunicação de massa: um modelo que persiste no setor público</b> .....	39
<b>2.2.2</b>	<b>A utilização das novas TICs pela Administração Pública: um novo paradigma em comunicação</b> .....	44
2.3	A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA .....	46
<b>2.3.1</b>	<b>A efetividade da LAI segundo alguns estudos relevantes</b> .....	51
<b>2.3.2</b>	<b>Governo Eletrônico brasileiro: os desafios da participação cidadã</b> .....	59
<b>2.3.3</b>	<b>O Governo Aberto: uma perspectiva ampliada de governo digital</b> .....	68
2.4	ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DO CONTEXTO DA UFES .....	70
<b>2.4.1</b>	<b>Designação adequada do fiscal de contrato</b> .....	72
<b>2.4.2</b>	<b>Preparação dos fiscais de contratos para o exercício de suas funções</b> .....	74
<b>2.4.3</b>	<b>Cumprimento das etapas que compõe a liquidação de despesas</b> .....	76

2.4.4 Aplicação de penalidades ao contratado e formalização de rescisões contratuais.....	77
2.4.5 Normatização e padronização de atividades relativas ao acompanhamento e fiscalização de contratações públicas .....	79
2.4.6 A participação cidadã na fiscalização de contratos por meio de ferramentas de governo eletrônico .....	80
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>83</b>
3.1 ETAPAS DA PESQUISA E METODOLOGIAS UTILIZADAS .....	83
<b>4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>90</b>
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>104</b>
<b>6 PROPOSTA DE INICIATIVA PARA A INSTITUIÇÃO .....</b>	<b>114</b>
6.1 CARACTERIZAÇÃO DO APLICATIVO PROPOSTO.....	117
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>142</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta-se como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão Pública. Sua principal proposta é suscitar uma reflexão sobre a utilização de ferramentas digitais de comunicação interativa pela Administração Pública, com enfoque nos possíveis benefícios a serem alcançados com utilização de programas digitais criados a partir de bancos de dados governamentais abertos, para melhorar a fiscalização de contratos públicos na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), a fim de propiciar maior eficiência e transparência nas ações desempenhadas pelos fiscais de contratos e, principalmente, promover maior controle social e participação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral no processo de fiscalização das contratações celebradas pela Universidade.

Primeiramente, a título de apresentação, cabe um breve registro de aspectos como o panorama histórico, a caracterização e o funcionamento da UFES:

A Universidade Federal do Espírito Santo é uma instituição autárquica, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Fundada em 5 de maio de 1954, por meio da Lei Estadual nº 806, fruto de esforços de intelectuais e lideranças políticas do Espírito Santo, sendo mais tarde federalizada por meio da Lei nº 3.868, em 30 de janeiro de 1961, sancionada pelo então presidente da república, Juscelino Kubitschek (UFES, 2015).

Atualmente, a UFES possui aproximadamente 23.600 alunos, 1.570 professores efetivos e em atividade, além de 2.049 servidores técnico-administrativos, sendo distribuídos nos seus quatro campi: Goiabeiras e Maruípe, em Vitória; Alegre, no sul do Espírito Santo; e São Mateus, ao norte do estado. A Universidade oferece 102 cursos de graduação, 56 cursos de mestrado e 26 de doutorado, disponibilizando aproximadamente 5.240 vagas por ano. Sua sede administrativa fica situada em Vitória, no Campus de Goiabeiras (UFES, 2016). Na Tabela 1 pode ser visualizada a estrutura física da UFES:

Tabela 1: Informações relativas à estrutura física da UFES

PLANILHA DE INFRAESTRUTURA FÍSICA DA UFES					
Dados Gerais (m <sup>2</sup> )					
Área Territorial Total UFES	3.461.411,95				
Área Edificada Total UFES	296.375,70				
Área de Preservação Natural Total UFES	535.614				
Área de Laboratórios	20.518,06				
Área Territorial	4.895.254,36				
Área Construída	296.375,70				
Campi (unidades)	4				
Centros Universitários (unidades)	10				
Departamentos de Ensino (unidades)	72				
Dados Físicos (m <sup>2</sup> )					
LOCAIS	GOIABEIRAS	MARUÍPE	CEUNES	CCA	CCA Jerônimo Monteiro
Área Total	1.567.545	160.519	552.411	926.991	243.988,36
Área Construída	193.307,07	40.727,89	27.366,41	34.974,33	-
Laboratórios	10.908,80	1.853,24	1.011,26	4.801,58	1.943,18
Lazer/Espportes	29.186	968	10.162	1849	-
Edificada	193.307,07	40.727,89	6.732,98	28.241,35	27.366,41
Nº de Edificações (unidades)	158	75	27	58	26
Urbanizada	961.844	104.944	18.385	16.022	65.826
Preservação Natural	524.564	-	-	-	11.050
Não Urbanizada	-	60.030	-	900.969	-
Dados Físicos Gerais da Ufes (em unidades)					
Biblioteca	21				
Sala de Ensino Prática Experimental	121				
Laboratórios	480				
Oficinas Didáticas	44				
Anfiteatro	25				
Auditórios	44				
Sala de Aula	532				

Fonte: UFES (2015, p. 21).

A UFES possui estrutura organizacional e linha de comando bem definidas, sendo o nível hierárquico mais alto ocupado pelo Conselho Universitário, seguido pela Reitoria, responsável pela gestão administrativa da universidade e pelo gerenciamento de todas as atividades universitárias, estas são operacionalizadas por cinco pró-reitorias: de

Administração; de Extensão; de Pesquisa e Pós-Graduação; de Planejamento e Desenvolvimento Institucional; e de Graduação. Além disso, seus 10 centros acadêmicos, constituídos por unidades acadêmico-administrativas que reúnem cursos e departamentos de uma mesma área de conhecimento, possuem a função de desenvolver e promover atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Na sequência de sua estrutura hierárquica, estão os órgãos suplementares criados pelo Conselho Universitário para o apoio a diversas atividades de interesse da comunidade acadêmica: Biblioteca Central, Hospital Universitário Cassiano Antônio de Moraes, Instituto de Estudos e Educação Ambientais, Instituto de Odontologia, Instituto de Tecnologia, Núcleo de Tecnologia da Informação, Núcleo de Assessoria Jurídica e Auditoria Interna, Prefeitura Universitária, Gráfica Universitária, Rádio e Televisão Universitária, Coordenação de Interiorização e Núcleo de Educação Aberta a Distância.

Para a realização de suas atividades administrativas e acadêmicas, a UFES realiza a contratação de empresas para fornecimento de bens, execução de obras e prestação de serviços, além disso, executa projetos de pesquisa, ensino, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico. Nesse contexto, tanto a atuação eficiente dos agentes públicos designados como fiscais e gestores de contratos, quanto à participação do cidadão na fiscalização das contratações públicas, são condições essenciais para a boa execução dos contratos formalizados pela universidade, maximizando as chances de tais contratações atingirem seus propósitos, evitando assim prejuízos à sociedade e ao erário público, possibilitando a aplicação dos recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Vivemos na era da comunicação e da informação, oriunda de uma revolução digital que alterou profundamente os paradigmas comunicacionais. Na visão de Lévy (2003), esse panorama é fruto da interligação mundial dos computadores, gerada pela disseminação da Internet, que possibilitou a integração das mídias anteriores em um meio de

comunicação interativo entre muitos indivíduos em escala global, culminando no surgimento de um "novo espaço público". Esse novo ambiente virtual, por reunir várias ferramentas comunicacionais, é capaz de aumentar não somente as capacidades da linguagem humana, mas também possibilita influenciar a evolução do Estado, tanto na elaboração de suas políticas públicas, quanto em relação às suas condições de governação.

Nesse contexto, a disseminação e popularização das chamadas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), propiciou uma grande transformação nas relações entre cidadãos, entre cidadãos e empresas, entre empresas, entre empresas e governos e entre governos e cidadãos, tornando tais tecnologias cada vez mais indispensáveis para o funcionamento tanto da sociedade, quanto para a Administração Pública (NASCIMENTO et al., 2015).

Essa nova realidade gera um enorme desafio para a gestão pública, pois no século XXI a sociedade passou a exigir uma nova postura dos governos, que engloba administração, economia e finanças, dentro de um mercado informacional no ambiente virtual, visando o atendimento às necessidades atuais, objetivando a prestação de serviços públicos ágeis e de qualidade. E como no setor privado o grau de maturidade na adoção de TICs para automação de processos operacionais, produtivos e administrativos é muito mais elevado, surge um novo paradigma de eficiência a ser alcançado pelo setor público (DINIZ et al., 2009).

Nesse cenário, inevitavelmente, a Administração Pública passou a vislumbrar o uso estratégico de tais tecnologias, objetivando principalmente tornar seus serviços mais eficientes e eficazes, propiciando o surgimento dos primeiros passos na utilização da tecnologia para auxiliar governos, modelo denominado governo eletrônico, ou e-gov (PIANA, 2007).

O governo eletrônico, dentro de um conceito amplo, deve promover uma comunicação compartilhada com todos os atores sociais, objetivando a melhoria das funções, dos processos e da prestação de serviços governamentais, valendo-se para tanto das TICs como ferramentas de interação com os cidadãos (ROVER, 2006). Contudo, no

entendimento de Pinho (2008), na prática, observa-se que essa perspectiva ampliada de e-gov não é efetivamente aplicada, pois os governos tendem a utilizar as novas TICs apenas como facilitadoras de suas funções mais básicas perante a sociedade, ainda que tais tecnologias estejam cada vez mais disponíveis e acessíveis. Em resumo, a Administração Pública, de uma maneira geral, não vêm utilizando tais tecnologias para promover de fato uma comunicação interativa e democrática com a sociedade, que propiciaria maior transparência e controle social.

Esse controle social, ao menos na teoria, é considerado essencial para a Administração Pública, pois o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), principal órgão federal de controle, ressalta a necessidade de participação permanente do cidadão na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, acompanhando de perto, supervisionando e avaliando a execução de serviços e as obras públicas. No entendimento de Almeida (2009), uma fiscalização adequada de contratações públicas poderia evitar, ou ao menos minimizar problemas como obras públicas inacabadas e/ou superfaturadas, compra de bens inadequados, prestação de serviços de péssima qualidade aos cidadãos, que notoriamente geram riscos à sociedade e prejuízos ao Erário público, fatos que infelizmente são frequentemente veiculados pelos meios de comunicação.

Deste modo, considerando principalmente esse novo contexto da comunicação na Era Digital, caso as fiscalizações dos contratos fossem realizadas de forma mais eficiente e transparente, esse panorama desfavorável poderia ser melhorado. Nesse cenário, Almeida (2009) ressalta ainda que é de extrema relevância uma atuação pró-ativa e preventiva dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização de contratos, de modo a observarem o cumprimento, por parte das empresas contratadas, das regras previstas no instrumento contratual, maximizando a probabilidade das contratações atingirem seus propósitos.

Assim, resumidamente, pretende-se com esse trabalho suscitar uma reflexão acerca da contribuição das ferramentas de governo digital para a efetiva promoção de uma democracia participativa, avaliando as possibilidades para a criação de mecanismos de comunicação interativa que propiciem maior eficiência e transparência na realização

das atividades dos fiscais de contratos na UFES e, principalmente, promovam maior participação do cidadão no processo de fiscalização de contratos públicos na UFES.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA E OBJETIVOS

### 1.2.1 Problema de Pesquisa

Como já citado, para a realização de suas atividades acadêmicas e administrativas, a Universidade Federal do Espírito Santo contrata empresas visando o fornecimento de bens, realização de obras e prestação de serviços. Essas contratações, por determinação legal, devem ser acompanhadas e fiscalizadas por agentes públicos especialmente designados para tais funções. Contudo, de acordo com Santos (2013), não são raros os casos em que licitações e contratos públicos acabam sendo prejudicados em seus fins, principalmente devido a falhas, ou até mesmo a ausência do acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais. E atos presenciados pelo proponente dessa pesquisa, enquanto servidor da UFES, indicam que na referida universidade essa realidade não se mostra diferente, motivando assim a realização de uma análise mais aprofundada acerca da fiscalização de contratos na UFES.

Além disso, mesmo diante das potencialidades geradas pela utilização das novas TICs pela Administração Pública, assim como ocorre na maioria dos organismos públicos, é notória a falta de iniciativas da UFES no desenvolvimento de mecanismos digitais de comunicação interativa que possibilitem, de fato, um aumento da transparência e do controle social, estimulando a participação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral, principalmente no processo de fiscalização das contratações públicas. Este panorama nos leva a uma reflexão sobre as motivações para tal fenômeno, que posteriormente possam gerar alternativas passíveis de implementação.

Diante do exposto, surgem algumas questões a serem examinadas no estudo:

- I. Considerando as formas de comunicação com o cidadão, a UFES vem conseguindo se adaptar às mudanças de paradigmas oriundos da utilização das

novas tecnologias em rede, que transformaram o sistema de sociedade de massa em uma sociedade segmentada?

- II. A UFES tem ampliado e melhorado as formas de comunicação, informação, prestação de serviços e participação social no chamado governo eletrônico?
- III. As ferramentas de e-gov disponibilizadas pela UFES possuem funcionalidades que podem contribuir para a promoção da transparência, do controle social e da participação cidadã, sobretudo com relação à fiscalização das execuções contratuais?
- IV. A fiscalização de contratos da UFES vem sendo realizada de forma satisfatória, considerando tanto a participação cidadã, quanto a atuação dos fiscais de contratos?

E finalmente, apresenta-se a pergunta de pesquisa:

Uma ferramenta digital de comunicação interativa poderia aprimorar a fiscalização de contratações realizadas pela UFES, maximizando tanto a eficiência e a eficácia das ações desempenhadas pelos fiscais, quanto à transparência, o controle social e a participação cidadã?

### **1.2.2 Objetivo Geral**

Esse estudo objetiva apresentar um conceito<sup>1</sup> de aplicativo para dispositivos móveis, que potencialmente pode melhorar a fiscalização de determinadas contratações formalizados pela UFES, promovendo uma comunicação mais interativa, ágil e eficaz, que possibilite maior intercâmbio de informações entre a Administração Pública, as empresas contratadas e os cidadãos. Deste modo, além de demonstrar uma forma de

---

<sup>1</sup> Conceito de produto: consiste em uma descrição aproximada da tecnologia a ser desenvolvida, contendo desde os princípios de funcionamento à forma do produto. Descreve de maneira sucinta a forma com que o produto irá satisfazer a necessidade dos usuários, sendo geralmente expresso por meio de esboços e figuras normalmente acompanhados de breve descrição textual (ULRICH; EPPINGER, 2012).

contribuição da comunicação digital interativa para a melhoria da gestão pública, a pesquisa pretende suscitar uma reflexão acerca das potencialidades das novas tecnologias digitais em rede para a Administração Pública.

### 1.2.3 Objetivos Específicos

I - Promover uma reflexão acerca da efetividade do governo eletrônico brasileiro na promoção de uma democracia mais participativa, com enfoque nas ações de melhoria e ampliação das formas de comunicação digitais implementadas pela UFES por meio de seu *website* oficial. Deste modo, o Portal da UFES será analisado em relação à promoção da transparência e à disponibilidade das informações, como também no que se refere à sua capacidade de promover interatividade e oferecer serviços aos usuários, sobretudo no que tange à sua contribuição para a fiscalização das execuções contratuais.

II – Analisar determinadas ações dos servidores designados como fiscais de contratos públicos, além de aspectos que podem contribuir para a melhoria na fiscalização de contratos na UFES, de acordo com critérios estabelecidos após o estudo teórico.

- Examinar o ordenamento legal e normativo, relativo à fiscalização de execuções contratuais no âmbito público, identificando aspectos que devem servir de inspiração ao modo de atuação dos fiscais de contratos da UFES.
- Analisar processos administrativos, documentos, pareceres jurídicos, normas e regulamentos relativos à fiscalização de contratos na UFES, visando à identificação de indícios que possam refletir tanto no grau de eficiência na realização das respectivas funções, quanto ao proporcionar a identificação de aspectos relevantes ao aprimoramento do sistema de fiscalização de execuções contratuais na universidade.

III – Apresentar uma proposta de solução ao problema investigado, ou seja, um conceito de aplicativo para dispositivos móveis, objetivando o aprimoramento da fiscalização de contratos referentes a obras e serviços na UFES.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A Administração Pública deve primar pela promoção de uma democracia participativa, na qual o cidadão participe ativamente do controle social dos serviços públicos e das ações governamentais, visando principalmente alcançar a melhor forma de utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios e aumentando a rentabilidade social. É a partir de tal premissa que esse estudo mostra-se relevante, sobretudo, diante da atual conjuntura de crise político-econômica em nosso país, pois objetiva fomentar uma reflexão sobre a contribuição das novas tecnologias de comunicação interativa para a melhoria da gestão pública.

Nesse sentido, mais especificamente, pretende-se analisar a utilização de tais tecnologias no processo de fiscalização de contratos públicos em uma universidade federal brasileira, a fim de proporcionar maior eficiência e transparência nas ações dos agentes públicos responsáveis por fiscalizar contratos, bem como propiciar um ambiente que favoreça o controle social por parte da comunidade acadêmica e da sociedade em geral, melhorando a qualidade dos serviços públicos e a forma de utilização dos recursos, evitando inclusive prejuízos ao Erário público.

Nesse contexto, a motivação para a realização da presente pesquisa surgiu durante o período de experiência profissional do autor, que atuou por cerca de seis anos no Departamento de Contratos e Convênios (DCC), órgão executivo vinculado à Pró-Reitoria de Administração (PROAD), incumbido da gestão da política de parcerias da universidade e expedição de normas para elaboração, registro e controle dos contratos e convênios da UFES. Nesse período, na percepção do autor dessa pesquisa, havia problemas na fiscalização de contratos da Universidade, provocados tanto pela atuação

ineficiente de gestores e fiscais de contratos, quanto pela falta de iniciativas da referida universidade para a melhoria do processo de fiscalização de suas contratações.

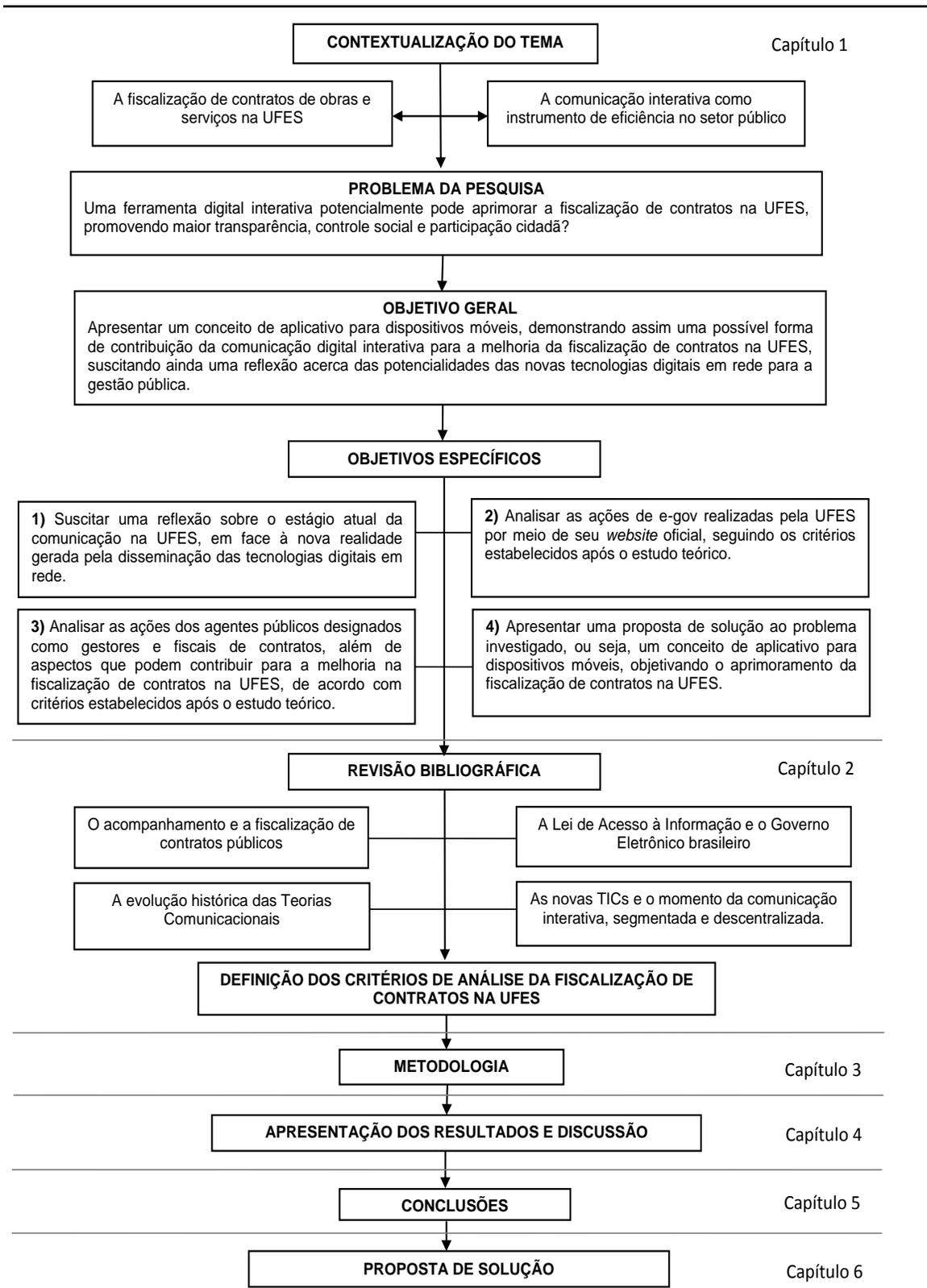
Além disso, é perceptível o fato da UFES não dispor de mecanismos de comunicação interativos que possibilitem a promoção de uma efetiva participação do cidadão no processo de fiscalização dos contratos celebrados com terceiros, o que pode contribuir diretamente para que sejam adotadas práticas comunicacionais centralizadoras e ineficientes para o atendimento às demandas geradas pela comunidade acadêmica e pela sociedade em geral, como por exemplo, as relativas o ao mau atendimento em cantinas e em empresas prestadoras de serviço de fotocópias e impressões, à insuficiência de materiais de limpeza em sanitários, à morosidade na manutenção de computadores e de aparelhos de ar condicionado, bem como de questões relativas à segurança patrimonial e pessoal, entre outras.

Diante do exposto, cabe ainda mencionar a questão social desta pesquisa, na medida em que objetiva o aperfeiçoamento da fiscalização de contratos na universidade estudada, priorizando a adoção de um instrumento de comunicação interativa para a maximização da eficiência, da transparência, da participação cidadã e do controle social.

#### 1.4 ESTRUTURA DA PESQUISA

A pesquisa será estruturada em seis capítulos. Objetivando facilitar uma percepção geral do trabalho, foi elaborado um fluxograma que engloba o conteúdo de cada capítulo, bem como os percursos a serem percorridos no estudo, conforme demonstrado na Figura 1:

Figura 1: Estrutura da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2017).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 DA ERA DA COMUNICAÇÃO EM MASSA AO MOMENTO DA COMUNICAÇÃO INTERATIVA, SEGMENTADA E DESCENTRALIZADA

A proposta desse primeiro tópico da fundamentação teórica é suscitar uma reflexão acerca da evolução das teorias em comunicação, desde o surgimento dos modelos centrados na sociedade de massa, no século XX, que representam os estudos pioneiros para a compreensão da influência dos meios de comunicação junto ao grande público, até as profundas mudanças nos paradigmas comunicacionais oriundos das novas tecnologias de comunicação, que fizeram com que as informações fluíssem por um canal de interatividade que vai muito além do controle social, não sendo, deste modo, mais centralizadas, nem padronizadas.

E para melhor entendimento desse processo evolutivo da comunicação, é de suma importância a compreensão, ao menos de forma etimológica do termo “massa”, que historicamente não é bem visto por diversos autores, pois normalmente está associado a um sentido negativo, como totalitarismo, irracionalidade, manipulação, perda de autonomia, condutas reacionárias, tendências à barbárie, entre outros. Na definição apresentada por Jesus (2013, p. 496), “o conceito de massa de pessoas se refere à totalidade ou grande maioria, a um número considerável de pessoas que mantêm entre si certa coesão de caráter social, cultural, econômico, a uma turba, a uma multidão”.

Na percepção de Wolf (2009), a massa pode ser compreendida como um grupo uniforme de indivíduos, aparentemente semelhantes, mas que são oriundos de ambientes e grupos sociais distintos. A massa, deste modo, é entendida como um termo que se aproxima da multidão, pois não pode ser considerada como um grupo disperso. Na visão do autor, uma sociedade de massa possui três características em comum: os indivíduos encontram-se em um estado de isolamento psicológico; o trato com outros indivíduos é marcado pela impessoalidade; as pessoas se veem livres de suas obrigações sociais formais.

O comportamento das multidões em meados do século XIX, gerado pelas circunstâncias históricas vividas nesse período repleto de tumultos urbanos,

característicos do panorama europeu da época, tornou-se objeto de estudo para pesquisadores que buscavam refletir acerca dos comportamentos das "massas", sobretudo a partir de uma visão preconceituosa, na qual estes eram observados como instáveis, desordenados e irracionais. Jesus (2013) e Serra (2007) citam como autores mais relevantes de tal período Charles Mackay, cuja obra compreende as "massas" como foco de loucuras e frustrações em grande escala, e principalmente Gustave Le Bon, considerado o pioneiro nos estudos sobre psicologia de massas, cujas considerações a respeito do "comportamento de manada" foram utilizadas nos primeiros estudos acerca da comunicação de massas.

A obra de Le Bon sobre psicologia de massas, intitulada *A Psicologia das Multidões*, tornou-se referência importante na primeira metade do século XX. Nela, o autor anuncia a chamada "era das multidões" e o poder das massas em todos os campos da vida social contemporânea, em um modelo notadamente voltado à sugestão hipnótica, fundamentado na fascinação das multidões pela pessoa do "condutor" da mensagem, que desde que dotado do devido prestígio, pode impor-se às multidões por meio de três mecanismos fundamentais: "a afirmação, a repetição e o contágio, que podem fazer-se presencialmente ou à distância" (SERRA, 2007, p. 146).

Resumidamente, Le Bon demonstrou que as massas possuem como principal característica a fusão dos indivíduos em um espírito e em um sentimento comum, de forma inteiramente irracional, na direção demandada pelo líder. No entendimento de Serra (2007), tal conceito pode ser visto ao mesmo tempo como um precursor e um paradigma para as primeiras teorias comunicacionais, que preocupavam-se com "a caracterização e análise das novas práticas comunicativas que despontavam no final do século XIX e marcam o século XX: o surgimento da imprensa de massa, do rádio, da televisão (e do cinema, em menor grau)", buscando descrever as reações de grupos subordinados à tais mídias.

Seguindo essa linha de raciocínio, nesse período histórico, a comunicação da mídia atuaria como estímulo sobre os indivíduos receptores, que aceitariam passivamente as informações, constituindo desta forma uma grande massa de consumidores da propaganda comercial e política. Nesse contexto, de acordo com Wolf (2009), a

evolução das teorias de comunicação pode ser interpretada de acordo com o próprio objetivo de cada modelo, que por vezes referem-se aos meios de comunicação de massa, e em outros casos à cultura de massas.

E para melhor compreensão da evolução estudos dos fenômenos comunicacionais, são elencadas a seguir as principais teorias da chamada "primeira fase" das pesquisas sobre meios de comunicação de massa, desenvolvidas entre as décadas de 1920 a 1960, de acordo com o entendimento de Wolf (2009):

1. A Teoria Hipodérmica, que parte da premissa da sociedade organizada em massa<sup>2</sup>, onde “cada elemento do público é pessoal e diretamente ‘atingido’ pela mensagem”, sendo “cada indivíduo um átomo isolado que reage isoladamente às ordens e às sugestões dos meios de comunicação de massa” (WOLF, 2009, p. 8).
2. A teoria ligada à abordagem Empírico-Experimental, que apresentou um novo paradigma para a análise do conteúdo dos efeitos das mídias de massa, iniciando assim a superação da Teoria Hipodérmica, por meio da elaboração de uma formula de pesquisa mais complexa, que ordenou os objetivos dos estudos em comunicação por meio de variáveis bem definidas.
3. A teoria que deriva da pesquisa Empírica de Campo, que consiste na revisão do processo comunicativo compreendido até então como uma relação mecânica e imediata entre estímulo e resposta, evidenciando pela primeira vez em pesquisas sobre comunicação em massa a complexidade dos elementos que participam da relação entre emissor, mensagem e receptor.
4. A teoria de base Estrutural-Funcionalista, que consiste em um estudo sociológico dos meios de comunicação de massa, abordando o equilíbrio entre os indivíduos e os veículos inseridos no sistema de transmissão de conteúdo como um todo,

---

<sup>2</sup> O termo sociedade de massa surgiu no século XX, como forma de designação a um tipo de sociedade caracterizada pela produção de bens de consumo em grande escala, pela industrialização e expansão dos meios de comunicação de massa, como: rádio, televisão, publicações impressas e, atualmente, pela rede mundial de computadores, que induzem à população ao consumismo desenfreado, ao conformismo social, gerado sobretudo pela ação da publicidade, que induz os indivíduos a se comportarem como simples consumidores e não como cidadãos com espírito crítico (ORTEGATI, 2002).

sendo funcionalista por tentar entender as funções de cada meio comunicativo, além da lógica que envolve a problemática social.

5. A Teoria Crítica das Mídias de Massa, segundo a qual as mídias seriam um veículo de alienação das massas. Assim, a teoria investiga a produção midiática como um instrumento de influência social, um produto tipicamente capitalista, partindo de pressupostos das teorias marxistas, formulando pela primeira vez um gênero de teoria crítica à sociedade, em oposição à concepção teórica tradicional.
6. A Teoria Culturológica, que parte de uma análise da Teoria Crítica, estudando a cultura de massa, distinguindo os seus elementos antropológicos mais relevantes e a relação entre o consumidor e o objeto de consumo. Nesse sentido, a cultura seria uma fabricação da mídia, que fornece às massas aquilo que elas desejam: a informação transformada em imagens de grande venda e a arte produzida pela ótica industrial, ou seja, massificada e vendida pelos meios de mídia como se fosse uma imagem que realmente refletisse a realidade das pessoas.
7. Os Estudos Culturais, que se propõem a investigar os meios de comunicação por meio de análises múltiplas de áreas como: política, economia, cultura, entre outras, como mencionado no trabalho de Raymond Williams, intitulado "*Television: technology and cultural form*" (1974), por meio do qual o autor busca evidenciar as inter-relações entre as mídias, mais destacadamente a televisão, ao todo social.
8. As Teorias Comunicativas, que se predispõe em considerar a comunicação em massa inicialmente como comunicação, no sentido de transferência ordenada de conhecimentos, correspondendo a uma concepção demasiadamente abstrata e anistórica das mídias de massa, tendo como abordagens mais relevantes: a teoria da informação, o modelo semiótico-informacional e o modelo semiótico-textual.

Esses oito "momentos" descritos por Wolf (2009), que compõe a primeira fase das teorias em comunicação, abordam os efeitos das mídias de massa sobre os indivíduos, uma linha de estudo que predominou por um longo período. Tais pesquisas, como já citado, se preocupavam com "a caracterização e análise das novas práticas

comunicativas que despontavam no final do século XIX e marcam o século XX, como: o surgimento da imprensa de massa, do rádio, da televisão (e do cinema, em menor grau)” (França, 2001, p.4).

Todavia, tal paradigma foi profundamente modificado e alguns de seus pressupostos desprezados ou transformados, pois aderiu-se à consciência de que os meios de comunicação não interferem diretamente no comportamento explícito, mas tendem a influenciar a forma com que o receptor organiza a sua imagem do ambiente, surgindo então a chamada "segunda fase" das teorias em comunicação. Consideradas mais recentes, as Teorias da segunda fase, ainda de acordo com Wolf (2009), dividem-se em três abordagens:

1. A Teoria do *Agendamento* ou *Agenda-setting*, que discute a concepção de que os consumidores de notícias tendencialmente consideram como mais relevantes os temas veiculados com maior evidência pelas mídias de massa, considerando tanto os meios eletrônicos quanto os impressos.
2. A Teoria do *Gatekeeper*, que consiste em um estudo sobre as dinâmicas que atuam no interior dos grupos sociais, estudando as características que levam uma mensagem a ser ou não veiculada pela mídia, de acordo com pressupostos básicos de cada veículo, como influência, relevância, confiabilidade, contexto político social, entre outros.
3. A Pesquisa sobre *Newsmaking*, considerada um aperfeiçoamento do *Gatekeeper*, pois estuda de maneira mais minuciosa o trabalho dos profissionais de mídia, relativos ao processo de industrialização das informações, ou seja, na transformação das informações em notícias.

Essa breve apresentação de algumas das diversas teorias da comunicação existentes, evidencia a evolução dos estudos em comunicação, bem como as mudanças de paradigmas oriundas de uma história repleta de tentativas de superação de velhas abordagens, objetivando iniciar novas teorias, dirigindo atenção para aspectos deixados por explorar. Serra (2007, p. 169) lembra que as teorias em comunicação continuam em

desenvolvimento, estando diretamente atreladas aos avanços tecnológicos dos meios de comunicação. Nesse sentido, o autor argumenta que em dados momentos históricos, uma única tecnologia da comunicação parece ter exercido maior influência direta e específica, como no caso do telégrafo elétrico que propiciou a criação das agências mundiais de notícias, além do telefone, "que facilitou a criação de novas formas de organização do trabalho".

E mesmo com o advento de uma mídia segmentada na década de 1980, que culminou na perda de força heurística do conceito de sociedade de massa, modelos como o E-M-R da teoria da informação, bem como a noção de sociedade de massa, foram as bases teóricas utilizadas durante muito tempo por diversos estudiosos, servindo como referencial teórico fundamental para pesquisadores da área de comunicação. Mas os avanços das novas características comunicacionais oriundas das mídias digitais, inevitavelmente colocaram cada vez mais em xeque o modelo tripartite de comunicação, passando-se então a questionar a viabilidade e a suficiência do modelo transmissional, cujo conceito está na comunicação vertical, do topo para a base, essencialmente instrumental (SERRA, 2007).

A partir de então, neste século XXI, devido a essas novas tecnologias de informação e comunicação, as expectativas relacionadas à concepção de uma sociedade de massas tomaram outros rumos a partir da disseminação da internet em banda larga, que alterou profunda e radicalmente os paradigmas da comunicação. Na avaliação de Gilder (2001), essas transformações foram o prenúncio da chegada de uma nova era, onde não haveria mais espaço para a tirania de uma comunicação de cima pra baixo, massificada, como ilustrada pelo poder da televisão, conduzindo a uma época mais democrática e menos padronizada, onde cada pessoa passa a ter autonomia para se desenvolver de acordo com suas necessidades de informação, seus hábitos de lazer e conforme suas próprias iniciativas.

Resumidamente, o que se pretende suscitar ao debate é que, nessa nova era da comunicação e informação, torna-se ultrapassado o modelo de comunicação homogêneo direcionado à grande massa, não havendo mais um único público, mas vários públicos, pois os indivíduos passaram a ter a possibilidade de informação e

interação entre si, sem a interferência direta do Estado ou das grandes empresas de mídia. Conseqüentemente, o resultado desse processo são informações cada vez mais descentralizadas e despadronizadas, por meio de um canal interativo de comunicabilidade que não está sujeito ao controle social (RUDIGER, 2013).

Nesse novo panorama marcado pela desmassificação, a comunicação mediada por computadores, *tablets* e celulares, propicia tanto ao emissor, quanto ao receptor, não mais se encontrarem em posição passiva quanto às mensagens, a espera que elas cheguem, pois estão imersos em uma atmosfera onde a regra é a busca compulsória em pontos do ciberespaço, ou seja, em um ambiente no qual os computadores estão plugados e conectados à Internet, em um tipo de espaço que propicia a convergência entre todas as mídias e todos os indivíduos através de redes de computadores, compondo um “novo campo de comunicação na sociedade” (TEMER; NERY, 2009; TRIVINHO, 2001).

Anderson (2006), ao buscar descrever o mesmo contexto gerado pela Internet, onde pela primeira vez tornou-se possível uma comunicação interativa entre muitos indivíduos em escala global, argumenta que grupos minoritários, por meio de novas redes de comunicação interativa, passam a afirmar suas identidades, preferências e vontades, abreviando suas relações com parte da sociedade com a qual não possui afinidades que poderiam levar a uma interação. Transforma-se, deste modo, um sistema de sociedade de massas em uma sociedade segmentada.

Contudo, diante desse novo cenário, cabe ressaltar o pensamento de Morris e Organ (2006) acerca das dificuldades em se caracterizar o tipo de comunicação propiciada pela *Internet*, uma vez que esta pode ser considerada uma mídia multifacetada, que permite uma comunicação massificada, grupal e individual, não sendo, deste modo, considerada uma simples mídia, mas um conjunto de sistemas midiáticos, o que dificulta eventuais definições, terminologias e unidades coerentes de análises. Santos (2016) também questiona se os conceitos sobre mídia podem ser aplicados para a definição da comunicação via *Internet*, na medida em que esta apresenta características bem diferentes das mídias tradicionais, como rádio e televisão, possuindo tanto características do modelo comunicativo tradicional de massa (emissor,

mensagem, receptor), como também coloca tal modelo em xeque, ao gerir novas configurações de mídias segmentadas.

Em resumo, para estes autores a internet não pode ser definida nem como mídia de massa, nem como mídia segmentada de maneira precisa em todas as situações, pois pode ser continuamente rearticulada, dependendo da situação. Além disso, é de suma importância acrescentar a essa reflexão uma questão levantada por Castells (2003), de que as atividades econômicas, políticas, sociais e culturais ao redor do planeta vêm sendo estruturadas pela Internet e eu função dela, alterando drasticamente as relações entre a própria sociedade civil e entre esta e o Estado, pois a rede mundial de computadores passou a ser um instrumento essencial para que os cidadãos fiscalizem seus governos, participando da tomada de decisão, de baixo para cima.

Nessa conjuntura, configurou-se uma realidade onde a não participação nessa rede pode significar ao cidadão uma das mais danosas formas de exclusão, a digital. Culminando assim em uma divisão social derivada do acesso ou não à rede, gerada principalmente pela centralização da *Internet* em diversas áreas da atividade política, econômica e social e pela marginalidade para os que a ela não tem acesso, ou que apenas a acessam de forma limitada, ou ainda, para aqueles incapazes de utilizá-la de forma eficaz. Em suma, a diferença entre aqueles que possuem ou não acesso à rede mundial de computadores adiciona mais uma divisão social às fontes já existentes de desigualdade e exclusão, em uma complexa dinâmica de interação que parece potencializar a disparidade entre as promessas da Era da Informação e a triste realidade para muitos ao redor do mundo (CASTELLS, 2003).

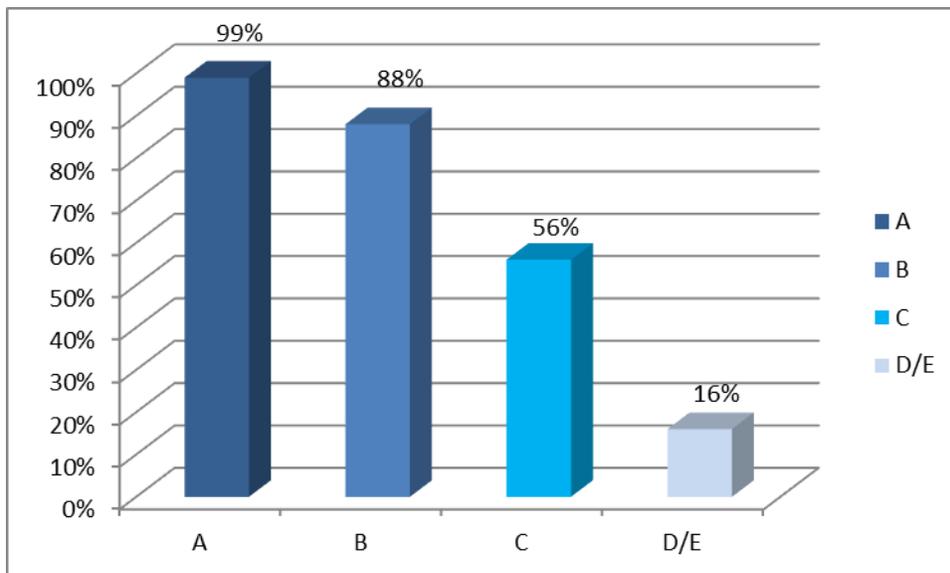
### **2.1.1 As novas TICs e o contexto atual da internet no Brasil**

Esse tópico objetiva uma breve apresentação de dados estatísticos que podem fomentar uma reflexão acerca do panorama atual do acesso à *Internet* no Brasil, especialmente em relação aos hábitos da população considerando a utilização das novas TICs.

Para tanto, inicialmente foram observados dados e informações revelados pela pesquisa TIC Domicílios 2015, realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), que objetivou a análise das formas de acesso à Internet e dos hábitos da população brasileira em relação à utilização das TICs, tanto nos domicílios, quanto pelos cidadãos usuários de forma individualizada. A análise de tal pesquisa se justifica por sua abrangência, credibilidade e relevância, pois esta foi fundamentada na utilização de padrões metodológicos e indicadores definidos internacionalmente. Além disso, seu plano amostral baseou-se em dados e informações do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, ambas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2015).

Segundo a referida pesquisa, com relação ao uso domiciliar, 51% das residências brasileiras possuíam acesso à internet em 2015, considerando também conexões por telefone celular, sendo que, nas residências que compõe a classe A, o acesso à internet encontra-se praticamente universalizado. Contudo, o estudo aponta que o acesso à Internet ainda não é uma realidade para a maioria dos domicílios pertencentes às classes sociais menos favorecidas, como evidenciado no Gráfico 1:

Gráfico 1: Proporção de domicílios com acesso à internet por classes sociais



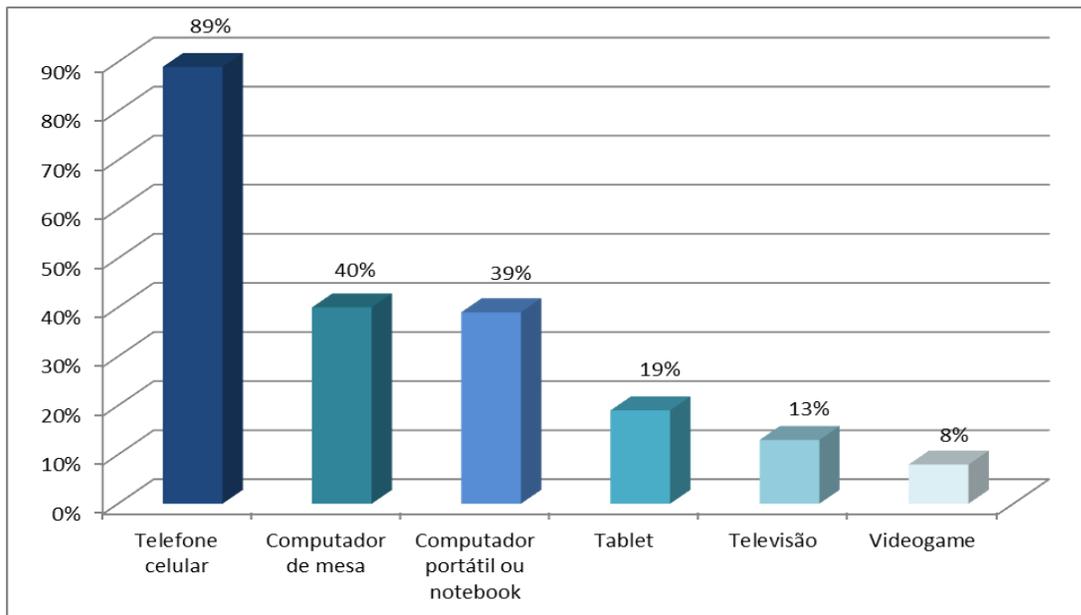
Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2015 (BRASIL, 2015).

Considerando o uso individualizado, a pesquisa indica que 58% da população do país acessam a internet, o que representa cerca de 102 milhões de internautas, proporção 5% acima da registrada no levantamento anterior, realizado no ano de 2014. Todavia, os dados evidenciam que pessoas de classes sociais mais altas utilizavam mais a Internet, pois 95% dos entrevistados da classe A, 82% da classe B, 57% da C, e 28% pertencentes às classes D e E acessavam a rede frequentemente.

Também chama atenção na pesquisa o crescimento do percentual de brasileiros que dependem exclusivamente de *smartphones* para o acesso à internet, passando de 19%, em 2013, para 35%, em 2015. Tal fenômeno ocorre principalmente entre os usuários de classes menos favorecidas ou de áreas rurais. Um exemplo disso ocorre entre os indivíduos das classes D e E, cujo percentual de utilização de Internet ficou em 28%, onde a maioria desses usuários acessa a rede apenas via telefone celular (65%). Além disso, nas áreas rurais a situação é semelhante, pois dos 34% da população que são usuários de Internet, a grande maioria a utiliza somente via celular.

Tal panorama demonstra que os computadores não contribuem mais de forma tão relevante no processo de inclusão digital, mesmo considerando o crescimento em 2015 de um ponto percentual no número de residências que possuem computador (50%), em relação ao levantamento anterior, em 2013. Se considerarmos ainda a utilização de mais de um dispositivo por usuário, a TIC Domicílios 2015 mais uma vez confirma que o telefone celular ultrapassou o computador, o *notebook* e o *tablet* como dispositivo mais utilizado para acesso à internet, conforme demonstra o Gráfico 2.

Gráfico 2: Proporção de usuários por tipo de dispositivo utilizado



Fonte: Pesquisa TIC Domicílios 2015 (BRASIL, 2015).

Nota: Considera-se a utilização de mais de um dispositivo por usuário.

A TIC Domicílios 2015 também constatou a importância cada vez maior do acesso à *Internet* via redes *wi-fi*, pois esse tipo de conexão já estava presente em 79% do total de domicílios brasileiros em 2015, o que representa um crescimento de 13% em relação ao levantamento anterior, realizado no ano de 2013. Além disso, com relação ao acesso à *Internet* via telefone celular, a utilização de redes *wi-fi* (87%) superou o uso das conexões 3G e 4G (72%). Esses fatos podem ser justificados pelo fator econômico, visto que, nem todos os cidadãos brasileiros possuem condições financeiras de pagar pela internet banda larga, sendo a opção da conexão via *smartphone* cada vez mais viável economicamente, diante das possibilidades do uso de *wi-fi* gratuito.

## 2.2 DISCUTINDO O CONCEITO DA COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

Faz parte do escopo desse estudo a análise do tipo de comunicação realizada pela Administração Pública nessa nova era da informação e comunicação. Desse modo, primeiramente cabe uma breve análise do conceito de comunicação pública,

evidenciando sua evolução e os desafios contemporâneos dos gestores comunicacionais na defesa do interesse público.

De acordo com Brandão (2007), as primeiras discussões acerca da comunicação pública no Brasil ocorreram ao final da década de 1980, em um contexto onde evoluía a redemocratização do país e se consolidavam efetivamente as instituições do Estado Democrático de Direito. O autor argumenta que não há como se pensar na comunicação pública no país ao final do século XX, sem considerar a queda do regime militar, em 1985, e o advento da Constituição Federal de 1988, pois esses foram os marcos históricos que possibilitaram a liberdade de expressão e a liberdade da imprensa, garantindo claramente tanto os direitos dos cidadãos, quanto os deveres dos governantes. E pela primeira vez em mais de duas décadas, os mandatários políticos eram eleitos por voto direto e estavam submetidos às leis promulgadas. Assim, aos cidadãos cabia o livre direito de cobrar satisfações de seus governantes e estes, por sua vez, tinham a obrigação legal de divulgar e dar transparência aos seus atos (LAGE et al., 2014).

A partir desse momento, no entendimento de Zémor (2005 apud LAGE et al., 2014), passou a ser fundamental que os governantes buscassem a implementação de canais de comunicação acessíveis aos cidadãos, contribuindo para o exercício de suas atividades. Nesse sentido, a comunicação governamental passa a ser uma via de mão dupla, na medida em que o governo deve comunicar e facilitar o acesso à informação, ao mesmo tempo em que precisa oferecer condições para que o cidadão possa se manifestar.

Diversos autores, assim como Matos (2011), lembram que ideia de uma “comunicação pública” somente ganhou relevância, passando a ser tratada como uma comunicação feita pelo Estado, após pressão popular, de entidades, de intelectuais e de profissionais da área para que a Constituição ganhasse forma e englobasse preceitos de políticas públicas e comunicação. Para o autor, o termo teria origem na radiodifusão do início do século XX, utilizada como forma de comunicação estatal.

Duarte (2010) ressalta ainda que a redemocratização, juntamente com o fim da repressão e da censura, trouxe novos elementos como a Constituição de 1988, a transformação do papel do Estado, o Código de Defesa do Consumidor, a terceirização, bem como a atuação de grupos de interesse e de movimentos sociais que começaram a tomar forma no cenário político, possibilitando a consolidação de um sistema de participação popular e pressão social. Na visão do autor, esse sistema pressionou, e até hoje pressiona, pela institucionalização de instrumentos de acesso à informação e promoção de um tratamento cada vez mais justo ao cidadão por parte do Estado.

Matos (2011) compartilha esse mesmo entendimento, ao salientar que durante o processo de redemocratização, surgiu uma nova esfera pública, desenvolvendo-se o conceito de “público” e fazendo crescer o debate acerca da comunicação que possibilitaria um melhor entendimento sobre o novo ambiente político, no caso, a comunicação pública. Todavia, os governantes tenderam a tratar a comunicação com um enfoque estritamente político, fruto de ações de publicidade ou *marketing* que objetivavam o convencimento da opinião pública. Nesse sentido, a comunicação não foi entendida como um processo contínuo, sendo remodelada de acordo com circunstâncias de momento, enquanto deveria ser tratada como um processo de reconstrução da cidadania.

No entendimento de Brandão (2012), a evolução e a consolidação do conceito de comunicação pública no Brasil ocorreram em três momentos distintos. O primeiro seria caracterizado pelas mudanças na forma de legislar e de implementar políticas públicas, onde os acadêmicos concentraram seus esforços na definição e na delimitação do conceito. Essa fase foi sucedida por um outro momento, com a consolidação do conceito de comunicação pública e a construção de um novo paradigma, derivado do surgimento de novas tecnologias, onde outras fontes e outras mídias começam a participar da arena de discussão e do contexto democrático. Já o terceiro momento, caracterizou-se pela compreensão da comunicação pública como facilitadora das políticas públicas, funcionando como canal de mediação e diálogo, num processo de fortalecimento da cidadania. O autor ressalta ainda que a configuração atual da comunicação pública brasileira é fruto desse processo evolutivo.

Matos (2011, p. 62), delimita comunicação pública como um “processo de comunicação instaurada em uma esfera pública que engloba Estado, governo e sociedade, um espaço de debate, negociação e tomada de decisões relativas à vida pública do país”. Além disso, Oliveira (2012), define a comunicação pública em um conceito amplo, cuja realização acontece por meio de diversos atores: além do governo, as empresas, o terceiro setor e a sociedade como um todo. Segundo Duarte (2009), o processo de comunicação pública ocorre em um espaço formado pelos fluxos de informação e pela interação entre Governo, Estado e sociedade civil, esta última abrangendo partidos, empresas, terceiro setor e cada cidadão individualmente. Nessa lógica, foi apresentado pelo autor na figura a seguir:

Figura 2: Modelo campo de comunicação pública



Fonte: DUARTE (2009).

Desse modo, Duarte (2009) considera a comunicação pública como um bem público, que deve ser realizado objetivando o interesse coletivo, onde os atores envolvidos nesse processo devem buscar a comunicação com essa intensão, colocando o interesse social sempre como prioridade, visando à consecução do objetivo primordial: a mobilização e a promoção da cidadania.

Mas os estudos que envolvem a comunicação pública ainda têm muitos caminhos a percorrer, principalmente no Brasil. Entretanto, para se discutir a comunicação pública,

é importante aceitar a complexidade de uma comunicação onde o centro do processo é o cidadão, seja pelo seu direito à informação e à expressão, ou pela necessidade do diálogo e da participação ativa. Estes são os pontos fundamentais para que os governos e seus órgãos possam se pautar, almejando uma efetiva gestão pública para os cidadãos. Nessa perspectiva, o estabelecimento de redes pode propiciar o surgimento de ambientes favoráveis à manifestação da pluralidade de valores e interesses e de uma cidadania plural (DUARTE, 2009; MEDRADO, 2007 apud LAGE et al., 2014).

Haswani (2013) ressalta ainda que alguns preceitos fundamentais devem nortear a comunicação na administração pública ou governamental, como a comunicação aberta, que promova a interação com a sociedade, mídia e sistema produtivo, onde os órgãos busquem transpor os muros as barreiras burocráticas, objetivando atingir aos cidadãos comuns. Nesse sentido, é preciso que os governos promovam a abertura de canais de comunicação de diferentes tipos a fim de gerir da melhor forma problemas cruciais para a população, como questões relacionadas à saúde, educação, transportes, moradia e exclusão social.

O autor acrescenta que para colocar em prática esses conceitos, é necessário que se entenda de forma consistente o verdadeiro sentido da comunicação pública, que é o do interesse público, onde o Estado tem obrigação de prestar contas aos cidadãos, que são a razão de sua existência. Assim, os governos precisam demonstrar maior comprometimento com a comunicação por eles gerada, dedicando a importância que ela merece como meio de interlocução entre os atores sociais, favorecendo o fortalecimento da própria cidadania.

### **2.2.1 Críticas à Comunicação de Massa: um modelo que ainda persiste no setor público**

Considerando o que já foi citado na presente pesquisa, é notório perceber a preponderância teórica do termo “massa” nos estudos sobre comunicação ao longo da história. Porém, a utilização de tal conceito nos dias de hoje é bastante questionável,

pois as novas formas de comunicação interativa mudaram drasticamente paradigmas econômicos e culturais, alterando um sistema social massificado para uma sociedade segmentada, onde não existe mais um público, mas vários públicos.

E mesmo diante dessa nova realidade, a comunicação em massa ainda persiste de forma significativa no setor público brasileiro. Mas por quais motivos a comunicação no setor público ainda utiliza de forma tão expressiva as mídias de massa, mesmo diante das potencialidades das novas formas de comunicação interativa? E ainda, esse modelo de comunicação massificado e centralizado seria o mais adequado para a fiscalização de contratos públicos, tanto por parte dos agentes públicos, quanto pelos cidadãos?

Para refletir sobre tais questões, primeiramente cabe destacar o conceito de Thompson (2002, p.30) sobre "mídia de massa": uma "abreviatura para descrever meios de comunicação que operam em grande escala [...] e há muito estabelecidos, como jornais, revistas, filmes, rádio, televisão e música gravada". Segundo o autor, a utilização de tal expressão pode ser um equívoco, pois evoca a falsa imagem de uma grande audiência de milhares ou até mesmo milhões de pessoas, o que pode reduzi-lo a uma ótica somente quantitativa, pois o que importa nesse tipo de comunicação é o fato de que as informações estejam disponíveis, em princípio, para uma pluralidade de destinatários. Além disso, seria um equívoco considerar que numa comunicação em massa os receptores dos produtos de mídia constituiriam um "vasto mar de passivos e indiferenciados indivíduos".

O autor ainda reforça suas críticas à comunicação em massa, ao argumentar que os tipos de comunicação normalmente aplicados na comunicação em massa são muito diferentes dos que ocorrem em uma comunicação ordinária, onde um indivíduo fala, o outro responde e assim por diante, num fluxo comunicativo de mão dupla. Na visão do autor, o fluxo comunicativo na comunicação de massa é esmagadoramente em sentido único, onde "os receptores das mensagens de mídia não são parceiros de um processo de intercâmbio comunicativo recíproco, sendo apenas participantes de um processo estruturado de produção simbólica" (THOMPSON, 2002, p. 31).

Nesse contexto, os envolvidos na produção e transmissão das mensagens de mídia, normalmente são privados de formas contínuas e diretas de *feedbacks* característicos de uma interação face a face, o que caracteriza uma desigualdade entre os participantes do processo comunicativo, visto que, os receptores das mensagens pouco podem fazer para determinar os temas ou conteúdos da comunicação. Por esses motivos, o autor considera que o termo “comunicação em massa” é uma expressão infeliz, sendo mais adequada a utilização dos termos “difusão” ou “transmissão” das mensagens de mídias de massa, ao invés do vocábulo “comunicação” (THOMPSON, 2002, p. 31).

Thompson ainda complementa tal argumento, relatando que a utilização da expressão “comunicação de massa” pode ser considerada imprópria para os dias atuais, pois estão ocorrendo mudanças fundamentais na natureza da comunicação mediada, especialmente devido à troca de sistemas analógicos por digitais para a codificação das mensagens, associada ao desenvolvimento de novos sistemas de transmissão, criando assim um cenário onde a informação e a comunicação podem ser operacionalizados com mais flexibilidade. Em suma, para o autor:

“[...] se a expressão ‘comunicação de massa’ é enganosa como descrição das formas mais tradicionais de transmissão de mídia, ela é ainda mais inapropriada para os novos tipos de informação e comunicação de rede, que estão cada vez se tornando mais comuns hoje em dia (THOMPSON, 2002, p. 32).

No setor público, ao longo da história, os meios de comunicação em massa foram utilizados como instrumentos detentores de poder e domínio, principalmente por estabelecerem uma relação direta entre o poder e a visibilidade das ações estatais (Thompson, 2002). Nesse sentido, Tocqueville em 1973 já alertava para os malefícios das mídias de massa no âmbito político, sobretudo devido à sua influência para a onipotência democrática, pois contribuem para que a sociedade de massa interfira nas garantias de direitos individuais e das minorias, demonstrando uma cumplicidade do povo com a tirania, a partir do momento que este se caracteriza como maioria.

Dentro desse contexto, Porto (2003, p.67) traz à tona o seguinte questionamento: "Qual deve ser o papel da mídia em um regime democrático?". E segundo o autor, o conceito predominante entre estudiosos é o de que "a mídia deve apresentar informações para

que os cidadãos possam tomar decisões consistentes e racionais, principalmente durante processos eleitorais". Assim, de acordo com tal ponto de vista, a mídia de massa influencia o processo político, tanto por meio da transmissão de informações de forma imparcial ou objetiva, quanto pela manipulação e distorção dos fatos.

Martín-Barbero (2001) também expõe sua preocupação acerca da maneira com a qual os meios de comunicação de massa podem moldar a opinião pública, pois podem incitar a uma determinada atitude ou postura, fortalecendo a consolidação de uma "democracia de massas", fazendo com que a sociedade possa ser compreendida como uma massa ignorante, que sacrifica constantemente sua liberdade em prol da "igualdade", enfraquecendo os vínculos entre os indivíduos e propiciando condições para um isolamento e alienação social. Serra (2007) ainda complementa tal raciocínio, argumentando que quanto maior a disparidade de opiniões, maior será a força com que serão impostos a todos e a cada um dos indivíduos os temas produzidos e considerados mais relevantes pelas mídias de massa.

E essa manipulação das informações transformou os meios de comunicação de massa em fábricas de consenso politicamente vinculadas, sujeitas ao controle de seus proprietários, possibilitando a intervenção, filtragem e distorção das notícias que chegarão ao público. No entendimento de Serra (2007), não se pode conceber uma efetiva liberdade de expressão e comunicação em sistemas midiáticos massificados, cujas características principais giram em torno da centralização, invisibilidade e incontrolabilidade dos poderes da mídia.

Sartori (1998), como citado por Cademartori e Neto (2013), também alerta para a relação entre as crises do Estado e a constatação dos meios de comunicação em massa como instrumentos de poder invisíveis e selvagens, pois não se pode falar em liberdade de expressão e comunicação, bem como do direito de ser informado e não manipulado, em um contexto em que as mídias de massa, consideradas fábricas de informações, oferecem aos indivíduos "mercadorias" viciadas de acordo com os interesses dos proprietários e detentores do poder. E sobre esse aspecto vale a pena observar que, mesmo em democracias mais consolidadas, não são raros os casos em

que dados governamentais são manipulados no intuito de fazer com que os resultados sejam percebidos como melhores do que realmente são.

Cademartori e Neto (2013) ressaltam ainda que, mesmo diante das modificações históricas que tornaram a comunicação cada vez mais interativa e segmentada, possibilitando ao cidadão a construção de suas próprias conexões de forma independente à supervisão estatal, ou do controle das grandes empresas de mídia, os meios de comunicação em massa ainda representam um poder paralelo do Estado, na medida em que contribuem para a formatação de alianças bem pouco democráticas com os poderes político e econômico, principalmente por meio do espaço televisivo, que exerce fortíssima influência no processo de construção da opinião pública, que passa a ser manipulada por um poder invisível e incontrolável, afundando a legitimidade do poder exercido pelo governo.

Deste modo, no entendimento de Cademartori e Neto (2013), ao dotar uma comunicação centrada nas mídias de massa, o Poder Público passa a dispor de capacidade de escolha do que será ou não evidenciado, ou seja, dos temas selecionados para formação da opinião pública, escondendo e encobrendo outros pontos que não devem ser ditos, nem vistos. Resumidamente, para o autor, a reconstrução da realidade também significa que, o chamado espaço público midiático, muito longe de ser um ambiente democrático e igualitário, corresponde a um universo em que só podem tornar-se visíveis e audíveis os temas de interesse do Estado, por meio das mídias de massa.

Nesse sentido, na visão de Gruman (2012), a promoção de uma democracia participativa está diretamente ligada ao rompimento com o modelo de comunicação em massa, passando-se a promover uma "cultura do acesso", onde a informação pública possa circular de forma compreensível, pois a partir delas as demandas sociais podem e devem ser atendidas. Mas para isso é necessário que os governos deixem de temer seu povo, e por conseguinte a *Internet*, pois ela se tornou um meio indispensável de comunicação e organização em todas as esferas de atividades. Em resumo, o uso das novas tecnologias de comunicação em rede é fundamental para a consolidação de uma democracia verdadeiramente participativa.

### **2.2.2 A utilização das novas TICs pela Administração Pública: um novo paradigma em comunicação**

Os temas abordados anteriormente nesse estudo teórico tornam evidente a necessidade de adaptação da Administração Pública ao novo cenário mundial, marcado pela globalização da economia, internacionalização da cultura, além da aproximação das relações via *Internet*, potencializada pela popularização dos dispositivos móveis e das redes sociais, pois segundo Oliveira (2012), a excelência da gestão pública está diretamente ligada a excelência comunicacional. Nesse contexto, o desenvolvimento de mecanismos digitais de comunicação pública e participação popular pode afetar positivamente a promoção da cidadania.

E como a compreensão do estágio atual de desenvolvimento e utilização das modernas tecnologias em rede pela Administração Pública é essencial para o alcance dos objetivos do presente estudo, cabe discorrer sobre alguns aspectos que tornaram inevitável a inserção da gestão pública na era digital, bem como os desafios gerados por essa nova realidade, seja em relação aos seus processos internos, ou em relação às formas de relacionamento com o cidadão.

Inicialmente, é importante ressaltar que, de acordo com Raminelli (2014), nas últimas décadas a disseminação das chamadas TICs proporcionou mudanças que foram naturalmente absorvidas pelas populações que a elas tiveram acesso. A diminuição dos custos dessas tecnologias, principalmente dos computadores, gerou sua disseminação e a conseqüente popularização, fato que vem provocando um crescimento exponencial no número de usuários aptos a utilizar ao menos suas funcionalidades básicas.

Essas novas tecnologias suplantaram as mais antigas, criando possibilidades e transformando as relações entre os próprios cidadãos, entre cidadãos e empresas, entre empresas, entre empresas e governos e entre governos e cidadãos. E a “sociedade da informação”, como já indica a denominação, passou a envolver um grande fluxo de informações, transmitidas entre esses atores (cidadãos, empresas e governos), onde novas ferramentas tecnológicas propiciaram a melhora na qualidade e na transmissão dessas informações (PIANA, 2007; RAMINELLI, 2014). E esse

panorama vem fomentando o paradigma da informação de tal forma, que as novas TICs têm se tornado cada vez mais essenciais para o funcionamento da sociedade e da Administração Pública (NASCIMENTO et al., 2015).

E esse novo contexto, na visão de Lévy (2003), é fruto do uso de tecnologias como a rede de telefonia mundial, as televisões por satélite (que multiplicaram os canais de televisão) e, sobretudo, a interligação mundial dos computadores gerada pela Internet, que possibilitou a integração de todas as mídias anteriores em um meio de comunicação interativa, levando ao surgimento de um *novo espaço público*. Para o autor, a *Internet* é um meio que reúne outras ferramentas comunicacionais, “[...] aumentando as capacidades da linguagem humana, influenciando também na evolução do Estado, por meio da construção de um novo ambiente capaz de influenciar tanto as políticas sociais, quanto as ‘condições da governação’ ” (LÉVY, 2003, p. 29).

E tal entendimento de que a internet pode exercer forte influência perante os governos, na visão de Piana (2007), está estritamente atrelado à ideia da circulação da informação, uma vez que ao informar-se, o cidadão internauta possui condições de acompanhar e questionar os atos de seus governantes, sendo esse o sentido no qual a sociedade da informação pode transformar as relações de governo, principalmente no que diz respeito ao governante e governado.

Segundo Piana (2007), historicamente, o uso das TICs pela Administração Pública transitou por três etapas. A primeira está ligada ao início do “comércio eletrônico”, durante a década de 1990, restringindo-se apenas a transações econômicas entre particulares, entre particulares e empresas e entre empresas. Em uma segunda etapa surge a relação público-privada, onde as relações entre governantes e governados poderiam ser horizontais, ou seja, entre órgãos da administração, ou verticais, caracterizadas pela interação entre a Administração e empresas ou particulares. E por último, a etapa relacionada a “e-democracia”, ou melhor, as influências das novas tecnologias em face à democracia, sendo considerada uma temática especificamente relacionada ao âmbito público.

Ainda com relação ao contexto histórico, cabe ressaltar que, no Brasil a adoção contínua de TICs na prestação de serviços governamentais consolidou-se com reforma no modelo de gestão pública, conhecido como Nova Gestão Pública, resultado da crise no modelo de bem estar social, do esgotamento do modelo de gestão burocrática e do modo de intervenção estatal, o que intensificou as iniciativas de reforma e modernização do Estado, pela utilização da tecnologia como um fator necessário ao alcance de resultados de alto desempenho (BRESSER-PEREIRA, 2002). O autor observa ainda que tal movimento fundamentava-se nos princípios gerenciais direcionados aos resultados, à eficiência, à governança, bem como para a orientação da gestão pública para práticas mercadológicas.

Diniz (2000) ressaltava ainda que nessa nova realidade, os cidadãos passaram a exigir mais qualidade, eficiência e velocidade por parte do Estado no atendimento às suas mais variadas demandas, o que acabou gerando novos desafios para o gestão pública, devido às diferenças entre os níveis de desenvolvimento e implementação de tecnologias digitais entre os setores público e privado. Nesse sentido, inevitavelmente a Administração Pública passou a vislumbrar o uso estratégico das novas TICs como alternativas a este novo cenário, uma vez que possuindo tais tecnologias, o Estado poderia tornar seus serviços muito mais eficientes e eficazes, surgindo assim as primeiras iniciativas para utilização das novas tecnologias em rede para auxiliar governos, o chamado governo eletrônico.

### 2.3 A CONTRIBUIÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PARA A PROMOÇÃO DE UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Antes de abordar o tema governo eletrônico, que consiste em uma estratégia na qual a Administração Pública deve utilizar tecnologias digitais em rede para melhoria de seus processos internos, além do aprimoramento dos serviços e das informações prestadas à sociedade, é necessário uma reflexão sobre o marco regulatório do acesso à informações públicas e sua contribuição para a consolidação de uma democracia participativa no Brasil. Afinal, como bem observam Bernardes, Santos e Rover (2015), não se pode falar em governo digital sem citar a Lei de Acesso à Informação (LAI).

Deste modo, nesse tópico são apresentados aspectos relevantes acerca da evolução do acesso às informações governamentais no Brasil, até a publicação da LAI, que dispõe sobre os prazos e procedimentos a serem observados pelos entes públicos objetivando assegurar o direito fundamental à informação pública. No entendimento de Gruman (2012), a LAI propiciou maior transparência, submetendo a Administração Pública ao controle social, fazendo emergir um novo ator político, o “cidadão-fiscal”, importantíssimo no processo de fiscalização da utilização responsável e eficiente dos recursos públicos. Mas na prática, em plena era da comunicação digital interativa, somente prover o cidadão de informações públicas seria suficiente para proporcionar a participação do cidadão na gestão pública?

Para uma melhor reflexão acerca de tal questão, é importante destacar que, de acordo com Lopes (2007), a implementação de mecanismos de acesso à informação no Brasil ocorreu apenas após o estabelecimento de condições democráticas mínimas, sendo um processo muito recente. Ao longo de todo o extenso período de ditadura militar, a regra era o sigilo quase que absoluto das ações governamentais, com a justificativa da garantia da segurança nacional. E mesmo nos breves períodos democráticos anteriores ao golpe de 1964, ainda predominavam os modelos de governo que apresentavam características patrimonialistas e pré-burocráticas, impedindo quaisquer movimentos em prol da transparência no acesso a informações públicas.

O direito ao acesso à informação foi incluído apenas na Constituição Federal de 1988, que no inciso XXXIII, do artigo 5º, afirma que todos os cidadãos brasileiros possuem o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, geral ou coletivo, que devem ser prestadas nos prazos legais, sob pena de responsabilidade, exceto aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Todavia, mesmo com inclusão constitucional de tal direito, a falta de uma regulamentação específica que garantisse sua aplicabilidade, ainda distanciava os cidadãos de uma das principais ferramentas de controle social: o acesso à informação (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Assim, visando o preenchimento de tal lacuna, acompanhando a tendência de outros governos, foi promulgada em 18 de novembro de 2011 a Lei nº 12.527, conhecida

como “Lei de Acesso à Informação”, tendo como propósito principal a regulamentação do direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas. A partir de então, dados governamentais abertos passaram a ser disponibilizados, representando um enorme avanço em direção da consolidação de uma democracia participativa (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015; BRASIL, 2013).

De cumprimento obrigatório a todos os organismos governamentais, a LAI entrou em vigor em 16 de maio de 2012, impactando positivamente na gestão pública, pois de um modo geral, o acesso às informações públicas representa um fator determinante na luta contra a corrupção, no aperfeiçoamento da gestão, no controle social e na participação popular (BRASIL, 2013). Deste modo, a LAI emerge como um instrumento essencial para a efetivação dos direitos dos cidadãos, na medida em que "dispõe sobre procedimentos e prazos a serem observados pelos órgãos/entidades públicas a fim de assegurar o direito fundamental de acesso à informação, inscrito na Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88) e regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011" (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015, p.762).

Além de exigir a adoção de uma série de medidas para sua efetivação, a referida lei ainda trouxe diversos conceitos e princípios norteadores para a garantia do acesso à informação, estabelecendo orientações gerais a respeito de procedimentos de acesso e prazos a serem observados pelos órgãos e entidades públicas, oferecendo ainda ao governo a oportunidade de abertura de suas portas para os cidadãos, por meio da divulgação de informações que anteriormente, na maioria dos casos, eram tratadas como confidenciais, ou pertinentes exclusivamente ao serviço público (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Em seu art. 7º, § 2º, a LAI determina que as atividades e demais informações sobre os órgãos e entidades públicas devem estar disponíveis aos cidadãos em seus sites oficiais: “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (BRASIL, 2011).

Nesse contexto, diante de tal obrigatoriedade, as discussões envolvendo o governo eletrônico passam a ser o foco da questão, uma vez que a disponibilização das informações passava a contemplar diversos interesses e formas de utilização, alcançando ainda os diversos públicos, impactando deste modo nos processos de gestão intra e intergovernamentais, que “necessariamente terão de passar a operar prioritariamente através da rede de computadores e de dispositivos móveis para que o acesso amplo à população seja garantido” (CORDEIRO et al., 2012, p.1). E essa obrigatoriedade de utilização da internet como canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de Transparência Ativa esta expressa no § 2o do artigo 8º da LAI:

“Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”.

Deste modo, os sites criados para dar publicidade às informações determinadas pela LAI, objetivando a promoção da transparência ativa, devem obedecer a alguns requisitos para que seja facilitado o acesso às informações por parte dos cidadãos, a fim de garantir sua disponibilidade e ampla utilização. Tais requisitos estão assim descritos no § 3o do artigo 8º:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio e;

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

Contudo, mesmo diante de tais obrigatoriedades, a LAI reforça o conceito da comunicação como um instrumento de transmissão de informações prontas e acabadas, pois não são considerados os diferentes interesses e realidades da sociedade, reforçando a passividade dos indivíduos. Nessa lógica, a ideia da participação pública se resume apenas em manter o cidadão informado, algo muito abaixo do efetivo controle social expresso e almejado pela Constituição, pois os temas "acesso" e "transparência" são abordados como foco na simples "difusão" das informações.

Assim, diante desse cenário ainda desfavorável, torna-se necessário que os organismos estatais criem mecanismos que facilitem a integração e participação do cidadão na esfera pública, visando à promoção de um ambiente que amplie debates, discussões, articulações e sincronização de ações com a efetiva participação de todos os atores sociais envolvidos no processo democrático, pois não basta que o cidadão tenha conhecimento de seu poder de participação do controle social, é necessária a criação de dispositivos de interação, com utilização estimulada pela gestão pública. Mas a consolidação de tais intenções somente ocorrerá por meio de uma real expansão dos canais de interatividade, que propiciem maior participação e colaboração, criando, desse modo, uma corrente de relações que possa se estender do interior ao exterior do âmbito governamental e vice versa (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

E as novas tecnologias colaborativas podem contribuir para essa questão, aprimorando os padrões para a abertura dos dados governamentais, gerando um ambiente que proporcione possibilidades muito mais amplas, como a promoção do debate, a discussão e a sincronização de ações. Nesse sentido, não basta apenas que o cidadão saiba de seu poder de participação e controle social, é preciso que gestão pública crie e estimule o uso de dispositivos que promovam uma comunicação mais interativa (CORDEIRO, et al., 2012).

### **2.3.1 A efetividade da LAI segundo alguns estudos relevantes**

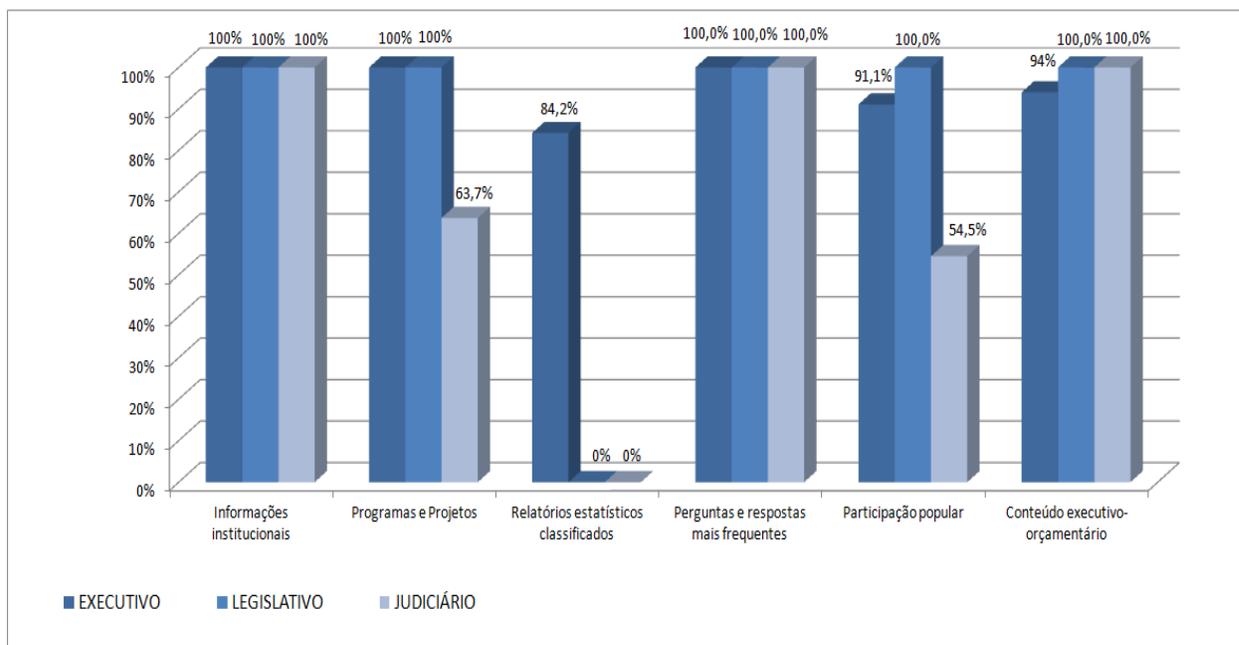
Nesse item são apresentados dados estatísticos e informações que possibilitam uma reflexão acerca da efetividade da LAI na promoção de uma democracia verdadeiramente participativa, que vai além da simples divulgação de informações por parte dos entes públicos. Inicialmente cabe destacar que, como já citado, ao menos na teoria a LAI representou um enorme avanço para a garantia do direito constitucional de acesso a informações por parte dos cidadãos, objetivando proporcionar maior transparência à Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, direta ou indireta, além da disponibilização de informações de caráter público, instituindo ainda obrigações, prazos e procedimentos necessários para a divulgação de dados, assim como previsto pela Constituição Federal de 1988. E ao longo de aproximadamente 5 anos da implementação da LAI, diversos estudos foram realizados no intuito de analisar seus efetivos reflexos para o efetivo controle social da gestão pública.

Dentre tais pesquisas, destaca-se um estudo nacional realizado entre novembro de 2014 e março de 2015, pela Organização Não Governamental (ONG) Artigo 19 Brasil, que promoveu uma análise acerca dos desdobramentos da implementação da LAI em 51 órgãos públicos, no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Federal (MPF). Como fruto de tal pesquisa, foi elaborado o Relatório de Monitoramento do Acesso à Informação no Brasil, onde foram analisados aspectos como: índice de cumprimento das solicitações de informação; o grau de satisfação quanto às respostas fornecidas; o percentual de respostas fornecidas dentro do prazo legal, informações disponíveis para a promoção da participação popular, entre outros (PAES et al., 2015).

O Gráfico 3 apresenta uma avaliação do referido estudo, relacionada à Transparência Ativa, ou seja, de acordo com seis critérios que a Lei de Acesso à Informação determina como obrigatórias: informações institucionais; programas e projetos; relatórios estatísticos classificados; perguntas e respostas mais frequentes, participação popular; conteúdo executivo-orçamentário. Dentre tais categorias, a mais problemática foi a relativa a relatórios estatísticos classificados, pois ficou constatado que nenhum, dentre

os órgãos do Judiciário, cumpriu integralmente a obrigação de divulgar tais documentos em seus sites. Além disso, nenhum dos sites do Legislativo divulgou informações acerca de documentos classificados, nem sobre os relatórios estatísticos contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos. E apesar do percentual de 84,2%, essa categoria é a menos atendida pelos órgãos do Poder Executivo.

Gráfico 3: Cumprimento dos critérios de Transparência Ativa pelos 3 Poderes



Fonte: Monitoramento do Acesso à Informação no Brasil (PAES et al., 2015).

O Gráfico 3 evidencia ainda o cumprimento integral, por parte de todos os poderes, dos critérios referentes a informações institucionais e perguntas e respostas frequentes. Contudo, outro critério passível de melhora é o referente à participação popular, que foi atendido integralmente apenas pelo Legislativo, sendo cumprido totalmente por 92,1% dos órgãos do Executivo e por apenas 54,5% dos órgãos do Judiciário.

Especificamente com relação ao Poder Executivo Federal, o relatório constatou ainda que dentre os 38 órgãos existentes, 28 (73,7%) cumpriram as obrigações mínimas previstas na LAI, percentual considerado significativo, mas que demonstra uma necessidade de melhoria no acesso a informações em tais instituições. Além disso,

alguns critérios apresentaram-se como mais problemáticos para os órgãos do Executivo, como a quantidade de informações disponíveis para a promoção da participação popular, pois apenas 44,7% dos órgãos apresentavam em seus sites uma seção específica para divulgação de audiências públicas, consultas populares, entre outros.

No que se refere à Transparência Passiva, ou seja, no atendimento a demandas específicas solicitadas pelo cidadão, a pesquisa apresentou uma análise qualitativa e quantitativa dos dados levantados através dos pedidos de informação enviados aos órgãos públicos pela referida ONG. E os resultados foram bem mais modestos do que os obtidos pelos critérios de Transparência Ativa. Pois das 255 solicitações de informações realizadas, 68,2% foram respondidas integralmente e em 23,2% dos casos as respostas foram parciais. Além disso, em 2% dos casos os pedidos não foram respondidos, ao mesmo tempo, 5,5% das solicitações tiveram acesso a informações negado e aproximadamente 1% dos pedidos foram negados com alegação de indisponibilidade das informações.

Em uma pesquisa mais recente, também realizada pela ONG Artigo 19, intitulada “Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência”, foi realizado um balanço sobre a aplicação da referida lei por órgãos públicos do Brasil durante os cinco anos de sua vigência, de maio de 2012, até maio de 2017. Nesse sentido, o relatório se preocupou em avaliar as mudanças relacionadas à aplicação e à efetividade da LAI durante tal período, além de buscar compreender como a sociedade civil vem utilizando essa lei, tomando como base pedidos de informações e levantamentos anteriormente realizados pela Artigo 19.

E de forma geral, as referidas pesquisas realizadas pela ONG indicam que, apesar de alguns avanços alcançados após a implementação da LAI, como a melhora considerável da divulgação de informações institucionais e o aumento de práticas relativas à transparência ativa, ainda existem muitos desafios a serem superados, como o déficit de assimilação da LAI nas esferas estaduais e municipais e a baixíssima divulgação de informações de qualidade, que poderiam viabilizar uma participação popular bem mais efetiva. Além disso, no campo da transparência passiva, as respostas

às solicitações de informações realizadas pela ONG foram majoritariamente incompletas e em diversos casos houve a necessidade de apresentação de recursos. Em suma, os relatórios evidenciam que, mesmo diante de uma evidente melhora, os resultados ainda não correspondem ao que de fato é necessário para tradução do direito de acesso à informações ao cotidiano das organizações públicas e, principalmente, para a vida dos cidadãos, sendo cada vez mais notória a necessidade de criação de um órgão independente e especializado que possa promover, fiscalizar e monitorar o cumprimento dos requisitos descritos na LAI (PAES et al., 2015; PAES et al., 2017).

Um outro levantamento relevante foi realizado pela Controladoria Geral da União (CGU), órgão responsável pela monitorar a aplicação da LAI, que publicou no ano de 2014 o 3º Relatório Anual sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo Federal, apresentando, além de dados estatísticos referentes a pedidos de informação e de suas respectivas respostas, uma verificação do desempenho referente ao atendimento das solicitações de informações nos principais segmentos governamentais: ministérios, autarquias, agências reguladoras, universidades e estatais (BRASIL, 2014).

De acordo com o referido Relatório, "para receber e responder pedidos de informação da sociedade e para garantir a análise de negativas de informação em diferentes instâncias recursais" todos os órgãos e entidades públicas devem, obrigatoriamente, criar o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), objetivando o atendimento e a orientação do público quanto o acesso às informações, além de receber e registrar as respectivas solicitações por meio da internet (BRASIL, 2014, p.7). Nesse sentido, a Tabela 2, que apresenta dados estatísticos extraídos do e-SIC no período de maio de 2012 a dezembro de 2014, permite uma visão geral acerca dos pedidos de informações aos órgãos públicos do Poder Executivo e o percentual de respostas a tais demandas.

Tabela 2: Dados gerais sobre pedidos e respostas de 2012 a 2014

Pedidos respondidos	231.152	99,61%
Pedidos atendidos, total ou parcialmente	176.827	76,50%
Negados	24.395	10,55%
Não atendidas*	29.930	12,95%
Total de pedidos recebidos	232.040	100%

Fonte: 3º Relatório Anual sobre a implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014).

\*Razões: por não se tratarem de pedido de acesso à informação; matéria de competência de outro órgão; informação inexistente; pedido duplicado.

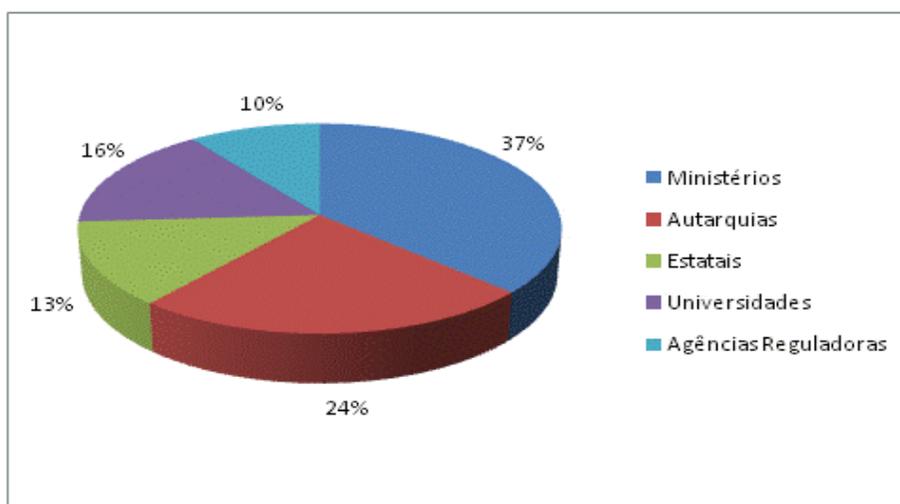
Com relação aos pedidos negados e/ou não atendidos, que correspondem aos percentuais de 10,55% e 12,95%, respectivamente, o Relatório da CGU esclarece que tais categorias correspondem às solicitações onde as informações desejadas não foram especificadas, ou ainda que representam apenas reclamações, desabafos, elogios, além de consultas jurídicas, pedidos para que o órgão manifeste opinião e solicitação de adoção de providências em geral, não estando deste modo no escopo da LAI, por não se tratarem propriamente a pedidos de informações. Portanto, tais demandadas devem ser direcionadas aos canais de atendimento adequados, como por exemplo, a Ouvidoria do órgão ou à própria CGU, que é responsável por denúncias quanto ao descumprimento da LAI.

Quanto ao tempo de respostas às solicitações de informações à Administração Pública, o Relatório aponta que, no ano de 2014, o tempo médio de atendimento correspondeu a 13 dias, prazo este menor do que o estipulado pela LAI, que é de 20 dias, passível de prorrogação por mais 10 dias.

Como já citado, o art. 8º da LAI apresenta um rol mínimo de informações que, obrigatoriamente, devem ser divulgadas na Internet pelos órgãos públicos, detalhando ainda os elementos que devem ser apresentados pelos sites, como ferramentas de pesquisa, publicação de dados em formato aberto, além de disponibilizar mecanismos de acessibilidade para pessoas com deficiência. Deste modo, o Relatório Anual da CGU também utilizou tais critérios para avaliação de 40 ministérios e órgãos superiores. E os resultados apontaram para a necessidade de melhorias nos sites institucionais de 33 desses organismos públicos, sendo realizadas 301 recomendações para adequações nos referidos sítios eletrônicos.

O Relatório também analisou o nível de atendimento às solicitações de informações, em relação a cinco segmentos: agências reguladoras, autarquias, estatais, ministérios e universidades federais, como evidenciado no Gráfico 4, que apresenta o percentual de pedidos de informações recebidos por cada segmento, em relação ao total de solicitações dirigidas ao Poder Executivo Federal, onde observa-se uma considerável demanda por informações nas Universidades Federais, na ordem de 16%.

Gráfico 4: Percentual de pedidos recebidos em relação ao total de solicitações dirigidas ao Poder Executivo Federal



Fonte: Adaptado do 3º Relatório Anual sobre a implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014).

Objetivando a verificação do desempenho do atendimento das solicitações de informações dos órgãos do Poder Executivo, foram analisados ainda dados estatísticos referentes aos pedidos de informações e as respectivas respostas, conforme evidenciado na Tabela 3.

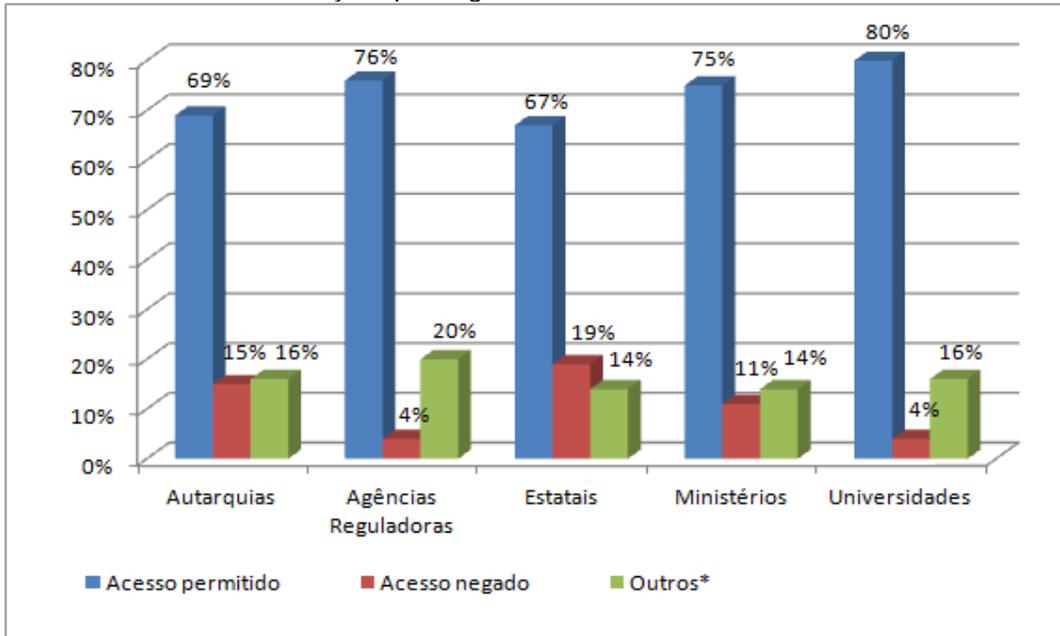
Tabela 3: Percentual de pedidos de informação atendidos

	<b>Pedidos recebidos</b>	<b>Pedidos respondidos</b>	<b>% de pedidos respondidos</b>
Ministérios	33.188	33.135	99,8%
Autarquias	21.497	21.461	99,8%
Agências Reguladoras	14.824	14.812	99,9%
Universidades	8.762	8.394	95,8%
Estatais	11.868	11.833	99,7%
<b>Total do Poder Executivo Federal</b>	<b>90.139</b>	<b>89.635</b>	<b>99,4%</b>

Fonte: 3º Relatório Anual sobre a implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014).

Destaca-se o elevado índice de pedidos de informações atendidos, correspondendo em média a 99,4% do total de solicitações. Além disso, vale observar que, apesar de também apresentar um alto percentual nesse mesmo quesito, a categoria correspondente às Universidades foi a que apresentou menor nível de pedidos atendidos, na ordem de 95,8%. Por outro lado, o percentual de acessos permitidos pelas Universidades é superior às demais categorias analisadas, correspondendo a 80% do total de solicitações. Além disso, outro fator relevante evidenciado foi o nível de negativas de acesso das Universidades, de apenas 4%, bem abaixo do percentual apresentado pelas categorias das Estatais, Autarquias e Ministérios, que correspondem respectivamente a 19%, 15% e 11%, como descrito no Gráfico a seguir:

Gráfico 5: Acesso à informações por segmentos



Fonte: 3º Relatório Anual sobre a implementação da LAI no âmbito do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2014).

Um outro importante levantamento, já citado na presente pesquisa, foi realizado pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), intitulado TIC Governo Eletrônico 2015, que investigou o uso das tecnologias da informação como ferramenta de ampliação do acesso aos serviços e informações públicas, para a promoção de governos mais transparentes e com maior participação do cidadão. Segundo dados do referido estudo, 92 % dos órgãos públicos federais e estaduais possuem website, sendo que 94,5% dos pedidos de acesso à informações foram realizados on-line, índices que representam um grande avanço para o cumprimento da diretrizes de acesso à informações determinadas pela LAI, que no § 2º do art. 8º, estabelece que cabe aos órgão públicos a divulgação de informações em sítios oficiais na Internet.

A título de conclusão, vale frisar ainda que as metodologias adotadas nas pesquisas citadas observaram apenas os critérios mais básicos de serem cumpridos pelos entes públicos, ou seja, objetivou verificar apenas o mínimo exigido pela LAI, fato que relativiza os avanços detectados nestes levantamentos. E mesmo que tais estudos apontem para os avanços gerados com a implementação da referida lei, o cenário está muito aquém do desejável para a consolidação de uma verdadeira democracia

participativa, que vai além da simples divulgação de informações por parte dos entes públicos, prática que infelizmente ainda predomina nas ações de comunicação adotadas em todas as esferas do Poder Público.

Enfim, resumidamente, o que o autor da pesquisa gostaria de suscitar ao debate é que, mesmo que o simples acesso a informações públicas seja um fator vital para o controle social, somente esse aspecto não garante a participação do cidadão no processo democrático, pois ainda faltam mecanismos que permitam que o cidadão de fato fiscalize e participe das ações governamentais, promovendo a participação do cidadão na gestão pública de forma mais interativa.

### **2.3.2 Governo Eletrônico brasileiro: os desafios da participação cidadã**

Conceituar o termo governo eletrônico, discorrer sobre seu contexto histórico, apresentar dados estatísticos e abordar estudos relevantes que possibilitem uma reflexão acerca do nível de maturidade e eficiência na utilização de tecnologias digitais pela Administração Pública, é o que se pretende ao longo dos parágrafos que se seguem.

De acordo com Dias e Pinheiro (2011), o termo “governo eletrônico” formalizou-se em âmbito internacional no ano de 1999, passando a integrar agendas governamentais como um tema relevante. Os autores relatam ainda que tal expressão foi originalmente utilizada pelo ex vice-Presidente dos Estados Unidos da América, Al Gore, na abertura do fórum global sobre “Reinvenção do Governo”, em Washington, cujos objetivos centravam-se na discussão acerca de alternativas para a criação de instituições democráticas em consonância com as características, necessidades e demandas derivadas da era da informação. Todavia, o termo governo eletrônico, ou e-gov, começou a ser utilizado com mais frequência na segunda metade da década passada, após a disseminação e consolidação do conceito de comércio eletrônico (*e-commerce*) (DINIZ, 2000).

No Brasil, o desenvolvimento do Programa de Governo Eletrônico iniciou-se em 2000, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. Mas o primeiro passo rumo à implementação do e-gov foi dado com a promulgação do Decreto nº 3.294, em 15 de novembro de 1999, que estabeleceu o Programa Sociedade da Informação, a cargo do Ministério da Ciência e Tecnologia, cujo objetivo principal centrava-se em "[...] viabilizar a nova geração da *Internet* e suas aplicações em benefício da sociedade brasileira" (BRASIL, 1999).

Conceitualmente, na visão de Pinho (2008), o termo governo eletrônico possui uma definição ampla. Em um conceito mais restrito, direciona-se apenas à modernização das estruturas governamentais, mediante a absorção de tecnologias de informação e comunicação, recorrendo a ferramentas e procedimentos de comunicação eletrônica e de informática a fim de tornar disponíveis serviços e informações aos cidadãos, bem como a adoção de tais instrumentos para maximizar a eficiência do governo. Em uma conceituação mais ampliada, pode ser compreendido como "[...] uma infraestrutura única de comunicação compartilhada por diferentes órgãos públicos, a partir da qual a tecnologia da informação e da comunicação é usada de forma intensiva para melhorar a gestão pública e o atendimento ao cidadão" (ROVER, 2006, p. 99).

Ainda de acordo com Rover (2006), esse modelo de comunicação compartilhada deve vislumbrar a construção de um governo ao alcance de todos, tanto por meio da ampliação da transferência de suas ações, quanto pelo incremento da participação dos cidadãos. Assim, um duplo benefício pode estender-se nas duas faces do governo eletrônico: "a primeira, como instrumento do Estado para exercer suas funções e prestação de serviços e a segunda, que seria a utilização das tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de interação com os cidadãos" (ROVER, 2006, p. 99). Piana (2007, p. 106), reforça ainda a relevância do governo eletrônico na efetivação da democracia brasileira, pois este pode levar "[...] a uma melhora de eficácia e eficiência da gestão governamental, a uma ampla relação do governo com os distintos atores sociais e a uma nova legitimidade".

Ao menos na teoria, atualmente o governo brasileiro adota esse conceito ampliado de e-gov, pois de acordo com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG),

“[...] a política de Governo Eletrônico do Estado brasileiro segue um conjunto de diretrizes baseado em três ideias fundamentais: participação cidadã; melhoria do gerenciamento interno do Estado; e integração com parceiros e fornecedores” (BRASIL, 2016). Todavia, Pinho (2008) bem observa que na prática, ainda há muito a evoluir para que essa perspectiva de governo eletrônico ampliado seja efetivamente aplicada, visto que, os portais [brasileiros] não recorrem ao uso das tecnologias de informação para promover interatividade com a sociedade, pois de forma geral as utilizam apenas como facilitadoras de suas funções elementares perante a sociedade, como: fornecer de documentos, fazer requerimentos, possibilitar o acesso ao cidadão às informações básicas.

Vale ressaltar ainda que o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), por meio do modelo de referência em gestão pública, denominado Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), transmite a ideia de que o Governo Federal busca promover a implementação de práticas gerenciais direcionadas ao relacionamento dos órgãos públicos com os cidadãos, visando o aperfeiçoamento dos serviços prestados, bem como a manutenção de canais de comunicação que sejam acessíveis e apropriados aos perfis dos públicos alvos (Brasil, 2014a).

Contudo, mesmo diante desse discurso adotado pelo governo, no sentido da promoção de meios de comunicabilidade mais apropriados às particularidades dos diferentes públicos alvo, ou seja, em prol de formas de comunicação mais segmentadas, o que se observa na prática é uma realidade bem oposta, pois mesmo com as múltiplas possibilidades geradas pelas novas TICs, ainda predominam no setor público formas de comunicação centralizadoras, fundamentadas na concepção de uma sociedade de massas, onde em muitos casos o que ocorre é apenas a simples difusão da informação e não uma comunicação propriamente dita com o cidadão.

Resumidamente, no entendimento de Cordeiro e outros autores (2012), o problema de comunicabilidade no setor público não se restringe apenas a dificuldades operacionais, pois o acesso à informação e à transparência são questões tratadas muitas vezes apenas como “difusão de informações” de forma massificada e não como uma comunicação propriamente dita, principalmente pelo uso da *Internet* simplesmente

como um “mural de recados”, onde a interatividade com o cidadão é praticamente nula. Assim, ainda predomina nas políticas públicas o pensamento de que a comunicação constitui um instrumento de simples transmissão da informação pronta e acabada, sem considerar as diferentes realidades e interesses da sociedade, reforçando o papel passivo dos cidadãos.

Nessa lógica, a participação pública por meio das ferramentas de e-gov limita-se apenas manter o cidadão informado, algo muito distante do efetivo controle social descrito e almejado pela Constituição. Pois “um ambiente que abra possibilidades muito mais amplas, que permita promover o debate, a discussão, a articulação e a sincronização de ações, com a participação de todos os envolvidos precisa ser implementado”. Nesse sentido, não basta que o cidadão tenha ciência de que pode, e deve, participar do controle social, é necessário haver dispositivos para a promoção de uma comunicação interativa incentivada pela gestão pública (CORDEIRO et al., 2012, p. 2).

Mas afinal, a quantas anda o governo eletrônico brasileiro? São válidos os argumentos dos autores supracitados, de que o governo brasileiro, em seus diversos níveis e órgãos, não vêm utilizando tais tecnologias digitais para a promoção de uma democracia de fato participativa? Para fomentar uma reflexão sobre tais questionamentos, serão apresentados a seguir dados e informações extraídos de algumas pesquisas científicas e levantamentos estatísticos que objetivaram a observação e a investigação de *sites* governamentais, a fim de avaliar o estágio de evolução em que se encontram.

Inicialmente, vale observar um dos estudos mais representativos sobre o e-gov brasileiro, intitulado TIC Governo Eletrônico, que é realizado periodicamente pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil<sup>3</sup> (CGI.br). Esse levantamento objetiva investigar a utilização das tecnologias da informação e comunicação no setor público, analisando principalmente aspectos técnicos relativos à oferta de e-gov no Brasil. Em sua edição

---

<sup>3</sup> CGI.br: criado por meio do Decreto Nº 4.829, de 3 de setembro de 2003, a fim de estabelecer diretrizes estratégicas relativas ao desenvolvimento da Internet no país; instituir diretrizes para organização das relações entre Governo e cidadão, propor programas de pesquisas e desenvolvimento ligados à Internet; entre outros (BRASIL, 2003).

mais recente, o TIC Governo Eletrônico 2015, foram analisados 1.648 órgãos públicos federais e estaduais, de acordo com dados coletados entre julho e outubro de 2015.

A TIC Governo Eletrônico revelou que 59% dos brasileiros utilizaram ferramentas de e-gov nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que representa um crescimento de praticamente 10% em relação ao estudo divulgado em 2013, sendo que, as classes sociais mais altas apresentam os maiores índices de utilização dos serviços de e-gov, como evidenciado na Tabela 4:

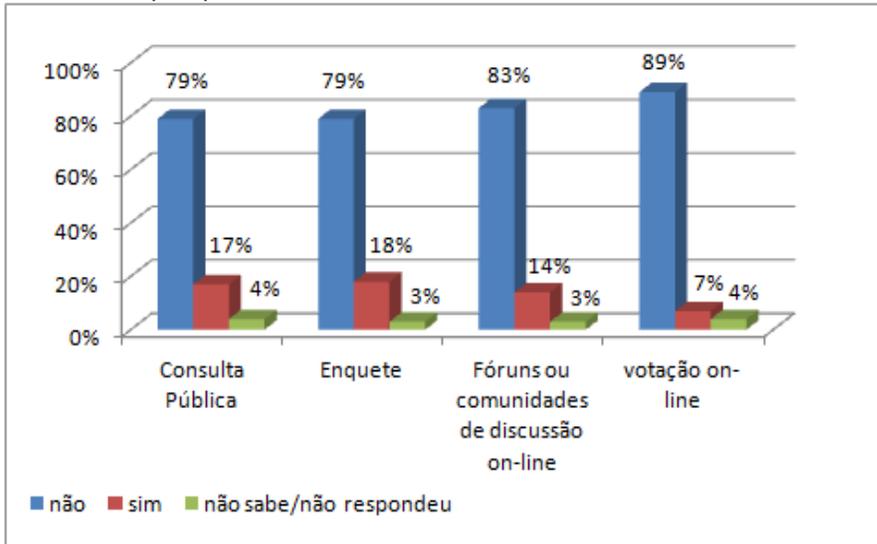
Tabela 4: Proporção de indivíduos que utilizaram e-gov nos 12 meses anteriores à pesquisa

Classe Social	Acesso ao e-gov	
	sim	Não
A	81%	19%
B	73%	27%
C	53%	47%
D/E	40%	60%
<b>Total</b>	59%	41%

Fonte: Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 (BRASIL, 2015).

Segundo a TIC Governo Eletrônico 2015, apesar do elevado índice de órgão públicos federais e estaduais que possuem *website* (92%), apenas 30% deles declararam que disponibilizam on-line de forma plena os serviços mais demandados pelos cidadãos, 37% disponibilizam tais serviços parcialmente e 33% não oferecem o serviço mais procurado ou não responderem a pesquisa. Outro aspecto de grande relevância abordado pela pesquisa foi a avaliação da forma de participação do cidadão pela internet junto a órgãos federais e estaduais, levando em consideração ferramentas que propiciam maior interatividade, conforme apresentado no Gráfico 6.

Gráfico 6: Proporção de usuários de internet por forma de contato oferecida pelo governo nos 12 meses anteriores à pesquisa

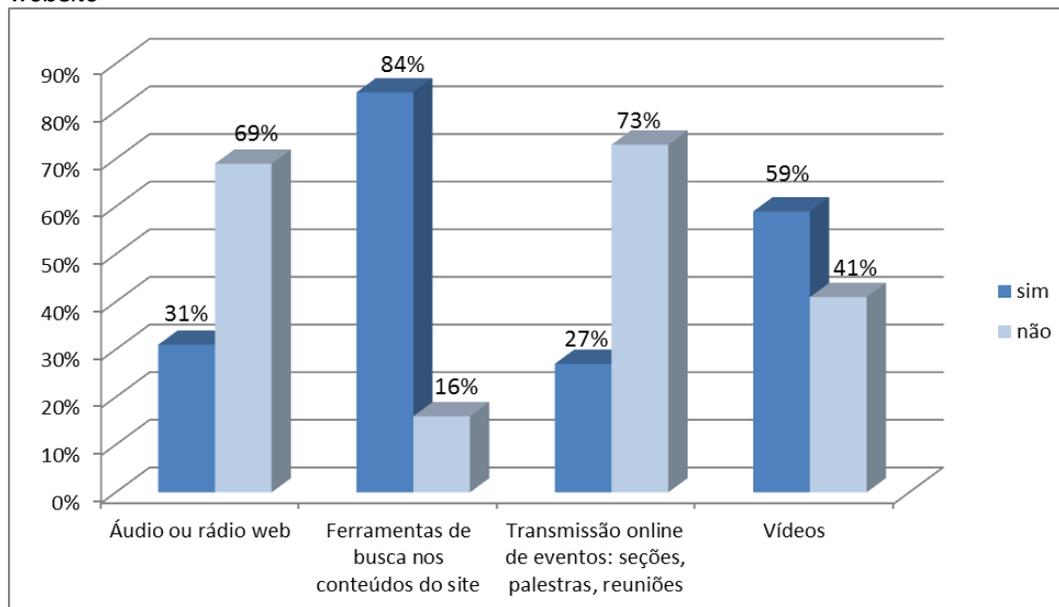


Fonte: Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 (BRASIL, 2015).

Mesmo diante do fato de mais de 90% dos órgãos públicos federais e estaduais que possuem *websites*, o Gráfico 6 evidencia que esses sítios eletrônicos possuem um baixíssimo percentual de utilização de ferramentas que poderiam promover maior interatividade com o cidadão, como consultas públicas on-line (17%), enquetes (18%), comunidades ou fóruns de discussões pela Internet (14%), votações on-line (7%).

Além disso, outras ferramentas que podem ampliar o campo de comunicação com o cidadão são pouco ofertadas pelos *websites* dos órgãos e instituições públicas federais e estaduais, conforme demonstrado no Gráfico 7, com destaque para o baixo nível de utilização de transmissões online e em tempo real de palestras, reuniões ou sessões (27%). Contudo, as ferramentas de busca nos conteúdos, recursos mais básicos dos sítios eletrônicos, são utilizados por 84% dos órgãos públicos que possuem *website*.

Gráfico 7: Proporção de órgãos públicos federais e estaduais por tipo de recurso oferecido ao cidadão no *website*



Fonte: Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 (BRASIL, 2015a).

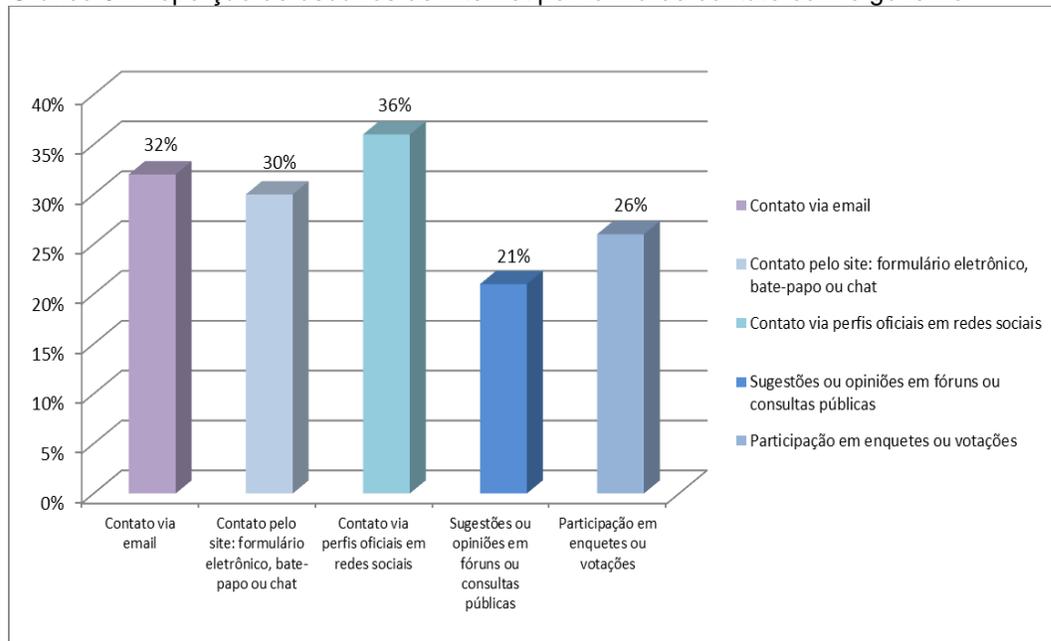
A TIC Governo Eletrônico 2015 demonstrou ainda que, além das páginas oficiais na Internet, as redes sociais também representam instrumentos muito importantes para divulgação de informações públicas, sendo crescente a utilização dessas ferramentas pela Administração Pública, pois 76% dos órgãos federais e estaduais possuíam perfil ou conta própria nas redes sociais, com destaque para o *facebook*, que representa 66% desse total.

O estudo revelou ainda que do total de órgãos ou instituições públicas federais e estaduais que possuem conta em redes sociais, 86% realizam publicações em suas redes pelo menos uma vez por semana. Entre as atividades principais realizadas pelos governos nas redes sociais então: postar notícias acerca dos órgãos públicos (93%); divulgação de campanhas e serviços (90%), e respostas a dúvidas e comentários dos cidadãos (82%).

A utilização das redes sociais pelos governos deve ser incentivada, principalmente devido a outro aspecto demonstrado na pesquisa, que deixa evidente a preferência do cidadão pela utilização dos perfis oficiais em redes sociais dos órgãos ou instituições públicas em relação a outras formas de contato com o governo, como contato e-mail,

bate papo ou chat, formulário eletrônico, fóruns ou consultas públicas, votações ou enquetes, como demonstrado no Gráfico 8:

Gráfico 8: Proporção de usuários de internet por forma de contato com o governo



Fonte: Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2015 (BRASIL, 2015a).

O referido levantamento revelou ainda dados importantes sobre a utilização de aplicativos para dispositivos móveis por órgãos públicos. Segundo o estudo, mesmo diante do fato do telefone celular ter ultrapassado o computador como ferramenta mais utilizada para o acesso à Internet, apenas 21% dos órgãos públicos pesquisados ofereciam aplicativos para dispositivos móveis e apenas 42% disponibilizavam websites adaptados para tais dispositivos. A pesquisa concluiu ainda que entre os cidadãos que utilizam *Internet* somente via celular ou *tablet*, a proporção dos que realizam atividades *online* relativas ao e-gov é menor do que a daqueles que acessam a rede também por computadores.

Ainda que de forma menos abrangente que a pesquisa TIC Governo Eletrônico, diversos outros estudos foram realizados, principalmente pelos próprios organismos governamentais, objetivando avaliar as ferramentas de e-gov com relação aos seus aspectos técnicos, como também em relação ao cumprimento das exigências contidas na LAI, como é o caso do Relatório Anual sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo Federal, realizado pela CGU e já citado

no presente estudo, no tópico dedicado a Lei de Acesso à Informação. Contudo, apesar das ferramentas de governo eletrônico serem bastante analisadas na ótica de seus aspectos técnicos, poucos estudos as avaliaram segundo a perspectiva dos cidadãos usuários em relação ao efetivo atendimento de suas demandas.

Uma das pesquisas científicas que, além de abordar questões técnicas, se propôs a examinar as percepções dos cidadãos usuários das ferramentas de e-gov, foi realizada por Rampelotto e Visentini em 2015. O referido estudo analisou a efetividade do sítio da Receita Federal na prestação de informações e serviços aos cidadãos, por meio da aplicação de questionários a um número significativo de respondentes de todas as regiões do país, avaliando-se documentos físicos e digitais, através dos seguintes critérios: maturidade, disponibilidade, facilidade de uso, confiabilidade, acessibilidade e transparência.

O resultado da pesquisa forneceu uma visão ampla da percepção do público com relação ao site da Receita Federal, pois segundo os autores, o referido site pode ser considerado uma referência para os órgãos públicos brasileiros em matéria de e-gov, principalmente a julgar pela avaliação dos respondentes do questionário on-line, que atribuíram uma nota média de 6,39 ao site, em uma escala de 0 a 10. Entretanto, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que a utilização de tais ferramentas se consolide e produza os benefícios oriundos de toda a sua potencialidade.

Outra pesquisa, realizada por Rothberg e Liberato (2013), teve como objetivo identificar a potencial contribuição dos portais de governo eletrônico das principais cidades do estado de São Paulo, abrangendo doze categorias de avaliação: antecedentes; diagnósticos; objetivos; metas; recursos e ações atuais; recursos e ações planejadas; eficiência; eficácia; impacto; custo-efetividade; satisfação do usuário e equidade.

E os resultados do estudo evidenciaram necessidades de aperfeiçoamento dos portais de e-gov do estado, pois de modo genérico, há uma escassez ou até mesmo inexistência de informações relacionadas a tais categorias. Além disso, os dados disponíveis focavam superficialmente apenas em objetivos e ações atuais, demonstrando pouca contribuição para o ideal democrático de formação da opinião

pública. A título de conclusão, os autores da pesquisa ainda argumentam sobre a necessidade de investimento dos governos municipais em ferramentas que disponibilizem informações sobre gestão pública, objetivando o fortalecimento da cidadania e do direito à informação, sendo, para tanto, necessário o aprimoramento do conteúdo existente nos portais eletrônicos de governo.

Barbosa, Hayashi e Rigolin (2012) realizaram um estudo objetivando avaliar os mecanismos de interatividade de Consultas Públicas *online* (CPOs) do Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. De acordo com o site do Programa de Governo Eletrônico, a finalidade da consulta pública é promover a participação da sociedade no processo de tomada de decisão nas ações governamentais. Nesse sentido, a análise dos instrumentos de consultas públicas demonstrou uma predominante discrepância entre o discurso de participação popular e interatividade de fato promovida pelo poder público.

Na visão dos autores, é necessária uma comunicação mais eficaz e interativa, que leve informação e conquiste participantes, inserindo no ciberespaço político os ainda não conectados, por meio de investimento em multiestruturas de comunicação que, por exemplo, contemplem formatos jornalísticos e políticas de divulgação que façam uso da publicidade oficial e extraoficial para multiplicar vínculos, dos quais poderão surgir recriações democráticas. Em suma, os autores concluíram que, apesar da consulta pública eletrônica ser uma importante ferramenta de participação popular, com grande potencial democrático, ainda é subutilizada pelo poder público, sendo inclusive pouco conhecida pelos cidadãos.

### **2.3.3 Governo Aberto: uma perspectiva ampliada de governo digital**

Não é necessário ser especialista em comunicação para perceber que as ferramentas de governo eletrônico representam uma nova realidade nas relações entre os cidadãos e a Administração Pública. Contudo, os dados e informações abordados no item anterior evidenciam que, na prática, a visão ampliada do emprego do governo eletrônico não é efetivamente contemplada, uma vez que tais ferramentas acabam

sendo usadas apenas como facilitadoras de suas funções mais básicas perante os cidadãos, além de serem empregadas quase que exclusivamente como formas de obtenção de visibilidade e legitimação de poder.

E por essas razões, atualmente está em pauta um novo entendimento referente à abertura do governo para a população, que possibilite uma convergência entre democracia e governo eletrônico, a fim de propiciar maior abertura do Estado ao debate político e à participação popular. E tais iniciativas se traduzem no chamado “governo aberto”, uma evolução do governo eletrônico (CALDERÓN; LORENZO, 2010).

Nesse sentido, na visão de tais autores, o governo aberto se difere do governo eletrônico por fundamentar-se em uma mudança de valores, onde os governos devem repensar seus procedimentos e dogmas, recorrendo à transformações nas seguintes áreas: na cultura, onde a administração pública reconheça o papel central do cidadão; nos procedimentos oferecidos, modificando procedimentos que não forem cômodos ao cidadão; na organização administrativa, a fim de que esta seja menos burocrática e mais eficiente, e principalmente uma mudança nas formas de interação com a sociedade, para a promoção de um verdadeiro diálogo.

Os princípios que norteiam o governo aberto são a transparência, colaboração e participação, propiciando que o cidadão, de posse de informações, deixe ser passivo e passe a atuar como co-autor das políticas públicas, sendo um verdadeiro detentor do poder. Nesse cenário de modificação das políticas do governo, onde é primordial a centralidade do cidadão, torna-se essencial o papel do gestor público diante dos novos modelos de governo, sobretudo pelo contexto de proximidade e interatividade criado pelas novas tecnologias, pois o cidadão cada vez mais requer ser escutado e respondido, recebendo um “tratamento individualizado” por parte dos seus representantes (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2012).

Contudo, os *websites* governamentais, que ainda são as ferramentas de e-gov mais utilizadas, não oportunizam um efetivo diálogo, ou não são suficientemente individualizados, o que vem motivando, ainda que timidamente, a utilização de novas ferramentas de comunicação interativa pelo Estado, visando maior aproximação com os

cidadãos, como o uso de *sites* de redes sociais e aplicativos para dispositivos móveis baseados em dados governamentais abertos.

A disponibilização dos dados abertos, que são aqueles produzidos e disponibilizados pelo Estado aos cidadãos, possibilita diversos benefícios para a sociedade e o governo, pois promove um pacto social entre ambos, onde a sociedade atua como demandante e a Administração Pública como guardiã dos dados. É essa interação entre os setores público e privado, propiciada pelos dados governamentais abertos, gera um ambiente propício à criação e manipulação de aplicativos e outras ferramentas digitais, permitindo que o cidadão saia do papel de simples receptor de informação e passe a ser mais atuante, reprocessando e reutilizando os dados abertos em benefício próprio e em prol da comunidade (OLIVEIRA; PINTO; AZEVEDO, 2013).

Os autores observam ainda que, visando fomentar o desenvolvimento de aplicativos que utilizam dados abertos, de forma mais organizada e produtiva, entidades públicas e privadas vêm organizando movimentos nos quais programadores, desenvolvedores, analistas e profissionais de diversas áreas possam trabalhar de forma colaborativa visando à análise e o tratamento de dados governamentais para posteriormente desenvolverem aplicativos. Tais eventos são chamados de *hackaton*, sendo considerados verdadeiros celeiros de inovações, onde são apresentados novos recursos e formas de desenvolvimento, bem como os trabalhos realizados, gerando enormes benefícios para a sociedade.

A título de conclusão, vale ressaltar que a utilização de aplicativos já faz parte do cotidiano de milhões de brasileiros, sendo estes empregados para as mais diversas finalidades, como solicitar um transporte, pedir uma refeição, assistir vídeos e assim por diante. E mesmo diante de um ambiente virtual propício à interatividade entre os atores sociais, facilitando o desenvolvimento desses programas digitais a partir de bancos de dados governamentais, para que para tais ferramentas alcancem os benefícios esperados a uma camada significativa da sociedade, é notória a necessidade de ações que estruturam melhor a disponibilização de dados abertos. Tais ações envolvem uma divulgação maior dos dados por parte dos governos, bem como um incentivo maior para a construção desses instrumentos digitais, que podem auxiliar a sociedade no

entendimento de tais informações e na atuação junto aos governos, objetivando a resolução de questões de interesse público por meio de uma gestão de fato colaborativa.

#### 2.4 ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS: DEFINIÇÃO DOS CRITÉRIOS PARA ANÁLISE DO CONTEXTO DA UFES

O desenvolvimento desse item do estudo teórico objetivou a identificação de alguns aspectos fundamentais a serem observados, tanto pela Administração Pública, quanto pelos servidores designados para as funções relativas à gestão e à fiscalização dos contratos públicos, a fim de garantir a boa execução das contratações, evitando prejuízos e possibilitando a aplicação dos recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz. Nesse sentido, espera-se que o embasamento teórico desenvolvido nesse tópico possa servir de parâmetro para a elaboração dos critérios de análise da fiscalização de contratos na Universidade Federal do Espírito Santo.

Inicialmente é primordial explicitar a obrigatoriedade legal do acompanhamento e fiscalização da execução contratual na Administração Pública, que está fundamentada no artigo 67 da Lei 8.666/1993, a Lei de Licitações e Contratos: "A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição" (BRASIL, 1993). Contudo, mesmo estabelecendo a obrigatoriedade de nomeação de um fiscal para cada contrato, a Lei de Licitações e Contratos não se refere de maneira precisa à gestão de contratos, não apresentando de forma específica as atribuições de fiscais e gestores de contratos, nem tampouco a segregação de tais funções, o que não significa que por meio de normas específicas, cada unidade administrativa não possa fazê-lo (BARRAL, 2016).

No entendimento de Motta (2005), o fiscal e o gestor do contrato são os "*representantes da Administração*" que possuem não apenas o direito de acompanhar e fiscalizar a execução contratual, mas também o dever de fazê-lo. Ou seja, os agentes responsáveis pelo acompanhamento e pela fiscalização das execuções contratuais são

os verdadeiros garantidores de que o interesse público, subjacente a cada contratação, não seja desvirtuado.

Alves (2011) ressalta a importância de não se confundir "gestão" com "fiscalização" de contrato, por se tratarem de funções distintas, porém complementares. A gestão engloba o gerenciamento de todos os contratos, ao passo que a fiscalização deve ser executada de forma pontual. O autor ainda acrescenta que gestão contratual pode ser considerada como uma atividade administrativa propriamente dita, envolvendo, por exemplo, o reequilíbrio econômico-financeiro, o controle dos prazos de vencimento, a prorrogação, etc. No caso da fiscalização, necessariamente um representante da Administração, devidamente designado, deverá cuidar do contrato pontualmente.

Como citado por Almeida (2009), alguns aspectos devem ser observados para que a gestão e a fiscalização de contratos sejam executadas de forma eficiente e eficaz, visando garantir a boa execução contratual. Seguindo essa linha de pensamento, nos tópicos a seguir são elencados alguns desses momentos fundamentais, identificados por meio da realização do presente estudo teórico, tais sejam: (I) designação adequada do fiscal e do gestor do contrato; (II) preparação dos fiscais para o exercício de suas funções; (III) cumprimento das etapas que compõem a liquidação de despesas; (IV) aplicação de penalidades ao contratado e formalização de rescisões contratuais; (V) normatização e padronização das atividades de gestão e fiscalização; (VI) participação do cidadão na fiscalização de contratos por meio de ferramentas digitais.

#### **2.4.1 Designação adequada do fiscal de contrato**

A nomeação adequada dos agentes públicos para o exercício das funções inerentes à gestão e fiscalização de contratos é de suma importância para uma boa execução contratual. Assim sendo, esse momento constitui o primeiro aspecto relevante da fiscalização de contratos identificado nesse estudo.

Conforme já mencionado, está expresso na Lei de Licitações e Contratos que a Administração deve designar um servidor para fiscalizar a execução contratual. Esta

designação deverá ser realizada por meio de Portaria devidamente publicada, contendo os dados do servidor e do contrato administrativo a ser fiscalizado (PELEGRINI, 2013). E ao serem nomeados, tais agentes públicos passam a ter uma enorme responsabilidade, pois eles podem ser obrigados a responder por danos causados pela má execução de suas funções, estando deste modo, sujeitos a processos administrativos disciplinares ou a sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas, como restituição ao erário, além do desconto em folha de pagamento para reparar o prejuízo causado, pagamento de multa e ainda inabilitação para exercício de cargo ou função de confiança (ALVES, 2011, COSTA, 2013).

No entendimento de Pelegrini (2013), tal designação deve recair sobre agente público que possua os devidos conhecimentos técnicos sobre o assunto, pois deverá executar suas atribuições com proatividade, analisando e avaliando eficazmente a execução contratual, informando sempre a autoridade competente acerca de fatos relevantes. E de acordo Silva (2011), designar um servidor que não possua os conhecimentos técnicos necessários e suficientes ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual é uma irresponsabilidade funcional, caracterizando má gestão e uma afronta grave aos princípios da eficiência e economicidade.

Um outro ponto a ser observado pela Administração ao designar agentes públicos para tais funções, é a observação de um limite de contratos por fiscal. Assim, devem ser analisados tanto a complexidade dos contratos, como o volume de atividades e o tempo hábil para o desempenho satisfatório de tais atribuições, evitando-se a sobrecarga de trabalho que comprometa a eficiência na execução das tarefas. Todavia, não existe uma quantidade máxima de contratos para a fiscalização de um mesmo servidor (BARRAL, 2016).

Diante do exposto, fica evidente que a nomeação para as funções de gestor e fiscal de contratos traz consigo uma série de deveres e responsabilidades aos servidores públicos. Então, nesse contexto, o que levaria o agente público a assumir tais riscos? O servidor público pode se recusar a exercer tais funções?

Para responder a tais questionamentos, antes de tudo é importante considerar o Estatuto dos servidores no âmbito da Administração Federal Direta, a Lei nº 8.112/1990<sup>4</sup>, que em seu art. 116, traz elencados alguns deveres dos servidores, como: o exercício das atribuições do cargo de forma zelosa e dedicada; a lealdade às instituições públicas, de modo a servir e cumprir as ordens superiores, desde que se manifestem legais.

Por tais motivos, na visão de Costa e outros autores (2013), esses deveres evidenciam a obrigatoriedade de uma atuação com responsabilidade e comprometimento. Além disso, também fica subentendido que não deve ocorrer a recusa imotivada das funções inerentes ao acompanhamento e fiscalização contratual, sendo permitido apenas a renúncia a tais funções caso haja alguma relação de parentesco com o contratado, ou caso o servidor não possua conhecimentos técnicos necessários e suficientes para tais atividades. Neste caso, o servidor deve solicitar por escrito à autoridade competente a sua substituição, mas se mantido na função, deverá cumprir o encargo, porém resguardando-se de um possível erro.

#### **2.4.2 Preparação dos fiscais de contratos para o exercício de suas funções**

O segundo aspecto importante identificado se refere à necessidade de preparação dos fiscais de contratos públicos antes de iniciarem suas respectivas tarefas, pois estas envolvem um nível específico de responsabilidade. De acordo com Pelegrini (2013), inicialmente é preciso que esses agentes públicos tenham em mãos todos os documentos necessários para um domínio efetivo do objeto ao qual irão acompanhar e fiscalizar, como: termo de referência, projeto básico, contrato formalizado, bem como seus eventuais aditamentos.

Santos (2014) destaca ainda que é importância que esses servidores públicos busquem formas de aprimoramento do seu conhecimento sobre regras jurídicas e

---

<sup>4</sup> Lei nº 8.112/1990, art. 143: A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa (BRASIL, 1990).

procedimentais regulatórias da execução contratual, buscando conhecer suas atribuições enquanto fiscais e gestores de contratos públicos. Nesse sentido, mesmo que a Lei de Licitações e Contratos não as apresente detalhadamente, existem diversos instrumentos legais que expressão as principais atribuições dos agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, como o Decreto nº 2.271/1997, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2010, a Instrução Normativa SLTI/MPOG Nº 4/2014, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 2/2008 e a Instrução Normativa nº 5/2017, perfazendo, deste modo, todo o roteiro de atuação desses agentes, desde o planejamento da contratação, passando pela elaboração do edital e contrato, pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual, bem como do encerramento da contratação e eventual aplicação de penalidades (BARRAL, 2016).

Contudo, mesmo com a existência desses instrumentos legais, muitos órgãos públicos já elaboraram manuais de fiscalização, objetivando prestar orientações mais detalhadas, melhorando a preparação dos servidores públicos para as atividades relativas ao acompanhamento e fiscalização de contratos públicos. Esses manuais geralmente trazem um roteiro de como, quando e como esses agentes devem realizar suas respectivas atividades, nivelando os conhecimentos de acordo com os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, permitindo ainda maior transparência nos atos de fiscalização (SANTOS, 2014).

Santos (2014) ressalta ainda que esses agentes públicos devem ser preparados para compreender apenas aspectos relativos à legalidade, pois suas atividades englobam ainda a necessidade de atendimento aos princípios da *eficiência*, da *eficácia* e da *efetividade*, principalmente por meio de ações que objetivem a verificação de alguns aspectos como a consecução dos resultados conforme o esperado e por um custo razoável, das metas e objetivos traçados e do nível de satisfação dos usuários quanto aos serviços prestados. Além disso, os fiscais de contratos devem estar cientes de suas competências e responsabilidades.

### **2.4.3 Cumprimento das etapas que compõe a liquidação de despesas**

Algumas condições devem ser obrigatoriamente observadas pelo fiscal do contrato para que ocorra a realização do pagamento em favor do contratado. Despesas públicas só poderão ser liquidadas e os respectivos pagamentos efetuados, após executado e aceito o objeto, no todo ou em parte. E para melhor compreensão do processo de pagamento ao contratado, é necessário a compreensão dos três estágios da “despesa pública”: (1) empenho, que consiste em reservar recursos suficientes para cobrir a despesa a se realizar; (2) liquidação da despesa, que compreende os atos de verificação e conferência, a partir do fornecimento do bem, execução da obra ou prestação do serviço, de acordo com o pactuado, até a apuração dos respectivos valores devidos e (3) pagamento, que corresponde à efetivação da entrega dos valores ao credor, cuja realização somente pode ocorrer após a fase de liquidação (BRASIL, 2010).

Desta forma, cabe ao fiscal de contrato o recebimento das notas fiscais emitidas pelo contratado, inspecionando qualitativa e quantitativamente o objeto, ou seja, verificando se os materiais entregues estão dentro das especificações de qualidade pactuadas, se os serviços prestados e obras foram realizadas de acordo com o contrato e ainda, exigindo o cumprimento de todas as demais obrigações legais (BARRAL, 2016). Na sequência, deve atestar formalmente, geralmente no verso da nota, que a execução ocorreu conforme o que foi pactuado, encaminhando em seguida o documento para pagamento. Também é importante frisar que compete ao fiscal do contrato a recusa do pagamento, caso seja constatado que o objeto da contratação esteja em desconformidade com as especificações apresentadas e aceitas pelas partes (BRASIL, 2010).

Existem casos em que é permitido à Administração o recebimento de produtos ou serviços sem a devida cobertura contratual, devendo indenizar o contratado, desde que este não tenha contribuído para tal irregularidade. Este procedimento indenizatório é

conhecido como reconhecimento de dívida<sup>5</sup>, prática que deve ser evitada pela Administração, pois caracteriza pagamento de despesa sem prévio empenho, descumprindo-se à ordem das etapas da realização da despesa pública, com violação aos arts. 60 a 64 da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2010). Deste modo, torna-se obrigatória a apuração das responsabilidades do servidor que deu causa à ausência de contrato válido, pois geralmente sua ocorrência esta atrelada a falhas na fiscalização do contrato.

#### **2.4.4 Aplicação de penalidades ao contratado e formalização de rescisões contratuais**

A atuação do fiscal de contratos é de extrema relevância para a aplicação de penalidades à contratada, bem como para a formalização de uma rescisão contratual, pois para a materialização das falhas que caracterizem a inexecução contratual, é indispensável que o este servidor público efetue os devidos registros das eventuais deficiências, conforme determina o referido § 1º, art. 67 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Caso contrário, fica inviabilizada a possibilidade de materialização da má execução contratual (COSTA et al., 2013).

A Lei de Licitações e Contratos prevê as sanções aplicáveis ao contratado em caso de práticas configuráveis como infrações administrativas, sempre após a garantia da prévia defesa: (a) multa de mora, por atraso na execução contratual; (b) advertência; (b) multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; (c) suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a Administração; (d) declaração de inidoneidade para contratar e licitar com a administração; conforme os artigos 86 a 88, da Lei nº 8.666/1993 (BANDEIRA DE MELLO, 2009, p. 634).

De acordo com Bandeira de Mello (2015), ainda em relação às contratações celebradas junto à Administração Pública, alguns comportamentos agressivos ao interesse público

---

<sup>5</sup> Orientação Normativa AGU n. 04/2009: “A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa” (BRASIL, 2009).

podem ser qualificados como crimes, como contratações realizadas sem licitação, fora das hipóteses legalmente previstas; ajuste ou procedimento gravoso que prejudique a competitividade; fraude que cause prejuízo ao erário; entrega de material fora das especificações ou em quantidade inferior; entre outras. Nesses casos, as penas previstas são a de detenção, de três meses a seis anos, e multa no valor de 2 a 5% do valor contratado<sup>6</sup>. E como representantes da Administração, no tocante da execução contratual, os fiscais de contratos públicos são responsáveis, tanto pelo início do procedimento de penalização, quanto por sua condução, notificando o contratado e analisando previamente sua defesa, conforme expresso em Recurso Especial nº 914.087/RJ do STJ.

Além das sanções citadas, o não cumprimento fiel do contrato por uma ou ambas as partes, pode gerar a sua rescisão e, conseqüentemente, levar às conseqüências previstas tanto em suas cláusulas, quanto na legislação (GRANJEIRO, 2005). Nesse sentido, mais uma vez destaca-se a relevância do fiscal do contrato, que possui a responsabilidade de anotar em registro próprio todas as ocorrências que justifiquem uma eventual rescisão unilateral do contrato por parte da Administração Pública, como os incidentes observados, as irregularidades encontradas, as providências realizadas, bem como os resultados de tais medidas, como expresso no art. 67, § 1º da Lei nº 8.666/1993<sup>7</sup>.

Cabe ressaltar ainda que, no entendimento de Meirelles (2010), o registro das irregularidades é indispensável para a materialização da rescisão, pois a falta de tais anotações impede a comprovação dos fatos e o eventual rompimento do contrato. Conseqüentemente, os agentes públicos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização podem ser responsabilizados por omissão, atraindo para eles a responsabilidade por não terem efetuado devidamente tais anotações, o que caracteriza o descumprimento de normas legais e regulamentares, sujeitando-os às penalidades legais. Carvalho Filho (2014) também confirma a importância do fiscal do

---

<sup>6</sup> Lei nº 8.666/1993: Seção III, Dos Crimes e das Penas, arts. 89 a 98 (BRASIL, 1993).

<sup>7</sup> Lei nº 8.666/1993, art.67 § 1º: O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados (BRASIL, 1993).

contrato para que a rescisão unilateral<sup>8</sup> se concretize, pois sua atuação é fundamental para que se conheça a causa da inexecução e até que ponto a parte inadimplente deve responder por tal descumprimento.

#### **2.4.5 Normatização e padronização de atividades relativas ao acompanhamento e fiscalização de contratações públicas**

Para explicar a importância da normatização e padronização das atividades relativas ao acompanhamento e fiscalização de execuções contratuais, inicialmente cabe ressaltar o entendimento de Alves (2011), que saliente a importância de não se confundir “gestão” com “fiscalização” de contrato, pois são funções distintas, porém complementares.

A Lei de Licitações e Contratos não detalha nem diferencia as funções de fiscais e gestores de contratos, não especificando suas atribuições, nem tampouco a segregação de tais funções, porém, não significa que por meio de normas específicas, cada unidade administrativa não possa fazê-lo. Além disso, como já citado, existem diversos instrumentos legais que apontam as atribuições dos servidores responsáveis por acompanhar e fiscalizar contratos. Tais instrumentos perfazem todo o roteiro de atuação desses agentes, desde o planejamento da contratação, passando pela elaboração do edital e contrato, pela fiscalização de toda a execução contratual, além do encerramento da contratação e eventual aplicação de penalidades (BARRAL, 2016).

E mesmo com a existência desses instrumentos legais, muitos órgãos públicos já vêm elaborando manuais de fiscalização, no intuito de padronizar tais rotinas, potencializando, deste modo, o compartilhamento e a disseminação dessas informações, propiciando ainda a maximização do controle das execuções contratuais. Esses manuais geralmente trazem um roteiro de como, quando e como esses agentes devem realizar suas respectivas atividades, nivelando os conhecimentos de acordo com os princípios da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, permitindo ainda maior

---

<sup>8</sup> Lei nº 8.666/93: Art. 58: “O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: [...] II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do Art. 79 desta Lei” (BRASIL, 1993).

transparência dos atos de fiscalização. Cabe ainda ressaltar que a realização de tais ações promove a eliminação de eventual superposição de responsabilidades entre os fiscais e gestores, além de tornar explícitas suas respectivas atribuições (SANTOS, 2014).

#### **2.4.6 A participação do cidadão na fiscalização de contratos por meio de ferramentas de governo eletrônico**

O presente subitem tem como escopo a definição de critérios para a análise do *website* da UFES, abordados no estudo de caso. Desta forma, espera-se suscitar uma reflexão sobre como deve ser a comunicação realizada pelo site oficial da universidade, para a promoção da participação tanto da comunidade acadêmica, quanto da sociedade em geral, principalmente no que tange à fiscalização de determinadas contratações formalizadas pela UFES.

Inicialmente, cabe frisar que, como ressaltado anteriormente, as novas redes de comunicação interativa propiciaram uma drástica mudança nos paradigmas comunicacionais, onde a comunicação passa a ser cada vez mais interativa e segmentada. Nesse contexto, a utilização das TICs pela sociedade moderna cresceu exponencialmente, proporcionando aos indivíduos uma capacidade de mobilização interativa em rede inimaginável há poucos anos atrás, alterando o relacionamento entre os indivíduos, entre grupos representativos da sociedade e entre Estado e cidadão.

Diante dessa nova realidade, a Administração Pública aderiu às TICs para disponibilizar em ambiente virtual serviços de interesse público, objetivando a promoção da transparência, controle social e participação cidadã (PINHO, 2008). E de acordo com dados estatísticos abordados no presente estudo, hoje em dia a maioria dos órgãos públicos já tem ao menos um endereço na Internet. Deste modo, os *websites* governamentais representam a principal representação das políticas de e-gov, inserindo-se na interface governo-cidadão, prestando informações e/ou oferecendo serviços aos cidadãos/usuários.

Em uma fase inicial, os websites governamentais publicavam apenas informações governamentais em formato fechado, onde o governo decide o que deverá ou não ser visto, ou seja, em um modelo de comunicação centralizado e não interativo. A segunda fase trouxe possibilidades de realização de consultas personalizadas a dados governamentais, por meio cruzamento ou filtro de dados em busca de informações mais detalhadas. Mais recentemente, surgiu uma nova fase dos *websites* governamentais, que torna possível a oferta de bases de dados em estado bruto, para serem livremente manipulados, permitindo inclusive a construção de novas aplicações, como programas e aplicativos, pelo estado e pela própria sociedade civil.

Mas afinal, considerando o que foi exposto, em qual dessas fases se enquadrariam atualmente as ferramentas de e-gov utilizadas pela UFES? E ainda, em qual estágio estaria o *website* oficial da UFES, em relação à promoção da transparência e do controle social, sobretudo no que tange a fiscalização de contratos públicos? Tais questões serão objeto do estudo de caso, mas antes de abordá-las, primeiramente serão definidos os critérios de análise do Portal da UFES enquanto ferramenta de governo eletrônico.

No entendimento de Duarte (2010), um portal governamental de *Internet* deve superar o conceito de *website*, pois deve ampliar as formas de apresentação, as características de conteúdo, a interatividade e a capacidade de oferecer serviços, representando uma importante expressão das políticas de e-gov. Nesse sentido, para melhor avaliação do Portal da UFES, inicialmente serão observadas algumas considerações teóricas que acerca da chamada Arquitetura da Informação, que irão servir de referencial para a definição dos critérios de avaliação.

De acordo com Dowbor (1994), a Arquitetura da Informação pressupõe um projeto que considere análise, conceituação e teste de ferramentas de *web* com foco nos usuários, identificando a usabilidade, avalizando todos os fluxos de navegação, formatando o ambiente de informação de acordo com sistemas de organização, navegação, rotulação e busca. Objetiva ainda evidenciar a viabilidade, acessibilidade e usabilidade, levando em consideração o conteúdo (texto), a apresentação gráfica e evidentemente a tecnologia.

Nesse sentido, a avaliação do *website* da UFES, com enfoque em sua contribuição para a promoção da transparência e participação do cidadão na fiscalização de contratos, levou em consideração um roteiro baseado nos quesitos elencados por Nielsen (2000), tais sejam:

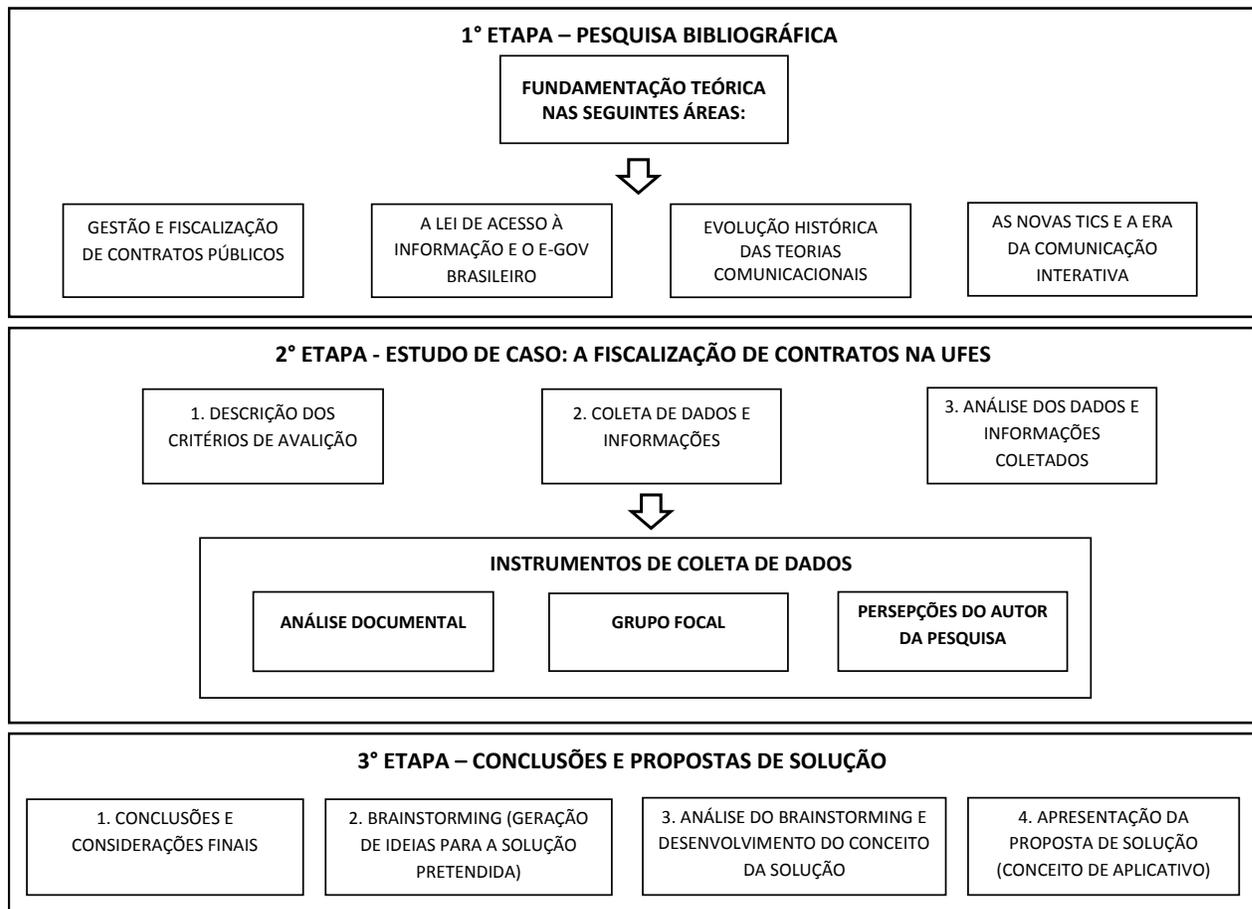
- Usabilidade: que se refere à capacidade do produto de software de ser compreendido, aprendido, operado e atraente ao usuário, quando usado sob condições especificadas, ou seja, refere-se à interface amigável e fácil de ser usada e entendida.
- Acessibilidade: que está relacionada à promoção do acesso à rede de informações através de equipamentos e programas adequados, que possibilitarão a apresentação da informação em formato alternativo, de acordo com as necessidades dos usuários, incluindo as pessoas com deficiência, sendo compreendida a partir da liberdade de acesso a quaisquer navegadores com o mesmo nível de qualidade e eficiência.
- Navegabilidade: que se refere à facilidade encontrada pelo usuário ao acessar as páginas de um site, ou seja, consiste em tornar mais fácil o ato de navegar na *Internet*, principalmente por meio da disponibilização de um *menu* que leva aos produtos ou serviços oferecidos, facilitando a localização das informações buscadas.
- Interatividade: que diz respeito à capacidade de comunicação recíproca no ambiente digital, sendo alcançada pela navegação não linear, por meio da qual se torna possível a interação entre indivíduos ou elementos de um sistema.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1 ETAPAS DA PESQUISA E METODOLOGIAS UTILIZADAS

O presente tópico objetiva a apresentação das etapas da pesquisa considerando as metodologias a serem utilizadas, conforme evidenciado na Figura 3. Assim, a presente pesquisa, que de acordo com seus objetivos pode ser considerada exploratória, com abordagem quali/quantitativa, apresenta-se em três etapas: pesquisa bibliográfica; estudo de caso; conclusões e proposição de soluções.

Figura 3: Etapas da pesquisa



Fonte: Elaboração própria (2017).

A primeira etapa da pesquisa consiste na realização de uma pesquisa bibliográfica, fundamentando-se em material já elaborado, como publicações científicas em livros, dissertações, teses, anais de congressos, pesquisas estatísticas e conteúdo da *Internet*. E conforme recomendado por Gil (2002), para assegurar as condições de

obtenção desses dados secundários, cada informação deve ser examinada em profundidade, a fim de descobrir possíveis incoerências ou contradições, utilizando para isso diversas fontes e cotejando-as cuidadosamente.

Já a segunda etapa corresponde a um estudo de caso, realizado no contexto da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Na percepção de Yin (2001), o estudo de caso consiste em uma investigação empírica e abrangente, abordando aspectos que envolvem a lógica do planejamento e da coleta e análise dos dados obtidos, com abordagens qualitativas e quantitativas. Segundo o autor, tal método não permite a definição de um roteiro rigoroso, tampouco proporciona o conhecimento preciso das características de uma população a partir de procedimentos estatísticos, pois seu principal objetivo é expandir ou generalizar as proposições teóricas acerca de determinado tema.

Vale também ressaltar o entendimento de Gil (2002, p. 140), de que no estudo de caso o processo de coleta de dados é mais complexo que muitas modalidades de pesquisa, pois:

[...] na maioria das pesquisas utiliza-se uma técnica básica para a obtenção de dados, embora outras técnicas possam ser utilizadas de forma complementar. Já no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica. Isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado. Obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador.

Portanto, o primeiro método utilizado no estudo de caso foi a pesquisa documental, que no entendimento de Gil (2002) é realizada com base na análise de documentos que ainda não receberam tratamento analítico ou que podem ser reelaborados conforme os objetivos da pesquisa, como também de documentos que de alguma forma já foram analisados, como relatórios e tabelas estatísticas. Nesse sentido, a análise documental foi realizada em duas partes.

A primeira, de natureza eminentemente qualitativa, objetivou a identificação de aspectos legais e normativos a serem observados pelos servidores públicos

responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização de contratos da UFES. Deste modo, foram analisadas as leis e normas federais, como a Lei nº 8.666 de 1993, o Decreto nº 2.271/1997, a Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 4/2014, as Instruções Normativas MPOG nº 03/2009, 04/2009, 01/2010 e 05/2010, e principalmente as Instruções Normativas SLTI/MPOG nº 2/2008 e a Instrução Normativa nº 5/2017.

Já na segunda parte da análise documental, classificada em sua forma de abordagem como quali/quantitativa, foram analisados dados e informações que pudessem refletir, mesmo que de forma não conclusiva, a eficiência na fiscalização de contratos na referida instituição. Deste modo, dentro do universo de 297 processos administrativos referentes à contratações de empresas para execução de obras e prestação de serviços, formalizadas entre os anos de 2011 a 2015, primeiramente foram examinados os autos dos 67 onde havia solicitações de pagamentos via reconhecimento de dívida, sendo então analisados pareceres jurídicos, despachos contendo as justificativas de fiscais e gestores para realização de tal procedimento, além dos demais documentos necessários para a efetivação dos respectivos pagamentos.

Além disso, ainda foram examinados 44 processos administrativos em que ocorreram rescisões contratuais, sendo analisados documentos como pareceres jurídicos, despachos dos fiscais ao longo da execução contratual, bem como as justificativas para as respectivas rescisões e os instrumentos jurídicos referentes a tais rompimentos contratuais. É importante destacar ainda que, por se tratar de um período recente, esse recorte temporal do período compreendido entre os anos de 2011 e 2015 ainda é atual e pode demonstrar de forma satisfatória o contexto da fiscalização de contratos na UFES.

O segundo método utilizado no estudo de caso foi a técnica de interação grupal denominada grupo focal, cujo objetivo foi a promoção de uma discussão acerca de pontos passíveis de melhoria na fiscalização de contratos públicos na UFES. A escolha dessa técnica, em detrimento de entrevistas individuais, se justifica tanto pelo menor tempo e menor custo, quanto pela riqueza de dados e possibilidades de obtenção de resultados confiáveis. Outro ponto relevante está na capacidade de um grupo entrevistado ir além dos limites das respostas de um único entrevistado, apresentando

ainda alguns controles de qualidade sobre a coleta de dados, visto que os participantes tendem a compensar e controlar um ao outro, eliminando opiniões falsas e radicais. Além disso, um pequeno número de indivíduos reunidos como grupo de discussão vale tanto quanto qualquer amostra representativa (FLICK, 2009).

Para a aplicação da técnica de grupo focal na presente pesquisa, foram seguidas as três fases propostas por Greenbaum (1998), conforme citado por Munaretto e outros autores (2013, p. 18):

[...] (i) Preparação do grupo focal, na qual o moderador elabora a proposta, desenvolve as metas de pesquisa; determinação dos critérios para a escolha dos participantes; proposta de um esquema de logística adequado; desenvolvimento de um guia para o moderador - que servirá de documento mestre, apresentando todos os passos e as informações necessárias para a condução do grupo focal; apresentação de estímulos externos para incentivar a discussão; confirmação de que os participantes comparecerão e participarão do grupo focal. (ii) Implementação, que ocorre durante a condução do grupo focal e depende da revisão dos preparativos realizados anteriormente, na qual o moderador reúne os participantes, coordena as interações entre eles, conduz os grupos e suas respectivas discussões e conclui o processo dentro do tempo proposto; (iii) procedimentos pós-grupo focal, que consistem em manter os relatos do que ocorre após a consecução do grupo focal e na gravação e análise das discussões.

Citadas as considerações teóricas, segue a seguir um quadro que descreve as etapas da aplicação da técnica grupo focal na presente pesquisa:

Quadro 1: Etapas para implementação do Grupo Focal

<b>ETAPAS</b>	<b>1) PREPARAÇÃO</b>	<b>METAS DA PESQUISA</b>	Investigação da percepção de um grupo de indivíduos sobre: 1) Aspectos relevantes para melhorar a atuação dos fiscais de contratos na UFES. 2) Pontos passíveis de melhoria no sistema de fiscalização de contratos na UFES.
		<b>ESCOLHA DOS PARTICIPANTES</b>	Seleção de participantes com experiências associadas à gestão e fiscalização de contratos públicos(7 participantes): 1 Diretor de Departamento, 2 chefe de Divisão, 1 gestor e 3 fiscais de contrato.
		<b>ROTEIRO DA PESQUISA</b>	Elaboração de roteiro de acordo com o referencial teórico-metodológico adotado na pesquisa, com guias de tópicos para a condução das discussões do grupo.
	<b>2) IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>REUNIÃO COM OS PARTICIPANTES</b>	1) Solicitação prévia aos participantes de autorização para gravação das seções de discussão. 2) Realização de reunião em um ambiente apropriado, que favoreça a discussão, de preferência em território neutro e de fácil acesso aos participantes. 3) Registro das informações geradas pelas discussões, por meio de anotações ou gravações.
	<b>3) PROCEDIMENTOS PÓS-GRUPO FOCAL</b>	<b>ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES</b>	1) Realização de uma recapitulação resumida da discussão. 2) Identificação de tendências e padrões de respostas associadas aos temas investigados durante as discussões. 3) Elaboração de relatório final de análise ajustado à interpretação do que pode efetivamente representar a opinião do grupo.

Fonte: Morgan (1997). Adaptado pelo autor.

A última parte do estudo de caso consiste na análise do *website* da UFES ([www.ufes.br](http://www.ufes.br)), objetivando investigar as funcionalidades do Portal, no que tange à transparência administrativa e a resposta aos usuários, sobretudo em face às novas tendências de comunicação interativa. Tal avaliação, que levou em consideração elementos da Arquitetura da Informação, objetivou averiguar se de fato o Portal da UFES vem utilizando as potencialidades da *Internet* para a execução de serviços interativos, que promovam a troca e o compartilhamento de informações junto à comunidade acadêmica e à sociedade em geral, principalmente no que tange à fiscalização das execuções contratuais.

Finalmente, considerando que as fases anteriores da pesquisa possibilitaram uma análise conclusiva acerca de aspectos relevantes para o aprimoramento do sistema de fiscalização de contratos na instituição estudada, em face às novas tendências de comunicação interativa, foi viabilizada a realização da terceira fase, onde inicialmente

foi utilizada uma técnica grupal chamada *Brainstorming*, que ao “pé da letra” significa “tempestade de ideias”, por meio da qual, o grupo de participantes pôde ancorar o pensamento nas ideias que serão apresentadas, objetivando vislumbrar alternativas relevantes para a promoção de ações efetivas e inovadoras ao aprimoramento do sistema de fiscalização de contratos firmados pela UFES.

Na visão de Brito (2006), o *Brainstorming* objetiva potencializar a geração de ideias e opiniões suscitadas por um grupo de indivíduos, geradas por meio de interação verbal, sendo normalmente centrado na identificação das causas ou na solução de problemas, ou na criação de inovações, como novos produtos ou serviços. De acordo Baxter (2011), existem dezenas de variação dessa ferramenta, mas o tipo utilizado na presente pesquisa foi o *Brainstorming* Clássico, pois se trata de uma técnica muito difundida nas mais diversas áreas do conhecimento (administração, marketing, design, etc.) devido à sua simplicidade e eficácia.

Assim, citadas as considerações teóricas, apresenta-se o Quadro 2, que demonstra as etapas seguidas, objetivando o sucesso na utilização do *Brainstorming* no presente trabalho:

Quadro 2: Etapas para realização do Brainstorming

ETAPAS	1) INTRODUÇÃO	CONSTRUÇÃO DA EQUIPE	Seleção do grupo composto por 12 participantes e 1 moderador: 4 fiscais de contratos, 2 Chefe de Divisão, 2 programadores, 4 membros da comunidade acadêmica.
		DEFINIÇÃO DO FOCO	Delimitação do objetivo (problema): geração de ideias para o sucesso da ferramenta digital pretendida.
	2) GERAÇÃO DE IDEIAS	APRESENTAR TÓPICOS	Exposição dos principais tópicos que irão nortear a discussão sobre as principais funcionalidades, dados e informações que devem conter a ferramenta.
		ANOTAÇÃO E REPETIÇÃO DAS IDEIAS	Registro, revisão e disseminação das ideias entre os participantes e posterior exposição das informações em local visível pelo moderador.
		ANÁLISE CRÍTICA DAS IDEIAS	Realização por parte do moderador da primeira análise crítica das ideias geradas, eliminando as que não estejam compatíveis com o objetivo central.
		AGRUPAMENTO DE IDEIAS	Agrupamento das ideias semelhantes e discussão até um consenso sobre aquelas que vale a pena considerar.
	3) ENCONTRAR A SOLUÇÃO	DISCUSSÃO DAS IDEIAS SELECIONADAS	Seleção de um grupo menor (4 participantes e 1 moderador), para discutir as ideias selecionadas pelo primeiro grupo, até que haja consenso acerca das soluções que mais atendam ao objetivo central.

Fonte: Adaptação de OSBORN, 1963; MURNIGHAN, 1981.

Em resumo, na prática, com a aplicação do *Brainstorming*, pretende-se discutir ideias para a criação do produto final da pesquisa, ou seja, a apresentação de um conceito de aplicativo para dispositivos móveis que possa promover maior transparência e eficiência nas ações de fiscalização desempenhadas pelos agentes públicos, disponibilizando um espaço virtual de interação entre a Administração Pública, as empresas contratadas e os cidadãos, possibilitando um processo de comunicação mais rápido, interativo e eficaz.

#### **4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Neste item são apresentados e discutidos os resultados obtidos após a elaboração do referencial teórico, da aplicação dos instrumentos de coleta de dados utilizados no estudo de caso, levando ainda em consideração as percepções do autor desse trabalho, conforme descrito no capítulo 3, dedicado à metodologia da pesquisa.

Mas vale lembrar que o ponto central da pesquisa foi investigar a fiscalização de contratos no contexto da UFES, tanto em relação à atuação dos servidores públicos, quanto em relação às iniciativas de e-gov implementadas pela universidade e sua efetiva contribuição para melhoria de tal processo.

Deste modo, seguindo essa linha de pensamento, foi realizado um estudo teórico objetivando apontar alguns momentos fundamentais a serem observados, tanto pela Administração Pública, quanto pelos servidores responsáveis pelas contratações, visando estabelecer os critérios de análise do acompanhamento e fiscalização de execuções contratuais na UFES, principalmente em relação aos contratos referentes à execução de obras e prestação de serviços, entre os anos de 2011 a 2015. Assim, as premissas do estudo proposto centraram-se na análise de tais critérios, sendo estes utilizados nos métodos utilizados no estudo de caso.

Postas as considerações necessárias, nos subitens a seguir são elencados e discutidos os resultados preliminares, derivados da análise dos seguintes critérios: (I) designação adequada do fiscal e do gestor do contrato; (II) preparação dos fiscais para o exercício de suas funções; (III) cumprimento das etapas que compõem a liquidação de despesas; (IV) aplicação de penalidades ao contratado e formalização de rescisões contratuais; (V) normatização e padronização das atividades fiscalização; (VI) participação do cidadão na fiscalização de contratos na UFES por meio de ferramentas digitais.

Primeiramente, vale destacar que há consenso entre vários estudiosos que a Administração Pública, em muitos casos, não presta a devida atenção à atividade de fiscalização de contratos, considerando-a como apenas mais uma formalidade obrigatória a ser cumprida, uma atividade acessória, por vezes relegada a segundo

plano, que soma-se a outras atividades do servidor. Além disso, não são raros os casos em que ocorre acúmulo de funções por parte dos fiscais de contratos, ficando estes incumbidos da fiscalização de vários contratos, o que compromete o bom exercício de suas atividades. Também é comum a nomeação de fiscais que não possuem conhecimento técnico suficiente sobre o objeto contratado, o que pode causar falhas na fiscalização, podendo inclusive responsabilizar o agente público que o nomeou.

Os dados coletados por meio dos instrumentos aplicadas no estudo de caso evidenciam que na UFES o panorama não é diferente da realidade descrita acima, pois foram identificados os problemas descritos no quadro a seguir:

Quadro 3: Problemas identificados na nomeação e na preparação de fiscais, de acordo com os instrumentos de coleta de dados utilizados

PONTOS PASSÍVEIS DE MELHORIA	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS UTILIZADOS
Nomeação de fiscais que não possuem conhecimentos técnicos necessários e suficientes para o exercício satisfatório de suas funções	Análise documental, grupo focal, percepções e observações do autor da pesquisa
Excesso de contratos sob a responsabilidade de um único fiscal.	Análise documental, grupo focal
Despreparo de muitos fiscais para o exercício de suas funções	Grupo focal, percepções e observações do autor da pesquisa
Falta de ações, por parte da UFES, que promovam treinamento e capacitação de servidores designados para as funções de gestão e fiscalização de contratos	Análise documental, grupo focal, percepções e observações do autor da pesquisa
Nomeação de fiscais sem a formalização do ato de designação	Análise documental
Não cumprimento de etapas que compõem a liquidação de despesas	Análise documental

Fonte: Elaboração própria (2017).

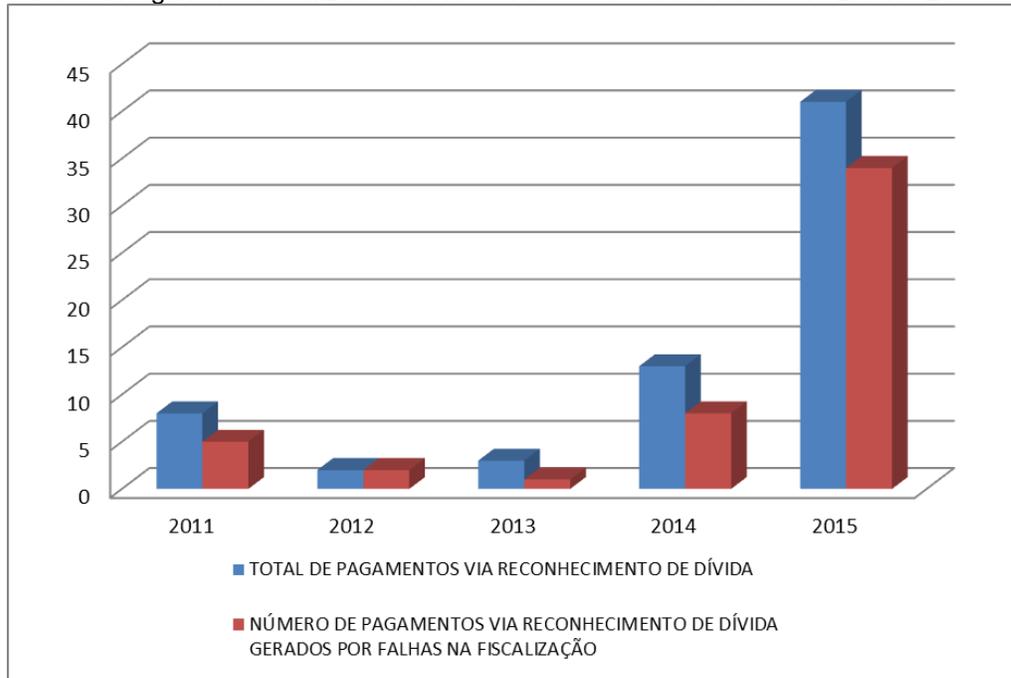
De acordo com a legislação em vigor, algumas condições devem ser obrigatoriamente observadas para que ocorra a realização do pagamento em favor do contratado. Nesse sentido, as despesas públicas só poderão ser liquidadas e os respectivos pagamentos efetuados, após executado e aceito o objeto por parte do fiscal do contrato, no todo ou em parte. Assim, posteriormente à verificação do adimplemento da obrigação contratual, também cabe ao fiscal o recebimento das notas fiscais do contratado, além da inspeção qualitativa e quantitativa do objeto, devendo ainda atestar formalmente que

a execução ocorreu conforme o que foi pactuado, encaminhando em seguida o documento para pagamento.

Porém, conforme citado no estudo teórico, em muitos casos a Administração recebe produtos ou serviços sem a cobertura contratual, devendo, excepcionalmente, indenizar o contratado, desde que este não tenha contribuído para tal irregularidade, por meio do procedimento indenizatório conhecido como “reconhecimento de dívida”, sendo obrigatória a apuração das responsabilidades do servidor que deu causa à ausência de contrato válido.

Nesse contexto, as solicitações de pagamento via reconhecimento de dívida foram utilizadas como parâmetro para avaliar a fiscalização de contratos na UFES, pois como já citado, essa prática deve ser evitada por caracterizar pagamento sem prévio empenho, onde não são cumpridas todas as etapas legalmente obrigatórias para a liquidação de despesas públicas. Objetivando identificar o percentual de pagamentos por reconhecimento de dívida ocasionado por deficiências na fiscalização, foi realizada uma análise documental em documentos relacionados aos 67 contratos onde havia solicitações de pagamento via reconhecimento de dívida, considerando o período de 2011 a 2015. Assim, foram analisadas as justificativas dos fiscais, os pareceres jurídicos correspondentes, bem como instrumentos contratuais correspondentes. E os resultados de tal análise são demonstrados no gráfico a seguir:

Gráfico 9: Pagamentos realizados via reconhecimentos de dívida entre 2011 e 2015



Fonte: Resultado da pesquisa (2017).

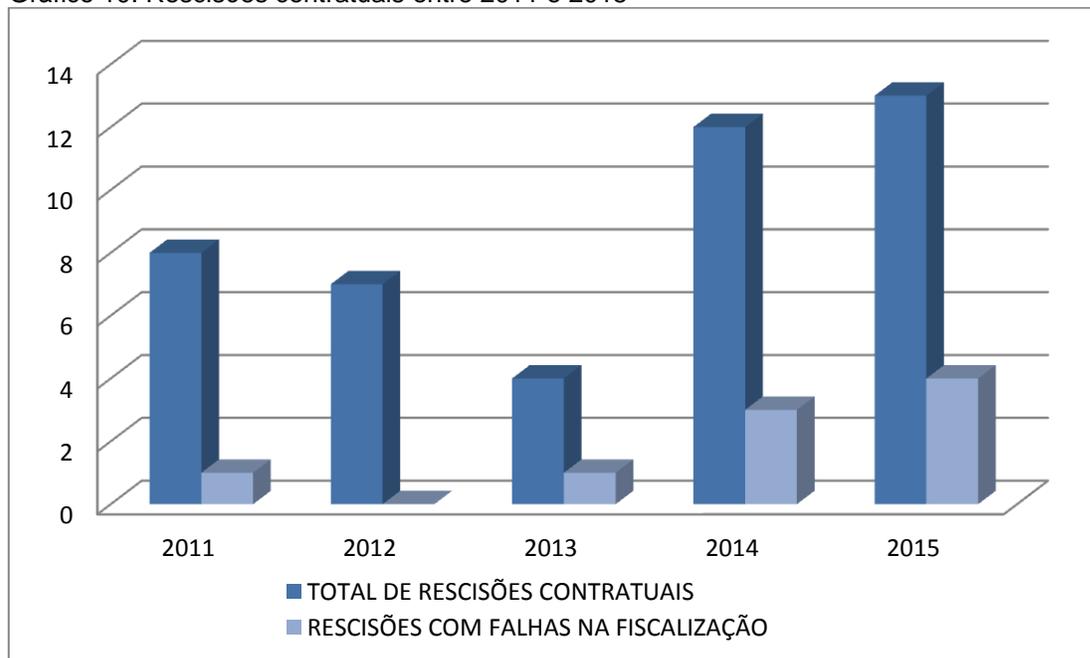
O Gráfico 9 evidencia o percentual de pagamentos via reconhecimento de dívida gerados por deficiência na fiscalização, em relação ao total de pagamentos dessa modalidade efetivados no período entre 2011 e 2015. Tal análise fundamentou-se na observação dos seguintes critérios ligados à atuação dos fiscais e gestores: (I) adoção de providências para a prorrogação contratual em tempo hábil; (II) realização de ações para a formalização de instrumentos contratuais de acréscimos de valores e seus respectivos empenhos; (III) adoção de providências visando a solicitação de abertura de processos licitatórios e a continuidade de execução do objeto da contratação. Vale ainda frisar que tais ações, se bem realizadas pelos servidores designados para o acompanhamento e fiscalização contratual, permitiriam a continuidade da contratação, propiciando o pagamento ao contratado de acordo com a ordem legal da liquidação de despesas.

Ainda em relação ao Gráfico 9, percebe-se que do total de pagamentos via reconhecimento de dívida nos últimos cinco anos, 74,62 % ocorreram devido a alguma deficiência no acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais. É importante ainda destacar o elevado incremento no número de pagamentos por reconhecimento de dívida no ano de 2015, na ordem de 315,38 %, se comparado ao ano anterior. Nesse

período, a UFES, assim como as demais instituições federais de ensino superior, sofria os impactos do corte orçamentário do Ministério da Educação (MEC), cujos repasses financeiros foram subrimidos em 7 bilhões de reais, o que pode de certa forma justificar o crescimento tão acentuado no número de pagamentos via reconhecimento de dívida no ano de 2015, contudo, a análise realizada demonstrou dados alarmantes, pois mais de 80% dos pagamentos dessa modalidade ocorreram por deficiências na fiscalização das contratações.

Como observado no estudo teórico, uma fiscalização adequada, na qual são devidamente registrados os eventuais problemas e falhas na execução contratual por parte do contratado, é primordial para a materialização da inexecução, possibilitando o início do processo de penalização, além da rescisão do contrato. A rescisão ocorre quando uma das partes não cumpre fielmente o contrato, desrespeitando as normas às quais se obrigaram, sendo necessário o conhecimento das causas da inexecução e até que ponto a parte inadimplente deve responder por tal descumprimento. Dessa forma, tal aspecto foi analisado como parâmetro de eficiência na fiscalização na instituição analisada, conforme representado no Gráfico 10:

Gráfico 10: Rescisões contratuais entre 2011 e 2015



Fonte: Resultado da pesquisa (2017).

São apresentados no Gráfico 10 dados relativos ao total de rescisões contratuais formalizadas entre os anos de 2011 a 2015, em paralelo ao número de rescisões executadas sem que fossem tomadas as devidas providências por parte dos fiscais dos contratos, como: comunicação à contratada para que fossem sanadas as eventuais falhas antes da rescisão contratual, registro nos respectivos processos administrativos dos fatos relevantes que levaram a inexecução contratual, bem como a aplicação de penalidade de advertência antes da rescisão. Assim, constatou-se que, no período analisado, do total de rescisões realizadas, em 25% dos casos houve alguma deficiência no acompanhamento e fiscalização das execuções contratuais. E dentro desse percentual, em 72% dos casos não houve registros das falhas da empresa que levaram à rescisão contratual, em 17% faltaram providências junto à contratada visando a regularização das deficiências registradas e em 11% não houve aplicação formal de penalidades de advertência. Vale ainda frisar que, mesmo que não se possa afirmar com precisão que a adoção das ações supracitadas por parte dos fiscais de contratos evitaria que rescisões contratuais se concretizassem, este é mais um indicativo de ineficiência na fiscalização das contratações realizadas pela UFES.

Um aspecto relevante a ser observado após o estudo, refere-se ao fato das funções exercidas pelos fiscais e gestores de contratos serem muito semelhantes e os respectivos procedimentos, na prática, acabarem por diversas vezes se confundindo. E como citado anteriormente, a própria Lei de Licitações e Contratos não apresenta de forma evidente a segregação de tais funções. Por esta razão, é necessária sua devida diferenciação, sob-risco de, pairando dúvidas, o fiscal julgar que compete ao gestor determinada tarefa, e vice versa, podendo resultar em omissão da Administração gerada pela inércia de ambos.

Deste modo, visando suprir essa lacuna, instituições e órgãos públicos vêm elaborando manuais de procedimentos ligados à gestão e fiscalização de contratos, no intuito de padronizar tais rotinas, potencializando, deste modo, o compartilhamento e a disseminação dessas informações, propiciando ainda a maximização do controle das execuções contratuais. Cabe ainda ressaltar que a padronização das atividades de fiscalização de forma específica pelos órgãos e instituições públicas é permitida e

recomendada pela própria legislação. Contudo, mesmo diante da importância de tais aspectos, a análise documental na legislação interna da UFES, como Portarias do Reitor e Resoluções do Conselho Universitário, tornou explícita a inexistência de uma normatização peculiar às atividades ligadas ao acompanhamento e fiscalização de contratos.

Todavia, como ponto positivo, observou-se que os instrumentos contratuais trazem elencados em suas cláusulas as obrigações da UFES em relação às contratações, sendo que, na avaliação do autor da pesquisa, a observância de tais aspectos pelos fiscais de contratos poderia maximizar as chances de uma boa execução contratual.

O estudo teórico demonstrou o enorme potencial democrático das novas TICs, pois o desenvolvimento de mecanismos digitais de comunicação pública e participação popular pode afetar positivamente a promoção da cidadania, mas é necessário ir muito além da disponibilização de informações e serviços on-line, ou da busca pela melhora dos processos internos da Administração Pública, ou seja, os esforços devem centrar-se no incremento da participação do cidadão na arena decisória e no controle das ações governamentais. Nesse contexto, um dos pontos mais relevantes da pesquisa proposta foi a análise das ferramentas de participação oferecidas aos cidadãos através dos *website* da UFES, com enfoque nas funcionalidades que poderiam contribuir para a fiscalização das contratações realizadas pela UFES.

É importante destacar ainda as percepções do autor dessa pesquisa, que como servidor da UFES, pôde vivenciar rotineiramente a ocorrência de fatos que indicavam ineficiência no processo de fiscalização de contratos, caracterizado por práticas de comunicação ineficientes e centralizadoras para o atendimento às demandas geradas pela comunidade acadêmica. Tais demandas, majoritariamente, são oriundas de problemas nas execuções de contratos firmados junto à universidade, como mau atendimento em cantinas e empresas prestadoras de serviço de fotocópias e impressões, insuficiência de materiais de limpeza em sanitários, morosidade na manutenção de computadores e de aparelhos de ar condicionado, questões relativas à segurança patrimonial e pessoal, entre outras.

Nesse contexto, considerando que a LAI determina a utilização de sítios oficiais da rede mundial de computadores como canais obrigatórios de divulgação pelos órgãos públicos, foi realizada uma análise do *website* oficial da UFES, com enfoque principal em sua contribuição para a fiscalização de contratos de maneira democrática, avaliando, principalmente, seu desempenho funcional no que diz respeito à transparência administrativa, controle social e resposta aos usuários.

A análise do portal da universidade levou em consideração os seguintes elementos da Arquitetura da Informação: usabilidade, acessibilidade, navegabilidade e interatividade, visando, principalmente, responder às seguintes questões: qual o nível de interatividade com o cidadão proporcionado pelo *website* da UFES? O portal possui funcionalidades que podem contribuir para a melhoria dos processos administrativos e operacionais, sobretudo no que se refere à fiscalização de contratos? As funcionalidades do site permitem a promoção da transparência e do controle social, principalmente no que tange os contratos firmados junto à universidade?

Figura 4: Tela principal do Portal da UFES



Fonte: <http://www.ufes.br>.

O portal da UFES, traz em sua página principal, mais precisamente no *menu* da barra superior, informações básicas da universidade, como: história, funcionamento e dados

relevantes; estrutura administrativa e organizacional; cursos oferecidos; informações aos alunos sobre como ingressar em seus cursos; além de um campo para pesquisa no *website* por meio de palavras chave. Logo abaixo, o portal apresenta um campo onde são visualizadas as informações e notícias em destaque. Ainda estão disponíveis três abas, que exibem notícias e informações ocorridas ao longo do dia, os principais eventos de interesse da comunidade acadêmica, bem como os principais editais relativos aos cursos oferecidos.

No Portal também é disponibilizado um recurso facilitador ao usuário, que consiste em um *menu* de busca para acesso rápido, direcionando o usuário para informações relativas ao calendário acadêmico, como ingressar na UFES, serviços de tecnologia da informação, serviços à comunidade interna, serviços à comunidade em geral e transparência.

No campo “transparência”, que merece atenção especial, devido à obrigatoriedade de disponibilização de informações pelos entes públicos expressa na LAI, são apresentados links referentes aos seguintes itens:

- Carta de Serviços ao Cidadão: por meio da qual a universidade apresenta as formas de acesso à população a todos os seus setores, as principais informações sobre tais setores, suas atribuições e coordenações, os serviços que são oferecidos à população em diferentes áreas, bem como as formas de acesso a esses serviços;
- Prestação Anual de Contas: que direciona o usuário ao site da Pró-Reitoria de Planejamento, setor responsável por elaborar relatórios anuais de prestação de contas da universidade;
- Transparência Pública: que proporciona o direcionamento do usuário à página oficial de Transparência Pública do Governo Federal.

O *site* apresenta ainda outro campo que pode ser acionado para informações acerca da Transparência, denominado “Acesso à informação”, onde é informado que, em cumprimento às diretrizes da LAI, a UFES disponibiliza o acesso a todas as

informações de interesse público relativas às suas atividades, não havendo informações classificadas como sigilosas e de acesso restrito aos cidadãos.

Neste campo são apresentados *links* que direcionam o usuário ao Portal da Transparência do Governo Federal, conforme a Figura 11. Disponibilizando assim informações básicas sobre licitações e contratos, como modalidade de licitação, descrição do objeto da contratação e valor do contrato, bem como informações dos servidores públicos federais, como dados gerais, remunerações e gastos com passagens.

Figura 5: Tela inicial do Portal da Transparência



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

Ainda são disponibilizadas no campo Acesso à Informação, dados e informações relativos ao *Serviço de Informação ao Cidadão*<sup>9</sup>, como informações sobre e-Sic, dicas

<sup>9</sup> Serviço de Informações ao Cidadão: instituído pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), disponível desde 16 de maio de 2012, tem por objetivos: a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações; b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades; c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações (BRASIL, 2011).

para solicitações de informações, formulários para reclamações/recursos, relatórios e perguntas frequentes, além de telefone e *e-mail* disponível para contato.

Em uma barra à esquerda de sua tela inicial, o Portal ainda apresenta um *menu* com os seguintes campos: portal administrativo, portal do aluno, portal assuntos estudantis, bibliotecas, cultura, portal do docente, extensão, portal do professor, portal do servidor, rádio universitária e Sistema de Seleção Unificada - SISU/UFES. Já na parte inferior da página, são disponibilizados os mesmo campos contidos em sua barra de *menu* superior.

O Portal não é um *website* único da UFES, pois fornece acesso a diferentes *sites* da própria universidade, que utilizam a mesma plataforma e possuem as mesmas funcionalidades da página principal, privilegiando a disponibilização de informações que a universidade julga ser de interesse da comunidade acadêmica e da sociedade em geral. É importante ressaltar que além de informar números de telefone e endereços eletrônicos, não são disponibilizadas funcionalidades que promovam de fato uma interatividade com o cidadão. A seguir apresentam-se elencados os setores que possuem sites disponibilizados por meio do portal da UFES:

- Departamento de Administração dos Órgãos Colegiados Superiores;
- Pró-Reitorias: de Administração; de Assuntos Estudantis e Cidadania; de Extensão; de Gestão de Pessoas; de Graduação; de Pesquisa e Pós Graduação; e de Planejamento;
- Centros de Ensino: Artes; Ciências Agrárias e Engenharias; Ciências Exatas; Ciências Exatas, Naturais e da Saúde; Ciências Humanas e Naturais; Ciências Jurídicas e Econômicas; Ciências da Saúde; Educação; Educação Física e Desportos; Tecnológico, Universitário Norte do Espírito Santo;
- Órgãos Suplementares: Hospital Universitário; Núcleo de Tecnologia da Informação; Bibliotecas; Instituto de Inovação Tecnológica; Instituto de Odontologia; Prefeitura Universitária;

- Secretarias: de Avaliação Institucional; de Ensino à Distância; de Relações Internacionais; de Cultura e Comunicação;
- Ouvidoria Geral da UFES.

Segundo informações contidas no *site* da Ouvidoria Geral da UFES, compete a este órgão de assessoria receber e apurar a procedência de informações, reclamações e sugestões encaminhadas por membros da comunidade universitária e da sociedade em geral, através de demanda espontânea. Analisando também as informações, reclamações e sugestões recebidas, para posteriormente encaminhar os resultados aos setores administrativos competentes. Além disso, deve também acompanhar as providências adotadas pelos setores competentes, garantindo o caráter resolutório da demanda e mantendo o requerente informado do andamento do processo.

O *website* da Ouvidoria traz em destaque em sua página principal, a informação de que a Ouvidoria da UFES foi integrada ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), objetivando a padronização do atendimento às manifestações que chegam ao setor, como denúncias, reclamações, solicitações, sugestões e elogios. Logo, todas as demandas repassadas para a Ouvidoria da UFES estarão disponíveis no e-OUV, um canal integrado com funcionamento durante as 24 horas do dia. Contudo, mesmo com a adesão ao sistema, a Ouvidoria Geral da UFES continua a receber demandas por telefone e pessoalmente.

A análise dos dados estatísticos disponíveis no site da Ouvidoria evidencia que, entre os anos de 2013 e 2015, do total de consultas e demandas registradas junto à Ouvidoria Geral da UFES, 53,8 % foram realizadas via contato telefônico, 26,7% pessoalmente e 19,5 % via e-mail. Além disso, o tempo médio de resposta no mesmo período foi de aproximadamente 10 dias.

A Ouvidoria Geral da UFES também recebe as solicitações de acesso à informação, disponibilizando em seu site informações sobre o acesso à informação, como perguntas e respostas, legislação, bem como os Relatórios Anuais do Serviço de Informação ao Cidadão. A Tabela 5 demonstra as solicitações recebidas pela Ouvidoria Geral da

UFES, entre 2013 e 2015, cujos dados evidenciam que as maiores demandas são de assuntos ligados diretamente à categoria Educação, representando praticamente 93% do total. Os dados ainda demonstram a baixa incidência de demandas relacionadas à categoria Comércio e Serviços, na ordem de 0,92%. Além disso, de tais demandas, 53,6% correspondem a denúncias, 29,10% a reclamações, 12,8% a solicitações e 4,4% foram sugestões.

Tabela 5: Temas das solicitações encaminhadas à Ouvidoria Geral UFES

<b>Temas das solicitações</b>		
<b>Categoria e assunto</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% de solicitações</b>
Educação - Educação Superior	206	47,36%
Educação - Gestão escolar	181	41,36%
Educação - Profissionais da educação	17	3,91%
Comércio, Serviços e Turismo - Comércio e serviços	4	0,92%
Outros	14	6,21%

Fonte: Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão – e-SIC.

O site da Ouvidoria apresenta ainda, em seu *menu* principal, campos considerados relevantes para que o usuário possa ter acesso a relatórios anuais, informações quanto ao registro das manifestações, regimento interno da Ouvidoria, entre outras:

- Registro de manifestação de e-OUV: no qual o usuário é direcionado à página do Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV), para a realização do registro por meio eletrônico, ou consulta das manifestações realizadas, como denúncias, reclamações, solicitações, sugestões ou elogios.
- Relatórios: onde são apresentados os Relatórios Anuais da Ouvidoria Geral, do ano de 2012 até 2015.
- Regimento Interno da Ouvidoria: onde pode ser acessada a Resolução nº 15/2008 do Conselho Universitário, que instituiu o Regimento Interno da Ouvidoria Geral - UFES.
- Serviço de Informação ao Cidadão: por meio do qual o usuário é direcionado ao portal do Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão – e-SIC, onde, em cumprimento à LAI, estão disponíveis relatórios estatísticos,

contendo em tabelas, gráficos e dados a respeito dos pedidos e recursos realizados.

- Fale conosco: onde são disponíveis informações como: horário de atendimento, endereço, telefone e e-mail da Ouvidoria Geral/UFES.

Por meio do *site* do DCC, órgão executivo responsável pela gestão da política de parcerias da universidade e expedição de normas para elaboração, registro e controle dos contratos e convênios da UFES, a universidade objetiva promover maior transparência e controle social dos gastos públicos. Nesse sentido, o *site* do DCC oferece informações e orientações que podem contribuir para as fiscalizações contratuais, como informações básicas, leis e normas, orientações a gestores, coordenadores e fiscais e detalhamento de contratos. Contudo, tais informações se referem exclusivamente a contratos com Fundações de Apoio, que não correspondem ao escopo desse trabalho, não contemplando, deste modo, as modalidades de contratações referentes a obras, serviços e fornecimento de materiais.

## 5 CONCLUSÕES

É evidente que vivemos em uma era onde as ferramentas de TI se tornaram quase que indispensáveis em nosso dia-a-dia. As tecnologias de comunicação digitais mudaram drasticamente paradigmas econômicos e culturais, alterando um sistema social massificado para uma sociedade segmentada. Contudo, mesmo diante das modificações históricas que tornaram a comunicação cada vez mais interativa e "personalizada", possibilitando ao cidadão a construção de suas próprias conexões de forma independente à supervisão estatal, ou do controle das grandes empresas de mídia, meios de comunicação em massa ainda persistem de forma significativa no setor público.

Alguns autores citados nesse estudo alertaram para a capacidade da comunicação em massa moldar a opinião pública, favorecendo a consolidação de uma "democracia de massas", pois permite que o poder público tenha a capacidade de escolha do que será ou não evidenciado, ou seja, dos temas selecionados para formação da opinião pública, ocultando outros pontos que não devem ser ditos, nem vistos. Em suma, os temas abordados na presente pesquisa permitem inferir que, mesmo diante as enormes potencialidades das novas tecnologias em rede, a comunicação no setor público brasileiro ainda está muito distante da promoção de um ambiente democrático e igualitário, que propicie uma igualdade participativa onde cada cidadão possua oportunidades iguais para participar da gestão pública.

Essa crítica à comunicação no setor público tornou-se ainda mais evidente após a análise de algumas pesquisas apresentadas no presente estudo, pois ainda que dados estatísticos confirmem uma tendência de crescimento na utilização de ferramentas de e-gov pelos cidadãos, uma vez que quase 60% dos brasileiros entrevistados em 2015 declaram ter utilizado nos 12 meses anteriores à pesquisa, o que reflete um incremento de 10% com relação à pesquisa anterior, esse aumento não pode, de antemão, ser associado a um maior interesse dos cidadãos pelo uso do governo digital, principalmente no que se refere à sua participação no processo democrático.

Além do mais, quando se trata de estrutura de governo na web, o foco não está em estimular o interesse dos cidadãos pela gestão pública, mas sim em fatores como a diminuição da presença física dos cidadãos nas unidades de atendimento, simplificação dos processos e redução da carga de trabalho dos técnicos da burocracia. Também vale ressaltar que tais serviços não vêm sendo prestados de maneira tão democrática, visto que, são as classes mais altas que apresentam os maiores índices de utilização das ferramentas de governo eletrônico.

Mas é inegável que a implementação da chamada Lei de Acesso à Informação proporcionou avanços na disponibilização de informações e nos serviços prestados por meio de ferramentas de e-gov, pois submeteu o governo brasileiro, em seus diversos níveis e órgãos, à obrigatoriedade da divulgação e do acesso a informações públicas, tendo a *Internet* como um canal obrigatório para este fim. Contudo, pesquisas e levantamentos examinados nessa pesquisa evidenciaram que, mesmo diante do elevado percentual de órgãos e instituições públicas que já possuem ao menos *website*, apenas um terço destes disponibilizam on-line os serviços mais demandados pelos cidadãos. Além disso, ainda é baixíssima a utilização de mecanismos digitais que poderiam promover maior interatividade com a sociedade, que permitiriam melhorar a fiscalização e participação nas ações governamentais, introduzindo de fato o cidadão no processo de gestão pública. Em outras palavras, os *sites* governamentais parecem privilegiar o simples acesso e divulgação de informações, visando atender somente às diretrizes mais básicas e obrigatórias da LAI.

Seguindo a mesma linha de pensamento, essa subutilização dos mecanismos de comunicação digitais em rede por parte dos governos pode ser considerada um reflexo de uma legislação que trata temas como “acesso” e “transparência” com enfoque na simples difusão das informações, pois a LAI não obriga que os entes públicos adotem mecanismos digitais interativos, que poderiam de fato propiciar um ambiente virtual que ampliaria debates, discussões, articulações e sincronização de ações com a efetiva participação de todos os atores sociais envolvidos no processo democrático. Ao contrário disso, a referida lei parece estimular o conceito da comunicação pública como instrumento de informações prontas e acabadas, reforçando a passividade dos

cidadãos, algo muito distante do efetivo controle social descrito e almejado pela Constituição, pois somente prover o cidadão de informações públicas não seria suficiente para proporcionar a participação efetiva do cidadão na gestão pública.

E esse quadro torna-se mais evidente se considerarmos que, apesar da grande maioria dos órgãos públicos possuírem *website*, ainda é baixíssima a utilização de funcionalidades que possam ampliar o campo de comunicação com o cidadão, como consultas públicas *on-line*, enquetes, fóruns de discussões pela *Internet* e votações *on-line*. Além disso, mesmo com o crescimento exponencial da utilização de dispositivos móveis, como os celulares, que ultrapassaram os computadores como ferramentas mais utilizadas para acesso à *Internet*, ainda é muito pequeno o número de órgãos públicos que oferecem aplicativos ou *websites* adaptados para tais dispositivos. Enfim, os levantamentos estatísticos analisados acabaram fortalecendo argumentos de alguns autores citados no presente estudo, de que os governos brasileiros não têm ampliado e aprimorado as tecnologias digitais para a promoção de uma democracia de fato participativa, mesmo diante do crescimento do interesse do cidadão pela utilização de ferramentas de e-gov.

E mesmo diante de um ambiente virtual propício à interatividade, os resultados do estudo de caso realizado no contexto da UFES evidenciam uma realidade que não se difere desse panorama desfavorável do governo eletrônico brasileiro, pois a referida universidade não disponibiliza mecanismos digitais que poderiam proporcionar oportunidades mais igualitárias de participação do cidadão. Ao invés disso, a UFES parece privilegiar a simples divulgação de informações de interesse institucional, em detrimento de ações que poderiam promover uma comunicação digital de fato interativa e conseqüentemente mais democrática com os cidadãos.

Nesse contexto, o estudo de caso indicou pontos passíveis de melhoria no sistema de fiscalização de contratos da UFES, tanto em relação à atuação de agentes públicos, sob determinados aspectos, quanto em relação à insuficiência de mecanismos digitais para a promoção de uma efetiva participação do cidadão, sobretudo no que se refere à fiscalização de contratações públicas. Além disso, ficou evidente que a universidade

tem desenvolvido poucas ações para melhorar a fiscalização das execuções contratuais.

Um dos pontos principais do estudo de caso foi a análise das iniciativas de e-gov da UFES que poderiam contribuir para a promoção da transparência, controle social e participação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral, especialmente no que tange a fiscalização das contratações da universidade. Nesse contexto, considerando que os *websites* governamentais ainda correspondem às ferramentas de e-gov mais utilizadas, tal análise restringiu-se ao Portal oficial de *Internet* da UFES. Deste modo, a análise do Portal da universidade buscou examinar as ferramentas de participação oferecidas aos cidadãos, com enfoque nas funcionalidades que possam contribuir para a fiscalização das contratações realizadas pela UFES, levando em consideração sua forma de apresentação, características de conteúdo e, principalmente, sua capacidade de promover interatividade e oferecer serviços aos usuários.

E os resultados de tal análise demonstraram que, em uma primeira impressão, o *website* oficial da UFES apresenta funcionalidades que propiciam usabilidade satisfatória, possibilitando ao usuário uma navegação sem grandes esforços e apresentação de informações de forma objetiva. Em seu *menu* de navegação, o *site* da UFES apresenta *links* que favorecem a localização pelo usuário da informação desejada, além de uma linguagem adequada e de fácil compreensão.

Entretanto, o Portal da UFES não apresenta serviços que poderiam promover a troca e o compartilhamento de informações de forma interativa, pois mesmo oferecendo alguns mecanismos para que os usuários possam emitir opiniões, sugerir melhorias, pedir informações, como: fale conosco, e-mails institucionais e individuais, telefones úteis, ainda faltam ao *site* ferramentas como chats, fóruns e salas de discussão, que poderiam promover a um ambiente virtual propício a uma comunicação mais interativa, descentralizada e compartilhada com os usuários. Situação que evidencia o não atendimento a uma das principais diretrizes do Comitê de Gestão de Sítios e Serviços On-line: “Os sítios e serviços on-line do Governo Federal devem ser tratados como

canais de comunicação entre governo e sociedade, permitindo a participação popular e a interatividade com os cidadãos”.

O Portal da UFES disponibiliza acesso a sites padronizados da própria universidade, com o mesmo tipo de linguagem e *layout* de apresentação, utilizando a mesma plataforma e possuindo as mesmas funcionalidades da página principal. Dentre eles está o *site* da Ouvidoria Geral da UFES, órgão de assessoria responsável pelo atendimento de demandas relativas a reclamações, sugestões, bem como das solicitações de acesso á informações. Mas chama atenção o fato da Ouvidoria Geral receber quase 80% de suas demandas via contato telefônico ou pessoalmente, sendo que as solicitações via e-mail representam aproximadamente apenas 20% de tais manifestações. Além dessa subutilização da ferramenta de correio eletrônico por parte dos cidadãos, também faltam ainda ao *site* da Ouvidoria mecanismos para que o usuário possa emitir sua opinião e sugerir melhorias de forma mais interativa.

Também através do *site* da Ouvidoria Geral/UFES, o usuário pode fazer denúncias e reclamações a respeito de problemas nas execuções de contratos firmados junto à universidade, como mau atendimento em cantinas e empresas prestadoras de serviços de fotocópias e impressões, insuficiência de materiais de limpeza em sanitários, morosidade na manutenção de computadores e de aparelhos de ar condicionado, questões relativas à segurança patrimonial e pessoal, entre outras. Contudo, se considerarmos que tais demandas se enquadram na categoria “Comércio e Serviços”, dados estatísticos apontam que elas representam menos de 1% do total de manifestações recebidas pela Ouvidoria da UFES, o que levanta duas possibilidades: ou as execuções contratuais estão sendo realizadas de forma extremamente satisfatória para a comunidade acadêmica, ou este canal não vem sendo utilizado para o registro de tais demandas.

Outro fato que merece destaque se refere à integração da Ouvidoria Geral da UFES ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal – e-OUV, com o objetivo de reunir informações de todas as ouvidorias federais em um só espaço virtual. Tal integração pode ser considerada uma ação centralizadora do Governo Federal, o que efetivamente parece não representar ganhos reais aos usuários, e tampouco altera positivamente os

serviços prestados pela Ouvidoria da UFES. Melhor dizendo, na prática houve apenas uma centralização das demandas, que são recebidas e repassadas aos órgãos correspondentes, demonstrando maior intensão no controle e no atendimento aos requisitos mínimos exigidos pela LAI, em detrimento a ações que poderiam propiciar um acesso mais interativo e democrático às informações.

O Portal da UFES também possui campos que direcionam o usuário ao Portal da Transparência do Governo Federal, contribuindo para a fiscalização dos contratos da universidade com terceiros, onde o usuário pode acessar informações básicas e limitadas, como valor dos contratos, descrição dos objetos das contratações, bem como situação do contrato (ativo ou inativo). No entanto, o portal carece de informações mais específicas, como valores efetivamente pagos às contratadas, nome e setor de lotação do fiscal responsável pelo contrato, bem como o atual estágio de execução da contratação.

O *site* do DCC também dá sua contribuição para a fiscalização de contratos da UFES, pois além de orientações gerais aos gestores e fiscais de contratos, apresenta leis e normas que regem a fiscalização de contratos, bem como o detalhamento de informações relativas a contratos com fundações de apoio, por meio de publicações, digitalizações de atos de dispensa de licitação, pareceres jurídicos, projetos básicos, planilhas orçamentárias e de custos, termos aditivos, dados relativos à execuções financeiras, além de recursos repassados às fundações para as execuções de projetos de pesquisa.

Contudo, com relação aos contratos com empresas responsáveis pela execução de obras e prestação de serviços, que é o enfoque da pesquisa, o site do DCC apresenta apenas informações elementares, semelhantes às apresentadas no Portal da Transparência, como: contrato, objeto da contratação, valor global do contrato, data de assinatura e vigência dos contratos. E apesar de tais informações disponíveis no *site* se apresentarem desatualizadas e incompletas, esta iniciativa, se bem realizada, pode contribuir para a promoção da transparência e do controle social. Além disso, vale ainda destacar que, mesmo diante da inexistência de normatização interna relacionada ao acompanhamento e fiscalização de contratos da UFES, o *site* do DCC apresenta, de

forma bem genérica, orientações úteis para o bom exercício de tais funções por parte dos servidores responsáveis.

Diante do exposto, é possível concluir que mesmo disponibilizando os mecanismos supracitados, objetivando a promoção da transparência, do acesso à informação e da fiscalização de contratos públicos, o Portal da UFES ainda carece de instrumentos que promovam uma interação maior com o cidadão, a fim de responder de forma mais eficiente e transparente às suas demandas. Por exemplo, como já relatado, a Ouvidoria Geral, o órgão interno responsável por absorver as manifestações relativas a reclamações e denúncias referentes às execuções contratuais, adota uma postura centralizadora, visto que, tais demandas são recebidas via Sistema de Ouvidorias do Governo Federal, sendo posteriormente repassadas à Ouvidoria da universidade, que busca responder exclusivamente ao solicitante, de forma pouco interativa, não compartilhando tais informações que a comunidade acadêmica.

Em linhas gerais, é possível dizer que o Portal da UFES, assim como é característica de muitos dos mecanismos de e-gov implementados por órgãos e instituições públicas brasileiras, ainda apresenta funcionalidades peculiares às de meios de comunicação de massa, limitando-se a manter a comunidade acadêmica apenas informada sobre os temas que parecem ser de interesse da universidade, parecendo se preocupar apenas em atender os requisitos exigidos pela LAI. Nessa ótica, o *website* da universidade funciona como um simples mural de informações, pois disponibiliza funcionalidades que propiciam somente a difusão das informações, promovendo uma comunicação centralizadora e muito, mas muito pouco interativa com os usuários.

Mas o estudo de caso não se restringiu a aspectos ligados exclusivamente à comunicabilidade via ambiente digital, pois foram examinados outros fatores importantes da fiscalização de contratos da UFES, onde foram abordados aspectos fundamentais a serem observados, tanto pela Administração Pública, quanto pelos servidores designados para as funções relacionadas ao acompanhamento e à fiscalização dos contratos públicos, visando garantir a boa execução das contratações, cujos resultados serão melhor explicados a seguir.

As metodologias aplicadas na pesquisa de campo evidenciaram o despreparo de muitos fiscais para o exercício de suas funções, sendo recorrentes os casos de nomeação de fiscais que não possuem os conhecimentos técnicos, necessários e suficientes relativos ao objeto contratado, o que potencializa as chances de uma fiscalização deficiente. Também chamou a atenção o fato da UFES não promover ações de treinamento e capacitação para os servidores responsáveis pela fiscalização de contratos, nem em seu Portal de *Internet*, tampouco por meio de cursos e palestras ofertados pelo Departamento de Desenvolvimento de Pessoas (DDP). Além disso, é comum na universidade a nomeação de fiscais sem a devida formalização e publicação dos respectivos atos de designação.

Ademais, foram constatados casos em que havia excesso de contratos sob a responsabilidade de um único fiscal, chamando atenção o fato de um servidor ser responsável por fiscalizar nove execuções contratuais, sendo ainda responsável por outras atividades referentes ao seu cargo. Tais fatos evidenciam que, aparentemente, não foi considerada pela UFES a necessidade de diminuir o número de contratos por fiscal, tampouco foi considerada a necessidade de desincumbir fiscais de outras tarefas, para que estes dediquem mais tempo ao labor de fiscal, o que poderia minimizar os riscos de falhas na fiscalização.

Em relação à atuação dos fiscais de contratos da UFES, a análise das 44 rescisões contratuais formalizadas entre 2011 e 2015, apontou ocorrências de deficiências na fiscalização das execuções contratuais em 25% dos casos. Dentro desse percentual de falhas, em 72% dos casos não houve registros das falhas que levaram à rescisão contratual, em 17% falta de providências junto à contratada visando a regualrização das falhas registradas e em 11% não houve aplicação formal de penalidades de advertência. Contudo, mesmo que a Lei de Licitações determine a obrigatoriedade de tais ações, não se pode afirmar categoricamente que a execução correta de tais procedimentos evitaria que alguma dessas rescisões contratuais se concretizassem.

O estudo apontou ainda a ocorrência de falhas na atuação dos fiscais de contratos da UFES em outro momento muito relevante da fiscalização, que é a liquidação de despesas. Esse fato ficou evidente após a análise das solicitações de pagamento via

reconhecimento de dívida, que são realizadas pelos fiscais dos respectivos contratos, prática que caracteriza despesa sem prévio empenho, configurando o descumprimento da ordem das etapas de realização da despesa pública. Assim, destaca-se o elevadíssimo percentual de pagamentos dessa modalidade oriundos de alguma deficiência na fiscalização, na ordem de 74,62% entre 2011 e 2015. Entretanto, cabe ressaltar que, na avaliação do autor da pesquisa, a utilização do índice de pagamentos efetivados via “reconhecimentos de dívida” como parâmetro de eficiência, denota de forma mais objetiva e precisa eventuais deficiências na fiscalização, se comparado ao aspecto “rescisões contratuais”, visto que, certamente a adoção de providências visando a prorrogação e/ou o acréscimo de valores, impediria a nulidade dos respectivos contratos e, conseqüentemente, seriam evitadas as liquidações de despesas indenizatórias sem o prévio empenho.

De acordo com o estudo teórico realizado, é notória a importância da padronização das atividades de fiscalização, de forma específica, pelos órgãos e instituições públicas, o que é permitido e recomendado pela própria legislação vigente, sendo inclusive uma exigência constante dos órgãos de controle. E a análise do regimento interno da UFES explicitou a inexistência portarias e resoluções que normatizem as atividades ligadas ao acompanhamento e fiscalização de contratos.

Contudo, a universidade dispõe de alguns manuais específicos que contribuem para a fiscalização, como Manual Execução dos Serviços de Limpeza e Conservação Predial da UFES, que apresenta a descrição do processo de fiscalização de contratos de limpeza e conservação de áreas edificadas, além do Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos com Fundação de Apoio, que fornece orientações somente aos fiscais dos contratos referentes a projetos apoiados por tais fundações. Mas cabe salientar que tais iniciativas ainda são insuficientes, sendo necessário criar outros manuais práticos específicos, que contemplem a fiscalização das demais categorias de contratações realizadas pela universidade.

Em suma, de forma geral, os resultados da pesquisa reforçam e validam as percepções iniciais do autor da pesquisa, de que existem pontos passíveis de melhoria no processo de fiscalização de contratos da UFES, tanto em relação às ações dos fiscais de

contratos e da própria universidade, quanto em relação aos mecanismos de e-gov utilizados para a promoção da participação cidadã no processo de fiscalização das execuções contratuais. E compartilhando o entendimento de Duarte (2010), de que excelência da gestão pública está fortemente atrelada à qualidade da comunicação governamental, a fiscalização de contratos públicos deve ser uma ação conjunta, colaborativa e interativa entre Poder Público e cidadão.

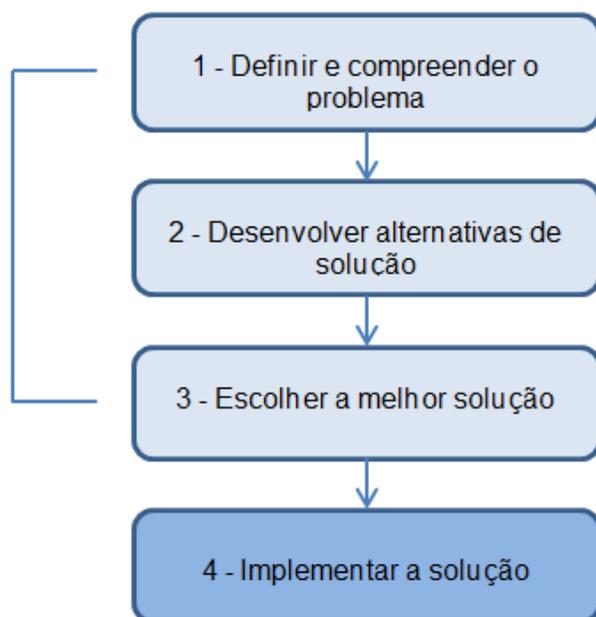
Considerando os resultados do estudo de caso e diante do atual estágio da comunicação, onde a crescente utilização de modernas tecnologias móveis como o telefone celular, que já é o mecanismo mais utilizado para acesso à rede, permite acesso a dados, serviços e informações a qualquer hora, a partir de qualquer ponto no ciberespaço, se fortalece a hipótese de que uma ferramenta digital de comunicação interativa pode aperfeiçoar a fiscalização de contratos da UFES, melhorando a eficiência e a eficácia das ações desempenhadas pelos fiscais de contratos, promovendo maior transparência, controle e participação social, para que os cidadãos estes deixem de serem meros receptores das informações e passem a ser muito mais atuantes na fiscalização das contratações formalizadas pela universidade.

## 6 PROPOSTA DE INICIATIVA PARA A INSTITUIÇÃO

Este capítulo objetiva apresentar uma proposta de solução ao problema investigado, ou seja, um conceito de aplicativo para dispositivos móveis, objetivando o aprimoramento da fiscalização de contratos referentes a obras e serviços na UFES. A expectativa é que essa ferramenta digital promova maior transparência, controle social e participação cidadã, pois disponibilizará um espaço virtual que permitirá um intercâmbio de informações entre a universidade, as empresas contratadas e a sociedade, possibilitando uma comunicação mais rápida, interativa e eficaz.

Inicialmente, cabe mencionar algumas considerações teóricas sobre desenvolvimento de *softwares*. No entendimento de Laudon e Laudon (2011), um novo sistema de informação é desenvolvido para solucionar um problema ou um conjunto deles, que uma organização reconhece e almeja de enfrentar. Para os autores é possível aplicar o processo de resolução de problemas ao desenvolvimento de *softwares*, conforme demonstrado na figura 6, que evidencia as quatro etapas para a criação de um sistema de informação:

Figura 6: Fluxograma de desenvolvimento de *softwares*



Fonte: Adaptado de Laudon e Laudon (2011).

De acordo com a primeira etapa do desenvolvimento de sistemas de informação, descrita por Laudon e Laudon (2011), um problema só pode ser resolvido, ou minimizado, se for adequadamente definido. Em outras palavras, um problema precisa ser bem examinado para ser melhor compreendido. Trazendo tal conceito para ao presente estudo, podemos dizer que o problema de pesquisa foi previamente definido, sendo posteriormente estudado e compreendido por meio de um estudo de caso, possibilitando a identificação de pontos passíveis de melhoria na fiscalização de contratos da UFES. Desta forma, com base nos resultados alcançados pela pesquisa, foi possível definir o que poderia ser realizado para equacionar as deficiências encontradas, ou seja, a criação de um aplicativo para dispositivos móveis visando o aprimoramento do sistema de fiscalização de contratações formalizadas pela UFES.

Em alinhamento com a segunda etapa de desenvolvimento de um *software*, foram delineadas as alternativas referentes à solução pretendida. Melhor dizendo, por meio da realização de um *brainstorming*, foram idealizados os requisitos que poderiam ajudar a minimizar o problema, ou seja, foram discutidas as características e funcionalidades fundamentais para que o *software* possa atingir os objetivos esperados.

Na sequência, foi realizada a terceira etapa, onde as ideias foram avaliadas e discutidas, sendo selecionadas as alternativas que poderiam corresponder melhor ao objetivo central do aplicativo, dentro do consenso do grupo participante do *brainstorming*. Ao mesmo tempo, essa etapa contemplou ainda uma breve análise acerca da viabilidade da ferramenta digital pretendida, sendo analisados aspectos financeiros, técnicos e operacionais. Deste modo, a análise de viabilidade considerou o fato da UFES possuir um órgão suplementar responsável por prestar serviços de TI: o Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI). O NTI é incumbido de desenvolver aplicações, operar e manter sistemas de informações em funcionamento, além de operar e manter a infraestrutura de rede da universidade. A priori, o Núcleo já possui tanto a tecnologia, quanto a estrutura necessária para o desenvolvimento e implementação do aplicativo proposto, não sendo dessa forma necessária a compra de nenhum *hardware*, *software* ou tecnologia de rede. Por tais razões, a expectativa é que

o NTI seja capaz de desenvolver, implementar, operacionalizar e manter o novo sistema de informação em funcionamento.

Em seguida, concluindo a terceira etapa, as ideias geradas foram materializadas em figuras que ilustram as telas do aplicativo, demonstrando o design e principais funcionalidades pretendidas, conforme apresentado no item a seguir, dedicado à caracterização do *software* proposto. Mas antes disso, é importantíssimo destacar que não é pretensão dessa pesquisa adentrar na etapa quarta e última de desenvolvimento de um sistema de informação, que conforme a figura 6, corresponde à implementação da solução pretendida. Por isso, vale deixar claro que não será apresentado um protótipo de software, que consistiria em um sistema de informação físico a ser testado e homologado pelos usuários antes de sua implantação, tampouco será formatado um projeto para desenvolvimento da ferramenta digital proposta, que contemplaria a descrição de especificações técnicas necessárias para a criação do *software*.

Nessa lógica, este estudo se limita a apresentar apenas um conceito de aplicativo para dispositivos móveis e similares, ou melhor, uma descrição aproximada, por meio de figuras e uma breve descrição textual, dos princípios de funcionamento e da forma do *software* proposto, cujas características e funcionalidades possam gerar maiores possibilidades de participação e interação entre os usuários, sejam eles cidadãos, agentes públicos ou representantes das empresas contratadas, possibilitando uma melhoria na fiscalização das execuções contratuais.

Portanto, resumidamente, a intensão do trabalho é demonstrar uma forma de contribuição da comunicação digital interativa para a melhoria da gestão pública, principalmente por meio da utilização de funcionalidades peculiares às mídias sociais, que são subutilizadas por aplicativos governamentais e demais ferramentas de governo eletrônico, como evidenciado nos resultados da pesquisa.

## 6.1 CARACTERIZAÇÃO DO APLICATIVO PROPOSTO

O propósito deste item é evidenciar as particularidades e destacar as características do aplicativo proposto, cujo nome sugerido é “Fiscaliza UFES”. Deste modo, o funcionamento do *software* será descrito por meio da apresentação de figuras e uma breve apresentação textual, demonstrando o design e as principais funcionalidades de suas telas interativas.

O "Fiscaliza UFES" deverá possuir uma interface amigável, com boa usabilidade, ou seja, de fácil manipulação e compreensão. Suas telas interativas deverão gerar um canal de comunicação onde haja intercâmbio de informações entre os fiscais de contratos, as empresas contratadas e os cidadãos. Nesse sentido, a ideia é que o aplicativo possua uma organização semelhante a de uma rede social, utilizando funcionalidades e conceitos de interatividade peculiares às mídias sociais mais utilizadas.

Também é de suma importância destacar que o aplicativo possuirá três módulos: “cidadão”, “empresa” e “governo”, a serem acessados de acordo com o perfil do usuário. E como ressaltado anteriormente, o conceito fundamental do aplicativo está na promoção da interatividade entre os usuários, por meio do acesso a telas interativas comuns aos três módulos, possibilitando o compartilhamento de informações entre fiscais de contratos, representantes das empresas contratadas e cidadãos, como será melhor explicado mais adiante.

Na tela inicial do aplicativo, representada por meio da figura 7, o usuário deverá selecionar a opção correspondente ao seu perfil, podendo inclusive acessar o *link* “como funciona” para ter acesso a um *tutorial* com instruções e informações detalhadas sobre o funcionamento do Fiscaliza UFES.

Figura 7: Tela de apresentação do Fiscaliza UFES



Fonte: Elaboração própria (2017).

Após a escolha do módulo, o usuário tem acesso a uma "tela de *login*", onde pode se cadastrar para acessar ao aplicativo. Mas vale frisar que são disponibilizadas telas de *login* distintas entre os módulos, conforme demonstrado na figura 8, pois enquanto o módulo cidadão pode ser acessado por qualquer pessoa, os módulos empresa e governo são de acesso restrito aos representantes das empresas contratadas e aos agentes públicos responsáveis por fiscalizar de tais contratações, respectivamente.

Figura 8: Telas de *login* conforme perfil do usuário

Fonte: Elaboração própria (2017).

E para melhor compreensão do funcionamento do aplicativo proposto, na sequência os módulos serão detalhados separadamente, iniciando-se pelo "módulo cidadão":

O "módulo cidadão" é destinado à comunidade acadêmica e à sociedade em geral, permitindo que os usuários fiscalizem serviços e obras realizadas por empresas contratadas pela UFES. Suas telas interativas permitem que os usuários façam avaliações, emitam comentários, exponham suas reclamações e registrem denúncias relativas às execuções contratuais, possibilitando que o cidadão saia do papel de mero receptor das informações e passe a ser muito mais atuante no processo de fiscalização de contratos da UFES.

Ao acessar a tela de *login* do módulo cidadão, o usuário poderá optar por entrar no Fiscaliza UFES por meio de uma rede social de sua preferência, como *google*, *facebook* ou *twitter*, como também poderá utilizar seu endereço de *e-mail* para criar uma conta específica no aplicativo. Na sequência, ao efetuar o acesso, é apresentada a "tela de

seleção das categorias”, contendo ícones referentes às categorias de contratações realizadas pela UFES, como: serviços de alimentação, instituições financeiras, livrarias e copiadoras, limpeza e conservação, segurança patrimonial, bem como obras e reformas. E para melhor entendimento do módulo destinado ao cidadão, serão descritas algumas situações hipotéticas, referentes a algumas dessas categorias, visando ilustrar o funcionamento e as possibilidades do aplicativo, sendo fictícios os nomes de empresas e usuários, assim como as demais informações referentes às contratações.

Na figura 9 é apresentada uma simulação de uso do aplicativo, relacionada à categoria “serviços de alimentação”, em que uma aluna emitiu um comentário sobre os serviços prestados pela cantina de seu Centro de Ensino. Assim, como demonstrado na referida figura, após acesso à tela de seleção de categorias, foi selecionada a opção “serviços de alimentação”, que exibe uma relação de empresas contratadas para prestação de serviços alimentares. Na sequência, a aluna escolheu o *link* referente à cantina Bom Sabor LTDA, sendo então direcionada para a “tela interativa” referente a tal estabelecimento. Então, após clicar no campo “adicionar comentário”, a aluna emitiu sua opinião sobre o atendimento na cantina, inclusive compartilhando seu comentário em diversas redes sociais, como *facebook*, *twitter* e *whatsapp*. Aproveitando a oportunidade, a aluna também avaliou a qualidade do estabelecimento dentro de uma escala de estrelas.

Figura 9: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “alimentação”



Fonte: Elaboração própria (2017).

É de suma importância destacar que a “tela interativa” é peça indispensável para que o aplicativo atinja seus objetivos, Suas funcionalidades, peculiares às de redes sociais, possibilitarão o compartilhamento de informações entre os usuários dos três módulos. Para o cidadão, a referida tela representará um ambiente virtual onde poderá exercer o papel de fiscal das contratações, possibilitando que se manifeste quando julgar conveniente, por meio de avaliações, comentários, reclamações ou denúncias. Assim, espera-se que o compartilhamento de informações com os fiscais e representantes das empresas propicie maior agilidade na resolução das demandas dos cidadãos e, conseqüentemente, uma melhoria na qualidade da execução contratual, como será demonstrado um pouco mais à frente.

Ainda em relação ao módulo cidadão, mas agora abordando a categoria “obras e reformas”, a seguir é apresentado outro exemplo de utilização do aplicativo, onde um

professor da universidade busca registrar uma reclamação devido a problemas na execução de uma obra em seu Centro de Ensino, como evidenciado na figura 10.

Na situação ilustrada na referida imagem, após o professor da UFES acessar a “tela de apresentação de categorias”, selecionou o ícone “obras e reformas”, onde foram apresentadas as obras e reformas em andamento na universidade. Em seguida o professor pôde selecionar a opção desejada, ou seja, nesse caso a empresa Obras e Cia LTDA, responsável pela reforma dos Laboratórios Multiusuários do Centro de Ciências da Saúde da UFES, sendo direcionado à “tela interativa” referente a tal contratação.

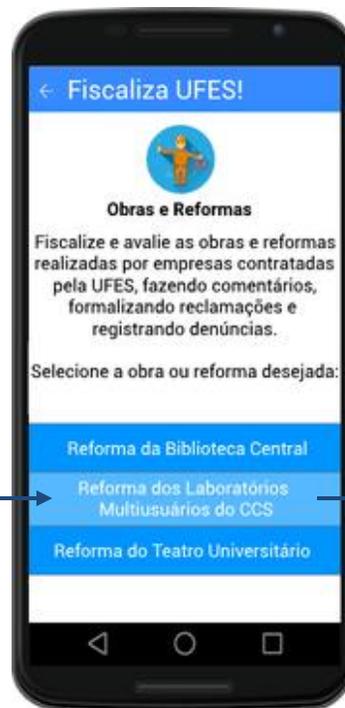
Assim, o professor acessou ao arquivo digital referente ao contrato celebrado entre a UFES e a empresa Obras e Cia LTDA, verificando que a obra estava em atraso em relação ao seu cronograma de execução. Em seguida, de posse de tais informações, o professor formalizou uma denúncia, clicando no link “denúncias e reclamações”, anexando ainda arquivos de fotos e vídeos para fundamentar ainda mais sua queixa, contribuindo para comprovação da má execução contratual. Vale ressaltar que o professor pôde acompanhar o andamento de sua denúncia, como também visualizar todas as eventuais denúncias já apuradas contra a empresa.

Figura 10: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “obras e reformas”

“tela apresentação de categorias”



“tela obras e reformas”



“tela de reclamação ou denúncia”



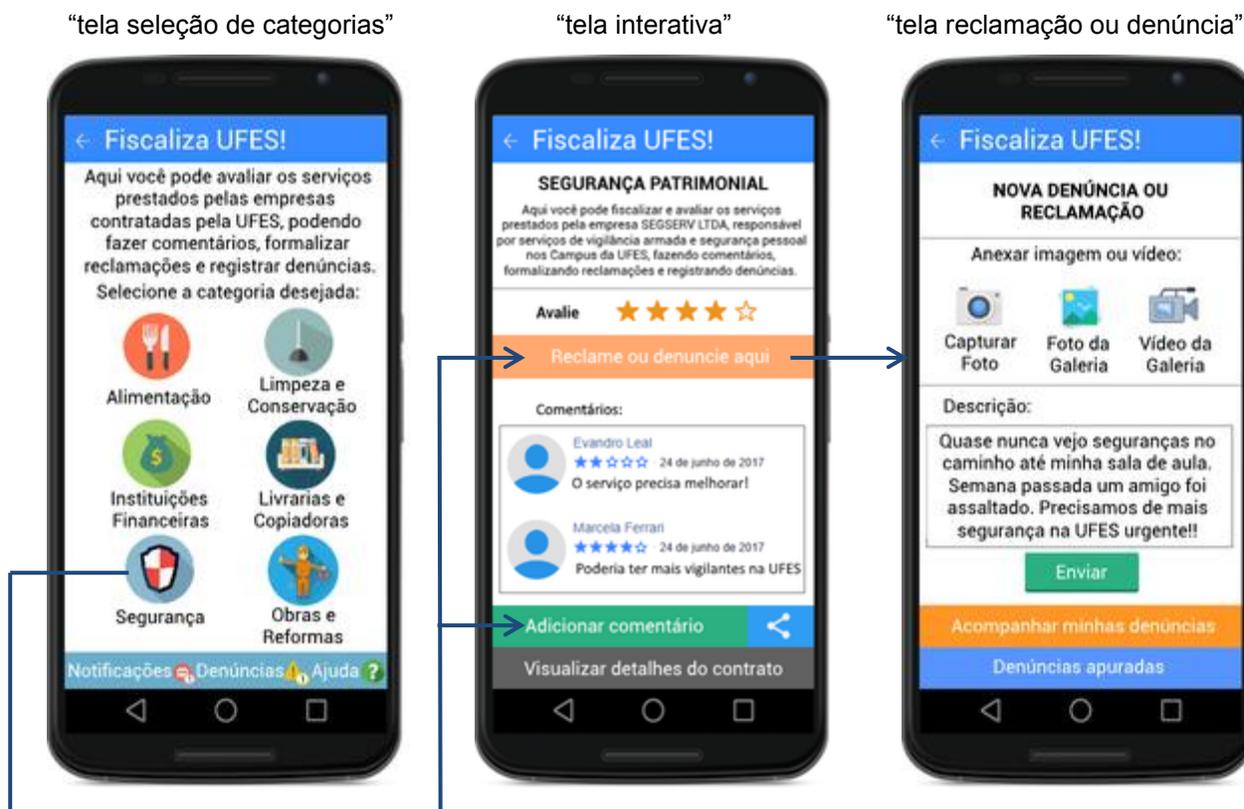
“tela interativa”



Este exemplo de utilização do aplicativo demonstra novamente a importância da “tela interativa”. Através dela, o usuário também poderá visualizar informações importantes sobre a contratação, como o valor da obra ou da reforma, os prazos de execução e de vigência, além de ter acesso a arquivos digitais referentes ao contrato e seus aditamentos. De posse de tais informações, o usuário pode contribuir de forma mais efetiva para a fiscalização de tais contratações, verificando, por exemplo, se uma obra está sendo realizada conforme previsão contratual. Além disso, cabe destacar que as denúncias e reclamações formalizadas por meio do Fiscaliza UFES poderão ser utilizadas pelos fiscais dos respectivos contratos como provas de má execução contratual, podendo gerar penalidades às contratadas e até mesmo rescisões contratuais, como ainda será detalhado nesse capítulo.

Agora um exemplo de utilização do aplicativo na categoria “segurança”. A figura 11 descreve uma situação onde um aluno, insatisfeito com a segurança na UFES, pôde se manifestar utilizando o aplicativo Fiscaliza UFES, emitindo um comentário e formalizando uma reclamação. Deste modo, ao selecionar o ícone “segurança”, na tela de seleção de categorias, o aluno foi direcionado para a “tela interativa” referente à Segserv LTDA, empresa contratada para a vigilância armada e segurança pessoal nos Campus da UFES, podendo emitir e compartilhar seu comentário sobre os serviços prestados pela empresa em redes sociais. Na sequência, ao selecionar a opção “reclame ou denuncie aqui”, o aluno pôde formalizar sua reclamação com relação à quantidade de seguranças no Campus da UFES de Goiabeiras.

Figura 11: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “segurança”



Fonte: Elaboração própria (2017).

Finalizando a apresentação do módulo cidadão, destaca-se agora a categoria “limpeza e conservação”, por meio da qual o usuário poderá se manifestar acerca da limpeza e conservação, tanto das instalações físicas, quanto das áreas verdes dos Campus da UFES. Assim sendo, a figura 12 representa uma situação onde um membro da comunidade local, ao visitar a Biblioteca Central da UFES e utilizar um dos sanitários, se deparou com a falta de material para sua higiene pessoal. Deste modo, utilizou o Fiscaliza UFES para formalizar uma reclamação, mas aproveitou a oportunidade para emitir e compartilhar um comentário elogiando funcionários da empresa que realizavam a limpeza do sanitário.

Primeiramente o usuário selecionou a opção “limpeza e conservação”, para em seguida escolher o tipo de serviço, nesse caso “higiene e limpeza”. Na sequência teve acesso à “tela interativa” referente à LimpTop LTDA, empresa contratada para serviços de limpeza de áreas edificadas da UFES, como salas de aula, sanitários, fachadas de prédios, laboratórios, entre outros. E por meio dessa tela, o cidadão emitiu um comentário elogiando a conduta dos funcionários, mas formalizou uma reclamação devido à falta de materiais de higiene pessoal no sanitário masculino localizado no térreo da Biblioteca Central.

E como já observado nos exemplos anteriores, a “tela interativa” possibilitará que o cidadão exerça, de forma compartilhada e mais efetiva, a função de fiscal das contratações realizadas pela UFES. Por exemplo, considerando o caso descrito na figura anterior, as informações demandadas pelos cidadãos podem contribuir para a melhoria dos serviços de limpeza e conservação da universidade, pois o fiscal do referido contrato pode entrar em contato com empresa solicitando uma ação imediata para solução do problema. E a empresa por sua vez tem a possibilidade de tomar as providências mesmo antes da comunicação por parte do fiscal, pois pode visualizar em tempo real as mensagens no campo “comentários”, assim como as eventuais reclamações e denúncias.

Figura 12: Módulo Cidadão – utilização do aplicativo na categoria “limpeza e conservação”

“tela apresentação de categorias”



“tela obras e reformas”



“tela denúncia ou reclamação”



“tela interativa”



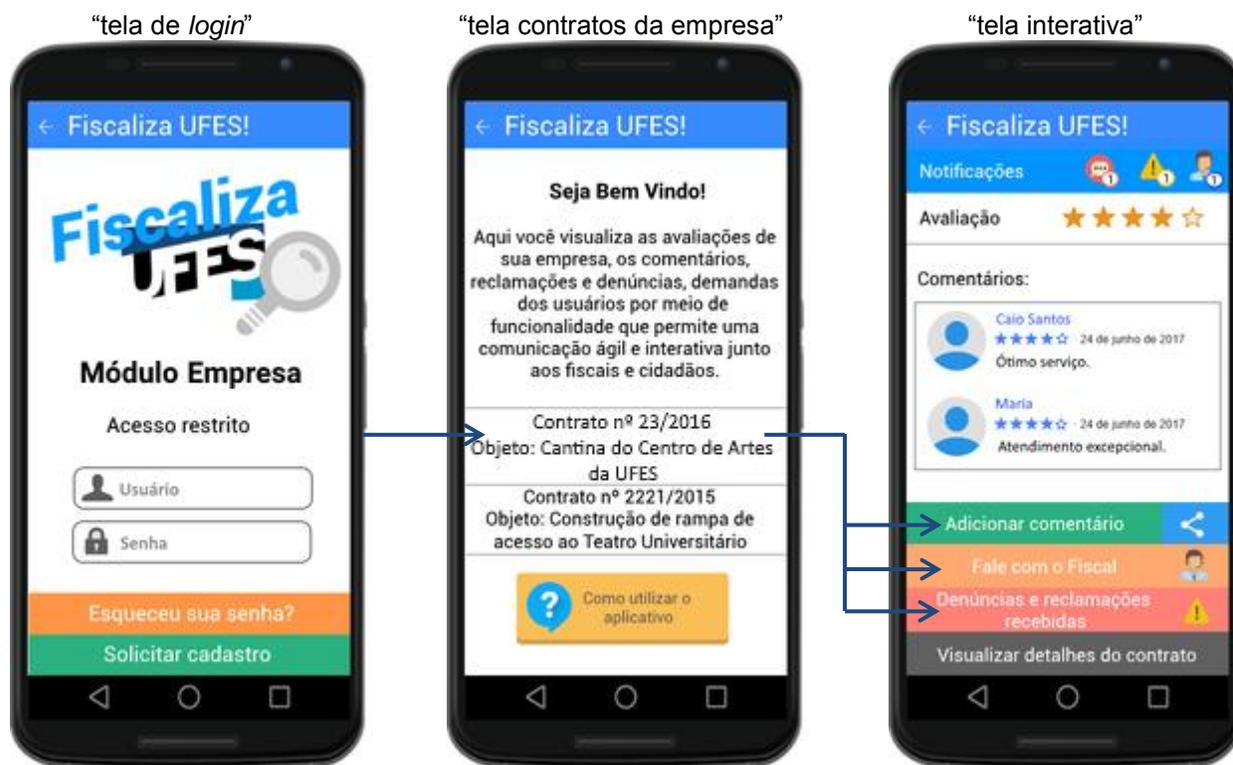
Após essa breve apresentação das funcionalidades do “módulo cidadão”, serão apresentadas na sequência algumas particularidades do “módulo empresa”:

Voltado exclusivamente aos representantes das empresas contratadas pela UFES, este módulo disponibilizará funcionalidades que poderão promover uma comunicação mais ágil e interativa entre o preposto da empresa, o fiscal do respectivo contrato e os cidadãos. Ao acessar o Fiscaliza UFES, o preposto da empresa poderá visualizar e responder a comentários dos cidadãos, tomar conhecimento das avaliações relativas à qualidade da execução contratual, além de receber reclamações e denúncias demandadas pelos cidadãos, podendo inclusive responder e atender às solicitações pleiteadas pelo fiscal de seu contrato com maior celeridade e eficiência.

E para ilustrar o funcionamento do “módulo empresa”, na figura 13 é ilustrado um caso onde o representante da Cantina Bom Sabor LTDA deseja acessar o Fiscaliza UFES para verificar os *feedbacks* em relação às atividades de sua empresa, acompanhando as atividades e publicações demandadas pelos cidadãos por meio do aplicativo. Deste modo, após entrar com seu *login* e senha, o preposto da empresa teve acesso à “tela contratos da empresa”, onde pôde visualizar todos os contratos celebrados por sua empresa junto à UFES. Em seguida, foi selecionado o *link* que corresponde ao estabelecimento desejado, direcionando o usuário para a “tela interativa”, onde facilmente foi possível verificar a existência de notificações sobre atividades não visualizadas: um comentário de um aluno, uma mensagem do fiscal do contrato, além de uma nova denúncia contra sua empresa.

Assim, utilizando a “tela interativa”, o preposto da empresa pôde agradecer ao *feedback* recebido por parte do cliente da cantina, responder à mensagem enviada pelo fiscal, além de tomar conhecimento da denúncia formalizada, possibilitando que fossem rapidamente tomadas as providências necessárias para sanar as deficiências apontadas.

Figura 13: Módulo empresa – utilização do aplicativo



Fonte: Elaboração própria (2017).

Por fim, encerrando a apresentação do aplicativo, será abordado o “módulo governo”, dedicado aos agentes públicos responsáveis pela fiscalização dos contratos da UFES. Mas antes é preciso destacar que o módulo não é destinado aos gestores de contratos, mas sim os fiscais, pois suas funcionalidades foram idealizadas para auxiliá-los em atividades características de fiscalização, que envolvem a verificação pontual de cada contratação.

Nesse sentido, dentre as utilidades do aplicativo, será possível que os fiscais registrem ocorrências geradas pela má execução contratual. E conseqüentemente, tais registros poderão ser utilizados como fundamento para aplicação de penalidades à contratada, como advertências, multas e/ou suspensão do direito de participar de licitações, ou até mesmo servir de embasamento para formalização de uma rescisão contratual. Ademais, o aplicativo também possibilitará que os fiscais acompanhem, apurem e respondam às demandas dos cidadãos relativas às execuções contratuais, como comentários, avaliações, reclamações e denúncias.

Portanto, o fiscal poderá utilizar o Fiscaliza UFES para cobrar da empresa providências necessárias para sanar eventuais deficiências. Além disso, o aplicativo também funcionara como ferramenta para o recebimento e apuração de denúncias e reclamações demandadas pelos cidadãos. E o fiscal também pode utilizar os *feedbacks* e avaliações positivas dos usuários como justificativa para uma eventual prorrogação contratual.

Também é muito importante destacar uma das funções mais importantes do Fiscaliza UFES, que é contribuir para que os fiscais de contratos sintam-se mais bem preparados para o exercício de suas funções, minimizando as chances de falhas na fiscalização. Nesse sentido, o módulo governo disponibilizará um guia simplificado de fiscalização, sintetizando as principais orientações para o bom exercício das atividades dos fiscais dos contratos. Também serão disponibilizados para consultas os principais instrumentos legais e normativos relacionados à fiscalização de contratos. Além disso, visando melhor capacitação dos fiscais, o aplicativo disponibilizará um curso *on-line* sobre fiscalização de contratos públicos, apresentando conteúdo teórico e práticas simuladas, contendo ainda atividades avaliativas.

E para demonstrar o funcionamento do “modulo governo”, a figura 14 representa uma situação onde um fiscal de contrato acessa o Fiscaliza UFES a fim de verificar se existe alguma nova notificação de alerta em relação aos contratos sob sua tutela. Assim, ao acessar a “tela de apresentação”, visualiza os ícones de notificação que indicam a existência de novo comentário de um aluno, uma nova mensagem do preposto da empresa, além de uma nova reclamação. Então, para verificar a que contratações se referem tais notificações, o fiscal acessou a opção “meus contratos”, visualizando a relação de contratos que fiscaliza. Na sequência, selecionou a opção referente ao contrato celebrado junto à empresa Bom Sabor LTDA, cujo objeto é a utilização de espaço físico da universidade para exploração de serviços de cantina, sendo então direcionado para a “tela interativa” referente ao referido contrato.

Na sequência, por meio da “tela interativa” o fiscal do contrato pôde visualizar e responder aos comentários dos alunos e à mensagem enviada pelo representante da empresa. Além disso, o fiscal ainda tomou conhecimento de denúncia realizada por

uma aluna, pois a cantina sempre estava fechada no horário em que ela saía das aulas durante um curso de verão. E visando apuração do caso, o fiscal consultou o arquivo digital referente ao contrato da cantina junto à UFES, também disponível na mesma tela, e constatou a existência de uma cláusula que permitia que o estabelecimento fechasse mais cedo em períodos de férias previstas no calendário escolar. Assim, o fiscal constatou que não havia irregularidades, dando a denúncia como apurada e registrando o fato por meio do aplicativo, para ciência por parte da aluna e dos demais usuários interessados.

Figura 14: Módulo Governo – utilização do aplicativo



Fonte: Elaboração própria (2017).

A título de conclusão, entende-se que para o sucesso do aplicativo são necessárias algumas ações da UFES, como por exemplo, estabelecer a obrigatoriedade do uso do Fiscaliza UFES por parte dos fiscais e representantes das empresas contratadas, bem como determinar a realização compulsória, por parte dos fiscais dos contratos, do curso *on-line* de Fiscalização de Contratos, disponível no módulo governo. Também é

essencial que a universidade monitore a utilização do aplicativo, estipulando prazos para que os fiscais e representantes das contratadas atendam às demandas dos cidadãos realizadas por meio do aplicativo.

Mas antes de tudo, é necessária uma divulgação eficiente do Fiscaliza UFES, deixando claros seus objetivos e possíveis benefícios, tanto para os usuários, quanto para a universidade. A ideia é fazer com que o usuário perceba o valor de manter o aplicativo instalado em seu dispositivo móvel e principalmente, que utilize os serviços oferecidos com frequência. Além disso, para facilitar a utilização da ferramenta, é essencial que a universidade concentre esforços em disponibilizar pontos de acesso livre à internet, via conexões *wi-fi* em banda larga, ao menos nas áreas mais utilizadas de todos os seus Campi, para que os usuários possam se conectar às redes sem fio de forma rápida e confiável.

Como uma última e importante observação, destaca-se a relevância do termo “interatividade”, citado inúmeras vezes ao longo dessa pesquisa. Na visão de Steuer (1992), essa expressão se refere à proporção em que os usuários podem interagir, modificando o conteúdo e a forma do ambiente mediado, em tempo real. Já sob a ótica sociológica, a interatividade se refere à relação entre duas ou mais pessoas que, em certas situações, adequam suas ações e comportamentos uns aos outros (JENSEN, 1988). E inegavelmente esses foram os preceitos balizadores do conceito de aplicativo aqui exposto, idealizado para proporcionar uma fiscalização compartilhada de contratações realizadas pela UFES, por meio de uma comunicação verdadeiramente interativa entre seus usuários.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. **Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles”** da execução dos contratos administrativos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 41, nº 114, jan./abr. 2009, p. 53-62. Disponível em: <[www.unifal-mg.edu.br/auditoria](http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria)>. Acesso em: 22 abr. 2016.

ALVES, Léo da Silva. Gestão e fiscalização de contratos públicos. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 43, n. 120, mai./ago. 2011, p. 60-78. Disponível em: <[www.unifal-mg.edu.br/auditoria](http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

ANDERSON, Chris. **A Cauda Longa**. São Paulo: Elsevier, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARRAL, Daniel Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/cadernos\\_enap\\_36\\_fiscalizacao\\_de\\_contratos.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/caderno/cadernos_enap_36_fiscalizacao_de_contratos.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BAXTER, Mike. **Projeto de Produto: guia Prático para o Desenvolvimento de Novos Produtos**. 3 ed. São Paulo: Editora Edgar Blücher, 2011.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.49, n.3, p.761-792, mai./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n3/0034-7612-rap-49-03-00761.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

BRANDÃO. Elizabeth Pazito. **Comunicação Pública: o Cidadão, o Estado e o Governo**. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Conceito de comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. Controladoria Geral Da União. **3º Relatório Anual sobre a implementação da Lei de Acesso à Informação (LAI) no âmbito do Poder Executivo Federal**. 2014. Disponível em: <[http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio\\_3anos\\_web.pdf](http://www.acaoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/relatorio_3anos_web.pdf)>. Acesso em: 23 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Instrução normativa nº 02, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 maio 2008. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas

federais. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 9 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.666, de 21 de julho de 1993.** Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993, retificado em 6 jul. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Controladoria-Geral da União. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios.** Brasil, 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria e Gestão Pública. **Modelo de Excelência em Gestão Pública.** Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/modelodeexcelenciaemgestaopublica2014.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Histórico do Programa de Governo Eletrônico.** 2016. Disponível em: <[www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico](http://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico)>. Acesso em: 18 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. Panorama Setorial da Internet. Acesso à Internet no Brasil: desafios para conectar toda a população. **Universalização do acesso**, v. 8. n. 1. Brasil, 2016a. Disponível em: <[http://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama\\_Setorial\\_11.pdf](http://cetic.br/media/docs/publicacoes/6/Panorama_Setorial_11.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. **TIC Domicílios 2015.** Brasil, 2015. Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação. **TIC Governo Eletônico 2015.** Brasil, 2015a. Disponível em: <<http://cetic.br/pesquisa/domicilios/>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da república. **Decreto nº 4.829, de 03 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a criação do Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr, sobre o modelo de governança da Internet no Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4829.htm)>. Acesso em: 08 set. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da república. **Decreto nº 3.294, de 15 de dezembro de 1999.** Institui o Programa Sociedade da Informação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3294.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3294.htm)>. Acesso em: 08 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso à informação inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. Disponível

em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 10 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência. Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca\\_tcu/biblioteca\\_digital/Licita%C3%A7%C3%B5es\\_Contratos\\_4\\_ED\\_2010\\_internet.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/Licita%C3%A7%C3%B5es_Contratos_4_ED_2010_internet.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2016.

BARBOSA, Henriane; HAYASHI, Maria Cristina; RIGOLIN, Camila. Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro. **Revista Em Questão**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 143-159, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/viewFile/16388/12480>>. Acesso em: 19 dez. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, v 53, n. 1, jan./mar. 2002. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

BRITO, Israel. **Política da Qualidade**: Gestão de Pequenas e Médias Empresas. Apostila Universidade Salgado de Oliveira. Rio de Janeiro, 2006.

CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuk; NETO, Elias Jacob. Poder, Meios de Comunicação de Massas e Esfera Pública na Democracia Constitucional. **Sequência**, Florianópolis, n. 66, p. 187-212, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552013000100008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2177-70552013000100008&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 14 dez. 2016.

CALDERÓN, César; LORENZO, Sebastián. **Open Government: Gobierno Abierto**. Jaén: Algón Editores, 2010. Disponível em: <<http://www.martinolivera.com.ar/data/gobierno-abierto.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTELLS, Manuel. **A Galáxia da Internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

CORDEIRO, Antônio et al. **Governo eletrônico e redes sociais**: informação, participação e interação. Revista Eletrônica de Comunicação Informação e Inovação em Saúde. FIOCRUZ. Rio de Janeiro, v.6, n.2, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/viewFile/588/1228>>. Acesso em: 22 jan. 2017.

COSTA, I. N. et al. **Manual da Lei de Acesso à informação para Estados e Municípios**. Controladoria-Geral da União. 2013. Disponível em: <<http://fnou.com.br/>>

site/assets/documentos/ Manual-da-Lei-de-Acesso-a-Informacao.pdf> Acesso em: 12 jan. 2017.

DIAS, Adelio; PINHEIRO, Marta Macedo Kerr. Política de governo eletrônico em moçambique: um olhar na perspectiva de uma cultura de informação. **Informação & informação**, Londrina, v. 17, n. 1, p. 60-77, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/10292/11374>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

DINIZ, Eduardo H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. **Eaes/FGV – Núcleo de Pesquisas e Publicações**, mai. 2000. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30683-32661-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2017.

DOWBOR, Ladislau. **Sociedade do Conhecimento**. São Paulo: Pioneira, 1994.

DUARTE, Jorge. **Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Comunicação Pública**. Brasília: JForni, 2010. Disponível em: <<http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComPúblicaJDuartevf.pdf>> Acesso em: 25 out. 2016.

FLICK, Uwe. **Métodos de Pesquisa: Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. São Paulo: Artmed; 2009.

FRANÇA, Vera. Paradigmas da comunicação: conhecer o que? **Ciberlegenda**. Rio de Janeiro, n. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uff.br/ciberlegenda/ojs/index.php/revista/article/view/314/195>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILDER, George. **Telecosmo**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

GRANJEIRO, Jose Wilson. **Manual de Direito Administrativo Moderno**. 26 ed. Brasília: Vestcon, 2005.

GRUMAN, Marcelo. Lei de acesso à informação: notas e um breve exemplo. **Revista debates**, Porto alegre, v. 6, n. 3, p. 97-108, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/download/34229/23345>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

HASWANI, Mariângela. **Comunicação pública e as novas dimensões para as relações públicas**. São Paulo: Summus, 2013.

JENSEN, Jens Frederik. Interactivity: tracing a new concept in media and communication studies. **Nordicom review**, Denmark, v.19, p.185-204, abr./abr.1988. Disponível em: <[http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/38\\_jensen.pdf](http://www.nordicom.gu.se/sites/default/files/kapitel-pdf/38_jensen.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2017.

JESUS, Jaqueline Gomes De. Psicologia das massas: contexto e desafios brasileiros. **Psicologia & Sociedade**, Brasília, v.25, n.3, p.493-503, 2013. Disponível em:<<http://www.ufrgs.br/seerp/sicsoc/ojs2/index.php/seerp/sicsoc/article/view/3649>>. Acesso em: 12 out. 2016.

LAGE, G. P. et al. O desenvolvimento da comunicação no setor público. **Convibra**, n. 11, nov. 2014. Disponível em: <<https://http://www.convibra.com.br/artigo.asp?ev=22&id=10379>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

LAUDON, Kenneth; LAUDON, Jane. **Sistemas de informação gerenciais**. 9 ed. São Paulo: Pearson, 2011.

LE BON, Gustave. **Psicologia das Multidões**. Lisboa, Portugal: Delraux, 1980.

LÉVY, Pierre. **Ciberdemocracia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.

LÉVY, Pierre. **O que é o virtual?** São Paulo: Editora 34, 1996.

LOPES, Cristiano Aguiar. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos: literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n. 8, p. 5-40, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/assuntos/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas-1/arquivo.2013-04-18.4951615613>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**: comunicação, cultura e hegemonia. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

MATOS, Heloiza. **A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento**. São Caetano do Sul: Difusão Editora, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MORGAN, David. **Focus group as qualitative research**. London: Sage, 1997. Disponível em: < <https://www.kth.se/social/upload/6566/Morgan.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

MORRIS, Merrill; OGAN, Christine. The internet as mass medium. **Journal of Computer-Mediated Communication**. v. 1, jun.2006. Disponível em: <<http://online.library.wiley.com/doi/10.1111/j.1083-6101.1996.tb00174.x/full>>. Acesso em: 20 jan. 2017

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 12 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MUNARETTO, L. F. et al. Um estudo sobre as características do método delphi e de grupo focal, como técnicas na obtenção de dados em pesquisas exploratórias. **Revista de Administração**, Rio Grande do Sul, v. 6, n. 1, p. 09-24, jan./mar. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/index.php/reaufsm/article/view/6243>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

MURNIGHAN, John Keith. Group decision making: What strategies should you use? **Management Review**. p. 55-62, fev. 1981. Disponível em: <<http://connection.ebscohost.com/c/articles/6032983/group-decision-making-what-strategies-should-you-use>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

NASCIMENTO, S. G. et al. A tecnologia da informação e a gestão pública. **Mpgoa**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 167-182, jan. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/mpgoa/article/view/15347>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

NIELSEN, Jakob. **Projetando Web Sites**. São Paulo: Campus, 2000.

OLIVEIRA, Eliana Santos De; PINTO, Carlos Eduardo Cassiano; AZEVEDO, Marília Macorin De. **Dados abertos governamentais: uma forma da sociedade contribuir e participar na discussão e resolução de problemas**. In: Anais do VIII Workshop de Pós-Graduação e Pesquisa do Centro Paula de Souza, 2013. Disponível em: <[http://www.cps.sp.gov.br/pos-graduacao/workshop-de-pos-graduacao-e-pesquisa/008-workshop-2013/trabalhos/gestao\\_estrategica\\_de\\_tecnologia\\_da\\_informacao/121301\\_622\\_633\\_FINAL.pdf](http://www.cps.sp.gov.br/pos-graduacao/workshop-de-pos-graduacao-e-pesquisa/008-workshop-2013/trabalhos/gestao_estrategica_de_tecnologia_da_informacao/121301_622_633_FINAL.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2016.

OLIVEIRA, Maria José da Costa. **Comunicação organizacional e comunicação pública: Interações, convergências e conflitos em ações voltadas à saúde pública**. São Paulo: ECA/USP, 2012.

ORTEGATI, Cássio. **Sociedade de massa**. Dicionário de política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

OSBORN, Alex Faickne. **Applied imagination: Principles and procedures of creative problem solving** (Third Revised Edition). New York, NY: Charles Scribner's Sons. 1963. Disponível em: <<http://trove.nla.gov.au/work/10592645?selectedversion=NBD645011>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

PAES, Bárbara et al. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014**. Artigo 19 Brasil. São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Infoma%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

PAES, Bárbara et al. **Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência**. Artigo 19 Brasil. São Paulo. 2017. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso->

%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia-1.pdf>. Acesso em: 03 out. 2017.

PELEGRINI, Simone Aparecida. O fiscal do contrato. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. **Revista Controle**, v. 11, n. 1, p. 330-336, 2013. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/component/jdownloads/finish/328-revista-controle-volume-xi-n-1-jan-jun-2013/2151-artigo-19-o-fiscal-do-contrato?Itemid=0>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

PIANA, Ricardo Sebastián. **Gobierno Electrónico: gobierno, tecnologías y reformas**. La Plata: Univ. Nacional de La Plata, 2007. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7330/1/S1100145_es.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2016.

PINHO, José Antônio Gomes De. Internet, Governo Eletrônico, Sociedade e Democracia no Brasil: algumas Questões Básicas em Debate. **Revista Vera Cidade**. v. 3. n. 3. mai. 2008a. Disponível em: <<http://www.veracidade.salvador.ba.gov.br/v3/images/veracidade/pdf/artigo2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. José Antônio Gomes De. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-493, mai./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a03v42n3.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2016.

PORTO, Mauro Pereira. Título do artigo. **Política e sociedade**, Florianópolis, v. 2, n. 2, p.111-222, abr. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/4955>>. Acesso em: 05 dez. 2016.

RAMINELLI, Francieli Punte. **Do governo eletrônico ao governo aberto: a utilização dos Sites de redes sociais pelo e-gov brasileiro na efetivação da Democracia participativa**. COMPEDI, 2014. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufsc/livro.php?gt=122>>. Acesso em: 26 out. 2016.

RAMPELOTTO, Alexandre; VISENTINI, Monique Sâmara. Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 959-983, jul./ago. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v49n4/0034-7612-rap-49-04-00959.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2017.

ROTHBERG, Danilo; LIBERATO, Fabiola de Paula. Comunicação pública, transparência e políticas públicas: avaliação de informações em portais brasileiros de governo. **Revista Internacional de Relaciones Públicas**, São Paulo, n. 6, p. 69-96, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/135189>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Revista Seqüência**, nº 52, p. 85-104, jul. 2006. Disponível em: <<http://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15202/13827>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RÜDIGER, Francisco. A reflexão teórica em cibercultura e a atualidade da polêmica sobre a cultura de massas. **Matrizes**, São Paulo, v. 1, n.11, p. 45-61, dez./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.matrizes.usp.br/index.php/matrizes/article/view/201/0>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Francisco. **Teorias da Cibercultura: perspectivas, questões e autores**. Porto Alegre: Sulina, 2013.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes. **Apostila Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Escola Brasileira de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/798/APOSTILA%20FISCALIZA%C3%87AO.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Fiscalização de Contratos**. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno36+site.pdf/bf363005-0dbb-4750-8dd3-2e741c16080e>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Gestão e Fiscalização de Contratos**. Módulo 3. Escola Brasileira de Administração Pública, Brasília, 2014. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1909/GestaodeContratosmodulo3final.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 de abr. 2016.

SANTOS, Tarcyanie Cajueiro. A comunicação nas teorias das mídias digitais no Brasil e nos Estados Unidos. **Famecos**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, jan./abr. 2016. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/21490>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

SERRA, João Paulo. **Manual de teoria da comunicação**. Portugal: Labcom, 2007. Disponível em: <[http://www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiros/20110824serra\\_paulo\\_manual\\_teorica\\_comunicacao.pdf](http://www.labcom-ifp.ubi.pt/ficheiros/20110824serra_paulo_manual_teorica_comunicacao.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2016.

SILVA, Magno Antônio. Óbices do processo de acompanhamento e de fiscalização contratual na Administração Pública: uma análise da liquidação da despesa sob a perspectiva econômica da assimetria de informação. **Revista do Tribunal de Contas da União**, ano 43, n. 120, jan./abr. 2011, p. 68-83. Disponível em: <[www.unifal-mg.edu.br/auditoria](http://www.unifal-mg.edu.br/auditoria)>. Acesso em: 20 mai. 2016.

STEUER, Jonathan. Defining virtual reality: dimensions determining telepresence. **Journal of Communication**, Autumn, v. 42, n. 4, p. 72-93, 1992. Disponível em: <<http://steinhardtapps.es.its.nyu.edu/create/courses/2015/reading/steuer.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

TEMER, Ana Carolina Rocha Pessoa; NERY, Vanda Cunha Albieri. **Para entender as Teorias da Comunicação**. 2 ed. Uberlândia: EDUFU, 2009.

THOMPSON, John B. **A mídia e a modernidade: uma teoria social da mídia**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis De. **Democracia na América**. In: WEFFORT, F.C. (org). *Federalistas*. 1ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

TRIVINHO, Eugênio. **O mal estar da teoria: a condição da crítica na sociedade tecnológica atual**. Rio de Janeiro: Quartec, 2001.

UFES. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2016. Disponível em: <[www.ufes.br](http://www.ufes.br)>. Acesso em: 18 de dez. 2016.

UFES. Universidade Federal do Espírito Santo. **Plano de Desenvolvimento Institucional 2015/2019**. Vitória, Alegre, São Mateus: UFES, 2015. Disponível em:<[http://www.proplan .ufes.br/sites/proplan.ufes.br/files/field/anexo/pdi\\_-\\_2015-2019\\_1.88mb \\_.pdf](http://www.proplan.ufes.br/sites/proplan.ufes.br/files/field/anexo/pdi_-_2015-2019_1.88mb_.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

ULRICH, Karl; EPPINGER, Steven. **Product design and development**. 5 ed. New York: McGraw-Hill, 2012. Disponível em:<<https://mtechlib.files.wordpress.com/2016/07/product-design-and-development-ulrich-karl-srg.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

WOLF, Mauro. **Teorias da Comunicação**. Tradução: Maria Jorge Vilar de Figueiredo. Lisboa: Editorial Presença, 2009.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA REALIZAÇÃO DE GRUPO FOCAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa: COMUNICAÇÃO INTERATIVA NO SETOR PÚBLICO: O USO DE FERRAMENTA DIGITAL PARA MELHORAR A FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS NA UFES

Prezado servidor (a):

Considerando sua atuação na UFES no período de 2011 a 2016 e objetivando conhecer suas percepções acerca da fiscalização de contratos no âmbito da universidade, solicito autorização para aplicação de instrumento de pesquisa denominado grupo focal.

As entrevistas grupais serão utilizadas para a realização da dissertação de Mestrado em Gestão Pública da UFES. Sua participação é essencial para o sucesso da pesquisa, sendo garantido o atendimento às seguintes considerações:

- 1) Utilização dos dados e informações somente apenas para fins científicos;
- 2) As respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial;
- 3) Os nomes dos participantes não serão divulgados em qualquer fase da pesquisa.

As gravações das entrevistas, bem como as informações coletadas serão arquivadas pelo período de 05 (cinco) anos, contados da data de aplicação da técnica, sendo devidamente descartadas após tal período. Aproveito para agradecer desde já sua disponibilidade em proporcionar informações fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Atenciosamente,

Thiago Teixeira de Siqueira  
Mestrando em Gestão Pública na UFES

Eu, \_\_\_\_\_, manifesto interesse em participar voluntariamente da pesquisa proposta.

Vitória/ES, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do servidor

\_\_\_\_\_  
Matrícula SIAPE n°.

## APÊNDICE B – ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DO GRUPO FOCAL

### OBJETIVOS:

1. Identificar aspectos relevantes para melhorar a atuação dos fiscais e gestores de contratos na UFES.
2. Identificar pontos passíveis de melhoria no sistema de fiscalização de contratos na UFES.
3. Analisar a eficiência da fiscalização de contratos na UFES.

*QUESTÃO-CHAVE 1* – Existem pontos passíveis de melhoria no processo de fiscalização dos contratos da UFES? De exemplos?

*QUESTÃO-CHAVE 2* – O que é importante para que haja uma boa atuação dos servidores designados para a função de fiscal de contratos?

*QUESTÃO-CHAVE 3* – O que poderia ser realizado pela UFES para melhorar a fiscalização de suas contratações?

*QUESTÃO-CHAVE 4* – De forma geral, a fiscalização de contratos na UFES vem sendo realizada com eficiência e eficácia satisfatórias? Por quê?

*QUESTÃO-CHAVE 5* – Qual a contribuição do *website* oficial da UFES para a fiscalização de suas contratações?

*QUESTÃO-CHAVE 6* – As funcionalidades disponíveis no website da UFES propiciam uma interatividade satisfatória com a comunidade acadêmica? Por quê?

## APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA REALIZAÇÃO DE BRAINSTORMING

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

### TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título da pesquisa:

Prezado servidor (a):

Considerando que você faz parte da comunidade acadêmica da UFES, composta por alunos, estudantes já diplomados pela universidade, professores e servidores técnico-administrativos e objetivando obter sua contribuição na geração de ideias e opiniões úteis para a criação do produto final da pesquisa, ou seja, um conceito de aplicativo para dispositivos móveis visando melhor a fiscalização de contratos na UFES, solicito sua autorização para aplicação do instrumento de pesquisa denominado *brainstorming*.

As reuniões para aplicação técnica de discussão grupal serão utilizadas para a realização da dissertação de Mestrado em Gestão Pública da UFES. Sua participação é essencial para o sucesso da pesquisa, sendo garantido o atendimento às seguintes considerações:

- 1) Utilização dos dados e informações somente apenas para fins científicos;
- 2) As respostas serão tratadas de forma anônima e confidencial;
- 3) Os nomes dos participantes não serão divulgados em qualquer fase da pesquisa.

As gravações das entrevistas, bem como as informações coletadas serão arquivadas pelo período de 05 (cinco) anos, contados da data de aplicação da técnica, sendo devidamente descartadas após tal período. Aproveito para agradecer desde já sua disponibilidade em proporcionar informações fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Atenciosamente,

Thiago Teixeira de Siqueira  
Mestrando em Gestão Pública na UFES

Eu, \_\_\_\_\_, manifesto interesse em participar voluntariamente da pesquisa proposta.

Vitória/ES, \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do servidor

\_\_\_\_\_  
Matrícula SIAPE n°.

## APÊNDICE D – ROTEIRO PARA APLICAÇÃO DO BRAINSTORMING

**OBJETIVO:** Gerar e discutir diversas ideias/soluções, objetivando idealizar as características e funcionalidades essenciais para que o *software* proposto atinja os objetivos esperados.

### *DIRETRIZES BÁSICAS:*

- *Proibição de julgamentos:* não são permitidos debates e críticas às ideias apresentadas, a fim de evitar a inibição dos participantes e desvios dos objetivos.
- *Importância da quantidade:* quanto maior o número de ideias geradas, melhores os resultados do *brainstorming*.
- *Total liberdade:* nenhuma ideia pode ser desconsiderada, por mais descabida que ela possa parecer, pois ela pode servir de conexão para ideias inovadoras e originais.
- *Oportunidades iguais:* deve ser assegurada a mesma oportunidade de exposição de ideias a todos os participantes.

### *DESCRIÇÃO DOS PASSOS DO BRAINSTORMING*

1. Antes de iniciar a sessão, solicitar aos participantes do *brainstorming* a leitura dos princípios balizadores formulados previamente.
2. Ao iniciar a sessão e, caso necessário, deve-se discutir os princípios do *brainstorming*.
3. Formatar de forma clara um enunciado para a temática abordada, deixando-o visível a todos os participantes.

4. Organizar os participantes em dois grupos de 5 pessoas, elegendo-se um secretário, incumbido de anotar as ideias e um facilitador, responsável por lembrar as regras, bem como estimular a participação de todos os integrantes.
5. Informar as quatro diretrizes básicas do brainstorming aos participantes, verificando se elas foram compreendidas.
6. Iniciar a sessão de brainstorming, encerrando-a em 30 minutos.
7. Usar um *checklist* como suporte para o agrupamento das ideias em categorias.
8. Selecionar um grupo menor, composto por um moderador mais 4 participantes, objetivando avaliar e discutir as ideias coletadas, até que haja um consenso sobre as alternativas que melhor atendam ao objetivo do *brainstorming*.
9. Exibir as ideias selecionadas entre todos os participantes visando aprovação.