



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

MARIA SÁDIA BATISTA

PROJETO SIGA BRASIL: NOS LIMITES DA INTERNET

BRASÍLIA-DF
2008



MARIA SÁDIA BATISTA

PROJETO SIGA BRASIL: NOS LIMITES DA INTERNET

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *latu sensu* em Comunicação Legislativa realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e como requisito para obtenção do título de especialista em Comunicação Legislativa.

Orientadora: Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida

Brasília-DF

2008

PROJETO SIGA BRASIL: NOS LIMITES DA INTERNET

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Comunicação Legislativa pela Universidade do Legislativo Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Maria Sádía Batista

Banca Examinadora:

Valéria Ribeiro da Silva Franklin Almeida

Ana Lúcia C. R. Novelli

Brasília, 12 de novembro de 2008.

Para Valéria Ribeiro, minha orientadora, que conseguiu através do brilho intenso da sua própria luz, clarear a minha escuridão, ultrapassando os limites do humano já na seara do Divino.

AGRADECIMENTOS

Ao Senado Federal que em sintonia com o maior clamor da humanidade investe na cultura.

A UNILEGIS que mesmo contando com tão poucos anos de existência já revela o seu caráter digno, através de uma direção dinâmica e colaboradores atentos que supriram toda a necessidade apresentada no transcorrer do curso.

Aos meus amigos e colegas de trabalho e de curso que me apoiaram em todos os momentos, não permitindo que eu desistisse diante dos obstáculos.

RESUMO

A presente monografia se propõe a verificar se a Internet no âmbito do Projeto SIGA BRASIL tem sido eficaz enquanto instrumento de divulgação das informações relativas ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle das ações do Poder Público que envolvem recursos públicos da União, de modo a atingir o objetivo maior do Projeto, que é a divulgação dessas informações de forma transparente e acessível a todos. Para tanto, a pesquisa percorre a história evolutiva da instituição Senado, bem como do Orçamento Público, passando pelo surgimento e funcionamento da Internet, para finalmente focar, de forma detalhada, o Projeto SIGA BRASIL, eixo central de todo o processo e seu funcionamento através da Internet.

Palavras-chave: Orçamento, Senado Federal, SIGA BRASIL, Internet, transparência.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BI – Business Intelligence

BO – Business Object

CONORF – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DW – Data Warehouse

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

PRODASEN – Secretaria Especial de Informática

SELOR – Sistema de Elaboração Orçamentária

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGA BRASIL – Sistema de Informações Gerenciais Avançadas

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano
Plurianual

WI – Web Intelligence

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 HISTÓRIA DO SENADO	11
2 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	17
2.1 Conceituação	17
2.2 Contexto Histórico	17
3 SIGA BRASIL	22
3.1 Internet	25
3.1.1 O surgimento da internet e o seu uso como instrumento de comunicação.....	25
3.1.2 Inclusão e exclusão digital	30
4 O PROCESSO EVOLUTIVO DO SIGA BRASIL.....	33
4.1 O SIGA BRASIL E A INTERNET	35
CONCLUSÃO.....	41
REFERÊNCIAS.....	44

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira determina que cabe ao Congresso Nacional a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncias de receitas.

Objetivando cumprir a norma constitucional o Senado Federal firmou através da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF parceria com a Secretaria Especial de Informática – PRODASEN para em conjunto desenvolver o Sistema de Informações Orçamentárias Gerenciais Avançadas – SIGA, que tem por objetivo, prioritariamente, disponibilizar, de forma gerencial, os dados atinentes ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle na esfera federal.

Assim é que em 2004 foi implantada a primeira fase do Projeto SIGA BRASIL, o qual inicialmente disponibilizava aos gabinetes dos senadores e à imprensa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, posteriormente, à sociedade em geral, via Internet, com acesso livre e de forma simplificada, as informações contidas nas várias bases de dados que compõem o orçamento da União.

Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo verificar se a Internet, no âmbito do Projeto SIGA BRASIL, tem sido eficaz enquanto instrumento de divulgação das informações relativas ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle das ações governamentais envolvendo recursos públicos da União, de modo a atingir o objetivo maior do Projeto.

O trabalho apresenta-se com a seguinte estrutura básica:

O primeiro capítulo versa sobre a história do Senado desde a sua criação até os tempos atuais.

No capítulo dois é abordada a questão do Orçamento Público, cuja divulgação de forma transparente ao cidadão comum, representa o eixo central do

SIGA BRASIL.

O capítulo três descreve o Projeto SIGA BRASIL em sua fase inicial, tendo como subcapítulos a Internet e a Exclusão Digital e, finalmente, o capítulo quatro enfoca a evolução do Projeto SIGA BRASIL.

Como método de trabalho, esta pesquisa optou por apoiar-se na tradição bibliográfica, em entrevistas com especialistas e interessados no assunto e na coleta de dados sobre a esquematização e o uso do Projeto SIGA BRASIL.

1 HISTÓRIA DO SENADO

A história do surgimento da instituição Senado faz-se necessária como corpo deste trabalho, a fim de que se compreenda não somente como o mesmo surgiu, mas sob quais bases funciona este órgão, que, hoje, ao lado da Câmara dos Deputados forma o Poder Legislativo Federal, de onde se origina a legislação que rege a vida da sociedade brasileira.

Tendo como origem a palavra latina *senatus* a qual descende de *senex*, que significa velho, idoso, o Senado, nascido na Roma Antiga, sob a denominação de um Conselho de Anciãos, era o órgão a que habitualmente o governo ouvia antes de tomar suas decisões. Antes ainda, nas origens mais remotas dos povos Gregos, já existia esse conselho de anciãos que funcionava como uma espécie de Senado, no sentido de instância legislativa e judicante.

Segundo conta Vamireh Chacon, em sua “História Institucional do Senado do Brasil” (1997), o poeta grego Homero, em suas obras descreve a atuação do conselho de anciãos em importantes decisões da Guerra de Tróia e na Odisséia. Este é o caso da descrição da volta à pátria Ítica, do remanescente Ulisses que consulta os mais velhos, o que comprova o enraizamento da instituição entre usos e costumes helênicos mais antigos.

Em outra passagem, Vamireh Chacon fala sobre o aparecimento da *boulé*, palavra grega, significando “deliberação”, verbo *bouléuo*, “aconselhar”. No começo, a *boulé* era composta por menos de cem membros e depois atingiu 500 integrantes, momento em que foi feita uma subdivisão em duas câmaras, uma mais numerosa do que a outra, sementes da divisão moderna de Câmara e Senado.

A palavra Senado tem por definição, no Dicionário Cultural da Língua Portuguesa (1997), assembléia de senadores; lugar onde os senadores se reúnem. Essa característica ‘de assembléia’ vem desde o início das atividades da *boulé* que

consistia na elaboração de minutas para discussão e aprovação pela assembléia-geral do povo ateniense, a ecclesia grega, como era chamada. Dessa forma iniciou-se um comportamento social baseado nas necessidades organizacionais dos povos, modelo este que foi sendo adequado e aprimorado ao longo do tempo das civilizações ocidentais.

Mesmo assim, o sistema grego enfraqueceu-se. O historiador Gustavo Glotz (1980, 280) analisa que com a generalização indiscriminada de subsídios para os recursos aos serviços essenciais (óbolos) dividem-se os saldos orçamentários, e as necessidades permanecem as mesmas, gerando assim um círculo vicioso. Como cita Vamireh Chacon, (1997), essa foi uma das previsões de Sólon, principal legislador ateniense, acerca do assunto:

O desprezo às leis (disnomia) é, para a cidade, causa de males inumeráveis; o império da lei (eunomia), entretanto, restabelece a boa ordem e a harmonia e põe grilhões aos malvados. (Chacon,1997, 13)

A democracia grega conseguira, à essa época, a superação da crise através de novas conquistas sociais, mas não o suficiente, tendo em vista o desperdício de recursos públicos, fato este que tornou a Grécia incapaz de responder aos desafios, levando a democracia grega ao esgotamento.(Chacon, 1997,13).

Da mesma forma que a Grécia, Roma também teve o seu período de mudanças governamentais, onde a própria história romana confunde-se com a do seu Senado, uma vez que o próprio Imperador da época escolhera, entre os seus melhores súditos, aqueles que formariam o conselho consultivo. Em 510 a.C., o Senado torna-se um tipo de assessoria dos cônsules e passa a cumprir o papel de fiscalizador e ratificador das decisões, *patrum auctoritas*. Com o passar do tempo, o Senado foi estendendo seus poderes. Rostoutzeff, citado por Chacon (1997), um dos principais historiadores de Roma, professor da universidade de Oxford conclui: “O Senado era quase onipotente”.

Contudo, surge outra crise que na interpretação de Max Weber, também em análise de Chacon (1997) tinha a raiz de seu problema na dificuldade de conciliar mudança social com controle social em meio à multiplicação de pessoas,

culturas e interesses. Assim o modelo Senado foi evoluindo, passando pelos gregos e romanos até sua implantação nos moldes atuais, desde a antiguidade clássica, superando as experiências totalitárias e estabelecendo a democracia representativa. De lá para cá, os pensadores, em sua grande maioria, concordam com a idéia, de que o parlamento tem se fortalecido em todos os continentes, como pólo centralizador dos grandes debates e decisões políticas dos países.

A criação do Senado brasileiro teve sua origem nas mesmas razões sociais mediante as quais surgiram vários outros senados do mundo emergidos no bojo dos modernos Estados Nacionais. Basicamente, para suprir as necessidades que uma sociedade organizada tem de possuir seus representantes, há de ser regida e dispor de leis, com a finalidade primordial de preservar a Federação, a harmonia entre os Estados e a soberania Nacional.

Com a Proclamação da República, em 15 de Novembro de 1889, o governo provisório dissolveu o Senado e a Câmara e, em 1890 elegeu a nova Assembléia Constituinte, composta por 205 deputados e 63 senadores.

Em 1891, a assembléia aprovou o texto da primeira Constituição Republicana, que foi muito influenciada pela carta Norte Americana, passando assim o Senado a não ser mais vitalício. Os senadores passaram a ser em número fixo de três representantes por Estado, cada um com mandato de 9 anos e exigência de idade mínima de 35 anos para ser nomeado. A partir daí, as constantes crises no regime implantado acabaram por destinar ao Senado o papel de núcleo de debate político nacional, onde as grandes questões contavam com a participação decisiva deste órgão e de vários de seus integrantes, cujos debates parlamentares e capacidade de oratória alçaram renome nacional. (Chacon, 1997)

Porém, com a Revolução de 1930 ocorreu o fim da atividade senatorial no Brasil. A constituinte de 1934 delegou à Câmara dos Deputados a tarefa de exercer o Poder Legislativo, com a colaboração do Senado Federal. Em 1946, o Senado recupera sua função de casa de Federação, e em 1988, com a promulgação da Constituição, funda-se o marco jurídico do novo tempo de liberdade, democracia e cidadania, em um esforço de edificação de uma nova ordem, voltando o Senado a ocupar o papel de um dos pólos do debate político nacional.

Além de legislar, suas atuais atribuições vão desde o controle do endividamento da União, dos Estados e dos Municípios, até a aprovação da escolha de autoridades, rolagem de dívida ou tomada de empréstimo por parte da União, todas as ações sujeitas à autorização dos senadores. Ainda cabe ao Senado julgar o Presidente da República e seu vice nos crimes de responsabilidade, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União (Constituição Federal /88 – art .52).

Atualmente cada senador é eleito para um mandato de oito anos, feita a renovação dos representantes da Casa a cada quatro anos durante as eleições municipais em eleições diretas, quando são eleitos 27 senadores, o que significa a renovação de 1/3 dos membros do Senado. Na eleição seguinte, coincidentes com as eleições gerais, são renovados os demais 2/3 de integrantes desta instituição, totalizando 81 senadores.

O Senado é integrado por representantes das 27 unidades da Federação. Assim como nos moldes antigos, a idade mínima para ser candidato é de 35 anos, desde que este seja detentor de plenos direitos políticos e indicação de algum partido político regularmente registrado na Justiça Eleitoral. (Constituição Federal/88 – art 14).

No Senado Federal, as inovações introduzidas pela Constituição de 1988 e pelo Regimento Interno resultaram no aprimoramento e modernização do processo legislativo, que compreende a elaboração de emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções. Na atualidade, somente depois de aprovado pelo Senado e pela Câmara o projeto é enviado para sanção do Presidente da República.

De acordo com o Regimento Interno da Casa, o Senado possui dois tipos Comissões: as comissões permanentes e as comissões temporárias.

As Comissões permanentes, além da Comissão Diretora são doze:

- 1 – Comissão de Assuntos Econômicos – CAE;
- 2 – Comissão de Assuntos Sociais – CAS;
- 3- Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ;

- 4 – Comissão de Educação, Cultura e Esporte – CE;
- 5- Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA;
- 6 – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – CDH
- 7 – Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - CRE
- 8 - Comissão de Serviços de Infra-estrutura – CI;
- 9 - Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo - CDR
- 10 – Comissão de Ciência, Tecnologia , Inovação, Comunicação e Informática - CCT
- 11 – Comissão de Agricultura e Reforma Agrária - CRA
- 12 - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO¹.

Além das comissões permanentes citadas, a Constituição prevê as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, que são comissões criadas com o fim precípua de investigar denúncias de irregularidades no âmbito do Governo Federal, tendo caráter provisório; as especiais para o estudo de assuntos específicos; as comissões para exame de projetos de lei, de código, as destinadas a instruir processo de perda de mandato de senador e as criadas para reformar o Regimento Interno do Senado.

O Senado atual chegou ao estágio em que a disseminação das informações tornou-se peça fundamental para o acompanhamento transparente de seus trabalhos. Diferente do modelo inicial, hoje a comunicação entre poder e povo, senador e eleitor, faz-se peça fundamental dentro do processo democrático. Por este motivo, para que os trabalhos dos senadores pudessem ser acompanhados por todos os cidadãos, foi criado, no âmbito da estrutura da Casa, um sistema de comunicação formado por uma Agência de notícias, a Agência Senado, responsável pela cobertura jornalística e divulgação on-line dos trabalhos do Senado, o Jornal do Senado, distribuído diariamente no Distrito Federal e semanalmente para outras localidades do país; uma emissora de rádio, a Rádio Senado, que transmite ao vivo as sessões Plenárias também para o Distrito Federal e entorno e, ainda, uma emissora de televisão, a TV Senado, que pode ser vista em Brasília e em outras oito

¹ A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização pertence ao Congresso Nacional, onde o Senado Federal participa como membro.

capitais do país, com transmissões ao vivo das atividades dos senadores e uma programação que inclui jornalismo, entretenimento, cultura e educação.

O Senado oferece ainda à população um serviço 0800 - A Voz do Cidadão - criado e mantido pela subsecretaria de Relações Públicas do Senado, e que visa à facilitar a comunicação entre a sociedade e o Senado Federal. Nesta mesma linha, de fornecer informação legislativa e de outras áreas do conhecimento, para a população, o Senado possui uma biblioteca, que dispõe de acervo aberto para consulta, vários deles já em meio digital e ainda uma subsecretaria de edições técnicas, órgão responsável pela publicação de obras relacionadas aos trabalhos legislativos do Senado Federal.

Finalmente e neste contexto, pode-se citar a criação, no ano de 2004, do sistema de pesquisa do orçamento público, via Internet, o Projeto Siga Brasil, que surge como mais uma ferramenta de transparência das atividades senatoriais. É sobre esse instrumento específico que o presente trabalho se volta para visualizar o atual estágio da oferta de informação orçamentária ao cidadão empreendido pelo Senado.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

2.1 Conceituação

Por tratarmos neste trabalho de um serviço que tem como função tornar transparente o planejamento dos gastos públicos do país, especificamente na etapa sobre atribuição do Legislativo, teremos que conceituar orçamento público, mesmo que de forma simples e sintética. Para isto, podemos adotar como ponto de partida a busca da palavra orçamento no dicionário, definido como “ação ou efeito de orçar; apreciação do que é preciso para se realizar qualquer obra; cálculo da receita e da despesa; cômputo” (Dicionário Cultural da Língua Portuguesa, 1997, 959).

2.2 Contexto Histórico

Apesar de existirem referências mais antigas na história da humanidade sobre a limitação do poder de tributar, como por exemplo, as encontradas no Código de Manu, considerado como a legislação mais antiga da Índia e que representa, historicamente, a primeira organização geral da sociedade, e no Pentateuco, legislação mosaica, criada por Moisés e disposta em quatro livros, as raízes do orçamento, como instituto, se situam na Idade Média. A origem dos orçamentos está ligada à origem do poder de tributar e este, segundo Aliomar Baleeiro (1990) tem berço na chamada “cúria régia” dos povos europeus, que consistia em um conselho de nobres sacerdotes que assistiam o monarca em certas resoluções importantes de interesse coletivo. A tributação era um dos assuntos relevantes desses conselhos. Após as representantes do comércio e dos ofícios do povo das cidades se juntarem aos do clero e da aristocracia, a “cúria régia” transformou-se em “corte”, isto é, uma grande assembléia de classes que examinava a concessão de tributos extraordinários solicitados pela coroa em cartas emergenciais ou para outras decisões políticas.

Outros estudiosos, como James Giacomoni, autor da obra Orçamento Público (2003), consideram que o embrião do orçamento público surgiu na Inglaterra

Medieval, em 15 de Junho de 1215, quando foi assinada e divulgada a Magna Carta Borunorum pelo Rei João Sem Terra (King John Lackland), devido às pressões realizadas pelos barões feudais que buscaram limitar o poder de tributar dos reis. O artigo 12 determinava que:

(...) nenhum tributo ou auxílio será instituído no reino, senão pelo conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha, e os auxílios para esse fim deverão ser de valor razoável. (Giacomoni, 2003, 45)

Esse documento é considerado como o ponto de partida do conceito de Orçamento Público. Mesmo não citando diretamente a questão da despesa pública, esse artigo estabeleceu a primeira forma de controle do “Parlamento” sobre a monarquia absolutista, ou seja, o princípio tributário do consentimento. É o primeiro passo para as novas reivindicações e direitos que surgiram depois disso. Em 1787, foi aprovada pela Câmara dos Comuns da Inglaterra, a lei do Fundo Consolidado. Segundo Jesse Burkhead, (1971,5), este regramento representou um avanço significativo nas finanças públicas inglesas, pois estabelecia tributos fixos para a manutenção da máquina administrativa do Governo. A partir de 1822, o chanceler do Erário (Ministro da Fazenda) passou a apresentar ao Parlamento uma exposição que fixava a receita e a despesa de cada exercício, momento a partir do qual incorporou-se o termo “abrir o orçamento”, que usamos até os dias atuais.

Assim como no caso Inglês, na França, a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto, autografado, de fato, pela Revolução Francesa de 1789. De acordo com Burkhead (1971, 10), o sistema orçamentário francês ajudou a consolidar algumas regras (princípios) orçamentárias, hoje consideradas básicas: anualidade do orçamento, votação do orçamento antes do início do exercício, o orçamento deve ter todas as previsões financeiras para o exercício (universalidade) e não vinculação de itens de receita e despesas específicas (não afetação das receitas).

No Brasil, a revolta de Felipe dos Santos, em 1720; a Inconfidência

Mineira, em 1789; a Revolta Farroupilha, em 1820; a Revolta do Quebra Quilo, em 1896, entre outros, são exemplos que marcaram, no país, o descontentamento dos cidadãos em relação à cobrança de impostos sem o respeito aos princípios da legalidade e do consentimento. Com a chegada de D. João VI, em 1808, iniciou-se a organização das finanças públicas. A abertura dos portos, com a conseqüente criação de tributos aduaneiros, gerou a necessidade de se criar o Erário Público (Tesouro).

Como República Federativa e Estado Democrático de Direito, é previsto na Constituição brasileira que sejam cultivados os fundamentos de cidadania e também o preparo do cidadão para o exercício dessa cidadania.

Para José Matias Pereira, em seu livro *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil* (2006), as tendências de mudanças nas funções do Estado sinalizam evidente propensão no sentido de um retorno a suas atividades clássicas, acrescidas do papel de regulador da economia e protetor dos direitos sociais, interferindo nas atividades econômicas, política e social, por meio de diferentes políticas. O Estado Nacional, em que pesem suas limitações, especialmente as impostas pelo fenômeno da Globalização, ainda se apresenta como um agente indispensável para atender aos anseios e aspirações da sociedade. Segundo ele, isto “se realiza por sua (do Estado) função como ente regulador; na promoção do desenvolvimento, redistribuição da renda; na estabilização da economia; e, ainda, nas atividades da economia; meio da produção e fornecimento de bens e serviços públicos”.

Analisando a questão orçamentária desde seu nascimento até seu processo evolutivo nas sociedades, observamos que sempre existiu a necessidade do controle em relação a gastos/finanças, sendo esta uma questão antiga entre a humanidade. No Brasil não poderia ser diferente, afinal nossa sociedade assim como qualquer outra, tem sua formação baseada nesses conceitos e evoluções no que diz respeito ao Orçamento Público. Este parece ser o pensamento de Michel Crozier:

Parece corresponder ao equilíbrio que se estabelece entre o tipo de

controle social utilizado para manter a organização como um sistema em movimento, e as reações do grupo humano a ele submetido. Esses dois lados dependem, por sua vez, das normas culturais da sociedade global e das possibilidades técnicas à disposição do homem, para diminuir a incerteza da ação social. (CROZIER, 1981, 296)

À medida que o Estado se tornou agente econômico preponderante no atendimento das necessidades individuais e coletivas, as finanças públicas converteram-se na economia política da atualidade, considerando-se que a maior parcela das decisões econômicas é concebida no âmbito da política, enquanto seus feitos ocorrem no âmbito econômico (JOSÉ MATIAS PEREIRA, 2006, 29). Para abordar a questão da interação entre a economia e a política, devemos, antes, conceituar “economia política”:

Ciência que trata das leis que governam a produção, a circulação e o consumo das riquezas. Essas leis, eminentemente econômicas supõem, como é óbvio, a existência de uma atividade humana especificamente econômica. Ademais, a economia é eminentemente social, pois o homem não desenvolve qualquer atividade objetivando a satisfação de suas necessidades, a não ser dentro de uma sociedade e com ajuda direta ou indireta desta (GASTALDI, apud MATIAS PEREIRA, 2006, 29).

Durante as décadas de 1930-1940 todas as atenções se encontravam voltadas para as atividades do setor público atinentes às questões da tributação, equilíbrio orçamentário e dívida pública, principalmente quanto aos aspectos internos da gestão governamental. Porém, já na década seguinte, o foco passou a ser o comportamento econômico do governo, como um segmento da teoria econômica, centrada em suas ações e feitos (MATIAS PEREIRA, 2006,30).

Nesse período, havia uma preocupação latente em se alocar os poucos recursos existentes para os setores públicos e privados, tendo por objetivo a maximização do bem-estar social, o que culminou com a incorporação de lições importantes atinentes às ciências econômicas e política, imprescindíveis para a compreensão do nosso orçamento público (MATIAS PEREIRA, 2006,30).

Sabendo-se que a política fiscal orienta-se em duas direções: política

tributária, materializada na captação de recursos para atendimento das funções da administração pública, e política orçamentária no que se refere especificamente aos gastos, ou seja, os atos e medidas relacionadas com a forma da aplicação dos recursos e que por desempenhar esse poder deve estar sendo sempre transparente em suas disposições para com a população.

3 SIGA BRASIL

O Projeto SIGA BRASIL teve sua origem na necessidade de informações gerenciais atinentes ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle na esfera federal dos gastos públicos. Isto porque, no decorrer do tempo, a Consultoria de Orçamento e Finanças – CONORF observou que os relatórios analíticos e não-estruturados disponíveis não atendiam ao fim precípua de controle do orçamento, tendo em vista que os mecanismos existentes não supriam as exigências informacionais, em função, principalmente, da desordem existente nas fontes de informação, que àquele tempo eram múltiplas e não-padronizadas.

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI's destacam-se no âmbito do controle exercido pelo Poder Legislativo Nacional, constituindo-se em um instituto alçado a elevado nível de importância no combate à corrupção, além de instrumentos de grande visibilidade para a sociedade, sendo de se enfatizar que algumas delas alcançaram notoriedade e grande repercussão junto à opinião pública, como foi o caso da “CPI do Orçamento”.

A CPI do Orçamento, em 1993, identificou esquemas de corrupção envolvendo empreiteiras e subvenções sociais, que segundo Laércio Mendes Vieira (2003,17), explica que o esquema baseava-se na inclusão, no orçamento, de diferentes emendas para gastos ditos “sociais” após um complexo jogo de influências que envolviam o Poder Executivo, empresários e outros segmentos com os quais parlamentares (“os sete anões do orçamento”) representantes de alguns grupos de interesses mantinham relações clientelísticas.

Ainda de acordo com Laércio Vieira, as constatações da CPI confirmaram a ocorrência de um baixo grau de transparência, isto porque, na verdade, ficou demonstrado que não havia nenhum controle sobre a discussão do orçamento dentro do Congresso (2003,19).

Objetivando sanar os problemas que originavam a inconsistência das

informações fornecidas pelos relatórios analíticos, bem como a falta de transparência existente nas diversas etapas do orçamento, foi criado um grupo formado por servidores da própria CONORF, conhecedores da demanda previamente identificada, o qual formou uma parceria com a Secretaria Especial de Informática do Senado Federal–PRODASEN. Dessa parceria e após várias discussões, o grupo chegou a um consenso quanto ao aplicativo mais indicado para atender àquelas necessidades, nascendo daí, o que foi denominado de Projeto SIGA BRASIL.

Tendo sua execução organizada de acordo com o público a ser atingido, o Projeto foi estruturado em três etapas. A primeira consistiu na implantação do sistema na CONORF, o que aconteceu em meados de 2000. A segunda teve por objetivo permitir aos gabinetes dos Senadores e órgãos internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados acesso aos dados do sistema. E, finalmente, a terceira etapa previa a disponibilização para a sociedade, como um todo, de forma dinâmica e via Internet, das informações relativas ao planejamento, orçamento, fiscalização e controle públicos.

Considerando, pois, as necessidades já apontadas, a ferramenta escolhida conhecida como *Business Intelligence – BI* e considerada como uma tecnologia de ponta, permite que se acesse, analise e compartilhe informações, extraíndo dados de fontes distintas, de modo que se possa proceder a simulações a serem disponibilizadas aos usuários. Cabe salientar, que o BI é considerado como uma ferramenta de apoio à decisão por métodos multicritérios, que entre outros aspectos, permite maior organização e transparência do processo decisório, aumentando sua credibilidade, o que, no caso de gastos públicos, significa demonstrar onde”, “como” e “com o que”, de maneira imprescindível.

O Projeto SIGA BRASIL é, pois, um sistema de informações que reúne diversas bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, que se encontram disponibilizados para acesso, via Internet, através de uma única interface amigável², de modo a permitir que o usuário final, no caso do cidadão comum, possa utilizá-las, efetuando o cruzamento dos dados nelas contidos, sem que lhe seja exigido um

² Considera-se que um dispositivo de informática “é amigável” quando seu usuário consegue entender, utilizar e até interagir com o mesmo com facilidade.

conhecimento profundo de informática.

As informações que podem ser acessadas no Projeto SIGA BRASIL são obtidas através de dados oriundos de sistemas que tanto podem ter origem interna quanto externa, sendo eles:

- Sistemas de Elaboração das Leis Orçamentárias – SELOR, uma fonte interna mantida pelo Senado Federal, que consiste em um instrumento destinado à apoiar a tramitação dos projetos de lei de natureza orçamentária, ou seja, Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); e, créditos adicionais.

- Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR, que é um instrumento utilizado para elaboração da proposta orçamentária pela administração direta e indireta, sendo, portanto, uma fonte externa.

- Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, que consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal, de acordo com o determinado na Lei Orçamentária Anual, se constituindo, também, em uma fonte externa.

- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, que consiste em um conjunto informatizado de ferramentas que têm por objetivo operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais – SISG, responsável pela gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, e que tem como órgão central normativo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tratando-se, portanto, de uma fonte externa.

O Projeto SIGA BRASIL tem se destacado dentro e fora do Brasil como um dos principais acessos especializados aos dados do Orçamento da União, constituindo-se em um instrumento real de transparência já que oferece mecanismos de análise. Dessa forma, percebe-se que o Projeto SIGA BRASIL é muito mais do que um mero meio de acesso aos dados, visto que os dados nele contidos são diários, tanto da elaboração quanto da execução do Orçamento, com informações de

receita e despesa.

Tendo por parâmetro que o acesso às informações contidas no Projeto SIGA BRASIL ocorre eminentemente via Internet, imprescindível seria procedermos uma abordagem, ainda que de forma sintética, sobre o assunto, enfocando o seu surgimento e uso como instrumento de comunicação, bem como a respeito da exclusão/inclusão digital, voltados obviamente para o eixo central do presente trabalho. Desse modo, os próximos itens tratarão da questão, porém de forma sucinta.

3.1 A Internet

3.1.1 O surgimento da internet e o seu uso como instrumento de comunicação

A Internet é um sistema de redes de computadores interconectadas de proporções mundiais, atingindo mais de 150 países e reunindo cerca de 300 milhões de computadores (DIZARD, 2000, 24).

A Internet atual surgiu de uma rede idealizada em meados dos anos 60, como uma ferramenta de comunicação militar alternativa, que resistisse a um conflito nuclear mundial. Um grupo de programadores e engenheiros eletrônicos, contratados pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, desenvolveu o conceito de uma rede sem nenhum controle central, por onde as mensagens passariam divididas em pequenas partes, que foram chamadas de “pacotes”. Assim, as informações seriam transmitidas com rapidez, flexibilidade e tolerância a erros, em uma rede onde cada computador seria apenas um ponto que, se impossibilitado de operar, não interromperia o fluxo das informações.

Tendo por parâmetro esse conceito, em outubro de 1969, estabeleceu-se a primeira comunicação entre a Universidade da Califórnia e um centro de pesquisa em Stanford, entrando em operação a ARPAnet (Advanced Research Projects Agency Network), inicialmente ligando quatro computadores. Posteriormente, mais computadores se juntaram a estes, pertencentes a outras universidades, centros de pesquisa com fins militares e indústrias bélicas.

No início dos anos 80, o desenvolvimento e utilização do TCP/IP (*Transmission Control Protocol/Internet Protocol*) como protocolo para a troca de informações na ARPAnet possibilitou a conexão entre redes diferentes, aumentando bastante a abrangência da rede. Em 1990, a ARPAnet foi transformada em NSFnet (National Science Foundation's Network), se ligando a outras redes existentes, inclusive fora dos Estados Unidos, passando a interconectar centros de pesquisa e universidades em todo o mundo. Estava, assim, formada a Internet, utilizada principalmente como uma ferramenta de troca de informações entre o meio acadêmico.

Em 1995, devido ao grande aumento de usuários no início da década de 1990, a Internet foi transferida para a administração de instituições não-governamentais, que se encarregam, entre outras tarefas de estabelecer padrões de infra-estrutura, registrar domínios, etc.

No Brasil, as primeiras iniciativas no sentido de disponibilizar a Internet ao público em geral começaram em 1995, com a atuação do governo federal, através do Ministério da Comunicação e do Ministério da Ciência e Tecnologia, no sentido de implantar a infra-estrutura necessária e definir parâmetros para a posterior operação de empresas privadas provedoras de acesso aos usuários. Desde então, a Internet no Brasil experimentou um crescimento considerável de uso, notadamente entre os anos de 1996 e 1997, quando o número de usuários aumentou quase 1000%, passando de 170 mil (janeiro/1996) para 1,3 milhão (dezembro/1997). Em janeiro de 2000, eram estimados, segundo o Comitê Gestor da Internet no Brasil, 4,5 milhões de "internautas". Atualmente, cerca de 15 milhões de brasileiros podem acessar a Rede de suas residências e, se consideradas as pessoas que têm acesso apenas nos seus locais de trabalho, esse número sobe para 20 milhões, segundo a mesma fonte. Pesquisa de 2007 do Comitê Gestor da Internet (CGI), porém, aponta que mais de 40 milhões de brasileiros já acessaram a Internet ao menos uma vez na vida.

A Internet e a *www* ou *world wide web* não são sinônimos, embora frequentemente sejam utilizados esses termos como tal. Na realidade, a *www* é um espaço que permite a troca de informações multimídia, ou seja, texto, som, gráficos e vídeo, através da estrutura da Internet, consistindo em uma das formas de

utilização da Rede, assim como o e-mail e o FTP (*File Transfer Protocol*).

Desenvolvida no início da década de 1990, pelo cientista inglês Tim Berners-Lee nos laboratórios do CERN (Conselho Europeu para Pesquisa Nuclear), na Suíça, a *World Wide Web* nasceu da necessidade de compartilhar dados entre os membros dos diversos projetos de pesquisa em andamento no CERN. Baseado no conceito de hipertexto, Tim Berners-Lee desenvolveu uma linguagem de programação, chamada HTML – HyperText Markup Language, que permitia ao usuário, utilizando um mouse e um software chamado “browser”, desenvolvido especialmente com esta finalidade – acessar diversas informações de modo não-linear, indo de um documento a outro através de ligações entre eles, mesmo que estivessem em computadores remotos, sendo que em maio de 1991 ela foi implantada nos computadores do CERN.

Ao constatar o potencial de sua invenção, uma forma simples e eficiente de trocar e acessar diferentes tipos de dados entre computadores e redes diversas, Tim Berners-Lee a manteve disponível para todos, sendo que os primeiros browsers foram desenvolvidos para os sistemas operacionais Windows e Apple Macintosh e, a *www* foi imediatamente adotada pela comunidade da Internet, sendo responsável juntamente com a disseminação dos computadores pessoais, pelo grande crescimento do uso da Internet verificado na década de 1990, com um aumento de 50% a cada ano em média (DIZARD, 2000, 24).

A Internet foi criada como um veículo de comunicação alternativo e ainda hoje é utilizada principalmente com esse propósito, sendo que o e-mail é atualmente o principal motivo para utilização da Rede. O uso do correio eletrônico é a atividade mais freqüente dos usuários brasileiros, superando até mesmo a navegação na *www* em busca de informações sobre produtos e serviços, sendo comum, ainda, o uso de softwares que permitem a utilização da Internet como um canal de voz (DORIA e DORIA, 2001, 35).

DIZARD (2000, 22) afirma que a Internet pode ser considerada como um meio “híbrido”, pois embora criado como meio de comunicação interpessoal, possui características de meio de comunicação de massa, podendo, no entanto, também negar essas mesmas características, dependendo do uso que será feito da Rede.

Até o final do século XX, a divulgação pública de informações esteve restrita aos alfabetizados e raramente ao alcance do cidadão comum, isto porque, por exigir grandes recursos financeiros, essa possibilidade esteve restrita a uma elite que detinha o controle dos veículos comunicação de massa, além do que, por serem provenientes de poucas fontes, essas informações podiam ser facilmente controladas.

Com a Internet esse quadro vem se alterando, na medida em que as redes de computadores tornaram acessíveis, sem a exigência de grandes investimentos, um meio de produção e, principalmente, de distribuição de informações.

A prestação de serviços de informação pública na Internet deu seus primeiros passos, através da divulgação da estrutura administrativa, seus respectivos endereços eletrônicos, e agendas culturais, sendo que conforme a ótica da democratização, o impacto desta forma de atuação é bastante restrito, muito embora esta atitude tenha sido capaz de gerar um avanço em termos de transparência (JULIEN EINSEBERG, 2003, 25).

Einseberg reforça que a Internet pode ser utilizada para a maximização do acesso à informação, já que através dela a administração pública pode disponibilizar informações referentes às suas atividades e decisões possibilitando que estas alcancem mais rapidamente, tanto os meios tradicionais de comunicação de massa, quanto os cidadãos conectados à grande rede. Nesse contexto, a Internet contribui para a democratização da informação em todos os níveis de administração pública, porém é nos municípios que o potencial da Internet como agente de democratização da informação é maximizado, considerando-se que o Estado interage mais com a vida cotidiana do cidadão no âmbito das administrações locais.

A democracia eletrônica da informação consiste na criação de mecanismos que tornem a participação do cidadão mais efetiva no âmbito das tomadas de decisões dos poderes legislativo e executivo, sistemas estes que permitam aos indivíduos opinarem sobre os temas em pauta e quiçá votarem (EURICO ALBUQUERQUE, LUIS BARROS e LUIZ PAULO GUERRA, 2003,12)

João Carlos Vaz (2003, 8) afirma que ao se trabalhar o conceito de

utilização da Internet como maximizador da informação, é preciso ter em mente que não basta informatizar as atividades internas, bem como disponibilizar serviços via internet, devendo ser implementadas formas de facilitar o acesso à totalidade dos cidadãos.

Ainda no entendimento de Vaz a implementação do uso de tecnologias da informação, entre elas a Internet, por parte do poder público é capaz de gerar vários impactos, podendo ser citado: a) para o funcionalismo diminui custos de busca de informações, restringe assimetrias ao mesmo tempo em que amplia o volume de informações, elevando a produtividade e criando uma dinâmica de inovação generalizada; b) para o cidadão – diminui o custo da busca por informações, gerando maior transparência e controle e mais serviços com maior qualidade.

A Internet constitui-se numa mídia de grande relevância social, cultural e econômica, tendo se tornado um ambiente virtual colaborativo de conhecimento e de acesso a informações. Neste cenário, este potencial interativo, surge como meio de fortalecimento das relações entre governo e cidadão, e, vem contribuindo para a transparência no serviço público, atendimento ao cidadão, gestão administrativa e do orçamento participativo.

Assim, a sociedade tem condições, ao menos potenciais, de participar efetivamente da administração pública, da elaboração de propostas e de programas do governo, exercendo o controle social dos recursos públicos. Por outro lado, as camadas sociais mais pobres têm dificuldade de acesso à Internet, gerando a exclusão digital. Esta situação não apenas gera a impossibilidade de uso deste recurso por essas comunidades, como também o próprio conhecimento por parte deles da existência e das possibilidades oferecidas pela *Web*. Naturalmente, essa situação se reproduz no baixo acesso aos *sites* de governo devido a baixa fluência tecnológica ou até mesmo cultural da população. Nesse sentido, os portais do governo necessitam de divulgação e interação da sociedade, para que aconteça a inclusão digital e, se efetive como instrumento de participação social.

Estes aspectos serão objeto de abordagem no próximo item.

3.1.2 Inclusão e exclusão digital

Diante da crescente demanda por ações governamentais para a inclusão digital, uma caracterização para definir quem é realmente o excluído deve contribuir para que as políticas públicas de inclusão sejam direcionadas corretamente. Isto porque não se deve considerar que a inclusão seja um mero provimento de infraestrutura de acesso, na verdade, envolve todo um trabalho de orientação que apenas começa quando as máquinas passam a estar disponíveis. Essa orientação deve preparar e motivar os usuários para o uso das potencialidades das tecnologias de comunicação pertinentes ao contexto da Internet.

A grande quantidade de escolas públicas municipais equipadas com laboratórios de informática demonstra claramente a dificuldade em se direcionar uma política eficiente para inclusão digital. Isto porque, os referidos equipamentos são subutilizados ou nem mesmo chegam a ser utilizados, não passando por manutenção periódica, por escassez de técnicos e, acabam virando sucata sem terem sido utilizadas como ferramenta pedagógica, que é o objetivo para o qual foram adquiridas.

A maioria das escolas municipais se localiza em bairros da periferia das cidades, onde se encontra a população carente, e aí, a escola, para a maior parte desses alunos, talvez seja a única oportunidade de inclusão digital, mas apenas em algumas existem projetos para uso desses laboratórios, mesmo assim, de forma limitada. O uso da Internet por essas pessoas, por conseguinte, torna-se algo inimaginável. E isso é lamentável num momento em que dominar os códigos das redes eletrônicas estão ganhando uma importância crescente em escala geométrica. Este é apenas um exemplo da falsa inclusão digital (ELOISA FERRARI, 2004, 35).

A impossibilidade de utilização dos serviços oferecidos através de canais eletrônicos, resultantes da dificuldade por motivos sociais ou econômicos, de acesso às tecnologias básicas que permitam a conexão com o universo digital é conhecida como exclusão digital (EDUARDO DINIZ, 2002, 13).

Segundo DINIZ (2002, 13), o Brasil concentra cerca de 40% dos computadores pessoais, número elevado em 80% na última década. Contudo, a população encontra dificuldades em acessar a Internet, e essa exclusão digital

possui muitas causas, que vão desde a ausência de disponibilidade ou posse do computador para acesso à rede até a inabilidade para operá-lo, além do desconhecimento dos requisitos mínimos que permitam ao cidadão comum utilizar a Internet.

DINIZ(2002, 15) enfatiza que uma das formas mais relevantes de combater a exclusão digital é disponibilizar computadores nas escolas, pois tal atitude além de promover o acesso a um número significativo da população, torna a tecnologia da informação uma ferramenta de construção do conhecimento, e, como é sabido, o conhecimento é a moeda forte no mundo globalizado. O autor ressalta, ainda, que o processo de inclusão digital está diretamente ligado ao grau de desenvolvimento econômico dos estados, tendo em vista que os maiores índices de acesso à informática estão nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul, que por razões óbvias são os estados mais desenvolvidos. Além disso, fatores como localização do domicílio, raça, sexo, faixa etária, anos de estudo e ocupação também influenciam significativamente o fenômeno da exclusão/inclusão digital, reforçando que a exclusão digital atinge mais fortemente aqueles que pertencem à economia informal ou que se encontram em inatividade.

Luiz Eduardo Darelli (2003,5) enfatiza a situação alarmante do planeta no que se refere à exclusão digital, mormente no Brasil, onde em termos de acesso à Internet menos de 8% da população tem esse privilégio. O autor salienta a existência de estudos que caracterizam de forma apropriada e realista, o quadro brasileiro do binômio exclusão/inclusão digital, e que as poucas ações realizadas pelo poder público e pelos demais atores sociais para incentivar e apoiar as iniciativas de inclusão digital pecam por não serem integradas e sistêmicas.

O programa governamental existentes para a inclusão digital da população de baixa renda, conhecido como “computador para todos”³, sem dúvida é uma iniciativa louvável, mas mede apenas o número de pessoas que têm acesso a um computador e não a participação ativa destas pessoas nos processos de

³ Iniciado em 2003, mais precisamente a partir da instalação do governo Lula, o programa tem por objetivo principal possibilitar a população que não tem acesso ao computador, adquirir um equipamento de qualidade, com sistema operacional e aplicativos em software livre, que atendam ao máximo as demandas de usuários, além de permitir acesso à Internet. O projeto prevê ainda que todo cidadão, que adquirir o computador com preço popular terá financiamento concedido pelo FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador distribuído nos bancos oficiais e pelo BNDES concedido ao mercado varejista.

inteligência coletiva e que, conseqüentemente, lhes dará o “ganho de autonomia”. O coroamento do esforço iniciado com a ampliação do número de computadores disponíveis à população vai acontecer com uma iniciativa que só pode ser consolidada no setor educacional, visto que só a escola poderá promover, em grande escala, a autêntica inclusão digital.

A “medida” da exclusão digital sempre vai ser muito difícil de ser estabelecida, mas a direção do esforço em favor da inclusão parece ter na escola o ponto de partida. Na busca de alternativas para superação desse modelo excludente, vale lembrar que toda manifestação de inteligência se revela na interatividade, o que exige dinamizar a comunicação. Por sua vez, a comunicação numa perspectiva de grande escala, de massa, precisa de um impulso, uma vez que toda ferramenta de comunicação de massa ganha mais interesse na medida em que mais pessoas interagem pelo uso de ferramentas semelhantes (JOSÉ ARMANDO VALENTE, 2005, 46).

Segundo Valente (2005, 47) a criação de portais ou *sites* comunitários como instrumentos educativos sobre a interação com o mundo digital, deve alcançar o propósito de evitar o surgimento de novas dependências provocadas pelo consumo de informações ou serviços de comunicação concebidos e produzidos em uma ótica puramente comercial e que tem como efeito, muitas vezes, desqualificar os saberes e as competências tradicionais dos grupos sociais e das regiões menos favorecidas. Seriam as legítimas interfaces para que a inteligência local gerasse, no seu ambiente e a partir dele, o conteúdo pertinente ao contexto da inteligência coletiva presente da grande Rede, que dinamizam o “pensar digital”.

4 O PROCESSO EVOLUTIVO DO SIGA BRASIL

Tendo em vista que a única ferramenta de acesso ao Projeto SIGA BRASIL é a Internet e considerando que a implantação do mesmo é decorrente de uma série de dificuldades constatadas pelos consultores da CONORF, buscamos neste trabalho enriquecer a pesquisa com relatos dos participantes da criação e funcionamento desse instrumento. Para tanto, foi realizada entrevista com a consultora Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, uma das colaboradoras mais atuantes no Projeto, o que propiciou o esclarecimento de muitas dúvidas que ainda restavam suscitadas a respeito da trajetória evolutiva do mesmo.

Ao se abordar um aspecto muito comum no âmbito dos órgãos públicos, que é a retenção de informações ou resistências apresentadas por seus gestores, foi constatado tratar-se de um comportamento recorrente, visto que esta retenção, para muitos gestores, significa status e estratégias de negociação. Ademais, sempre existe o risco de se estar exposto a críticas ou desvirtuamento dessa informação. Dessa forma, cria-se a resistência natural ao compartilhamento de informações, o que leva à uma transparência difusa, quando não ausente.

No que tange a uma possível resistência por parte do órgão que administra os dados dos sistemas atinentes à Secretaria do Tesouro Nacional, no caso o SIAFI e àqueles referentes ao Ministério do Planejamento, no caso o SIDOR, observou-se, pela resposta da consultora, que a negociação tanto para o SIAFI como para o SIDOR foi feita diretamente com os Órgãos responsáveis. Contudo, fez-se necessária uma ação estratégica junto ao SERPRO, no sentido de contornar resistências.

Havia, pois, a necessidade de vencer os obstáculos junto aos órgãos detentores das bases de dados, de modo que se pudesse formar parcerias, isto porque, por tratar-se de fontes externas, tais informações obtidas de forma coercitivas dificilmente primariam pela qualidade e regularidade desejáveis.

No tocante à concepção e formulação da página do site do SIGA BRASIL, esta foi concebida de modo a facilitar o acesso e compreensão por parte do usuário não especialista das informações técnicas relativas ao orçamento, uma vez que a linguagem leiga, muitas vezes, pode ocasionar interpretação dúbia de determinados conceitos. Isso faz com que os técnicos incumbidos de fazer a tradução da linguagem hermética para a natural se sintam na obrigação de compreender aqueles conceitos de forma detalhada para que possam transmiti-los aos usuários finais com a clareza necessária. Nesse contexto, acaba ocorrendo, na realidade, um aprendizado mútuo.

Não se pode esquecer, que no contexto do SIGA BRASIL, o objeto de consulta é o orçamento público. Então, o público alvo a ser atendido não é o cidadão comum, mas a sociedade civil organizada, seja na forma de associações, ONGs, órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa, seja como os conselhos comunitários, sendo interessante lembrar que estes segmentos possuem um conhecimento maior na área de informática e orçamento, tendo, portanto, mais facilidade em acessar o sistema, o que já não ocorre com os conselheiros municipais.

Objetivando, pois, minimizar as dificuldades encontradas pelos usuários que não possuem um conhecimento maior do assunto, foram feitos alguns treinamentos com os segmentos que apresentavam mais dificuldades, como os líderes comunitários e conselheiros municipais. Além disso, as entidades parceiras, representadas pelos órgãos públicos da esfera federal e ONGs, têm feito um trabalho de divulgação pessoal informando, também, a respeito dos orçamentos temáticos inseridos na página do SIGA BRASIL.

Além dos treinamentos ministrados para este público específico, vêm sendo oferecido, também, cursos presenciais freqüentes através do Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, voltados para o atendimento a parceiros como Ministérios, estando sendo implementados, ainda, cursos à distância.

Os orçamentos temáticos buscam atender programas sociais voltados para a educação, saúde e segurança alimentar, entre outros, direcionados a grupos beneficiários como mulheres, crianças, indígenas e quilombolas. Assim é possível

encontrar no *site* os seguintes orçamentos temáticos:

- Orçamento da mulher;
- Orçamento da segurança alimentar;
- Orçamento da criança;
- Orçamento quilombola;
- Orçamento indígena;
- Orçamento da saúde;
- Orçamento da educação; e
- Orçamento do meio ambiente.

4.1 O Siga Brasil e a Internet

No que se refere, ainda, ao processo evolutivo do Projeto SIGA BRASIL, segundo João Arthur Motta Coimbra, funcionário do PRODASEN, já em setembro de 2006 ocorreu a liberação, para os gabinetes do Senado Federal, Câmara dos Deputados e público externo do Projeto, o universo da LOA 2007 – Despesa Elaboração, tendo sido, também, agregados durante o processo novos objetos como emendas e pareceres.

Nesse período foi feito um levantamento quantitativo de acessos ao Projeto SIGA BRASIL pelo usuário “público”, em termos de média mensal, desde a sua criação até o mês de setembro de 2006, quando se constatou que através do site do Senado Federal, ocorrera 1.500 acessos a consultas prontas por mês; 80 criações de consultas *ad hoc*; e, 40 acessos aos manuais, além da criação de 1.500 login por mês.

Quanto aos usuários “nominados”, ou seja, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Órgãos Parceiros e Imprensa, no mesmo período, ocorreram o cadastramento de 1.406 usuários internos e externos, com a criação de 4.600 login

por mês. Em termos de acesso a consultas prontas, estas somaram 3.000 ao mês. E, no que tange aos acessos ao BO Desktop, principalmente pelo Senado Federal e Câmara dos Deputados, estes foram de 450 ao mês; criação de novos usuários 19 ao mês. Foram criadas e armazenadas no sistema, neste período, 100 consultas pessoais e 400 consultas *ad hoc* ao mês, além de consultas procedidas por órgãos parceiros como Bacen, Banco do Brasil, CGU, SOF, SRF, STN e TCU.

Há que se destacar que somente no ano de 2005 ocorreram 34.350 acessos ao Projeto SIGA BRASIL, o que equivaleu a uma média de 2.862 acessos ao mês.

Em fevereiro de 2007 foi elaborado um novo levantamento, cujo resultado mostrou um crescimento de acessos ao sistema de 67% em relação ao ano de 2005, sendo que de novembro de 2006 a fevereiro de 2007 ocorreram 42.600 acessos, equivalendo a uma média de 4.260 acessos ao mês, existindo, naquela época, uma expectativa de que até o final do ano de 2007 o número de acessos atingisse a cifra de 52.000, considerando que esses acessos se acentuam na época da elaboração da LOA.

Cabe registrar que no ano de 2006 foram implementadas no âmbito do Projeto SIGA BRASIL a atualização diária dos dados de Execução do Orçamento da União através do recebimento diário das atualizações do SIAFI, com a implantação dos dados das ordens bancárias do SIAFI, que permite o acesso aos dados do favorecido dos pagamentos e as bases da Receita da União, que demonstra a arrecadação do Governo Federal.

Para o ano de 2007 estavam previstas a implementação de novas bases de dados e consultas interativas, como a disponibilização das informações de elaboração dos créditos adicionais nos universos SIGPLAN- execução física do Orçamento; SIASG – contratos do Governo Federal; Convênios formalizados no período de 2003 a 2006, permitindo a análise com riqueza de detalhes os convênios, termos de parceria e contratos de repasses firmados pelo Governo Federal, ressaltando-se que esse produto agrega grande valor às informações já disponibilizadas pelo Projeto SIGA BRASIL; Consultas específicas dos Repasses Legais e Constitucionais, bem como atualização tecnológica de todo o produto.

Muito embora o acesso às informações contidas no SIGA BRASIL se dê tão somente através da Internet, o Projeto não exige a aquisição de nenhum software por parte do usuário para ser consultado, bastando para tanto que se tenha um computador ligado à rede ou mesmo pelo sistema *dial-up* para obtenção de informações mais simples.

Prova disso são as informações fornecidas pelo servidor Getúlio Almeida dos Santos do PRODASEN mostrando que atualmente o SIGA BRASIL conta com 2.432 usuários especialistas que o acessam via Internet através da identificação por login e senha e 1 usuário público que não necessita de login ou senha para proceder suas consultas, fazendo-as, via Internet, pelo Portal do Orçamento.

O SIGA BRASIL conta hoje ainda com uma base de dados de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, cujo acesso é restrito a grupos de trabalho das diversas CPIs e, que é utilizada como ferramenta de auxílio na análise de dados de vários tipos de sigilo utilizados por elas, como: sigilo bancário, telefônico, telemático entre outros, contendo 33.821.079 registros de sigilo telefônico e 20.425.715 registros de sigilo bancário.

O Projeto SIGA BRASIL teve também sua área restrita usada nos cruzamentos de dados das CPI's dos Correios, Bingo e Ambulâncias, tendo sido disponibilizados no universo restrito aos técnicos da CPMI dos Bingos – Sigilo Telefônico, os dados relativos a 2.793.669 registros de Sigilo Telefônico das diversas operadoras, que abrangeram 775 linhas telefônicas investigadas. Da mesma forma, no tocante à CPMI dos Correios, o Projeto SIGA BRASIL colocou à disposição da referida CPMI o universo Sigilo Telefônico de 351.844 assinantes englobando 8.811.457 chamadas; e, 1.336.777 sigilos bancários.

Os bancos de dados disponibilizados foram modelados em Star Schema no sistema Oracle e complementados com Mviews de alta performance, sendo que todos os universos foram criados em ambiente seguro e exclusivo, e as ferramentas de BI colocadas à disposição do corpo técnico da CPMI, seja no Senado Federal ou no Tribunal de Contas da União.

Relativamente à área restrita de acesso ao sigilo bancário utilizado pelas CPIs, uma importante conquista foi alcançada pelo PRODASEN representada pela

obtenção de acesso direto ao Sistema de Informações do Banco Central – SISBACEN, que reduz o prazo de chegada de informações bancárias de trinta dias para quatro dias, que passou a ocorrer por meio de operação PSTAW10 do Sisbacen, que permite ao PRODASEN o recebimento direto das informações oriundas das instituições bancárias.

Esse novo acesso possibilitou não apenas agilizar o processo de recebimento dos dados, mas, também aumentar a velocidade do processamento pela utilização da tecnologia de Data Warehouse (DW) e Business Intelligence (BI), trazendo grandes vantagens ao trabalho de pesquisa nas bases de dados à disposição dos parlamentares e suas assessorias, haja vista que já permitiu a transferência de 20 milhões de registros de sigilo bancário às CPI's, 3 milhões e 814 mil registros sobre CPF e CNPJ do SIAFI e 34 mil e 400 informações vindas diretamente de agências bancárias.

A tecnologia de Data Warehouse (DW) e Business Intelligence permitiu que o cruzamento das informações fosse executado diretamente pelos integrantes das CPMI's e seus assessores, sendo de se ressaltar que esse trabalho exigiu considerável cautela por parte dos técnicos do PRODASEN para que nenhum dado fosse incorporado à base geral sem ser previamente checado.

Tendo por parâmetro os dados como CPF e CNPJ foi possível cruzar informações originárias em bases distintas, gerando segurança e informações mais completas, permitindo que por meio da utilização das ferramentas oferecidas pelo PRODASEN, fossem regularmente produzidos relatórios pelos consultores do Senado Federal, Tribunal de Contas da União e demais órgãos envolvidos, a serem utilizados pelas CPMI's.⁴

O SIGA BRASIL possui, atualmente, três portas de entrada de informações: o Aplicativo Desktop Intelligence, que é uma ferramenta utilizada pelos Consultores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, que exige login e senha; o SIGA BRASIL – Acesso WEB, que permite a consulta por especialista, também com login e senha; e, o Portal do Orçamento, que proporciona total integração entre o conteúdo do Portal e as consultas do SIGA BRASIL, onde o

⁴ Boletim do PRODASEN, nº 29, De 1º a 15 de agosto de 2006.

usuário ao navegar em um assunto tem à sua disposição tanto informações de documentos diversos quanto a informação dos números do orçamento (contidas no SIGA BRASIL) na mesma tela.

O Projeto SIGA BRASIL permite hoje um acesso total das bases de dados aos consultores, em ambiente seguro, tanto pela rede do Senado Federal quanto pela WEB, além de acesso via BO – Business Objects com instalação da ferramenta na estação de trabalho via Portal do SIGA BRASIL. Além disso, possibilita a automação da migração de dados para I2 (Sw específico de investigação e usado pelas agências de inteligência e polícias em vários países), bem como a permissão de acesso às bases para o software ACL, empresa contratada (auditoria) oferecendo ainda, treinamento emergencial de vários consultores e auditores no uso das ferramentas de pesquisa.

Vale ressaltar que quando do lançamento do SIGA BRASIL em 2004, este contava com 200 usuários aproximadamente e hoje já são 2.433; em termos de universos, em 2004 eram aproximadamente 30 e, atualmente 130. Há que se destacar, também, que em 2007 foi disponibilizada uma nova versão do produto, que possibilitou ao Portal do Orçamento integrar-se ao SIGA BRASIL, conforme nos relata o servidor Getúlio Almeida dos Santos.

A evolução do Projeto SIGA BRASIL desde a sua criação até agora tem sido objeto de reconhecimento haja vista que recebeu, em 28 de novembro de 2006 o Prêmio Brasil de Tecnologia da Informação e Comunicação concedido pelo Brasília Conventions Bureau, do SERPRO com o apoio científico da Universidade de Brasília, que o considerou o melhor projeto de tecnologia da informação e comunicação no Brasil, que teve como tema Promoção da Eficácia no Setor Público.

O Prêmio teve como objetivo estimular o desenvolvimento e a utilização de soluções inovadoras de TIC nos órgãos do Governo Federal brasileiro, tendo sido concedido aos três melhores projetos ou soluções de tecnologias da informação e das comunicações, de caráter inovador, aplicados no âmbito do Governo Federal, com significativo impacto na qualidade dos serviços do governo, na produtividade, no alcance social, nos ganhos de escala, nos benefícios econômicos e outros fatores de agregação de valor à atividade de governo.

O mesmo ocorreu em 2005, quando o diretor do PRODASEN à época, Petrônio Barbosa, destacou que “o Senado fez investimentos em tecnologia de ponta”, e a Senadora Serys Slhessrenko, salientou que o SIGA BRASIL beneficia a democracia nacional, enfatizando que “o processo democrático avança no Brasil, o acesso às informações está cada vez maior, é fundamental, e todos devem saber da existência do SIGA BRASIL”.

Da mesma forma, o Senador Gilberto Mestrinho complementou as afirmativas da Senadora Serys ao declarar que “o Senado quer que suas ações sejam do conhecimento de todos os brasileiros”.

Ainda em 2005, a UNIFEM – United Nations Development Fund for Women, citou o Projeto como sendo uma iniciativa pública de grande transparência de informação a qual qualquer cidadão pode facilmente acessar.

CONCLUSÃO

O presente trabalho conseguiu comprovar, por meio de reflexões teóricas e bibliográficas, sua premissa básica: a de que o orçamento sempre foi e é instrumento fundamental para o exercício da cidadania, pois é por meio das definições orçamentárias que o Estado orienta as ações governamentais que vão interferir diretamente no dia-a-dia das pessoas. Esse pensamento, que se mostra coerente com antigas e modernas teorias políticas, apontou para outra convicção que também orientou as análises aqui realizadas: a adoção de toda e qualquer ação ou instrumento que atue neste sentido, de oferecer transparência aos atos do Poder Público, é positiva. Neste sentido o Projeto SIGA BRASIL e sua veiculação pela Internet, objeto desta análise, vai ao encontro desse objetivo, especialmente porque ajuda a conferir credibilidade e a concreta possibilidade de intervenção por parte da sociedade afetada, conjunto este que configura o que conceitualmente se define como democracia.

Neste sentido, este trabalho concluiu também que se torna fundamental o questionamento do paradigma que estimula a implantação de políticas públicas para a Internet no Brasil. O acesso à Internet proporciona condições necessárias para uma democratização da vida pública, tornando-se uma ferramenta de mecanismos eletrônicos de efetiva participação política, superando, neste espectro, os meios de comunicação, como imprensa, rádio e televisão. A democratização do Estado e da sociedade através da comunicação eletrônica nos faz compreender quais são os problemas e obstáculos que surgiram nos experimentos existentes e como poderemos revertê-los futuramente. O Estado tem um papel fundamental na construção de mecanismos que permitem ao cidadão utilizar a Internet, não só com a finalidade lúdica ou de consumo, mas também como instrumento de comunicação e governança.

Os *sites* governamentais, cujo principal papel é dar acesso transparente a informações e serviços do governo, devem ser acessíveis ao maior número possível

de pessoas e apresentar conteúdo relevante aos cidadãos, sendo necessário que tais *sites* sejam ágeis, simples e de fácil compreensão. O conteúdo deve permitir ao cidadão resolver seus problemas com o Estado, desde queixas ou reclamações sobre a qualidade dos serviços prestados até a resolução de dúvidas quanto à forma como estão sendo utilizados os recursos da União constantes do Orçamento.

Do mesmo modo, é preciso reconhecer que a Internet pode democratizar relações e construir redes cívicas, mas, por outro lado, pode gerar uma nova camada de excluídos, não apenas sociais, mas também digitais, já que só uma pequena parcela da população tem acesso a computadores. Cada vez mais dependemos dos recursos comunicativos da internet, visto que as relações sociais com o mundo contemporâneo e instituições torna-se uma necessidade de utilidade pública e não apenas um bem de consumo.

Em países como o Brasil, a Internet é restrita a poucos, construindo uma barreira, quase intransponível, mesmo que em alguns campos tais como a disponibilização de informação e serviços por parte do poder público seja perfeitamente viável. A existência de sociedades democráticas estará assegurada com o surgimento de conquistas coletivas e na distribuição igualitária dos conteúdos informativos. O desenvolvimento está nas mãos da educação, e só garantiremos a consciência crítica, quando nos sentirmos capazes de exigir o direito à informação, exercendo de fato a cidadania digital.

Com essa convicção, buscou esta pesquisa avaliar como o Legislativo se insere neste contexto, e, especificamente, como o Senado, atua no sentido de dar visibilidade às decisões orçamentárias estabelecidas pelo Poder Público. Assim, a escolha da análise do Projeto SIGA BRASIL – que disponibiliza pela Internet informações sobre o orçamento – foi feita intencionalmente, visando à esse objetivo descrito. Tentou-se, assim, uma resposta ou ao menos uma sinalização para o seguinte questionamento: quão eficaz é a Internet como instrumento de divulgação das informações orçamentárias?

A pergunta trouxe, contraditoriamente à sua suposta singeleza, a obrigatoriedade por parte deste trabalho de traçar a história de criação da instituição Senado, do instituto do orçamento, do surgimento do Projeto SIGA BRASIL, da

Internet e, finalmente, como esses entes se relacionam no sentido de auxiliar o cidadão a conhecer como são gastos os impostos por ele pagos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Eurico; BARROS, Luis; GUERRA, Luiz Carlos. **A problemática mensuração das contribuições da infra-estrutura de informação para ampliação da produtividade.** Rio de Janeiro: Quartier, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças.**14.ed., Rio de Janeiro:Forense, 1990.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público.** (Trad. Margareth Hanson Costa). Rio de Janeiro:FGV, 1971.

CHACON, Vamireh. **História institucional do Senado do Brasil,** 2.ed. Brasília:Senado Federal, 1997.

DARELLI, Luiz Eduardo. **Telecentro como instrumento de inclusão digital para o e-gov brasileiro:** parcerias ao projeto telecentro. São Paulo:Ática, 2003

DINIZ, Eduardo. **Governo digital.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em <http://www.conip.com.br/art003htm>.

DIZARD Jr., Wilson. **A nova mídia:** a comunicação de massa na era da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

DORIA, F. Antonio e DORIA, Pedro. **Comunicação:** dos fundamentos à internet. Rio de Janeiro:Revan, 2001.

EISENBERG, Julien. **Internet popular e democracia nas cidades.** Belo Horizonte:Del Rey, 2003.

FERRARI, Eloísa. **Do gesto ao pensamento criativo** – uma proposta de inserção da computação gráfica no cotidiano do digitador. Campinas:Instituto de Artes, UNICAMP, 2004. Dissertação de Mestrado.

GIACOMONI, James, **Orçamento Público,** 12.ed. rev. e atual., São Paulo:Atlas,

2003

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil, São Paulo: Atlas, 2006.

VALENTE, José Armando. **Informática na educação no Brasil**: análise e contextualização histórica. In: VALENTE, José Armando (org) *O computador na sociedade do conhecimento*. Campinas, SP: unicamp/nied, 2005.

VAZ, João Carlos. **Desafios para a inclusão digital e a governança eletrônica**. Disponível em <<http://www.polis.org.br/artigos>>

VIEIRA, Laércio Mendes. Estado, instituições políticas e econômicas e controle. In: VIEIRA, Laércio Mendes *et al.* **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.