



**GARIBALDI JOSÉ CORDEIRO DE ALBUQUERQUE**

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS:  
A EXPERIÊNCIA DO REGISTRO DE PREÇO  
NACIONAL NO FUNDO NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

**LAVRAS - MG**

**2015**

**GARIBALDI JOSÉ CORDEIRO DE ALBUQUERQUE**

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO REGISTRO  
DE PREÇO NACIONAL NO FUNDO NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de  
Lavras, como parte das exigências do  
Programa de Pós-Graduação  
Administração Pública, Curso Mestrado  
Profissional, área de concentração em  
Gestão de Organizações Públicas, para a  
obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Silvia Helena Rigatto

**LAVRAS – MG**

**2015**

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca  
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Albuquerque, Garibaldi José Cordeiro de.

Gestão de compras públicas: a experiência do registro de preço nacional no fundo nacional de desenvolvimento da educação / Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque. – Lavras: UFLA, 2015.  
77 p. : il.

TCC(mestrado profissional) – Universidade Federal de Lavras, 2015.

Orientadora: Silvia Helena Rigatto.  
Bibliografia.

1. Gestão. 2. Compras. 3. Registro de Preços. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título:

**GARIBALDI JOSÉ CORDEIRO DE ALBUQUERQUE**

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO REGISTRO  
DE PREÇO NACIONAL NO FUNDO NACIONAL DE  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Universidade Federal de  
Lavras, como parte das exigências do  
Programa de Pós-Graduação  
Administração Pública, Curso Mestrado  
Profissional, área de concentração em  
Gestão de Organizações Públicas, para a  
obtenção do título de Mestre.

APROVADO em 03 de agosto de 2015.

Dr. Hélio Lemes Costa Jr.      Unifal

Dr. Mozar José Brito          UFLA

Dra. Silvia Helena Rigatto  
Orientadora

**LAVRAS – MG**

**2015**

## AGRADECIMENTOS

Sinceros agradecimentos a todos aqueles que de alguma forma doaram um pouco de si para que este trabalho se tornasse possível.

À minha esposa e filhos que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse a esta etapa de minha vida.

À professora Dra. Silvia Helena Rigatto pela orientação e incentivo que tornaram possível a produção deste trabalho de conclusão de curso

Aos professores do curso, pela importância que tiveram na minha vida acadêmica e no desenvolvimento deste trabalho.

Carinhoso agradecimento à equipe do FNDE com quem compartilhei a experiência inovadora relatada no presente estudo de caso.

À Direção da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, em especial a sua Diretora de Gestão de Pessoas, Profa. Dra. Jeanne Liliane Marlene Michel e o seu Presidente, Prof. Dr. José Rubens Rebelatto, por terem incentivado e autorizado minha participação neste mestrado profissional.

## RESUMO

O presente trabalho, elaborado dentro da área de concentração Gestão de Organizações Públicas, intitulado Gestão de Compras Públicas – A experiência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tem por metodologia um estudo de caso com o objetivo de investigar o processo de implantação do Sistema de Registro de Preços (SRP), chamando especial atenção para os seus reflexos em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento ao interesse público. Neste trabalho, pesquisa-se o Sistema de Registro de Preços implantado pelo FNDE, ressaltando-se as motivações que estimularam a sua implantação, bem como as inovações a ele incorporadas. Abordam-se os desafios e resistências enfrentados pelos gestores daquela Autarquia, durante o processo de implantação do referido Sistema e apresentam-se sugestões de melhoria administrativa da realidade estudada. Propõem-se uma agenda de pesquisa que estimule o desenvolvimento de novas pesquisas sobre o tema compras públicas. Espera-se que a leitura deste trabalho possa propiciar o desenvolvimento de competências técnico-científicas como, por exemplo: domínio de métodos de pesquisa e análise de dados, conhecimento acerca das bases de periódicos científicos, domínio da linguagem científica e dos aspectos normativos que regem a realização da pesquisa. Procuram-se fundamentos para uma melhor compreensão do Sistema de Registro de Preços Nacional (SRPN), implantado pelo FNDE, objeto principal deste estudo de caso. O estudo enquadra-se na categoria de estudo de caso de natureza qualitativa e, para viabilizá-lo, optou-se pelo método de estudo de caso único. As contribuições acadêmicas deste trabalho podem ser aferidas a partir da importante sistematização científica da experiência das compras públicas governamentais, no âmbito do estratégico Ministério da Educação. Esta sistematização traz elucidações nos conceitos das compras públicas. As mudanças no campo da legislação e a prática de Registro de Preço Nacional são destaques neste trabalho.

Palavras-chave: Gestão. Compras Públicas. Sistema de Registro de Preço (SRP). Registro Preço Nacional (RPN). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

## ABSTRACT

The present work was elaborated within the concentration area of Public Organization Management and is entitled Public Procurement Management – The experience of the National Fund for Education Development – FNDE. It is a case study with the objective of investigating the implementation process of the Price Registry System (SRP), highlighting its reflexes in terms of efficiency, transparency, accountability and meeting public interest. In this work, we research the Price Registry System implanted by the FNDE, enhancing the motivations that stimulated its implantation, as well as the innovations incorporated. We approach the challenges and resistances faced by the managers of said Autarchy during the implantation process of the abovementioned system, and present suggestions for administrative improvement in the studied reality. We propose a research agenda that will stimulate the development of new researches on public procurement. We expect this work to provide the development of technical-scientific competencies, such as domain over research methods and data analysis, knowledge regarding scientific journal databases, domain of the scientific language and of the normative aspects that rule research conduct. We seek foundations for a better understanding of the National Price Registry System (SRPN), implanted by the FNDE, main objective of this case study. The study fits into the case study category of qualitative nature and, in order to make it feasible, we opted for the single case study method. The academic contributions of this work can be measured by the important scientific systematization of the experience of governmental public procurements, within the context of the strategic Education Ministry. This systematization brings clarification to the concepts of public procurements. The changes in the legislation field and in the practice of National Price Registry are highlights of this work.

Keywords: Management. Public Procurements. Price Registry System (SRP). National Price Registry (RPN). National Fund for Education Development (FNDE).

## LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEFTRU	Centro Interdisciplinar de Estudos da Universidade de Brasília
CGU	Controladoria Geral da União
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNBE	Programa Nacional de Biblioteca Escolar
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNSE	Programa Nacional da Saúde do Escolar
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
SRPN	Sistema de Registro de Preços Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1	<b>Objetivos</b> .....	13
1.1.1	<b>Objetivo geral</b> .....	13
1.1.2	<b>Objetivos específicos</b> .....	14
1.2	<b>Justificativa</b> .....	14
2	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE COMPRAS PÚBLICAS</b> .....	16
3	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A CONSTRUÇÃO DO ESTUDO DE CASO</b> .....	27
3.1	<b>Natureza e método de pesquisa</b> .....	27
3.2	<b>Escolha da unidade de análise e procedimentos de coleta de dados</b> .....	29
3.3	<b>Processos de análise dos dados: sistematização, análise e redação</b> .....	32
3.4	<b>Limitações da pesquisa</b> .....	36
4	<b>INOVAÇÃO EM GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)</b> .....	37
4.1	<b>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: aspectos históricos e contextuais da sua trajetória institucional</b> .....	37
4.2	<b>Especificidades da inovação em gestão de compras públicas</b> .....	42
4.2.1	<b>Repercussões da inovação em gestão de compras públicas incorporado ao SRP</b> .....	46
4.2.1.1	<b>Ganhos de eficiência e economia de escala</b> .....	47
4.2.1.2	<b>A ampliação da transparência e a relevância da tecnologia da informação</b> .....	51
4.2.1.3	<b>Accountability como sinônimo de controle e prestação de contas</b> .....	52
4.2.1.4	<b>O agenciamento do interesse público</b> .....	55
5	<b>DOS DESAFIOS E ENTRAVES ENFRENTADOS NA IMPLANTAÇÃO DO SRP</b> .....	59
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	65
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	72

## 1 INTRODUÇÃO

Em 2005 o FNDE utilizando-se da ferramenta de gestão do Sistema de Registro de Preço (SRP), implantou processo de compras para todo o país no âmbito do Ministério da Educação (MEC) subsidiando a implantação de políticas públicas no âmbito da educação do governo federal brasileiro.

A partir de demandas identificadas junto às redes municipais de educação, o FNDE formulou o modelo de Sistema de Registro de Preço (SRP) que possibilitou a adequação das especificações dos produtos ao fornecimento de qualidade e baixo custo, verificando-se a integração inter e intrainstitucional das equipes envolvidas neste processo de compra.

Ao implantar este procedimento de compras num órgão público federal – premiado no âmbito das práticas inovadoras da gestão pública brasileira pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – instaurou-se um processo menos burocrático e oneroso com vistas à melhoria de processo de trabalho, implementação e monitoramento de uma política pública, em busca de uma maior efetividade, eficiência e eficácia no atendimento aos cidadãos. Tal fato deu origem a um novo modelo gerencial de compras governamentais por meio de Registro de Preços – que nesta prática denominou-se “Registro de Preços Nacional” – trazendo inovação para as compras públicas governamentais, que neste trabalho será explorada como uma das categorias de análise juntamente com outras que serão detalhadamente analisadas no quadro teórico. As ações do procedimento de compras exploradas iniciaram-se com base na elaboração da especificação de materiais para atender as demandas dos alunos da educação pública básica brasileira nos diversos estados e municípios (em torno de cinquenta e três milhões de usuários), possibilitando a criação de um arranjo institucional entre entes públicos e privados, visando à padronização, adequação e à qualidade dos produtos adquiridos. Isto foi possível, e ainda o é, porque o

governo federal dispõe do conhecimento dos seus diversos órgãos e técnicos, para realizar um único processo de compras para todo o país, sem, necessariamente, precisar efetivar qualquer contrato, disponibilizando apenas o registro de preços, obtido por meio de pregão eletrônico. Trata-se de um processo de compras menos burocrático e menos oneroso e norteado pelos princípios constitucionais da legalidade eficiência e economicidade (Art. 37 da Constituição Federal de 1988). (BRASIL, 1988).

A Resolução CD/FNDE nº 027/2005 – que estabeleceu a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas secretarias do MEC – outorgou ao FNDE competência e a responsabilidade pelas grandes compras do MEC e de seus parceiros, contribuindo assim, para a implementação de importantes políticas públicas no âmbito da educação.

A primeira aplicação se deu na execução de programa relativo ao transporte escolar. Em parceria com o Centro Interdisciplinar de Estudos em Transportes da Universidade de Brasília (CEFTRU), levantaram-se as condições precárias do transporte nas áreas rurais e, a partir daí, constatou-se a necessidade de se utilizar instrumentos gerenciais mais efetivos, capazes de melhorar o transporte escolar e a gestão deste programa. Constatou-se que a maioria dos municípios brasileiros possuía poucos recursos humanos, técnicos e financeiros e que a simples transferência de recursos orçamentários não seria capaz de suprir essas deficiências, à medida que o grande problema residia, justamente, na questão da gestão dos recursos financeiros e sua aplicação num processo de compras.

A primeira medida foi estabelecer a compra centralizada, isso porque isentaria os municípios da realização de licitações, trazendo a racionalidade processual, já que seria realizado apenas um procedimento licitatório e, ainda, poderia se obter ganhos de escala dada a volumosa quantidade da aquisição. Em seguida, concentraram-se esforços, no sentido de se elaborar termos de

referência adequados às demandas e à aquisição e com exigências capazes de assegurar a qualidade dos produtos a serem comprados. Nesta etapa, constatou-se a necessidade de se estabelecer parcerias com outras instituições internas e externas ao governo federal que, por meio de seus técnicos e especialistas e face à necessidade de se qualificar os descritivos das especificações técnicas dos objetos a serem adquiridos, pudessem indicar as melhores especificações para o produto. E foi baseado nestes arranjos institucionais, conjugados com fatores como governabilidade, gestores públicos de carreira comprometidos com o papel institucional, missão e valores do FNDE/MEC é que se chegou a esta experiência exitosa que ora será retratada sob a perspectiva do âmbito da inovação da gestão pública e tratada como categoria teórica por se tratar um trabalho acadêmico. Diante do exposto, buscou-se responder as seguintes questões: por que e como o Sistema de Registro de Preços foi implantado? Quais foram as principais repercussões desta inovação em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público? Que desafios e resistências foram encontrados pelos gestores públicos no momento da implantação do referido sistema? E por fim, que questões de pesquisa podem ocupar a agenda de outros pesquisadores?

Pode-se afirmar que este trabalho é, também, a expressão dos resultados desta experiência a partir deste pesquisador participante da construção deste processo de onde se retirou sólida base de dados, por ter acompanhado as discussões sobre a formulação, implantação e avaliação do referido sistema de compras, desde seu início até sua consolidação. O método de estudo de caso foi escolhido em virtude da possibilidade de se conjugar a prática com a teoria, finalidade também da formação dos Mestrados Profissionais, onde ora é apresentado o presente estudo como trabalho de conclusão de curso. Este método possibilitou, ainda, a sistematização de caso inovador em termos de gestão pública brasileira e assumiu um caráter explanatório, pois o pesquisador

estava interessado em explicar a realidade com base em categorias conceituais existentes. Em outros termos, buscou-se, baseado em um quadro teórico, apreender, compreender e narrar um caso particular e suas especificidades e complexidades, qual seja, um processo de compra construído coletivamente por diferentes atores.

Conforme o objetivo de se tratar o processo de compras públicas adotado no FNDE, particularizando a modalidade de Registro de Preço e seus reflexos, estruturou-se o quadro teórico segundo as seguintes categorias de análise: A inovação em gestão de compras; a eficiência; a transparência; a *accountability* e o interesse público. Convém ressaltar que as quatro últimas categorias referenciadas foram anteriormente trabalhadas por Inamine, Erdemann e Marchi (2012) que sugerem em seus estudos sobre o sistema eletrônico de compras do Governo Federal Brasileiro a ampliação de categoria de análises para futuros trabalhos com outros sistemas de compras públicas – que ora o fazemos acrescentando a categoria inovação em gestão de compras.

O método escolhido para sistematizar, compreender, relatar e divulgar esta inovação em gestão de compras, implantado pelo FNDE, foi o estudo de caso, que assumiu um caráter explanatório, pois o pesquisador estava interessado em explicar a realidade segundo sua vivência profissional cotidiana e como pesquisador participante pode, nesta etapa de sua formação e aperfeiçoamento profissional, trabalhá-la por meio de categorias teórico-conceituais. Em outros termos, o pesquisador buscou, com base em um quadro teórico, apreender, compreender e narrar um caso particular e suas especificidades e complexidades, qual seja, um processo de compra construído coletivamente por diferentes atores, pela descrição detalhada de uma experiência inovadora que envolveu processos de reconfigurações, construção de interrelações organizacional e a ação coletiva marcada por uma liderança transformacional. A observação participante teve um papel de destaque na construção deste estudo de caso, por

meio da qual foi possível construir e registrar as atividades, eventos e reuniões em um diário de campo e reunir denso material acerca da realidade pesquisada, que se transformou em seu material de estudo nesta etapa de qualificação profissional e formação acadêmica. Deste modo, o pesquisador participou ativamente e contribuiu com ideias, desenvolveu ações e práticas na implantação do SRPN no FNDE, que se transformou em seu material de estudo nesta etapa de formação acadêmica que ora relata e sistematiza neste trabalho.

E, finalmente, apresentam-se os resultados do estudo de caso, evidenciando a inovação de gestão em compras públicas e as boas práticas de compras governamentais adotadas no âmbito da autarquia federal estudada e as considerações finais indicando limitações, avanços e possibilidades de novas abordagens da extensão dessas práticas que estão sendo disseminadas no âmbito do governo federal pelos gestores públicos que integraram esta experiência.

## **1.1 Objetivos**

O Registro de Preços, suas particularidades e inovações aplicadas no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

### **1.1.1 Objetivo geral**

Investigar o processo de implantação do Sistema de Registro de Preços (SRP), particularizando os seus reflexos em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público.

### 1.1.2 Objetivos específicos

- a) caracterizar o Sistema de Registro de Preços implantado pelo FNDE, evidenciando as motivações que estimularam a sua implantação e as inovações a ele incorporadas;
- b) apreender as repercussões da implantação do SRP em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público;
- c) mapear os desafios e resistências enfrentados pelos gestores públicos durante o processo de implantação do referido Sistema de Registro de Preços;
- d) apresentar algumas sugestões de melhoria administrativa da realidade estudada, bem como propor uma agenda de pesquisa que estimule o desenvolvimento de novas pesquisas sobre compras públicas.

### 1.2 Justificativa

Acredita-se que realização deste trabalho de conclusão possa contribuir para a compreensão do processo de inovação em gestão de compras públicas, pois se buscou preencher uma lacuna de pesquisa sobre Sistema de Registro de Preços. Desta forma, acredita-se que os conhecimentos reunidos pelo autor deste trabalho contribuam para o avanço do conhecimento e entendimento do processo de inovação incorporado ao referido sistema. O trabalho, também, contribui para a compreensão do processo de introdução de novas práticas de gestão de compras públicas. Neste sentido, a experiência exitosa retratada neste trabalho poderá servir de referência para outros órgãos públicos que tenham interesse em otimizar os seus processos de compras. Por fim, o trabalho, também, cumpriu

um papel pedagógico, à medida que a sua realização possibilitou ao pesquisador – e também ao seu leitor – o autodesenvolvimento de competências técnico-científicas, a exemplo, domínio de métodos de pesquisa e análise de dados, conhecimento acerca das bases de periódicos científicos, domínio da linguagem científica e dos aspectos normativos que regem a realização da pesquisa. Portanto, após a realização deste trabalho, pode-se afirmar que o seu autor se sentiu realizado e transformado em razão do processo de aprendizagem que vivenciou ao longo do curso de Mestrado Profissional em Administração Pública.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA SOBRE COMPRAS PÚBLICAS

O processo de compras consiste na aquisição de bens que, no setor público, exige uma série de procedimentos – tais como descrição do objeto requisitado, detalhamento de preços e forma de pagamento – que exige do gestor público o seu planejamento. O planejamento das compras públicas é requisito para se garantir a segurança sobre o objeto da compra ou serviço, pois é por meio dele que a administração pública faz o controle de suas necessidades de bens, objetos e serviços assim como lhe permite comprar com critérios – principalmente de qualidade e preço. Ao discutirem o processo de compra no setor público, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) formularam uma abordagem teórica cujos fundamentos servirão de referência para a compreensão do Sistema Nacional de Registro de Preço implantado pelo FNDE. Esta abordagem conceitual-empírica está ancorada em quatro categorias de análise: “eficiência, transparência, accountability e interesse público”. Estas categorias foram identificadas pelos autores como expressão da criação de valor para o cidadão, considerando o advento do sistema eletrônico de compras do Governo Federal brasileiro. Neste trabalho, além das referidas categorias serem utilizadas e reaproveitadas, acrescentou-se uma quinta categoria “inovação no setor público”. Desta forma, há os elementos conceituais para se analisar os desafios, entraves e êxitos da experiência em compras públicas governamentais do FNDE. Então, já nesta fase, iniciou-se a produção de análise de cada uma das categorias que foi relatada ou narrada de modo explanatório.

Inamine, Erdmann e Marchi (2012), guiados pelo interesse em analisar de forma profunda e geral o sistema de compras do governo federal, elaboraram um instrumento de diagnóstico que pudesse ser utilizado como parâmetro para o seu objetivo. Conforme elucidado pelos autores, já na introdução de seu artigo, o

sistema de compras do governo federal surgiu em 2001 e visava, basicamente, estabelecer maior eficiência e economia de recursos no processo de compras do Governo Federal. Alertam que a lógica de gestão de tal tecnologia é impregnada de valores próprios da iniciativa privada, o que deve ser tomado com cautela, uma vez que o setor público tem como diretrizes o bem-estar social e o interesse público e não o lucro e a maximização de riquezas.

Levando em conta a definição de administração pública de Amato (1958), que analisou como sendo o sistema de governo, ideias, atitudes, normas, processos, instituições e conduta humana, por meio do qual se exerce a autoridade política, a fim de atender aos interesses públicos, os autores ressaltam a contextualização histórica que Bresser Pereira (1997) realiza, elencando os temas que tangenciaram o debate sobre a gestão pública no Brasil nas últimas décadas, quais sejam; o ajuste fiscal e a reforma administrativa, temas estes que refletem a lógica de gestão gerencial característica das últimas décadas.

É importante dizer que a lógica de gestão gerencial da administração pública tem como características básicas: a. ser “orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados”; b. a pressuposição de que “os políticos e os funcionários públicos são merecedores de um grau real de confiança”; c. a organização estratégica de “descentralização das atividades, estímulo à criatividade e à inovação”; e do “controle dos órgãos por meio do contrato de gestão” (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 126). Concernente à identificação dos objetivos da administração pública, asseguram os autores que a lógica gerencial imprimiu no Brasil o paradigma da busca por eficiência e melhores resultados; entretanto, citando Moore (1995) e Bozeman (2007), reafirmam a importância do conceito de valor público como parâmetro para se elencar os objetivos que devem ser perseguidos pelos administradores públicos, que não se restringem à busca por eficiência e melhoria de resultados.

Com base em tais formulações teóricas acerca das características e objetivos da administração pública Inamine, Erdmann e Marchi (2012) partem para uma análise do sistema de compras públicas, tendo como categorias de análise os conceitos de eficiência, transparência, *accountability* e interesse público, que ora serão utilizados neste trabalho de pesquisa, acrescido do conceito de inovação com foco no setor público.

É bem verdade que os limites de cada conceito nem sempre são claros, de forma que em determinados contextos tais conceitos podem conter ou estar contido um no outro. Cientes desse fator, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) se propõem a esclarecê-los, tomando por base os trabalhos de Benjamin e Morton (1986), Wigand (1997), Ethiraj, Guler e Singh (2000), Fernandes (2002), Santos (2002), Speck (2004), Hood (2006), Meijer (2009), Heeks (1998), Oliveira (2001), Northrup e Thorson (2003), Thomas (2003), Thai (2001), Erridge (2004), Neyrinck (2007), e da Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD (2007). É por bem dizer que os conceitos serão todos relacionados à questão das compras no setor público.

A empreitada de exposição e clarificação das categorias de análise se inicia com o conceito de eficiência. Utilizando-se de Aragão (2007), os autores afirmam a multiplicidade de conotações que o conceito de eficiência recebe. Assim, se numa visão econômica o conceito está conexo às relações de mercado, em se tratando de questões organizacionais diz respeito muito mais ao uso adequado de recursos e ao desempenho das pessoas e da organização; ou ainda, no ambiente administrativo, o conceito em questão é colocado como componente técnico e econômico da eficácia.

Cabe dizer que a categoria de eficácia está intrinsecamente ligada ao emprego da tecnologia da informação. Assim, fazendo referência aos trabalhos de Malone, Yates e Benjamin (1987) e Ethiraj, Guler e Singh (2000), os articulistas demonstram os impactos da tecnologia da informação na eficiência do

mercado conforme as categorias de “comunicação, corretagem e integração”, uma vez que pela sua difusão diminuem-se os custos de comunicação, ampliam-se e fortalecem-se os horizontes de contato entre comprador e vendedor.

A próxima categoria analisada é a “transparência”. Tal categoria diz respeito à abertura dos procedimentos de gestão àqueles a qual a administração pública se dirige, ou seja, aos cidadãos como um todo e, principalmente, aos usuários e interessados diretamente na prestação de determinados serviços ou atos da administração pública. Assim, instauram-se instrumentos de observação do trabalho realizado pelo poder público, a fim de garantir seu funcionamento eficiente.

Sustentando seu posicionamento em Hood (2006) e Meijer (2009) demonstram que atualmente os procedimentos de transparência têm sido facilitados pela internet, importante meio de comunicação que permite o fluxo constante e instantâneo das mais diversas informações, o que garante, por exemplo, o controle dos procedimentos de compras, sua publicidade e integridade. Ressalta Inamine (2012, p. 127) que para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – ou, também conhecida como Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), “a corrupção desenvolve-se na falta de publicidade e, por isso, a transparência e a *accountability* têm sido reconhecidas como condições-chave para promover a integridade e prevenir a corrupção nas compras públicas”. Ainda sobre a categoria transparência, cabe acrescentar que “a transparência não se simplifica em colocar à disposição da sociedade as informações sobre as compras, característica da publicidade, mas colocá-las em forma compreensível para toda a sociedade” (SANTOS, 2002, p. 128).

O terceiro conceito trabalhado pelos autores no artigo que utilizamos neste trabalho como fundamento das categorias teóricas é denominado “*accountability*” que:

pode ser empregado para atribuir um senso geral e subjetivo de responsabilidade, a manutenção de valores e padrões profissionais mesmo na ausência de escrutínio externo, uma tempestividade no atendimento a clientes específicos ou ao público em geral, e um diálogo democrático e uma participação pública na governança. (THOMAS, 2003, p. 128).

Por sua vez, a categoria “interesse público” é um caro princípio da administração pública que determina que as compras públicas sejam “orientadas pelo bem-estar social, valor público, sustentabilidade, incentivo a pequenas e médias empresas, promoção de emprego, proteção de minorias e/ou inclusão social”, conforme define Meirelles (2003, p. 128). Assim fica evidente que as compras públicas estão direcionadas não apenas para objetivos econômicos, mas também para o interesse público.

E, ainda, acrescentam-se as análises de Inamine, Erdmann e Marchi (2012) a categoria “inovação no setor público” com base nos conceitos dos autores Mulgan (2007) e Rivera León, Roman e Simmonds (2012) que no Relatório do Grupo de Especialista sobre Inovação no Setor Público da União Europeia (2013) assim conceituam: Inovação no setor público como o processo de geração e implantação de novas ideias para criar valor para a sociedade (MULGAN, 2007, p. 11). A inovação no setor público pode ser compreendida também como novos processos ou aperfeiçoamentos de práticas internas à administração pública ou em processos e práticas de prestação de serviço aos cidadãos (foco externo à administração pública) (RIVERA LEÓN; ROMAN; SIMMONDS, 2012, p. 11).

Após os estabelecimentos das categorias de análise, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) fazem as relações entre estas categorias. Na correlação entre as categorias “eficiência e transparência”, no contexto do processo de compras do MPOG, percebe-se que estas estão interconexas de forma bastante forte, de modo que os efeitos de uma melhora se refletem no aprimoramento da outra,

assim, tem-se que: I. a melhoria na comunicação de dados do sistema eletrônico (eficiência) tem melhorado a disponibilidade e a visibilidade das informações licitatórias (transparência); II. a melhor divulgação dos atos administrativos (transparência) facilitou a conexão entre fornecedores e governo (eficiência); III. a maior visibilidade dos avisos de licitação (transparência) ocasionou um aumento da concorrência entre os fornecedores (eficiência). A análise dos autores sobre o entrecruzamento de “eficiência e *accountability*”, por sua vez, possuem uma relação ainda frágil, no sistema de compras em questão, “apesar de uma maior eficiência possibilitar um melhor controle” (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 131). A interação entre estas categorias de análise pode assim ser observada: I. o acesso completo e instantâneo à base de dados (eficiência) tem auxiliado no controle dos processos licitatórios (*accountability*); II. a maior capacidade de processamento de dados (eficiência) tem sido utilizada para realizar um controle automático de compras suspeitas de irregularidades (*accountability*); III. a maior capacidade de processamento de dados do sistema e o uso de *datamining* (eficiência) têm sido utilizados para realizar auditorias em toda a base de dados e não apenas em uma amostra (*accountability*). Nesse sentido, conforme estes dados “percebe-se que o sistema auxiliou em um estágio inicial de controle a partir de mecanismos básicos. No entanto, dado o potencial da tecnologia da informação disponível, soluções mais sofisticadas poderiam ser implantadas” (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 131). Entre as categorias “eficiência e interesse público” no sistema de compras do MPOG, tem-se: I. a diminuição nos custos de transação, decorrente da utilização da TI, aumentou a concorrência nas licitações (eficiência) de órgãos localizados em regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes dos grandes centros urbanos (interesse público); II. a melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema (eficiência) incentivou a participação de pequenas e médias empresas nas licitações (interesse público); e III. o banco de dados tem

sido utilizado para conhecer melhor as compras públicas e criar estratégias e diretrizes (eficiência) para promover questões de interesse público, como desenvolvimento de regiões mais pobres ou incentivo a pequenas empresas (interesse público). Diante disso, os autores inferem que “a melhora na comunicação e na acessibilidade do sistema ficou concentrada nas iniciativas para promover a participação de pequenas e médias empresas nas compras governamentais”, conforme na assertiva II, que obteve o melhor desempenho na análise da relação entre a eficiência e interesse público pelos entrevistados (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 131). Inamine, Erdmann e Marchi (2012) demonstram que mesma capacidade de conjugar os dois conceitos não foi alcançada de forma satisfatória nos dois outros casos, o que demonstra que o sistema de compras ainda pode ser aprimorado, por meio de procedimentos e outros instrumentos capazes de fazer com que o interesse público seja mais facilmente atrelado ao processo de compras do MPOG.

Ao analisar as imbricações entre “transparência e *accountability*”, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) afirmam que a primeira categoria é pré-requisito para se alcançar a segunda, o que levou ao estabelecimento de assertivas que tentassem estabelecer e medir a influência da transparência no *accountability*. As afirmativas elaboradas foram: I. a maior divulgação dos atos da administração (transparência) aumentou o controle sobre suspeitas de fraudes nas compras públicas (*accountability*); II. a informação no site Comprasnet é disponibilizada (transparência) de maneira que permite a identificação dos órgãos e servidores responsáveis pela despesa (*accountability*); e III. a informação sobre as compras é colocada de forma compreensível (transparência), permitindo comparar se determinada licitação está fora dos padrões (*accountability*). A partir destas informações, afirmam os autores que, após a implantação do sistema eletrônico do processo de compras do MPOG, ficou evidente a elevação do nível de *accountability*, havendo, ainda, fatores que

podem ser melhorados, principalmente, no que tange à disponibilização das informações no sistema, ponto com menor índice na avaliação.

Com relação às análises das categorias “transparência e interesse público”, dizem os autores que “uma das grandes vantagens do sistema eletrônico de compras reside na transparência que pode ser proporcionada aos integrantes do sistema” (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 131), o que influencia diretamente no alcance do interesse público, já que todos poderão ter acesso às informações – o que democratiza as licitações e permite que pequenas e médias empresas também participem dos pregões, dentre outros fatores. Assim, tem-se como resultado desse entrecruzamento de análises: I. Assim, “tem-se como resultado desse entrecruzamento de análises: I.” as pequenas e médias empresas (interesse público) conseguem ter conhecimento sobre as licitações em andamento e são avisadas automaticamente pelo sistema (transparência); II.” as informações disponibilizadas no sistema (transparência) são colocadas de forma inteligível para leigos no assunto (interesse público); III. Para os “usuários de regiões menos desenvolvidas e/ou mais distantes (interesse público) conseguem obter informações ou treinamento sobre a utilização do sistema (transparência) (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 132). Sobre as categorias “*accountability* e interesse público” aplicadas ao sistema eletrônico de compras do governo federal, obteve-se uma avaliação de menor impacto por parte dos entrevistados, a saber: I. sobre a inferência se “há um canal disponível no sistema que permite ao cidadão (interesse público) reportar aos órgãos responsáveis as compras suspeitas de irregularidades (*accountability*)” foi demonstrado que o sistema de compras do governo federal não está adequado quando se pensa em “*accountability* e interesse público”. Apesar disso, questionados se “a sociedade (interesse público) pode acompanhar o processo de compras do governo e verificar sua legalidade a posteriori, por meio dos registros em atas virtuais (*accountability*)” e “no informativo

Comprasnet, os gastos governamentais são disponibilizados para a sociedade (interesse público) de forma detalhada, por órgão, materiais adquiridos, serviços contratados e recursos gastos (*accountability*)” percebe-se uma melhoria na qualidade das informações disponibilizadas pelo Governo Federal. Após as análises dos entrecruzamentos das categorias por Inamine, Erdmann e Marchi (2012), os autores confirmam suas hipóteses e reafirmam que “a categoria eficiência é o aspecto mais desenvolvido no sistema eletrônico de compras do Governo Federal” e o “modo geral, o indicador que melhor representa a eficiência é a economia gerada com o uso do pregão eletrônico”. Em se tratando “da categoria transparência no sistema de compras, pode-se notar um grau adequado na publicidade dos atos administrativos. Tomando a modalidade pregão eletrônico, por exemplo, todas as fases, a partir do aviso da licitação são realizadas via sistema eletrônico e divulgadas no site Comprasnet. No entanto, essa transparência na fase licitatória não é acompanhada no resto do ciclo de compras”. “Em relação à categoria *accountability*, nota-se que os controles no sistema eletrônico se limitam à identificação dos responsáveis pela licitação”, deixando de lado outros mecanismos que propiciem que ela ocorra em outros pontos do processo de compras. (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 136). Ainda, dizem os autores que “em comparação com as outras três categorias, essa é a menos explorada no sistema de compras”, o que “é comprovado pela única iniciativa encontrada na legislação que visa utilizar o poder de compra do governo para promover o interesse público”.

Neste momento, destaca-se o alerta dos autores quanto à possibilidade de melhor utilização dos recursos da tecnologia da informação nos procedimentos de gestão pública, que, apesar de ter avançado nas últimas décadas, pode alcançar patamares mais satisfatórios. Ademais, indicam os autores que a metodologia utilizada na realização da pesquisa poderia ser novamente empregada visando acrescentar outras categorias teóricas para

análise e outros setores públicos, uma vez que “a compreensão da expressão ‘valor público’ pode permitir que a gestão alcance um novo paradigma, mais vinculado ao cidadão e à sociedade” (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012, p. 137).

E, por fim, neste trabalho, acrescentou-se a categoria “inovação em gestão pública”, entrecruzando com os conceitos de “eficiência, transparência, *accountability* e interesse público’, a partir das entrevistas com os servidores do FNDE para permitir a este trabalho analisar se a gestão alcançou um novo paradigma ou processo inovador mais vinculado ao cidadão e à sociedade. Para Baracchini (2002), a busca pela inovação em gestão emerge à medida que um gestor público, diante de um cenário de crise de estado e da necessidade de novo modo de governança, valoriza a adoção de novas práticas de administração pública. Prosseguindo sua reflexão, a autora afirma que a inovação em gestão pública diz respeito à adoção de novas práticas de melhoria de produtos e processos por meio da reformulação das capacidades instaladas e do uso da criatividade, responsabilidade, comprometimento das pessoas e da simplicidade. Trata-se da busca permanente de soluções criativas (tecnologias ou humanas) que sejam capazes de alterar a prática de gestão de modo significativo em termos de eficiência e eficácia administrativa. Para a autora, a “democratização do acesso à informação”, a “facilitação do acesso aos serviços públicos prestados” e a melhoria de processos, também, podem ser vistas como forma inovadora de gestão.

Ao indagar o que seria inovação, a autora expressa que a melhor resposta, diante da realidade da gestão pública em diferentes esferas de governo, seria compreender este processo como uma prática cuja ocorrência é cotidiana desde que haja condições favoráveis à sua emergência. Por fim, Baracchini (2002) destaca que os programas “inovadores”, promovidos em diferentes esferas de governo, podem ser entendidos como parte de um processo de

mudança que envolve não só as alterações decorrentes da adoção dos fundamentos gerencialista, mas também mudanças nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Assim, tomando como base o caso estudado, poder-se-á verificar o porquê e como o Sistema de Registro de Preços (SRP), implantado pelos gestores do FNDE, agregou um conjunto de práticas que podem ser consideradas inovadoras. Para tanto, no próximo tópico apresentam-se os procedimentos metodológicos que foram empregados neste trabalho de conclusão de curso.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: A CONSTRUÇÃO DO ESTUDO DE CASO**

Para se compreender, sistematizar e divulgar a inovação em gestão de compras públicas no processo de compras no FNDE foi escolhido o método de estudo de caso, que assumiu um caráter explanatório, pois o pesquisador estava interessado em explicar a realidade a partir de sua vivência profissional cotidiana e como pesquisador-participante pôde, nesta etapa de sua formação e aperfeiçoamento profissional, trabalhá-la por meio de categorias teórico-conceituais.

Neste tópico será apresentado o caminho metodológico percorrido ao longo da pesquisa realizada. Nesta descrição, abordar-se-ão a natureza, método de pesquisa empregado e as justificativas relativas à sua escolha, o processo de coleta de dados, os procedimentos de análises dos resultados, incluindo a evidenciação das categorias conceituais empregadas para a compreensão da realidade organizacional estudada. E, por fim, apresentam-se as limitações e restrições encontradas ao longo do desenvolvimento da pesquisa.

#### **3.1 Natureza e método de pesquisa**

Este trabalho de conclusão de Mestrado Profissional em Administração Pública enquadra-se na categoria de estudo de caso de natureza qualitativa que está, por sua vez, considerada neste trabalho como sendo uma atividade localizada no tempo e no espaço. Esta modalidade de pesquisa abriga um conjunto de práticas acadêmicas (materiais e interpretativas) que pretendem dar visibilidade à experiência, por meio de explicações sobre a realidade estudada, incluindo o modo pelo qual as pessoas a interpretam, vivenciam e a transformam (DENZIN; LINCOLN, 2007). Para estes autores, a pesquisa qualitativa envolve

uma abordagem naturalística e interpretativa da realidade, ou seja, sob este prisma, os pesquisadores procuram estudar os fenômenos e suas especificidades em seus cenários e contextos naturais.

Para viabilizar esta pesquisa de natureza qualitativa, optou-se pelo método de estudo de caso único (YIN, 2001; COLLIS; HUSSEY, 2006, GODOY, 2006). Os estudos de casos podem – dependendo da natureza do problema de pesquisa e dos fundamentos ontológicos e epistemológicos adotados pelo pesquisador – ter diferentes conotações (MERRIAN, 2009). Para Scapens (1990), os estudos de casos podem ser descritivos, ilustrativos, explanatórios, interpretativos e avaliativos.

No caso específico deste trabalho de conclusão, o estudo de caso assumiu um caráter explanatório, pois o pesquisador estava interessado em explicar a realidade a partir de categorias conceituais existentes. Em outros termos, buscou-se, baseado em um quadro teórico, apreender, compreender e narrar um caso particular e suas especificidades e complexidades, qual seja, um processo de compra construído coletivamente por diferentes atores. Este estudo apresenta, também, a descrição detalhada de uma experiência inovadora que envolveu processos de reconfigurações, construção de interrelações organizacional e a ação coletiva marcada por uma liderança transformacional.

A escolha do método de estudo de caso de natureza qualitativa foi motivado por diversas razões, a saber: a) o desejo deste pesquisador em explicar e sistematizar, à luz de um quadro teórico, sua experiência prática que envolveu sua participação ativa na reconfiguração do processo de compra até então praticado pelo FNDE; b) a necessidade de apreensão, elucidação e aprofundamento do entendimento do processo de compra ora analisado; c) sistematizar o conhecimento em torno da inovação na gestão provocada pela reconfiguração do processo de compra baseado em registros de preços; d) a busca de resposta do problema de pesquisa demarcado cuja natureza é

essencialmente qualitativa.; e) o fato deste método ser indicado quando se tem uma sistematização teórico-metodológica que permita a ampliação da compreensão e a divulgação de uma experiência exitosa e ilustrativa; e f) as contribuições acadêmicas e práticas oriundas da sistematização do conhecimento sobre a realidade estudada.

### **3.2 Escolha da unidade de análise e procedimentos de coleta de dados**

Inspirado em Godoy (2006), foi construída uma rota de pesquisa que envolveu explicações sobre a escolha do caso, a definição da unidade de análise e a descrição do processo de coleta de dados. Para tanto, procurou-se responder as seguintes questões: onde, quando, o quê e como a realidade estudada foi observada. Além disso, foi evidenciado quem foram os informantes da pesquisa.

A experiência estudada ou unidade de análise foi o processo de compra reconfigurado por gestores e equipe do FNDE, autarquia federal que tem por missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Além do desejo de ser referência na implementação de políticas públicas educacionais, esta organização pública fundamenta as suas ações em seis valores centrais: compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo. Para cumprir a referida missão, o FNDE estabeleceu um conjunto de ações e metas, entre as quais se destaca a coordenação do processo de compras públicas, que foi considerada a unidade de análise deste trabalho de conclusão de Mestrado Profissional. As particularidades desta organização e do processo de compra serão objeto de outras reflexões no tópico em que são abordados os resultados do estudo de caso único realizado. A escolha da referida unidade de análise se justificou em razão de seu propósito inovador e revelador

em termos de eficiência, economicidade, transparência, interesse público, *accountability*, inovação em gestão nos termos elucidados no tópico anterior. Além de ser reveladora, a experiência construída coletivamente no âmbito do FNDE representa um caso que, também, permite a verificação do potencial explicativo do quadro teórico estruturado neste trabalho. Para tanto, foi a aplicação de diversos procedimentos de coleta de dados, dentre eles: a análise documental, entrevistas e observação participante. Destaca-se que a aplicação destes procedimentos se deu em diferentes momentos da pesquisa.

No primeiro momento foi realizada uma análise de documento que envolveu a triagem, leitura e sistematização de informações obtidas com base no exame de processos licitatórios, registros de compras, atas de reuniões, plano estratégico do FNDE, relato produzido por equipe do FNDE para efeitos do Concurso Nacional de Inovação na Gestão Pública e Relatórios de Gestão.

Em um segundo momento, realizaram-se dez entrevistas em profundidade que, para tanto, fora elaborado um roteiro contendo questões abertas que, além de indagar por que e como o novo processo de compra foi implantado pelo FNDE, o referido instrumento de pesquisa continha questões que permitiram a compreensão da concepção dos entrevistados acerca de cada uma das categorias e análises demarcadas a partir do quadro teórico apresentado no tópico 2.0 deste trabalho. O roteiro, também, continha espaço para que os entrevistados se manifestassem livremente sobre o objeto de análise deste trabalho. Em síntese, as entrevistas foram empregadas com o intuito de se obter dados descritos a partir da vivência e linguagem próprias dos participantes, e ora informantes desta pesquisa, possibilitando elucidar e apreender *por que* e *como* a adoção pelo FNDE do processo de compra – denominada Sistema de Registro de Preços (SRP) – permitiu a assimilação de uma nova visão aos gestores e técnicos do governo federal envolvidos na implantação deste processo de compras. O roteiro de entrevista foi enviado aos entrevistados por e-mail, que tiveram um

prazo de uma semana para respondê-lo. A participação e experiência das pessoas com o objeto de análise foi adotado como critério de escolha dos informantes da pesquisa. Assim, foram escolhidas 7 pessoas, que, além de conhecer o processo de compras, participaram ativamente de sua reconfiguração e implantação no âmbito no novo SRP.

A observação participante teve um papel de destaque na construção deste estudo de caso. Por meio deste procedimento de pesquisa, foi possível construir uma sólida base de dados. A observação somente foi possível porque o pesquisador/autor deste trabalho é servidor público federal de carreira e participou ativamente do processo de implantação do SRPN. O pesquisador-participante acompanhou as discussões sobre a formulação, implantação e avaliação do referido sistema de compras desde seu início até sua consolidação. Esta condição lhe permitiu registrar as atividades, eventos e reuniões em um diário de campo e reunir denso material acerca da realidade pesquisada e que se transformou em seu material de estudo nesta etapa de formação acadêmica. Deste modo, o pesquisador participou ativamente e contribuiu com ideias, desenvolveu ações e práticas na implantação do SRPN no FNDE que ora relata e sistematiza neste trabalho.

O emprego conjugado das técnicas de análise documental, entrevistas e observação foi fundamental para obter uma visão ampliada do contexto em que a realidade estudada está inserida, bem como para a compreensão da interpretação das práticas e sentidos atribuídos ao objeto de investigação SRPN. O resultado deste processo de triangulação de coleta de informações resultou em base de dados que passou por processo de análise e que será detalhado no item que se segue.

A implantação do SRPN no âmbito do FNDE teve início em 2005, “com a Resolução CD/FNDE nº 027, que definiu a gestão compartilhada de compras entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e as diversas

secretarias do Ministério da Educação (MEC)” (ENAP, 2011, p. 53). O processo de implantação desta ação inovadora será apresentado de forma mais detalhada em tópico específico.

### **3.3 Processos de análise dos dados: Sistematização, análise e redação**

Toda e qualquer pesquisa requer explicações sobre os procedimentos de análise de dados. Estas explicações são essenciais para que a pesquisa obtenha reconhecimento acerca do seu rigor, validade e legitimidade quanto às suas contribuições. Para tanto, o pesquisador deve produzir explicações que evidenciem o caminho percorrido e trilhado ao longo do processo de análise de dados. Neste trabalho, empregou-se a *análise temática* como método interpretativo e analítico da base de dados construída para análise deste estudo de caso.

Desta forma, a análise temática foi empregada para identificar, sistematizar, analisar e interpretar padrões ou temas a partir da referida base de dados nos termos sugeridos por Braun e Clarke (2006), ou seja, nas seguintes etapas:

a) **familiarização (aprofundamento do conhecimento da base de dados):** o uso combinado de diferentes técnicas de coleta de dados, além de servir de referência para compreensão do problema de pesquisa em foco, permitiu que o autor realizasse uma maior familiarização com os dados. Apesar do conhecimento e da participação efetiva no processo de implantação do SRP foi necessária uma imersão, envolvendo a leitura e releitura dos dados. Neste momento foi iniciada a busca por padrões e temas, levando-se em consideração conteúdo da base de dados em sua totalidade. Este procedimento de familiarização, além de oferecer uma visão de conjunto dos dados, apontou temas relacionados ao problema e as categorias de análise presentes no quadro

teórico sistematizado para a análise do caso. Neste processo atuou-se de modo seletivo, disciplinado e rigoroso na direção da construção de base de conhecimento mais detalhada sobre o problema investigado, pois se tinha em mente que a familiarização seria a fase mais relevante para a construção de uma análise de dados qualificada. Ao longo deste processo, trechos de relatos de entrevistas, as anotações do diário de campo e análise documental foram marcadas eletronicamente de modo servir de referência ao processo de codificação e sistematização dos dados.

**b) Geração de códigos e sistematização dos dados:** esta fase tem uma estreita relação com a fase anterior, pois a partir da marcação eletrônica de trechos de relatos de entrevistas, anotações de diário de campo e de textos de referência para análise documental foi produzida uma visão de conjunto ou sistêmica acerca da base de dados e deu-se início à produção de códigos iniciais. Neste processo destinou-se um código específico para as expressões (trechos), levando-se em consideração o seu vínculo com o problema de pesquisa e as categorias teóricas presente no quadro teórico. Esta codificação permitiu a sistematização dos dados (armazenamento, organizações e categorização dos dados textuais e verbais). Neste momento, a codificação levou em consideração convergências e divergências acerca dos temas reconhecidos a partir dos dados e daquelas orientadas pelas categorias teóricas presentes no quadro teórico.

**c) Mapeamento, classificação e agrupamento dos temas:** esta fase envolveu a classificação, agrupamento de diferentes expressões (trechos) codificadas com base em sua coerência com as categorias teóricas originadas da fundamentação teórica. Esta atividade exigiu raciocínio, atenção e conhecimento dos dados codificados e das categorias conceituais constitutivas do quadro teórico. Este agrupamento deu origem a um mapa temático que abrigou temas e subtemas e permitiu o descarte daquele cujo teor não guardava coerência com as categorias teóricas e com o problema de pesquisa. Posteriormente, os temas

oriundos deste mapeamento passaram por rigorosa revisão de seu conteúdo e significado.

**d) Revisão dos temas:** nesta etapa, procurou-se realizar a revisão dos temas mapeados na fase anterior. Primeiro, observou-se a homogeneidade e heterogeneidade dos temas, levando-se em consideração coerências e consistências em relação ao problema de pesquisa, objetivos e categorias teóricas. Além disso, realizou-se o refinamento temático que envolveu tanto a releitura dos extratos (expressões) codificados como a revisão para verificar se os extratos davam origem a um padrão temático consistente e coerente. A coerência e consistência acima destacada, também, para o descarte de alguns temas que não foram objeto de análise. Nesta revisão, também, procurou-se apreciar a validade dos temas em relação ao conjunto dos dados, bem como verificar a consistência do mapeamento temático quanto à abordagem teórica e suas categorias de análise.

**e) Demarcação das categorias de análise:** após a revisão do mapeamento temático, iniciou-se a demarcação das categorias de análise a partir do agrupamento e denominação de temas que mantinham coerência conceitual entre si. Este processo exigiu uma espécie de redução metodológica que envolveu a compreensão da relação entre teoria apresentada e realidade representada pelo conjunto de categorias de análise “eficiência, transparência, *accountability* e interesse público” propostas por Inamine, Erdmann e Marchi (2012) e inovação em gestão pública (BARACCHINI, 2002). Esta demarcação, além de possibilitar a interpretação de cada uma das categorias teórico-empírica, permitiu a produção de uma análise explanatória acerca da experiência estudada. Neste processo, realizou-se a produção em separados textos que extrapolavam os limites parafraseados ou da descrição simples dos dados. Posteriormente, os textos deram origem a um conjunto integrado de explicações sobre o processo de compra implantado coletivamente no âmbito do FNDE. O cumprimento desta e

das demais etapas acima descritas permitiu a sistematização, redução e interpretação da base de dados nos termos recomendados por Yin (2001) e Godoy (2006).

**f) Análise integrativa e relato do caso estudado:** a análise integrativa foi realizada, levando-se em consideração alguns dos fundamentos analíticos discutidos por Godoy (2006). As análises foram sendo realizadas à medida que se realizavam a observação participante, a análise documental e os relatos de entrevista. Em outros termos, a análise foi conduzida, por meio da triangulação da percepção dos entrevistados com evidências encontradas em documentos<sup>1</sup> e em dados secundários<sup>2</sup>. Além disso, nesse procedimento analítico, recorreu-se às assertivas elaboradas a partir da teoria. Neste processo procurou-se responder às questões centrais que orientaram o desenvolvimento desta pesquisa, ou seja: por que e como foi implantado o Sistema Nacional de Registro de Preços? Quais foram as repercussões da implantação das inovações decorrentes do referido processo? A busca de respostas para estas questões exigiu uma postura reflexiva, criatividade e dedicação do pesquisador em termos de cumprir o protocolo metodológico acima descrito. Nesta tarefa, o respeito à circularidade da análise qualitativa e o abandono dos pressupostos da lógica positivista de pesquisa foram decisivos. Neste processo, procurou-se, em certa medida, produzir um relato explanatório do problema investigado, sem, contudo, preocupar-se com generalizações e replicação de resultados do estudo de caso. Contudo, tem-se a ciência de algumas limitações teórico-metodológicas.

---

<sup>1</sup> ENAP

<sup>2</sup> FNDE

### **3.4 Limitações da pesquisa**

A primeira limitação diz respeito à definição do problema. Quando foi definida a questão de pesquisa, outros recortes de pesquisa foram abandonados. Existem outras questões que não foram abordadas a exemplo da relação entre a implantação do SRPN e a cultura organizacional. Também não foi possível aprofundar na compreensão das parcerias público-privadas que foram constituídas para que o referido processo de compra tivesse êxito. Outra limitação diz respeito à abordagem teórica, pois sempre que se seleciona uma perspectiva, negligenciam-se outras que poderiam estimular o desenvolvimento de outro olhar. Por fim, destacam-se as limitações metodológicas. Ao escolher o estudo de caso como método, admitiram-se as suas limitações em termos de generalização. Contudo, tinha-se consciência, também, das vantagens de se aplicar o referido método que conjuga a prática com a teoria, finalidade esta da formação dos Mestrados Profissionais, que possibilitaram a sistematização de caso inovador em termos de gestão pública brasileira. No que tange ao papel deste pesquisador, convém ressaltar que este foi o primeiro trabalho acadêmico de sistematização de experiência a partir de seu cotidiano profissional.

#### **4 INOVAÇÃO EM GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: A EXPERIÊNCIA DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)**

Neste tópico, demonstrar-se-ão as mudanças institucionais ocorridas no âmbito do Ministério da Educação, que propiciaram ao FNDE, mudanças estruturais no processo de compras configurando-se em inovação de gestão do setor público, com base em arranjos institucionais que possibilitaram a implementação de um processo de compras públicas que, aliado à busca de eficiência da administração pública trazido, pelo Sistema de Registro de Preços (SRP), foi possível mudar a dinâmica de gestão de compras no âmbito de uma autarquia federal.

##### **4.1 Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: aspectos históricos e contextuais da sua trajetória institucional**

O FNDE é uma autarquia federal, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, cuja função é executar políticas educacionais no âmbito do Ministério da Educação (MEC) do Governo Federal do Brasil. Visando alcançar a melhoria e garantir uma educação de qualidade a todos – em especial a educação básica da rede pública, atendendo 26 estados, 5.565 municípios e o Distrito Federal – o FNDE tem o compromisso de prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos. Neste contexto, os repasses de dinheiro são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios) para prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos;

O FNDE passou por diversas transformações institucionais, iniciadas na metade da década de 90, tendo dois significativos momentos de mudanças e transformações institucionais. O início dessa transformação se deu por volta de 1997, momento em que houve a fusão entre os dois dos maiores órgãos executivos vinculados ao MEC, a fusão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), ambos com funções convergentes.

A FAE era responsável pela implementação e operacionalização, com gestão centralizada, dos principais Programas de Apoio à Educação Básica sob responsabilidade do MEC, tais como: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE); Programa Nacional da Saúde do Escolar (PNSE), dentre outros. Já o FNDE, com funções institucionais mais descentralizadas, era responsável pela arrecadação e redistribuição dos recursos provenientes do Salário Educação, além de repassar recursos federais para apoiar ações específicas dos estados e municípios, por meio de convênios firmados com esses entes no âmbito da Educação Básica.

A decisão política de fundir esses dois órgãos gerou a criação de uma “superestrutura” – que manteve o nome do FNDE e suprimiu o nome FAE – que ficou, a partir desta fusão, responsável pelas atividades de apoio executivo às ações do MEC voltadas para Educação Básica junto aos estados e municípios. Entretanto, esta nova superestrutura do “novo órgão” FNDE levou bastante tempo para absolver as transformações e desafios trazidos por esta fusão. Durante os anos subsequentes à fusão, o que se viu foi a tentativa do FNDE em se reorganizar dentro deste novo modelo, tentando encontrar o seu papel institucional no âmbito do MEC e dos sistemas educacionais de ensino.

Os recursos orçamentários e financeiros, que eram repassados, por meio de convênios aos estados e municípios, seguiam uma lógica de parcialidade e

não obedeciam a uma padronização no atendimento que deveria ser baseado na necessidade dos beneficiários. Além disso, era claro que a precária estrutura técnica/administrativa dos estados e municípios não permitia uma boa execução orçamentária dos recursos, além da total falta de padronização na ação institucional que estava sendo financiada. O caso que se toma como exemplo é o Programa de Transporte do Escolar<sup>3</sup>, um modelo perverso da lógica de financiamento. Ocorria é que o FNDE financiava a aquisição de veículos novos ou usados, independente do modelo, a critério e escolha do ente federativo. Nesse contexto, portanto, era normal receber uma prestação de contas de um município ou estado com a aquisição de um veículo usado, custando bem mais que um veículo novo, adquirido por outro município ou estado. Além do mais, tomando-se como exemplo o transporte coletivo escolar, diversos ônibus fabricados para trafegarem na zona urbana eram empregados e utilizados para transportes de estudantes nas estradas vicinais das zonas rurais do país, sem qualquer adaptação. E, ainda, ocorriam diversas licitações que se frustravam no meio do processo, levando a inexecução do convênio e a não finalização do processo de aquisição do objeto licitado, além dos recursos perdidos com este processo e o desvio do interesse e da verba pública por gestores e empresas participantes da licitação sem habilidades de competências para a execução desta atividade administrativa.

Após esse conturbado primeiro momento, após as fusões institucionais, no início do ano 2000, houve um projeto estratégico que delineou as ações futuras do novo FNDE e assim, fora instituído o “Projeto de Fortalecimento Institucional”, que tinha como objetivo definir os planejamentos e

---

<sup>3</sup> Vide: Registro de Preços Nacional (RPN) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - Diretoria de Administração (Dirad). In: Ações Premiadas no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2011. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=3777](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3777)>.

procedimentos estratégicos da instituição para os próximos anos. Assim, logo após as definições das diretrizes estabelecidas no referido Projeto, o MEC acompanhou o FNDE e fez uma importante reorganização institucional, definindo o papel estratégico de cada um dos seus principais órgãos subordinados e vinculados. Desta forma, o FNDE, órgão vinculado, assumiu o papel de executor dos Programas do MEC voltados para Educação Básica – assim como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) assumiu a função de organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais, com o objetivo de subsidiar ações do poder público (governos federal, estadual e municipal) na área da educação (MENEZES; SANTOS, 2002) e a CAPES cujo objetivo é subsidiar o MEC na formulação das políticas de pós-graduação, coordenando e estimulando a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência em grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda profissional dos setores públicos e privados (MENEZES; SANTOS, 2002). A formulação e a definição das políticas educacionais ficaram sob responsabilidade das Secretarias ligadas diretamente ao MEC.

A partir do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE (2004/2005), surgiu pela primeira vez a visão de futuro de tornar o FNDE um órgão de referência no Governo Federal em assuntos de Compras Públicas, dotando-o de capacidade técnica e organizacional capaz de oferecer efetivo técnico-administrativo capacitado e habilitado para as compras governamentais em parceria com os municípios e estados membros.

E, com a implantação deste projeto estratégico, o FNDE foi acumulando cada vez mais atribuições e se fortalecendo organizacionalmente no setor de compras públicas. Em 2005, por meio da Resolução do MEC nº 27, de julho de 2005, o FNDE passou a ser oficialmente o órgão do MEC responsável pelas grandes compras deste estratégico Setor Público. Dessa forma, surgiram os

primeiros traços do que viria a ser o conhecido Registro de Preço Nacional (RPN), pois o FNDE não somente era responsável pelas aquisições de bens e serviços da própria autarquia como também das diversas secretarias do MEC. Nesse momento, foi editado o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que regulamentou a utilização do Pregão na forma eletrônica, consolidando-se como a modalidade prioritária de compras e dando consistência aos procedimentos que o FNDE vinha implementando naquele período.

O principal motivo para criação do diagrama que levou ao SRPN foi a grande incapacidade dos estados e municípios em conseguir executar com eficiência os recursos repassados pelo FNDE. A busca por um modelo que garantisse transparência, eficiência, preço, prazo, controle da qualidade e fosse capaz de atender o conjunto dos mais de 5.500 municípios, além dos estados, foi o ponto de partida para o desenho de um diagrama capaz de organizar um fluxo de processos que permitisse alterar o *modo de se fazer* – procedimentos daquele momento para algo totalmente inovador e diferente.

Seguramente foram grandes os desafios e muitas as resistências, para se romper com a cultura institucional, que vai desde a alteração da legislação vigente a época até a criação de novos sistemas integrados de comunicação que pudesse ampliar e atingir amplo número de usuários entre os estados e municípios. Tal fato demandou tempo, planejamento e capacidade criativa para que se chegasse a uma nova realidade que, após dois anos do início da fase de planejamento, resultou em ações cujas consequências já poderiam ser percebidas e avaliadas em 2007 e que resultou na ação premiada no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal em 2011 pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

E foi assim que, por meio da inovação em gestão de compras públicas, o FNDE se tornou uma instituição governamental de referência em compras destinadas ao suprimento de materiais necessários à concretização do processo

educacional brasileiro. As especificidades desta inovação serão objeto de reflexões do tópico que se segue.

#### **4.2 Especificidades da inovação em gestão de compras públicas**

Conforme discutido na fundamentação teórica, o processo de compras no setor público exige uma série de procedimentos, visando sempre, planejamento, à qualidade. Nas aquisições de bens e serviços realizadas pela União poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão – conforme dispõe a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Por meio do pregão, a administração pública, observados os princípios norteadores de seus atos administrativos, seleciona o melhor fornecedor, o melhor produto e o melhor preço preservando a publicidade deste relevante ato de interesse público. Esta lei permitiu que o pregão pudesse, pela regulamentação específica, utilizar recursos da tecnologia da informação – ferramenta inovadora que certamente proporciona maior eficiência às compras públicas, ajudando a desburocratizar este processo. Assim, o Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o pregão eletrônico que consiste em meio de comunicação pela Internet destinado à aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, cujo objetivo é proporcionar maior transparência e agilidade às compras do governo, minimizando os custos da Administração Pública bem como os dos fornecedores. Este sistema traz vantagens tanto para as empresas interessadas em vender seus produtos e serviços – pois reduzirá seus custos não precisando ir até o local do pregão – quanto para a Administração pública – que ampliou o número de participantes neste processo, aumentando a concorrência.

Deste planejamento de compras, aliado à busca de eficiência da administração pública surge o Sistema de Registro de Preço (SRP) que, segundo a Controladoria Geral da União, é o conjunto de procedimentos para registro

formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras (Art. 1º, I, Lei 10.520/2002). Após os procedimentos do Sistema de Registro de Preços (SRP) serem efetuados, é assinada uma Ata de Registro de Preços (ARP) – documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (Art. 2º, II, Lei 10.520/2002).

O SRP é uma maneira de realizar aquisições de bens e contratações de serviços de forma parcelada, isso porque no SRP a Administração Pública não fica obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados. Este é um fato muito importante neste sistema de compras, pois como a entrega ou fornecimento do bem ou serviço registrado ocorre de forma parcelada, pode ocorrer a participação de pequenas e médias empresas, o que torna uma grande vantagem do SRP (BRASIL, 2014).

O gestor público, no ato da compra, deve descrever com detalhes o objeto da aquisição, bem como quantidades e unidades a serem adquiridas para que a aquisição seja feita de forma eficaz e, ainda, deve analisar seu impacto nos setores integrados. Para que a compra pública atinja seus fins é importante que o gestor público tenha competências e agir ético, considerando o montante de recursos públicos empregados numa aquisição.

Nesse sentido, a qualificação e competência do gestor público estabelecerão a diferenciação do comprador burocrático, reativo, e o comprador moderno que é o proativo (BATISTA; MALDONADO, 2008, p. 690). Nos dizeres destes autores, o comprador reativo é o que realiza a compra de uma forma mais simples, burocrática e o comprador proativo tenta negociar e troca conhecimentos da compra e para que o comprador público se torne proativo

algumas mudanças devem ser feitas no serviço público, visando à capacitação e qualificação dos gestores públicos (BATISTA; MALDONADO, 2008).

As principais vantagens da utilização do SRP são a evolução da atividade de planejamento organizacional, que motiva a cooperação entre as mais diversas áreas e a possibilidade de economia de escala. O crescimento da eficiência administrativa, também, é um ponto relevante, pois, assim, diminui o número de licitações e dos custos operacionais, durante o exercício financeiro, bem como a ausência da obrigatoriedade em adquirir os bens e serviços registrados, quer sejam em suas quantidades parciais ou totais. Ela, também, gera uma maior eficiência logística, com a diminuição de volume de estoques e, com isso, a baixa do custo de armazenagem. Há, também, a possibilidade de atendimento de demandas imprevisíveis.

No caso do FNDE, a implantação do Sistema Registro de Preços se deu diante da necessidade de implementação de uma padronização de um sistema de compras que proporcionasse maior eficiência e otimização de recursos. No âmbito de um projeto de Planejamento Estratégico para o FNDE, implantado entre os anos de 2004 e 2005, ficou definido como visão de futuro a atuação da Autarquia, dentro do contexto do Governo Federal, como vindo a ser o órgão responsável e de referência nacional em compras públicas na área de educação. O papel do FNDE, no apoio aos estados e municípios até a implantação do planejamento estratégico em 2004, vinha sendo executado de forma parcial e computando altos índices de inexecução dos valores que eram transferidos aos entes estaduais e municipais, pois a transferência de recursos para as compras educacionais não garantia os resultados esperados em razão da inexistência de capacidade administrativa para ato tão complexo como a realização de processos de compras.

Foi a partir do Projeto de Fortalecimento Institucional (2004/2005) que se estabeleceu que o FNDE deveria utilizar sua capacidade técnica e

organizacional para auxiliar os entes federativos no processo de compras. A ideia central era de que o FNDE deveria atuar como protagonista na assistência técnica aos demais entes, fazendo o papel central de conduzir as compras, por meio de um sistema de registro de preço, que seria disponibilizado para adesão pelos estados e municípios interessados nos produtos adquiridos pelo órgão central. Dessa forma, surgiram os primeiros traços do que viria a ser o conhecido como Registro de Preço Nacional (RPN) (BRASIL, 2005).

Visando otimizar e dar maior eficiência ao processo de compras deste órgão público, alguns procedimentos foram adotados, tais como: a. a padronização das especificações dos produtos – esta ação possibilitou que o FNDE, mesmo sendo apenas um Órgão Gerenciador, adquirisse produtos padronizados para rede educacional de todo o País. Esta foi uma das resistências e, também, desafios do FNDE, pois a principal dificuldade foi a determinação da demanda, bem como a definição do produto ideal para atendimento das necessidades de cada estado ou município participante, observadas as diferenças e necessidades regionais nos padrões propostos; b. o controle de qualidade – visando à qualidade dos produtos a serem adquiridos, segundo as demandas estabelecidas, foram estabelecidas parcerias entre o FNDE com institutos de verificação de qualidade, em especial, com o INMETRO, permitindo garantir controle sobre especificações estabelecidas nos editais; c. transparência – os sistemas utilizados para gerenciar as adesões e aquisições foram informatizados, possibilitando maior controle de todos os processos, desde a concessão de recursos até a aquisição final do produto. Isto significa dizer que os recursos liberados pela União aos estados e municípios somente poderiam ser utilizados para aquisição do objeto licitado e cujo ente aderiu ao registro de preço. Assim, a busca por um modelo de compras que garantisse transparência, eficiência, preço, prazo e controle da qualidade foi o ponto de partida para a implementação de um processo capaz de organizar um fluxo de ações capazes de alterar as

práticas que, naquele momento, consistiam em uma prática inovadora e diferente. Como qualquer inovação que se intenta implementar, não foram poucos os entraves e resistências por parte dos diversos setores e atores envolvidos. No âmbito do setor público, os entraves iniciais foram as dificuldades de alteração da legislação vigente que viabilizasse a criação de novos sistemas integrados de compras. No âmbito das entidades federativas – estados e municípios – houve resistência, pois, estes entes deixariam de realizar suas licitações locais, o que impedia o desvio de finalidade do ato de compras e os desvios dos recursos públicos. E a resistência do próprio mercado fornecedor em se ajustar a essa nova realidade em que o Governo, no uso de seu poder de compra, impõe suas necessidades ao fornecedor e às indústrias que precisam se adaptar para garantir a manutenção do atendimento deste importante e estratégico setor de compras, cujo montante financeiro atinge cifras significativas. Estes dados foram possíveis, a partir da análise das entrevistas sobre os aspectos das razões que levaram o FNDE a implantar o RPN e a tentativa de se identificar entraves organizacionais, baseado na percepção dos atores envolvidos neste processo. As repercussões e entraves encontrados na implantação do referido sistema serão detalhadas nas análises e reflexões que se seguem.

#### **4.2.1 Repercussões da inovação em gestão de compras públicas incorporado ao SRP**

As razões anteriormente apontadas e discutidas ao longo deste trabalho já seriam suficientes para justificar a implantação do SRP. Contudo, o caráter inovador do processo de novas práticas de compra implantado pela equipe do FNDE contribuiu, de modo significativo, para o aumento da eficiência, ampliação da transparência, promoção da *accountability* e do interesse público –

categorias que serão analisadas a seguir a fim de se apreender as repercussões da implantação do SRP.

#### **4.2.1.1 Ganhos de eficiência e economia de escala**

A busca pela eficiência na administração pública tem estimulado a inovação de processos. Contudo, a avaliação e resultados da inovação em gestão podem assumir diferentes interpretações, em virtude de sua intangibilidade e complexidade. A análise temática realizada, para fins deste trabalho, demonstra que a inovação de gestão incorporada ao Sistema de Registro de Preços implantado no âmbito do FNDE, além de ser interpretada de diversas formas, produziu diversos impactos que evidenciam que este processo agregou valor público em termos de eficiência. Destaca-se que o referido sistema de compras incorpora diversas práticas que permitem o fornecimento de materiais, equipamentos ou serviços ao poder público por parte de fornecedores que cumprem – e são obrigados a praticar – as condições estabelecidas em contratos, incluindo os valores registrados nas atas no pregão feito pelo órgão competente por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. Ressalta-se que os gestores públicos não são obrigados a contratar quaisquer dos itens registrados, por meio de processo licitatório, sendo esta uma das peculiaridades do SRP. Na visão de um dos gestores que liderou o processo de inovação em foco, destaca-se que a eficiência do SRP reside no fato deste sistema promover a centralização radical do processo de compra, permitindo ganhos relativos à sua padronização tais como celeridade e agilidade nas compras públicas, incluindo a redução dos prazos, como revela o relato de entrevista.

“Reduzir de forma radical o número de processos de compras, transformando-os em apenas um processo centralizado (por produto), que garantisse padronização, transparência e agilidade nas aquisições públicas, garantiu a eficiência desse modelo inovador nas compras públicas. Os prazos, anteriormente exagerados (mais de onze meses) passaram a ser de até apenas dias para adesão e assinatura dos contratos. (E2)

A centralização do processo de compra contrariou, em certa medida, a lógica de descentralização amplamente difundida e defendida pelos formuladores e praticantes do movimento de reforma do Estado cuja orientação dominante era a busca da eficiência possibilitada pela transposição ou aplicação de tecnologias gerenciais no setor público, a exemplo a adoção de técnicas de reestruturação de processos. A despeito da orientação radical e centralizadora do SRP, este sistema, além de agregar valor ao processo de compra, contribui para obtenção de economia de escala na forma de ganhos de eficiência em termos financeiros e econômicos.

Os principais e mais estimulantes aspectos de vantagens econômicas e financeiras foram o significativo ganho de escala proporcionado pelo processo e a imensa racionalidade na execução das compras que eram realizados aos milhares pelos estados e municípios e se transformaram em algumas conduzidas pelo FNDE. O site do FNDE está divulgando que, na execução de 3 a 4 anos, o modelo contabilizou economia da ordem de mais de R\$3,5 bilhões. (E2)

A economia de escala gerada pela compra centralizada de produtos possibilita que um número maior de beneficiários seja atendido. Somente a economia potencial, com a aplicação do SRP, gira em torno de 20%. (E5)

Em todos os aspectos [o SRP] é um processo inovador, mas talvez, o que mais se destaca seja o fato de haver em apenas um processo licitatório a economia de recursos financeiros e humanos e a participação de centenas de fornecedores que

ofertam produtos de qualidade, possibilitando melhores condições de compras para o setor público da educação no Brasil. E isto se traduz em inovação de gestão de processo e inovação para o setor público (E 3).

As inovações incorporadas ao SRP cumpriram um de seus principais objetivos, pois além de permitirem a antecipação de informações relativas à qualidade e quantidade a serem adquiridas por estados e/ou municípios, estimulou o desenvolvimento de uma cultura de planejamento de compras compartilhado. Este fato potencializou, significativamente, a redução de custos administrativos decorrentes da instrução unificada de processos de licitação. Portanto, este sistema, além de potencializar a eficiência traduzida na forma de maior economia face ao aumento da escala de compra, permitiu a redução de custos administrativos.

O SRP trouxe grandes economias orçamentárias e financeiras para a União, uma vez que os custos foram todos otimizados favorecendo a eficiência nas compras governamentais. Registre-se que tais números não foram levantados com base em simples estimativas, mas em dados concretos, reais, com base em todos os estudos de mercado quanto aos preços praticados (E6)

O custo administrativo para realização de um único processo de compra para atendimento de toda a necessidade do país é infinitamente menor que o dispêndio para realização de processos difusos, em cada estado ou município. Além disso, por meio do SRP houve um aumento significativo na execução dos recursos transferidos pelo FNDE. (E1)

A eficiência, decorrente da implantação do SRP no âmbito do FNDE, também, estreita relação com o uso adequado de recursos e cumprimento de metas delineadas no interior do plano de ação estratégica do referido órgão. Ressalta-se que, além de reduzir os custos administrativos e licitatórios, a inovação em gestão inerente ao SRP gerou externalidades que contribuíram para

o atendimento do princípio da economicidade por meio da redução do número de licitações e dos custos operacionais de prefeituras municipais e do próprio FNDE. Além disso, o referido sistema permitiu a otimização de processos de contratação de bens e serviços por demanda ou no momento em que recursos financeiros estejam disponíveis para a efetivação das compras públicas.

A Lei 8.666/1993 já previa a possibilidade de se licitar por registro de preços. Essa possibilidade estava contida na Lei de Licitações e começou a ser aplicada de fato com a regulamentação do registro de preços por meio do Decreto nº 3.931/2001. A inovação diz respeito à forma de contratação. Tradicionalmente, o registro de preços é realizado para atender às necessidades do próprio órgão que terá a possibilidade de realizar aquisições parceladas. O FNDE inovou quando fez o registro de preço nacional (RPN) para atender a uma necessidade dos estados e municípios. Por exemplo, já foram registrados mais de 30.000 ônibus escolares, mas o FNDE não possui nenhum em seu patrimônio, já que todos foram contratados pelos estados e municípios, embora com recursos advindos do FNDE (E4).

O FNDE detectou que muitas vezes os recursos repassados para os estados e municípios demoravam meses, senão anos para serem executados. Muitas vezes, o motivo estava relacionado à dificuldade de se realizar os processos licitatórios necessários que duravam meses, senão anos. No SRP, com a automatização da autorização para adesão à ata, esse processo não dura mais de dez dias. Ou seja, em aproximadamente dez dias após o recebimento do recurso o ente federado já poderia assinar o contrato com o fornecedor detentor da ata de registro de preços (E4).

Acrescenta-se que os entrevistados, também, apontaram que o SRP gerou maior eficiência de compra e logística, fato que contribuiu para a redução de volume de estoques e de custo de armazenagem. Este ganho é visto pelos entrevistados como decorrência da compra, de acordo com as necessidades dos municípios e dos diferentes programas educacionais mantidos pelo FNDE.

#### **4.2.1.2 A ampliação da transparência e a relevância da tecnologia da informação**

O emprego intensivo de tecnologias de informação e comunicação (TIC) também foi determinante para a obtenção de ganhos de eficiência e transparência (INAMINE; ERDMANN; MARCHI, 2012). A aplicação desta modalidade tecnológica, como recurso mediador do SRP, imprimiu maior celeridade nos processos de licitação necessários ao cumprimento dos requisitos de registro de preços, incluindo aquelas relacionadas à obtenção, armazenamento e distribuição de informações relativas ao referido processo. A referida tecnologia, também, facilita o processo de adesão às atas de registro de preços por parte de Prefeituras, Secretarias de Educação e Entidade Filantrópicas e Escolas da Educação Básica Pública e possibilita a preservação do sigilo e integridade de informações, dificultando fraudes no sistema, além de valorizar o controle e a transparência. Para os entrevistados, a transparência pode ser vista como outra forma de agregação de valor proporcionada pelo SRP, ou seja:

O processo do SRP é totalmente transparente, se inicia com a Audiência Pública, momento em que o FNDE apresenta ao mercado e aos estados e municípios uma espécie de minuta da especificação a ser contratada. Durante esse momento, são discutidos os termos do edital de forma que seja privilegiada a qualidade dos produtos e a participação da maior quantidade de fornecedores possível. O processo licitatório é realizado na plataforma Comprasnet, de forma eletrônica, o que também garante transparência à disputa. Depois de homologado o vencedor do certame, as atas ficam disponíveis no Sistema de Gestão de Atas de Registro de Preços (SIGARP) que também possui um módulo de consulta pública disponível a qualquer cidadão. (E4)

Desde a de licitação centralizada (muitas vezes única para cada produto) até o registro de preço a transparência ocorre. Este processo é acessível a todo cidadão e a todos os seguimentos da sociedade e envolvidos no processo, com facilidades de auditoria no processo, informações consolidadas, etc. (E7)

O novo modelo inovou em quase todos os aspectos, mas principalmente com relação à transparência da ação das compras públicas. Este foi um aspecto fundamental para garantia da consolidação e continuidade do processo. Por meio dos sistemas informatizados era possível qualquer cidadão acompanhar qualquer processo de compras e sua execução do começo ao fim (E2)

Na visão dos entrevistados, as modificações provadas pela implantação do SRP também induziram à ampliação da transparência, pois os gestores do FNDE priorizaram a realização de audiências públicas em que as regras eram não somente divulgadas, mas discutidas e, sobretudo disponibilizadas a toda a sociedade. A qualquer momento, os cidadãos, fornecedores, órgãos de controle, gestores e servidores públicos podem acessar informações referentes aos registros de preços. Para tanto, foram implantados sistemas informatizados que facilitam o acesso de qualquer cidadão brasileiro às informações sobre os resultados das licitações, atas de registro de preços, especificações, etc. Julga-se relevante destacar que a licitação por meio do pregão eletrônico ou qualquer outra modalidade é condição *sine qua non* ou necessária ao processo de registro de preços. Por força da legislação vigente, não poderá haver registro de preços sem processo licitatório cuja realização exige transparência e *accountability*.

#### **4.2.1.3 *Accountability* como sinônimo de controle e prestação de contas**

Ao analisar as interrelações existentes entre “transparência e *accountability*”, Inamine, Erdmann e Marchi (2012) afirmam que a primeira

categoria é pré-requisito para se alcançar a segunda. Esta constatação também ocorre nas narrativas dos entrevistados, evidenciando que *accountability* seria sinônimo de controle e prestação de contas. Estas compreensões, por parte dos entrevistados, diferem-se, em parte, daquelas discutidas no referencial teórico deste artigo. Para os referidos autores, este fundamento diz respeito ao senso geral e subjetivo de responsabilidade por parte de gestores, a manutenção de valores e padrões profissionais, a presença de auditoria e controles externos, ao atendimento a clientes específicos ou ao público em geral e ao diálogo democrático e a participação pública na governança (THOMAS, 2003, p. 128). No caso em foco, a *accountability* ocorre, na percepção dos entrevistados, como atitude responsável de gerenciamento que depende, prioritariamente, da própria administração pública em abrir seus atos de decisão, gestão e gastos aos diferentes agentes (fornecedores, gestores municipais e estaduais, servidores públicos e aos auditores dos órgãos de controle) que participam do processo de compras.

O modelo SRP traz em si a vantagem de que os gestores estaduais e municipais passaram a contar com a facilidade de justificar suas contas, na medida em que uma grande parte (e uma parte sensível) do processo de compras é absolutamente controlada durante sua execução, ou seja, toda a fase de especificação, licitação, etc., já se encontram disponibilizadas, de forma transparente e participativa, facilitando sobremaneira a justa prestação de suas contas. O gestor “central” por sua vez, também, por ter um processo transparente e participativo e considerando todas as fases do processo como a qualidade dos bens e produtos, acaba por garantir a eficácia do processo como um todo, ou seja, também presta as justas contas de suas ações de uma forma adequada e correta (E6)

As análises acerca das narrativas sobre o SRP evidenciam também a existência de uma dupla interrelação entre transparência e *accountability*. Se por um lado a transparência sustenta a *accountability*, por outro lado esta reforça os

efeitos daquela. Além disso, esta interrelação é concebida por Inamine et al. (2012, p. 127) e pelos entrevistados como mecanismos de promoção da integridade do processo licitatório (incluindo o registro de preços) e de prevenção e combate à corrupção.

A transparência já citada traz ainda mais possibilidades de responsabilização nesse processo. O Tribunal de Contas da União, em suas apresentações, tem citado a importância desse processo para a efetividade das políticas públicas realizadas pelo FNDE. No SRP o processo licitatório é centralizado, mas a execução dos contratos é compartilhada. Com isso, o número de possíveis fraudes e desvio de recursos diminui consideravelmente. (E4)

Portanto, na visão dos entrevistados, o SRP promove a *accountability* à medida que facilita a prestação de contas por parte de diferentes órgãos participantes que efetuam compras por meio do referido sistema.

Um dos grandes avanços desse novo modelo de execução dos recursos públicos por meio de compras realizadas no SNPN foi o aspecto das Prestações de Contas. Anteriormente a esse modelo cada município e cada repasse de recurso recebido teria que enviar uma prestação de contas detalhada da sua execução, gerando uma sobrecarga de processos e um passivo de análises desse conjunto de processos nunca atingível. No novo modelo, essa obrigação permaneceu, mas ficou extremamente mais simples e segura, além de muito mais rápida. A cada repasse efetuado para o ente sabia-se, de antemão, para qual produto aquele recurso seria destinado, qual o valor e a especificação do produto e assim que houvesse a adesão ao RPN, a prestação de contas estava praticamente realizada, garantindo transparência e segurança na execução dos recursos. (E2)

Em síntese, a análise temática evidenciou que noção de *accountability*, presente na concepção dos entrevistados, é limitada. Esta prática é concebida como sinônimo de controle, prevenção e combate à corrupção e de prestação de

contas. Este aspecto pode ser explicado em parte pela ausência de uma cultura política por parte da população (incluindo, neste contexto, os gestores públicos) que valorize a *accountability* como mecanismo de exercício da participação e da democracia. Contudo, “somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes de seus direitos haverá condição para a *accountability*. Não haverá tal condição enquanto o povo se definir como tutelado e o Estado como tutor” Campos (1990, p.35). Estas reflexões revelam, também, as preocupações dos entrevistados para com o interesse público relacionado ao SRP, que será objeto das análises presentes no próximo item.

#### **4.2.1.4 O agenciamento do interesse público**

A análise temática em torno da categoria interesse público exigiu o resgate desta noção estar associada às compras públicas. Esta noção implica em reconhecer que os gestores públicos, no momento da realização de processos licitatórios, devem considerar que este processo deve ser orientado pelos princípios de “bem-estar social, agregação de valor público, sustentabilidade, incentivo a pequenas e médias empresas, promoção de emprego, proteção de minorias e/ou inclusão social”, Meirelles (2003, p. 128). Assim, fica evidente que as compras públicas estão direcionadas não apenas para objetivos econômicos, mas também para o interesse público.

Todos os produtos objetos de compra pelo SRP estão inseridos ou atendem as necessidades de programas e projetos educacionais, sendo que tal modelo resulta, como já dito anteriormente, em transparência, economia de recursos públicos, além da observância aos princípios legais. Hoje este processo de aquisição tem sido recomendado pelos órgãos de controle como sendo o mais adequado para garantir o real interesse público. (E3)

Neste relato, o interesse público assume um caráter pluralista que, além de revelar os efeitos do SRP em termos de sua utilidade administrativa, sinaliza para a supremacia do interesse público, evidenciando que os seus preceitos são legitimados pelos órgãos de controle e atendem a diferentes interesses vinculados aos programas e projetos financiados de FNDE. Observa-se, também, que, para os entrevistados, o referido sistema de registro de preço em sua dimensão utilitarista valoriza a eficiência e a economicidade, leva o gestor público a atuar de forma transparente e fazer escolhas de propostas mais vantajosas para o Estado, gerando economia de recursos.

Na medida em que todos os bens e produtos objeto de aquisição por SRP atendem as demandas relacionadas aos programas e projetos educacionais em que o interesse público prevalece. A adoção deste sistema gerou transparência, economia de recursos públicos, preservou o respeito aos princípios legais. Por isso, compreendo que está perfeitamente preservado o interesse público da ação. Além disso, o SRP foi, ao longo de sua consolidação, balizado e referendado pela sociedade como um todo, na medida em que, sobretudo os órgãos de controle, zelaram pela legalidade dos gastos, buscaram o entendimento desse procedimento inovador e acabaram, por fim, por convalidá-lo. (E7)

Contudo, a análise temática aponta também que os entrevistados percebem como legítimas as inovações incorporadas ao Sistema de Registro de Preços. Esta legitimidade pressupõe que as práticas incorporadas ao Sistema de Registro de Preços são desejáveis, próprias ou apropriadas em termos de atendimento das normas legais e do interesse público. Além disso, observou-se que a legitimidade do SRP, na visão dos entrevistados, extrapola as fronteiras do FNDE. Ela gerou uma espécie de capital cultural que o tornou reconhecido pela sociedade, órgãos de controle, fornecedores, compradores municipais e estaduais e outros agentes públicos. Na percepção dos entrevistados, esta espécie de

legitimidade pragmática e moral tem contribuído para uma avaliação positiva da qualidade e utilidade pública do referido sistema que foi também retratada da seguinte forma:

O modelo atende ao interesse público, pois ele aumentou a competição dos pregões eletrônicos que precedem o registro de preços, melhorou a eficiência da execução físico-financeira na implementação de políticas públicas educacionais e contribuiu para o melhor atendimento dos usuários do sistema educacional. (E5)

O SRP preserva e prioriza o interesse público, porque sempre que o governo usa seu poder de compras para impor ao mercado suas necessidades, sempre prima pela qualidade e pelo menor preço. Além disso, o objetivo final do SRP é contribuir para a execução da política educacional de forma eficiente e eficaz. (E4)

As contribuições das inovações inerentes ao SRP instituído pelo FNDE podem, em parte, referenciar-se às considerações de Inamine, Erdmann e Marchi (2012). Para estes autores, os processos de compras públicas não orientados pelo princípio da economicidade ou por suposições e crenças utilitaristas são considerados eventos raros. Ao instituir o SRP, o FNDE exerceu e continua exercendo o seu poder de negociação e compra, levando-se em consideração o interesse público analisado neste trabalho. Contudo, não se observou, por meio da análise temática, considerações ou reflexões por parte dos entrevistados, sobre o atendimento do princípio da sustentabilidade e de proteção e inclusão social. Em síntese, observou-se uma forte presença de uma racionalidade orientada para fins (eficiência, economicidade, interesses públicos de caráter utilitarista), incluindo o atendimento ao interesse público. Este aspecto, em certa medida, sinaliza que esta dimensão não tem sido priorizada no momento de se operacionalizar o referido Sistema de Registro de Preços ou estes aspectos podem ter sido somente silenciados ou esquecidos no momento das entrevistas.

A despeito destas repercussões positivas, a implantação do referido Sistema de Registro de Preços exigiu muita negociação, alterações na legislação e comprometimento das pessoas envolvidas neste processo.

Obviamente, todo este processo de inovação e mudança encontrou alguns entraves ou resistências que precisam ser superadas pelas pessoas, órgão e instituições. A implantação do SRP não escapou desta premissa, conforme se depreenderá nas discussões que se seguem.

## **5 DOS DESAFIOS E ENTRAVES ENFRENTADOS NA IMPLANTAÇÃO DO SRP**

A inovação do processo de compras realizado pelo FNDE exigiu várias ações, tais como: a reestruturação de processos e adoção de novos procedimentos de padronização das especificações dos produtos; a introdução de mecanismos de controle de qualidade e implantação de sistemas integrado de gestão de compras e registro de preços; a construção de nova cultura de compra coletiva por parte de diferentes agentes públicos (municípios, estados, entre outros órgãos públicos); estabelecimento de parcerias com universidade visando à realização de pesquisas avaliativas sobre as inovações propostas e a negociação de alterações de entraves jurídicos. Contudo, a implantação destas inovações enfrentou uma série de dificuldades cuja superação que exigiu esforços e negociações constantes por parte de gestores e técnicos do FNDE.

Entre os desafios encontrados estão o enfrentamento do conservadorismo técnico e burocrático dos órgãos de auditoria, especialmente dos tribunais de contas de alguns estados da federação – que procuravam preservar a lógica inerente ao processo de compra descentralizada que, muitas vezes, segundo entrevistados, não atendia ao princípio da economicidade e não geravam ganhos de escala.

Posso mencionar dois desafios entre os mais relevantes que enfrentamos para a implantação do SRP. O primeiro foi combater o conservadorismo dos tribunais de contas de alguns estados que, acostumados com processo viciados de compras centralizadas, onde se registrava um pequeno volume sem ganho na escala e se vendia um grande volume com o mesmo custo. O segundo foi fazer os gestores públicos beneficiários dos programas do FNDE acreditarem que o sistema iria beneficiar a todos e que ele se tratava de uma ação de estado, sendo que sua implantação seria irreversível em termos de compras públicas. (E3)

Além disso, muitos gestores municipais e estaduais resistiram às tais inovações por acreditarem que a centralização do processo de compra preconizado pelo SRP reduzia a mobilidade política e autonomia de compras locais e ampliava o controle sobre a execução orçamentário-financeira. Esta postura política exigiu a realização de várias rodadas de negociação e a construção de argumentos que culminaram na redução das resistências políticas em relação à implantação do referido sistema centralizado de compra.

Esse processo se iniciou em 2007 e como qualquer inovação encontrou resistências por parte de diversos atores envolvidos. Existia resistência por parte dos municípios que deixariam de realizar suas licitações locais. Em alguns casos, a licitação realizada pelo FNDE impedia os acordos e conchavos que causavam desvios dos recursos públicos. (E4)

Naquele momento, tinha-se em mente que a inovação proposta exigiria alterações na legislação vigente e uma mudança significativa na forma pela qual os entes federativos concebiam e realizavam o processo de compra. Acrescenta-se que, para alterar a legislação vigente, muitos agenciamentos, negociações e debates foram realizados em diferentes poderes da república até que se chegasse a um consenso e publicação de portarias formalizando as alterações. Este processo foi retratado da seguinte forma:

O FNDE teve diversos entraves para a implantação dos processos. O primeiro deles decerto foi a legislação que não previa com clareza essa possibilidade de pregão em que o FNDE fazia a operação, mas não adquiria nenhum item, ou seja, somente os “aderentes” ao pregão é que poderiam adquirir os bens. Para vencer esses obstáculos foram muitas e muitas discussões no âmbito legal, envolvendo outros ministérios, órgão de controle e outros. Outro obstáculo foi justamente os órgãos de controle, que pela legislação ser imprecisa, resistiu até certo ponto a inovação. (E6)

A busca por um modelo que garantisse transparência, eficiência, preço, prazo e controle da qualidade foi o ponto de partida para o desenho de um diagrama capaz de organizar um fluxo de processos que pudesse alterar o modo de se fazer daquele momento para algo totalmente inovador e diferente. Alterar a dinâmica do Pacto Federativo para uma nova realidade – integrada e sistêmica foi, seguramente, o maior desafio de todos. Não foram poucos os entraves, nem tampouco pequenos, desde a alteração da legislação vigente a época até a criação de novos sistemas integrados que chegasse a um número universal de usuários entre os municípios, levou tempo e capacidade criativa para que se tivesse um início de realidade depois de dois anos da fase de planejamento (E2)

Este relato evidencia que, talvez, o maior dos desafios enfrentados durante a implantação do SRP foi o rompimento com a lógica de compra local e a institucionalização de uma lógica de compra e ação compartilhada. Essa ruptura exigiu a modificação de alguns dos traços da cultura institucional, especialmente no que tange à construção de uma visão de mundo associada à noção do atendimento dos interesses coletivos relacionados aos diversos programas e projetos educacionais financiados pelo FNDE. A implantação, também, exigiu a criação de novos módulos ou software que foram acoplados ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG. Esta ação foi necessária para que SRP pudesse alcançar o maior número possível de usuários por meio da integração eletrônica entre os estados e municípios.

Outro desafio enfrentado, durante o processo de implantação do SRP, foi o enfretamento das resistências do próprio mercado de bens e serviços, especialmente de fornecedores que tomavam a centralização do processo de compra como ameaça a sua capacidade de competição em processos licitatórios. Evidentemente, a implantação reduziu o poder de barganha e a capacidade de muitos fornecedores que não estavam preparados para atuar segundo as prerrogativas do novo Sistema de Registro de Preços.

Existia, ainda, uma resistência do próprio mercado fornecedor em se ajustar a essa nova realidade em que o Governo com seu poder de compra impõe suas necessidades e a indústria precisa se adaptar para garantir a manutenção de suas linhas de produção. (E4)

As empresas fornecedoras também tiveram resistências iniciais, pois a metodologia que iria ser aplicada as tirava da zona de conforto e as trazia um pouco para a responsabilidade social. Outro entrave, possivelmente menor, foi a falta de capacidade inicial das Unidades executoras (escolas e prefeituras) de operar o sistema da forma como era proposta, o que necessitou de extensas capacitações e divulgação das regras dos procedimentos. (E6)

A superação destes desafios e resistências demandou tempo, planejamento e capacidade criativa para que se chegasse a uma nova realidade que, após dois anos do início da fase de planejamento, resultou em ações cujas consequências já poderiam ser percebidas e avaliadas em 2007 e que resultou na ação premiada no 16º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal em 2011 pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

A implantação do SRP possibilitou que o FNDE, mesmo sendo apenas um órgão gerenciador, adquirisse produtos padronizados para rede educacional de todo o País.

Outros entraves e desafios do FNDE, que podem ser inferidos como as principais dificuldades foram: a. determinação da demanda, bem como a definição do produto ideal para atendimento das necessidades dos entes federativos, observadas as diferenças e necessidade regionais nos padrões propostos; b. o controle de qualidade: visando à qualidade dos produtos a serem adquiridos, segundo as demandas estabelecidas, foram estabelecidas parcerias entre o FNDE com institutos de verificação de qualidade, em especial, com o INMETRO, permitindo garantir controle sobre especificações estabelecidas nos editais; c. transparência: os sistemas utilizados para gerenciar as adesões e

aquisições foram informatizados, possibilitando maior controle de todos os processos, desde a concessão de recursos até a aquisição final do produto. Isto significa dizer que os recursos liberados pela União aos estados e municípios somente poderiam ser utilizados para aquisição do objeto licitado e cujo ente aderiu ao registro de preço. Assim, a busca por um modelo de compras que garantisse transparência, eficiência, preço, prazo e controle da qualidade foi o ponto de partida para a implementação de um processo capaz de organizar um fluxo de ações capazes de alterar certas práticas – práticas que naquele momento consistiam em transformadoras de uma realidade e, portanto, diferentes e inovadoras. Como qualquer inovação que se intenta implementar, não foram poucos os entraves e resistências por parte dos diversos setores e atores envolvidos. No âmbito do setor público, os entraves iniciais foram as dificuldades de alteração da legislação vigente que viabilizasse a criação de novos sistemas integrados de compras. No âmbito das entidades federativas – estados e municípios – houve resistência, pois, estes entes deixariam de realizar suas licitações locais, o que impedia o desvio de finalidade do ato de compras e os desvios dos recursos públicos. E a resistência do próprio mercado fornecedor em se ajustar a essa nova realidade em que o Governo, no uso de seu poder de compra, impõe suas necessidades aos fornecedores e às indústrias que precisam se adaptar para garantir a manutenção do atendimento deste importante e estratégico setor de compras, cujo montante financeiro atinge cifras significativas. Estes dados foram possíveis, conforme a análise das entrevistas sobre os aspectos das razões que levaram o FNDE a implantar o SRP e a tentativa de se identificar entraves organizacionais baseados na percepção dos atores envolvidos neste processo.

Como se pode depreender, considerando as perspectivas dos sujeitos participantes, é evidente a inovação da gestão pública com base na implementação do SRP, apesar das dificuldades institucionais e políticas

identificadas. Alguns outros aspectos emergiram na entrevista, como, por exemplo, o aspecto relevante das lideranças existentes no FNDE, que configuraram como articuladores e facilitadores deste processo de inovação, além do momento político de busca de eficiência no setor público, aspectos estes referentes à governança, temática não abordada nesta pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado se configura como um dos maiores compradores e consumidores no mercado de bens e serviços em razão ao significativo volume de dinheiro público empregado nas contratações e compras que envolvem tais operações e negociações. Neste sentido, ser fornecedor ou vendedor de produtos e serviços ao Governo Federal torna-se um comércio atrativo, mas também vulnerável ao desvio de finalidade e recursos públicos por parte de seus participantes do processo de compras públicas.

Este trabalho buscou demonstrar como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio da adoção do processo de compras públicas baseado na implantação do Sistema de Registro de Preços (SRP) e na prática do Registro de Preços Nacional (RPN), inovou o processo de gestão de compras públicas com reflexos significativos em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público. A partir do RPN foi possível ao FNDE, órgão gestor responsável pelas compras no âmbito do MEC, centralizar as demandas de estados e municípios por produtos, bens e serviços que garantissem a aquisição de bens materiais para o bom funcionamento e gestão da educação pública, tendo por certo a garantia de sua qualidade e justos preços. Após a centralização das compras em processos licitatórios únicos, com registros nacionais de preço no âmbito da união – com poder de compra e negociação – os esforços foram centrados na tentativa de se elaborar termos de referências para obtenção de produtos de qualidade que somente foram possíveis com base em parcerias com universidade e órgãos técnicos que pudessem indicar as melhores especificações para os produtos e bens a serem adquiridos. Todavia, este processo não se deu sem entraves e resistências por parte da cultura institucional que norteia os órgãos, instituições, fornecedores e gestores públicos envolvidos no processo de compras públicas.

As contribuições acadêmicas deste trabalho podem ser aferidas baseadas na importante sistematização científica da experiência de um gestor público sobre compras públicas governamentais no âmbito do estratégico Ministério da Educação. Esta sistematização trouxe elucidação nos conceitos de compras públicas, bem como de seu processo, legislações e inovações de gestão em seu processo a partir de tema tão relevante para a administração pública e direito administrativo que é o Sistema de Registro de Preço. As inovações no âmbito da legislação e a prática de Registro de Preço Nacional em processo de compras públicas também foram abordadas neste trabalho. Destaca-se, ainda, a apresentação de elementos metodológicos que didaticamente ensinaram este pesquisador, bem como seu leitor, sobre a aplicação do método e categorias teóricas na interpretação de atos e fatos ocorridos no processo de compras públicas. Abriu espaço para o registro acadêmico de uma prática que, não fosse a possibilidade de formação proporcionada pelo Mestrado Profissional em Administração Pública, certamente não teria sido compartilhada com tal rigor metodológico e teórico.

Assim, sistematizar esta experiência exitosa somente foi possível face aos materiais coletados pelo pesquisador participante, servidor público federal de carreira, que acompanhou as discussões sobre a formulação, implantação e avaliação do referido sistema de compras no FNDE desde seu início até sua consolidação, o que lhe proporcionou uma sólida base de dados. Dados estes que possibilitaram compreender como o SRP foi implantado, as principais repercussões desta inovação em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público e mapear os desafios e entraves deste processo.

A forma como as compras públicas vinham sendo efetivadas, no âmbito da educação brasileira, por meio de repasses de verbas federais, para apoiar ações específicas dos estados e municípios, por meio de convênios firmados com

esses entes no âmbito da Educação Básica, demonstravam as dificuldades de estados e município em realizarem processos licitatórios em razão da ausência, meios e recursos técnicos e humanos adequados e capacitados para tal atividade, o que ocasionava má administração dos recursos e, muitas vezes, demora ou inexecução da aplicação adequada da verba pública destinada às compras educacionais.

A partir da centralização das compras pela licitação na modalidade de pregão, possível pela implantação do Sistema de Registro de Preço (SRP) e da inovação do Registro de Preços Nacional (RPN) pelo FNDE, incorporada a este Sistema, permitindo adesão às atas de registro de preços por estados e municípios interessados na compra de bens e produtos licitados por este órgão, num padrão de elevada qualidade a preços justos, pôde-se observar as repercussões cujos resultados demonstraram que: em termos de *eficiência* este processo inovador de gestão de compras públicas permitiu ganhos relativos à sua padronização tais como celeridade e agilidade nas compras públicas, incluindo a redução dos prazos – que chegavam a atingir onze meses e passaram a ser de até dois dias entre a adesão e assinatura do contrato. Além do mais, houve contribuições e ganhos na qualidade e na quantidade dos bens e produtos adquiridos – refletindo em redução de volume de estoques e de custo de armazenagem – fatos estes que estimularam o planejamento de compras neste sistema compartilhado. Estes fatores refletiram em redução de recursos econômicos e financeiros, refletindo, também, na redução de custos administrativos.

Em termos de *transparência*, percebeu-se que este fator, juntamente com a eficiência, estão interrelacionados com o emprego de tecnologias de informação e comunicação (TIC). O uso da tecnologia como instrumento mediador e facilitador do SRP possibilitou maior celeridade neste processo de compras, facilitando o pregão, o processo de adesão às atas de registro de preços

por parte de entidades e órgãos interessados nos bens e produtos registrados, possibilitando a preservação do sigilo e integridade de informações, dificultando fraudes no sistema, desvios de finalidade e verbas públicas, armazenamento e disponibilidade de dados e informações que poderiam ser acessados a qualquer momento pelos participantes ou interessados. Assim, transparência e eficiência foram potencializadas pelo uso da tecnologia de informação neste processo de compras públicas.

Os resultados análises destas categorias mostraram que elas encontram-se interrelacionadas, assim como a tecnologia de informação potencializou a eficiência e a transparência no processo de gestão de compras, por sua vez a transparência é pré-requisito para se atingir a *accountability*. O sentido de *accountability*, que se depreende da análise das narrativas dos entrevistados, permitiu evidenciar que, para eles, seria sinônimo de controle e prestação de contas, prevenção e combate à corrupção. Esta concepção traduz-se numa concepção limitada e restrita por parte dos entrevistados à luz da compreensão de Thomas (2003), que enuncia *accountability* como um sentimento subjetivo de responsabilidade, por parte de gestores na manutenção de valores e padrões profissionais no atendimento a clientes específicos ou ao público em geral, pautado em diálogo democrático e na participação pública na governança – conceito este presente no marco teórico utilizado Inamine, Erdmann e Marchi (2012). Compreendida como atitude responsável de gerenciamento que depende, prioritariamente, da própria administração pública em abrir seus atos de decisão, gestão e gastos aos diferentes agentes que participam do processo de compras os entrevistados demonstraram entender que existe de uma dupla interrelação entre transparência e *accountability*, pois, nesse sentido, a transparência sustenta a *accountability* e esta reforça, por sua vez, os efeitos da transparência que tem como alvo o interesse público. *Interesse público*, por sua vez, implica imputar aos gestores públicos certos princípios norteadores de suas ações na realização

de processos licitatórios, que visam prioritariamente ao bem estar e valoração social, sustentabilidade e promoção da igualdade entre os licitantes, valores estes que permitem afirmar que as compras públicas estão direcionadas não apenas para objetivos econômicos, mas também para o interesse público. Nesse sentido, o interesse público é atingido no momento em que o FNDE consegue atender e articular os diferentes interesses vinculados ao processo de compras com eficiência, transparência e obsta os desvios de finalidade e corrupção, sendo estas ações legitimadas pelos seus órgãos de controle. Cabe salientar que, na percepção dos entrevistados, estas ações ganham uma legitimidade pragmática e moral que tem contribuído para uma avaliação positiva da qualidade e utilidade pública do Sistema de Registro de Preço. Apesar de questões como sustentabilidade e meio ambiente e igualdade, proteção e inclusão social – principalmente no que tange à participação de pequenas empresas no processo licitatório e questões de promoção empregos – não se observou, por meio da análise temática, considerações ou reflexões por parte dos entrevistados, sobre o atendimento do princípio da sustentabilidade e de proteção e inclusão social. Em contrapartida, observou-se a presença de uma racionalidade orientada para a eficiência, a economicidade e o interesse público de caráter utilitarista.

Outro ponto que mereceu atenção foram os desafios e entraves enfrentados pelos agentes públicos do FNDE na implantação deste processo inovador de gestão em compras públicas. Dentre os desafios podem ser citados: o conservadorismo técnico e burocrático dos órgãos de auditoria; a resistência por parte de gestores municipais e estaduais que alegaram cerceamento da autonomia das entidades da federação, intervenção nas políticas de compras locais e exacerbação no controle sobre a execução orçamentário-financeira na área de educação; a resistência das indústrias e fornecedores em se adaptarem às exigências e padrões de qualidade dos produtos delineados nos termos de referência pelos órgãos técnicos de verificação de padrão de qualidade. Convém

ressaltar que indústrias e fornecedores que antes dominavam e centralizavam o processo de compra se viram ameaçados pela ampla concorrência, visibilidade e acesso que este processo licitatório proporcionava, o que faria com que a centralidade do poder de negociação passasse a ser delimitada e imposta pelas demandas do setor público e não mais pelo jogo comercial destas empresas. Tal fato dificultaria o domínio de mercado e das negociações com a administração pública destas empresas no processo licitatório, prática comum antes da implantação deste sistema. E os entraves jurídicos, que exigiam alterações na legislação vigente para viabilizar esta nova dinâmica de compras, processo moroso considerando o domínio e interesses econômicos das empresas envolvidos nesta mudança de paradigma das negociações. .

Em suma, numa visão objetiva e genérica, a cultura política, jurídica e institucional que, usualmente, norteia a administração pública brasileira tendo o interesse público como um último fim de suas práticas é que foram os entraves desta prática que buscou, exatamente, a inversão desta lógica e, por conseguinte, as transformações das culturas das instituições políticas brasileiras.

Quanto às limitações deste trabalho acredita-se serem muitas, mas também há de se considerar que uma opção temática e teórico-metodológica acaba por naturalmente excluir e abandonar as demais. Desta maneira, o autor tem consciência de que o tema compras pública governamentais pode ser entendido e abordado a partir de diversos paradigmas e explorado conforme o enfoque e experiência de seu pesquisador. Todavia, esta pesquisa não almeja atingir o caráter totalizante e absoluto de sua abordagem, até porque tal fato é impossível para a ciência que trabalha com foco específico em objeto de análise e reconhece a provisoriedade dos argumentos. Com relação ao método de estudo de caso – escolhido para apresentar a prática deste pesquisador na área acadêmica – apresenta suas limitações em termos de generalização, mas mesmo assim fora escolhido, em virtude de suas vantagens de se permitir conjugar a

prática deste gestor público com a teoria, finalidade da formação dos Mestrados Profissionais. A limitação com relação ao marco teórico adotado se dá a partir do momento em que se seleciona uma perspectiva, negligenciam-se outras que poderiam estimular o desenvolvimento de outro olhar. Contudo, espera-se que os propósitos desta pesquisa tenham sido satisfatoriamente realizados, seus objetivos atingidos e suas questões respondidas satisfatoriamente aos olhos do leitor.

A intenção desta pesquisa foi analisar o Sistema de Registro de Preços (SRP), particularizando os seus reflexos em termos de eficiência, transparência, *accountability* e atendimento do interesse público não podendo as falas dos sujeitos entrevistados aqui contidas serem transpostas ou interpretadas à luz de outra situação ou realidade.

Existem, ainda, outras questões que não foram abordadas nesta pesquisa e que ora se sugere como temas de futuras pesquisas e análises acadêmicas visando ampliar a discussão sobre compras públicas considerando sua relevância para a Administração Pública. Assim, deste trabalho emergiram alguns temas possíveis de serem analisados por futuros trabalhos acadêmicos, quais sejam: a relação entre a implantação do SRP e a cultura organizacional; as parcerias público-privadas – que foram constituídas para que o referido processo de compra tivesse êxito; e em que medidas o exercício das lideranças existentes no FNDE contribuíram para o êxito da implantação do processo de compras públicas – questões de governança.

Atualmente, o gestor público – autor e pesquisador deste trabalho – e parte da Equipe do FNDE que participou deste processo de inovação de gestão em compras públicas encontram-se em uma empresa estatal dependente implantando esta exitosa prática de compras na área hospitalar e de saúde e espera, em breve, poder relatar novos êxitos em processo de compras neste importante e estratégico setor público brasileiro.

## REFERÊNCIAS

AMATO, P. M. **Introdução à administração pública**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958.

ARAGÃO, C.V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 105-134, set./dez. 1997.

BARACCHINI, S. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, abr./jun. 2002.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro**, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-122008000400003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-122008000400003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 12 jul. 2015.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. SECRETARIA FEDERAL DE CONTROLE INTERNO. **Sistema de registro de preços**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf>>. Acesso em: 3 jul. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE (2004/2005). Resolução CD/FNDE nº 027/2005**. Estabelece a gestão compartilhada de compras entre o FNDE e as diversas Secretarias do MEC. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4192-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-27,-de-5-de-julho-de-2005>>. Acesso em: 10 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão em sua forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 15 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto nº. 3.931/2001, de 19 de setembro de 2001**, regulamentava o Sistema de Registro de Preços previsto no ar. 16 da Lei 8.666/93, foi revogado pelo Decreto nº. 7.892 de 23 de janeiro de 2013, que passou a regulamentar o referido sistema. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em: 16 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 11 maio 2015.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei nº 5537/1968**. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Posteriormente, por força do Decreto-Lei nº 872/69, a referida Lei foi alterada, passando o Instituto a denominar-se Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)" com personalidade autárquica vinculada ao Ministério da Educação e Cultura, hoje, Ministério da Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 11 maio 2015.

BENJAMIN, R.; MORTON, M.S.S. **Information technology, integration and organizational change**. Michigan: MIT Centerfor Information Systems Research, 1986.

- BOZEMAN, B. **Public value and public interest**: counterbalancing economic individualism. Georgetown: Georgetown University, 2007. 224 p.
- BRAUN, V.; CLARKE, V. Using thematic analysis in psychology. **Qualitative Research in Psychology**, v. 3, n. 2, p. 77-101, 2006.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 5-25, 1997.
- CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **Collecting and interpreting qualitative materials**. 2007.
- ERRIDGE, A. UK Public procurement policy and the delivery of public value. In: THAI, K.V. et al. **Challenges in public procurement**: an international perspective. Philadelphia: Academics, 2004. p. 335-352.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Registro de preços nacional**. Ações premiadas no 16º concurso inovação na gestão pública federal. Brasília, 2011, p. 53.
- ETHIRAJ, S.; GULER, I.; SINGH, H. **The impact of internet and electronic technologies on firms and its implications for competitive advantage**. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2000. (Working Paper).
- FERNANDES, A. Secretaria para assuntos fiscais. **BNDES**: informe-se, n. 35, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 25 maio 2015.
- GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B.; GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R. **Pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HEEKS, R. **Information systems for public sector management** – information systems and public sector accountability, Manchester, July 1998. (Working Paper Series).

HOOD, C. Transparency in historical perspective. In: HOOD, C.; HEALD, D. **Transparency: the key to better governance?** Oxford: Oxford University, 2006. p. 3-23. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

INAMINE, R.; ERDMANN, R. H.; MARCHI, J. J. Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 124-139, jan./mar. 2012.

MALONE, T. W.; YATES, J.; BENJAMIN, R. Electronic markets and electronic hierarchies. **Communications of the ACM**, v. 6, p. 485-497, 1987.

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. dos. INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira**. São Paulo: Midiamix Editora/EducaBrasil. 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=373>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

MEIJER, A. Understanding modern transparency. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 2, p. 255-269, June 2009.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 128.

MERRIAN, S. B. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. Jossey-Bass, 2009. 320 p.

MOORE, M. H. **Creating public value: strategic management in government**. Boston: Harvard University, 1995.

MULGAN, G. Social Innovation: what it is, why it matters, how it can be accelerated Skoll Centre or Social Entrepreneurship Saïd Business School University of Oxford – march 2007.

NEYRINCK, M. **Public procurement as an instrument to promote non-economic values**. 2007. Thesis (Degree of Master) – European Interdisciplinary Studies, College of Europe, Natolin, Warsaw, Poland, 2007.

NORTHRUP, T. A.; THORSON, S. J. The web of governance and democratic accountability. In: HAWAII INTERNATIONAL CONFERENCE ON SYSTEM SCIENCES, 36., 2003, Big Island. **Proceedings...** Hawaii: IEEE Computer Society, 2003.

OLIVEIRA, A. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. In: PRÊMIO SERZEDELLO CORRÊA 2001. **Monografias vencedoras** – perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Integrity in public procurement: good practice from A to Z.** France: OECD, 2007.

RIVERA LEÓN, L. L.; ROMAN, P.; SIMMONDS. **Trends and challenges in public sector innovation in Europe.**, Brussels: Enterprise, 2012. (Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013). Disponível em: <[https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi\\_eg.pdf](https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2015.

SANTOS, R. J. L. Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer. In: CONCURSO DE ENSAYOS Y MONOGRAFIAS DEL CLAD SOBRE REFORMA DE LESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA “GOBIERNO ELECTRÓNICO”, 16., 2002, Caracas. **Anais...** Caracas: CLAD, 2002.

SCAPENS, R. W. Researching management accounting practice: the role of case study methods. **Bristh Accounting Review**, v. 22, p. 259-281, 1990.

SPECK, B. W. **Caminhos da transparência.** 2004. Disponível em: <<http://bvc.cgu.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2008.

THAI, K.V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

THOMAS, P.G. Accountability. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Ed.). **Handbook of public administration.** London: Sage, 2003. p. 549-556.

WIGAND, R. T. Electronic commerce: definition, theory, and context. **The Information Society: an international journal**, v. 13, n. 1, p. 1-16, 1997.

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