



**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E  
DESENVOLVIMENTO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS:**

**UM ESTUDO DE CASO COMPARANDO MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS  
ADOTADOS NO BRASIL, NO CHILE E NOS ESTADOS UNIDOS.**

**ANDRÉ LUÍS SOARES DA PAIXÃO**

Brasília - DF

2021

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS:**  
**UM ESTUDO DE CASO COMPARANDO MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS**  
**ADOTADOS NO BRASIL, NO CHILE E NOS ESTADOS UNIDOS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: André Luís Soares da Paixão  
Orientador: Mauro Santos Silva

Brasília - DF  
2021

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca  
Graciliano Ramos da Enap

---

- P149c Paixão, André Luís Soares da  
Compras públicas compartilhadas: um estudo de caso comparando  
modelos de compras públicas eletrônicas adotados no Brasil, no Chile e nos  
Estados Unidos / por André Luís Soares da Paixão. -- Brasília, 2021.  
135 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em  
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração  
Pública, 2021.
- Orientador: Prof. Dr. Mauro Santos Silva.
1. Compras Governamentais. 2. Licitação. 3. Sistema de Registro de  
Preços. 4. Administração Pública Federal. 5. Gestão Organizacional. I. Silva,  
Mauro Santos. II. Título.

CDD 341.3527

---

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

André Luís Soares da Paixão

**COMPRAS PÚBLICAS COMPARTILHADAS:**  
**UM ESTUDO DE CASO COMPARANDO MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS ELETRÔNICAS**  
**ADOTADOS NO BRASIL, NO CHILE E NOS ESTADOS UNIDOS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 16 de abril de 2021.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Cristiano Rocha Heckert – Ministério da Economia

---

Prof. Dr. Ciro Campos Christo Fernandes – ENAP

---

Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim – Senado Federal

BRASÍLIA – 2021

## DEDICATÓRIA

*Dedico esta obra a meus filhos, João Gabriel e Bernardo, por serem uma fonte eterna de alegria e me incentivarem constantemente a evoluir e a ser uma pessoa melhor.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, em especial a minha esposa, meus pais e minha irmã, por acreditarem em mim sempre! O amor que vocês têm por mim é o que me estimula a lutar e vencer todos os dias!

Agradeço ao meu orientador por todo o engajamento com esta monografia, por estar sempre disposto a esclarecer dúvidas e ajudar-me a finalizar mais esta etapa com sucesso.

Agradeço ao corpo docente da ENAP por todos os ensinamentos, vocês foram parte fundamental desta caminhada.

Agradeço ao Senado Federal, por ser um local excelente para se trabalhar e por me permitir realizar o Mestrado na Enap e me conceder licença para escrever o trabalho final do curso.

Por fim, agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

*I think that passion is the secret ingredient that drives hard work and excellence. My passion is to serve the public: to be in the arena of public policy, to have the opportunity to solve problems for our country, to be in a position where I can make a difference.*  
*Kelly Ayotte*

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>B2B</b>            | - <i>Business to business</i>  |
| <b>B2C</b>            | - <i>Business to consumers</i>   |
| <b>BID</b>            | - Banco Interamericano de Desenvolvimento                              |
| <b>BNDES</b>          | - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social                 |
| <b>BPMN</b>           | - <i>Business process modeling and notation</i>                        |
| <b>CDCN</b>           | - Comitê Deliberativo de Compras Nacional do FNDE                      |
| <b>COTS</b>           | - <i>Commercial off-the-shelf</i>                                      |
| <b>CPB</b>            | - <i>Central Purchasing Bodies</i>                                     |
| <b>CSF</b>            | - <i>Critical Success Factors</i>                                      |
| <b>ECC</b>            | - Estudo de caso comparado   |
| <b>ENAP</b>           | - Escola Nacional de Administração Pública                             |
| <b>FAR</b>            | - <i>Federal Acquisition Regulation</i>                                |
| <b>FAS</b>            | - <i>Federal Acquisition Service</i>                                   |
| <b>FEA-USP</b><br>USP | - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Atuária da USP |
| <b>FGV</b>            | - Fundação Getúlio Vargas  |
| <b>FNDE</b>           | - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação                        |
| <b>FMP</b>            | - <i>Federal Marketplace Strategy</i>                                  |
| <b>FY18</b>           | - <i>Fiscal Year 2018</i>  |
| <b>GPC</b>            | - <i>GSA Purchase Card</i>   |
| <b>GPPD</b>           | - <i>Global Public Procurement Database</i>                            |
| <b>GSA</b>            | - <i>U. S. General Services Administration</i>                         |
| <b>INMETRO</b>        | - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia             |
| <b>IPEM</b>           | - Instituto de Pesos e Medidas Estaduais                               |
| <b>INPC</b>           | - Índice Nacional de Preços ao Consumidor                              |
| <b>IPEA</b>           | - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                             |
| <b>KPI</b>            | - <i>Key performance indicators</i>                                    |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>MAS</b>               | - <i>Multiple Award Schedules</i>   |
| <b>MEC</b>               | - Ministério da Educação  |
| <b>MPT</b>               | - <i>Micro-purchase threshold</i>   |
| <b>NDAA</b>              | - <i>National Defense Authorization Act</i>                               |
| <b>OCDE</b>              | - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico               |
| <b>OMB</b>               | - <i>Office of Management and Budget</i>                                  |
| <b>PAR</b>               | - Plano de ações articuladas  |
| <b>PE</b>                | - Pregão Eletrônico   |
| <b>PCN</b>               | - Plano de Compras Nacional   |
| <b>PIB</b>               | - Produto Interno Bruto   |
| <b>PLS</b>               | - Plano de logística sustentável  |
| <b>PMBOK</b>             | - <i>Project Management Body Knowledge</i>                                |
| <b>RPN</b>               | - Registro de preços Nacional do FNDE                                     |
| <b>SAT</b>               | - <i>Simplified acquisition threshold</i>                                 |
| <b>SIGARP</b>            | - Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços do FNDE          |
| <b>SIMEC</b><br>Educação | - Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação |
| <b>UTM</b>               | - <i>Unidad tributaria mensual do Chile</i>                               |
| <b>WSM</b>               | - <i>Work System Method</i>   |
| <b>XML</b>               | - <i>Extensible markup language</i>                                       |

## **LISTA DE TABELAS**

**Tabela 1** – Representatividade do mercado de compras públicas em percentual do PIB – ano 2018

**Tabela 2** - Volume de processos competitivos (*tenders*) e contratos públicos no mundo

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Fluxograma do processo de avaliação executiva.
- Figura 2** – Arquitetura dos elementos que integram um sistema, de acordo com a visão estática da WSM
- Figura 3** – Arquitetura das fases em que um sistema pode se encontrar, de acordo com a visão dinâmica da WSM
- Figura 4** - Fluxograma do processo de contratação
- Figura 5** – Arquiteturas aplicáveis a sistemas de *e-procurement*
- Figura 6** – Fluxograma de análise dos casos selecionados
- Figura 7** – Fluxograma do processo de trabalho do RPN-FNDE
- Figura 8** – Percentual de procedimentos de compra realizados na plataforma Mercado Público no ano de 2018
- Figura 9** – Fluxograma do processo de trabalho dos *Convenios Marco*
- Figura 10** – Imagem do site *Tienda ChileCompra Express*
- Figura 11** – Principais pontos históricos da implementação da política ChileCompra
- Figura 12** – Reclamações por atraso de pagamento registradas nos sistemas do ChileCompra no ano de 2019
- Figura 13** – Estrutura da GSA FMP *Strategy*
- Figura 14** – Fluxograma do processo de trabalho das contratações através das *Commercial platforms* do GSA FMP *Strategy*

## LISTA DE GRAFICOS

**Gráfico 1** - Volume financeiro movimentado pelo mercado de compras públicas no mundo

**Gráfico 2** - Histórico do valor movimentado pelas compras governamentais em relação ao PIB, no Brasil

**Gráfico 3** - Comparativo entre a relação compras públicas/PIB do Brasil e alguns países selecionados da OCDE

**Gráfico 4** - Modalidades de contratação empregadas nos processos divulgados em 2019 no Comprasnet

**Gráfico 5** - Tipos de objeto relacionados nos processos de compras divulgados em 2019 no Comprasnet

**Gráfico 6** - Processos de compras, divulgados em 2019, por órgão

**Gráfico 7** - Processos de compras, divulgados em 2019, por unidade da federação que utiliza o Comprasnet

**Gráfico 8** – Comparando o valor gasto para realizar os pregões de 2019 com o valor de outros bens e serviços

## LISTA DE QUADROS

**Quadro 1** – Relação de políticas de compras públicas no Brasil e no mundo triadas para seleção dos casos objeto de estudo.

**Quadro 2** – Descrição Geral da política RPN-FNDE

**Quadro 3** – Dados gerais sobre o desenho da política RPN-FNDE

**Quadro 4** – Elementos integrantes do sistema RPN-FNDE, segundo a WSM

**Quadro 5** – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do RPN-FNDE

**Quadro 6** – Estrutura de governança do RPN-FNDE

**Quadro 7** – Procedimentos de contratação gerenciados pela *Dirección ChileCompra*

**Quadro 8** – Descrição Geral da política *Convenio Marco* conduzida pela *Dirección ChileCompra*

**Quadro 9** – Dados gerais sobre o desenho da política *Convenio Marco* (*ChileCompra*)

**Quadro 10** – Elementos integrantes do sistema *Convenio Marco*, segundo a WSM

**Quadro 11** – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do *Convenio Marco*

**Quadro 12** – Estrutura de governança dos *Convenios Marco*

**Quadro 13** – Principais entregas do GSA FMP *Strategy*

**Quadro 14** – Descrição Geral da política de *Commercial platforms* prevista âmbito do GSA FMP *Strategy*

**Quadro 15** – Dados gerais sobre o desenho da política de *Commercial platforms* executada pelo GSA

**Quadro 16** – Elementos integrantes do sistema construído para implementar o *Commercial platforms program* do GSA FMP *Strategy*, segundo a WSM

**Quadro 17** – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do *Commercial Platforms Program* do GSA FMP *Strategy*

**Quadro 18** – Estrutura de governança do GSA FMP *Strategy*

**Quadro 19** – Quadro comparativo entre as três políticas estudadas

## RESUMO

A dissertação trata sobre o tema “Compras Governamentais Compartilhadas”. A pesquisa faz uso da metodologia de estudo de múltiplos casos com o objetivo de apresentar uma análise comparativa de modelos de compras adotados no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos. Os casos escolhidos foram o Registro de Preços Nacional, executada pelo FNDE, no Brasil; o *Convenios Marco*, executada pelo ChileCompra, no Chile; e o *Federal Marketplace Strategy*, executada pelo GSA, nos Estados Unidos. O trabalho envolveu pesquisa bibliográfica, análise documental e análise de bases de dados públicas, principalmente do Comprasnet, OCDE e *World Bank*. As evidências mobilizadas permitem afirmar que as três políticas públicas apresentam um conjunto de fatores críticos de sucesso em comum, dentre eles o foco no redesenho dos processos de trabalho, a capacitação dos servidores públicos e o desenvolvimento de relacionamento institucional com fornecedores. Para uma agenda futura de pesquisa é importante atentar para dois fatores comuns aos modelos chileno e norte-americano que aprimoraram positivamente seus processos de contratação, são eles: a utilização de unidades centralizadas de compras públicas (*central purchasing bodies*) e a divisão do processo de compras em uma fase centralizada, voltada para a formalização do contrato, e uma fase descentralizada, focada na aquisição efetiva de bens e serviços pelos diversos órgãos públicos. Ao final, concluiu-se que os três modelos de políticas de compras analisados inovaram positivamente o processo de contratação e trouxeram benefícios significativos em termos de eficiência e qualidade para seus usuários.

**Palavras Chaves:** compras públicas, compras compartilhadas, marketplace, ChileCompra, GSA Federal marketplace strategy.

## ABSTRACT

The dissertation deals with the theme “Shared Public Procurement”. The research studies multiple cases in order to present a comparative analysis of models of purchase adopted in Brazil, in Chile and in the United States. The chosen cases were the Registro de Preços Nacional, carried out by FNDE, in Brazil; the Convenio Marco, executed by ChileCompra, in Chile; and the Federal Marketplace Strategy, executed by the GSA, in the United States. The work involved bibliographic research, document analysis and analysis of public databases, mainly from Comprasnet, OECD and World Bank. The evidence mobilized allows us to state that the three public policies have a set of critical factors of success in common, among them the focus on the redesign of work processes, the training of public servants and the development of institutional relationships with suppliers. For a future research agenda, it is important to pay attention to two factors common to the Chilean and North American models that have positively improved their contracting processes, they are: the use of centralized purchasing bodies and the division of the procurement process in a centralized phase, aimed at formalizing the contract, and a decentralized phase, focused on the effective acquisition of goods and services by the various public agencies. In the end, it was concluded that the three purchasing policy models positively innovated the contracting process and brought significant benefits in terms of efficiency and quality for its users.

**Keywords:** public procurement, shared purchases, marketplace, ChileCompra, GSA Federal marketplace strategy.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| 1. Introdução  | 18 |
| 2. Metodologia de pesquisa   | 19 |
| 2.1 Abordagem de Pesquisa  | 19 |
| 2.2 Avaliação de Políticas Públicas  | 23 |
| 2.2.1. Sociologia da ação pública  | 28 |
| 2.2.2 <i>Work System Method</i> (WSM)  | 30 |
| 2.3 Protocolo de pesquisa e fonte de dados   | 32 |
| 3. Compras Públicas  | 34 |
| 3.1 Origem e funções   | 34 |
| 3.2 Compras públicas no Brasil e no Mundo  | 36 |
| 3.3 A estrutura do processo de compras públicas  | 44 |
| 3.4 Modernização do processo de compras públicas   | 48 |
| 3.4.1 Tendências no mundo e no Brasil relacionadas à modernização do processo de compras públicas                      | 48 |
| 3.4.2 A internet aplicada ao processo de compras públicas: <i>e-procurement</i> , <i>marketplace</i> e outras soluções | 52 |
| 3.4.3 Principais riscos e desafios relacionados à implantação e utilização de sistemas de <i>e-procurement</i>         | 57 |
| 4. Casos Estudados   | 62 |
| 4.1. Introdução  | 62 |
| 4.2. Caso Registro de Preços Nacional, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – RPN-FNDE                        | 64 |
| 4.2.1. Descrição geral   | 64 |
| 4.2.2. Diagnóstico do problema   | 66 |
| 4.2.3. Desenho da política   | 67 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.2.4. Implementação   | 75  |
| 4.2.5. Governança  | 79  |
| 4.2.6. Resultados  | 81  |
| 4.3. Caso: ChileCompra   | 82  |
| 4.3.1. Descrição geral   | 82  |
| 4.3.2. Diagnóstico do problema   | 88  |
| 4.3.3. Desenho da política   | 88  |
| 4.3.4. Implementação   | 96  |
| 4.3.5. Governança  | 100 |
| 4.3.6. Resultados  | 101 |
| 4.4. Caso: GSA <i>Federal Marketplace Strategy</i>                             | 103 |
| 4.4.1. Descrição geral   | 103 |
| 4.4.2. Diagnóstico do problema   | 109 |
| 4.4.3. Desenho da política   | 109 |
| 4.4.4. Implementação   | 115 |
| 4.4.5. Governança  | 117 |
| 4.4.6. Resultados  | 120 |
| 4.5. Comparando os três casos estudados  | 120 |
| 4.5.1 <i>Insights</i> obtidos a partir da análise das três políticas estudadas | 122 |
| 5. Considerações Finais  | 124 |
| Referências  | 127 |

## 1. Introdução

As contratações públicas representam um dos principais processos de trabalho do Estado, pois elas são o instrumento por meio do qual ele adquire os insumos e serviços necessários para a execução de todas as suas políticas. O setor movimenta um volume financeiro significativo, habitualmente girando em torno de 10 % do PIB. Considerando o tamanho desse mercado, vários órgãos e países tem buscado inovar aprimorando seus processos de contratação.

Dentre as diversas inovações implementadas ao redor do mundo, o uso da internet para modernizar o processo de compras tem ganhado destaque. No presente trabalho, buscou-se analisar três políticas públicas que inovaram o processo de compras através do uso da internet, são elas: a) Registro de Preços Nacional, executada pelo FNDE, no Brasil; b) *Convenios Marco*, executada pelo ChileCompra, no Chile; c) *Federal Marketplace Strategy*, executada pelo GSA, nos Estados Unidos.

O estudo das políticas foi realizado utilizando os conceitos e a abordagem construída no âmbito da avaliação de políticas públicas, mais especificamente a avaliação executiva das políticas públicas. Tal abordagem é entendida como um processo de análise sistemático e objetivo de uma atividade estatal visando determinar seu funcionamento, suas restrições, eficiência, efetividade, impacto e resultados.

No curso da avaliação das políticas, utilizou-se, também, conceitos próprios da teoria da sociologia da ação pública, para identificar os arranjos institucionais construídos e seus instrumentos de sustentação, e conceitos relacionados à teoria do *work system method*, para descrever os principais elementos que integram o sistema elaborado para operacionalizar a política e, por fim, a teoria dos fatores críticos de sucesso, para analisar como se deu o processo de implementação da política. Toda essa análise foi feita para cada uma das políticas estudadas para, ao final, comparar os resultados e identificar pontos de similaridade.

A obra está dividida em 5 capítulos. O primeiro e o segundo capítulo são formados pela introdução e pela apresentação da metodologia adotada na pesquisa. No terceiro capítulo, apresentamos uma introdução sobre a evolução das compras públicas no Brasil e no mundo. Discute-se, também, um processo de trabalho que é inerente a todo processo de contratação

pública. Ao final, analisa-se as tendências de inovação na área de compras públicas no Brasil e no mundo.

No quarto capítulo, analisa-se os casos selecionados. A apresentação de cada caso é feita a partir do seguinte roteiro: a) inicia-se com uma descrição geral da política; b) em seguida, relata-se os problemas que a política buscou solucionar ou mitigar; c) na próxima etapa discute-se o desenho pensado para a política; d) em seguida, apresenta-se como se deu o seu processo de implementação; e) na penúltima etapa analisa-se o processo de governança que rege a política; f) por fim, apresenta-se os resultados produzidos pela política.

Na última seção do quarto capítulo, a partir de uma comparação entre as políticas estudadas, busca-se extrair *insights* sobre as razões para o sucesso das políticas, além de buscar identificar fatores de convergência e divergência entre os casos estudados. Finalmente, encerra-se refletindo sobre pontos das políticas estudadas que teriam aplicabilidade no Brasil, representando potenciais elementos de melhoria para o processo de suprimento estatal nacional.

## **2. Metodologia de pesquisa**

### **2.1 Abordagem de Pesquisa**

A pesquisa acadêmica é o processo que envolve a definição e contextualização de um problema, a definição de uma hipótese, a coleta, análise e interpretação de dados/evidências e a apresentação de conclusões sobre o objeto de estudo. Este procedimento visa compreender fenômenos físicos ou sociais. Em um nível mais avançado, as pesquisas podem resultar no desenvolvimento de modelos teóricos abstratos que objetivam explicar os fenômenos estudados.

Na condução da presente pesquisa, se adotou um viés qualitativo, pautado no estudo comparado de múltiplos casos, com abordagem exploratória e descritiva, pois, se objetivou descrever, analisar e comparar o funcionamento de três políticas públicas distintas (Yin, 2009). O cerne do trabalho buscou responder a seguinte questão: quais são as similaridades e as particularidades encontradas nas três políticas públicas de compras estudadas, considerando

que todas utilizam a internet para inovar e aprimorar o processo de suprimento de insumos e serviços contratados pelo Estado?

O estudo de caso, grosso modo, é o método de pesquisa por meio do qual o pesquisador explora, em profundidade, ações, programas, processos, atividades ou indivíduos. Essa metodologia visa compreender um fenômeno específico em detalhes a partir do seu estudo verticalizado.

O professor Yin (2015), ao definir estudo de caso, aponta que:

1. Um estudo de caso é uma investigação empírica que:
  - investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real (...)
2. A investigação de estudo de caso
  - enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado,
  - baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como resultado,
  - beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

De todo o modo, deve-se ficar claro que o estudo de caso comparado (ECC) diverge em vários aspectos de um estudo de caso simples. De início, deve-se entender que os estudos de caso comparado são estudos orientados por processos e, por essa razão, buscam enxergar o caso em termos de pessoas, situações, eventos e processos que se interconectam (Bartlett, Vavrus, 2017). Em verdade, ao utilizar o ECC, deve-se encarar cada caso como um sistema integrado que possui delimitações e elementos ativos e passivos e, a partir desses elementos, realizar comparações buscando responder as perguntas de pesquisa (Stake, 2003).

O processo de escolha dos casos, para a presente pesquisa, adotou as seguintes premissas: a) o rol de casos deveria conter políticas nacionais e internacionais; b) os casos deveriam retratar vários modelos distintos de utilização da internet para aprimorar o processo de compras públicas; c) os casos deveriam contemplar processos centralizados de compras públicas; d) os casos deveriam ser considerados inovações na área de compras públicas; e) os casos deveriam estar implementados ou em implementação; f) as informações sobre as políticas deveriam estar disponíveis na internet.

Todos os critérios utilizados visaram construir um estudo comparado o mais plural possível, considerando as limitações de recursos enfrentadas pela pesquisa. Traçados os

critérios de seleção dos casos, passou-se a investigar as políticas de compras públicas eletrônicas (*e-procurement*) no Brasil e no mundo, a partir das informações disponíveis nos sites das entidades gestoras dos sistemas e de artigos científicos publicados sobre o tema. Ao longo dessa busca, fez-se uma análise preliminar de 15 políticas, todas listadas a seguir:

**Quadro 1** – Relação de políticas de compras públicas no Brasil e no mundo triadas para seleção dos casos objeto de estudo.

| <b>País</b>      | <b>Nome do Sistema</b> | <b>Site</b>   | <b>Justificativa para escolha ou não do caso</b>  |
|------------------|------------------------|---|---|
| <b>Brasil</b>    | <b>Comprasnet</b>      | <a href="https://www.comprasgovernamentais.gov.br/">https://www.comprasgovernamentais.gov.br/</a>   | Política não escolhida por já estar em funcionamento há mais de duas décadas, não tendo, por essa razão, o viés inovador procurado. |
| <b>Brasil</b>    | <b>RPN-FNDE</b>        | <a href="https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-perguntas-frequentes/item/11020-registro-de-pre%C3%A7os-nacional">https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-perguntas-frequentes/item/11020-registro-de-pre%C3%A7os-nacional</a> | <b>Política escolhida por inovar na centralização de compras públicas.</b>  |
| <b>Chile</b>     | <b>ChileCompra</b>     | <a href="https://www.chilecompra.cl/">https://www.chilecompra.cl/</a>   | <b>Política escolhida por inovar no uso da internet nas compras públicas.</b>   |
| <b>Índia</b>     | <b>Gem Índia</b>       | <a href="https://gem.gov.in/">https://gem.gov.in/</a>   | Ausência de informação disponível para usuários que não tenham um IP local na Índia.  |
| <b>Korea</b>     | <b>PPS</b>             | <a href="https://www.pps.go.kr/eng/index.do">https://www.pps.go.kr/eng/index.do</a>   | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.   |
| <b>Dinamarca</b> | <b>PPCCA</b>           | <a href="https://www.en.kfst.dk/public-procurement/procurement-rules/">https://www.en.kfst.dk/public-procurement/procurement-rules/</a>   | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.   |
| <b>Canadá</b>    | <b>PWGSC</b>           | <a href="https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html">https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/comm/index-eng.html</a>   | Política atende aos critérios de seleção, mas foi excluída em função da limitada capacidade de análise do pesquisador.              |
| <b>Austrália</b> | <b>BuyRight</b>        | <a href="https://www.finance.gov.au/government/procurement/buying-australian-government/procurement-practice">https://www.finance.gov.au/government/procurement/buying-australian-government/procurement-practice</a>   | Política atende aos critérios de seleção, mas foi excluída em função da limitada capacidade de análise do pesquisador.              |

|                       |   |   |  |
|-----------------------|---|---|--|
| <b>Alemanha</b>       | <b>BeschA e FDS</b>                     | <a href="http://www.bescha.bund.de/DE/Startseite/home_node.html">http://www.bescha.bund.de/DE/Startseite/home_node.html</a><br><a href="http://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Startseite/home_node.html">http://www.kdb.bund.de/KdB/DE/Startseite/home_node.html</a>  | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.  |
| <b>Itália</b>         | <b>Consip</b>                           | <a href="https://www.consip.it/">https://www.consip.it/</a>   | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.  |
| <b>Portugal</b>       | <b>SNCP</b>                             | <a href="https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab10">https://www.espap.gov.pt/spcp/Paginas/spcp.aspx#maintab10</a>   | Política atende aos critérios de seleção, mas foi excluída em função da limitada capacidade de análise do pesquisador. |
| <b>Holanda</b>        | <b>Tendernet</b>                        | <a href="https://www.pianoo.nl/en/public-procurement-netherlands">https://www.pianoo.nl/en/public-procurement-netherlands</a>   | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.  |
| <b>Suécia</b>         | <b>NAPP</b>                             | <a href="https://www.government.se/government-policy/public-procurement/#:~:text=Public%20procurement%20%2D%20How%20it%20works,value%20for%20their%20tax%20money.">https://www.government.se/government-policy/public-procurement/#:~:text=Public%20procurement%20%2D%20How%20it%20works,value%20for%20their%20tax%20money.</a> | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.  |
| <b>Uganda</b>         | <b>GPP</b>                              | <a href="https://www.ppda.go.ug/">https://www.ppda.go.ug/</a>   | Barreira linguística. Baixa quantidade de informação em inglês ou espanhol.  |
| <b>Estados Unidos</b> | <b>GSA Federal Marketplace Strategy</b> | <a href="https://www.gsa.gov/buying-selling">https://www.gsa.gov/buying-selling</a>   | <b>Política escolhida por inovar no uso da internet nas compras públicas.</b>  |

Fonte: quadro elaborado pelo autor.

Nota: as informações utilizadas para a elaboração do quadro foram obtidas a partir da documentação e dos dados disponíveis nos sites das entidades gestoras dos sistemas.

Considerando os critérios apresentados, decidiu-se por analisar as seguintes políticas:

1) Registro de Preços Nacional, política de compras centralizada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, por ter conseguido inovar o processo de compras públicas a partir do marco regulatório vigente; 2) ChileCompra, política de modernização do processo de compras do estado chileno, por ter utilizado a internet de forma inovadora para acelerar o processo de contratações; e 3) *GSA Federal Marketplace Strategy*, política de modernização e centralização do processo de compras do estado norte-americano, por ter inovado ao firmar parceria com sites de compras privados para fornecer para o Estado. Por fim, ressalta-se que

os demais casos triados, apesar de interessantes, não foram selecionados por diversas razões, conforme reportado na tabela acima.

## **2.2 Avaliação de Políticas Públicas**

O conceito de política pública é multifacetado e assume vieses distintos a depender do autor que define o conceito. Mead (1995) entende política pública como uma área de estudo que busca compreender as ações do governo a partir de temas públicos de relevo. Lynn (1980) compreende as políticas públicas como um rol de ações do governo que irão produzir efeitos diversos na sociedade. Peters (1986), por seu turno, entende que as políticas públicas são ações do governo que objetivam influenciar a vida dos cidadãos. Dye (1984) define política pública como o que o governo decide fazer ou deixar de fazer. Laswell (1936), por fim, entende política pública como uma ação do governo que buscar, por alguma razão, modificar a situação de grupos sociais em razão de motivos específicos.

Para efeitos da presente pesquisa, deve-se entender política pública, no mesmo sentido definido por Peters (1986), isto é, como um conjunto de ações de governo que objetivam, ainda que nem sempre obtenham sucesso, agregar valor e propiciar bem-estar para os indivíduos ou grupo de indivíduos que convivem em um determinado território.

Nessa linha, pode-se ter tanto políticas públicas voltadas para sociedade em geral como políticas públicas voltadas para o próprio governo. Os casos em análise na presente obra se enquadram neste último critério, pois são políticas de compras públicas voltadas para aumentar a eficiência e a eficácia do Estado e produzir, como externalidade positiva, uma melhor entrega de várias outras políticas destinadas ao cidadão.

Em termos bem concretos, se o Estado comprar medicamentos mais rápido e mais barato, ele conseguirá prestar um serviço de saúde pública mais tempestivo e para um maior número de pessoas. A partir do exemplo apresentado, salta aos olhos a relevância do processo de suprimento de insumos e serviços executado pelo Estado.

Nas últimas décadas, uma das áreas de estudo das ciências sociais que ganhou destaque é a avaliação de políticas públicas. Essa redescoberta da avaliação, em grande parte, se deve às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado e a necessidade de se legitimar a

atuação estatal por meio da elaboração e implementação de políticas públicas cada vez mais efetivas e eficientes (Souza, 2002).

A avaliação de políticas públicas pode ser entendida como um processo de análise sistemático e objetivo de um programa ou atividade estatal, em curso ou finalizado, que visa determinar o seu funcionamento, as suas restrições, a sua eficiência, efetividade, impacto e resultados. Assim, as avaliações de políticas públicas são procedimentos que buscam gerar informação e inteligência com o fito de qualificar a tomada de decisão dos agentes públicos (Costa e Castanhar, 2003)

O processo de avaliação de políticas públicas tem o mérito de auxiliar o Estado no aprimoramento de sua atuação, na qualidade da gestão, facilitar o controle social e aumentar a eficiência e a eficácia das ações e serviços executados pelos entes públicos. Resumindo: um processo de avaliação de políticas públicas bem-feito, tende a aumentar a entrega de valor do Estado para a sociedade (Ramos e Schabbach, 2012).

Visando demonstrar a importância do processo de avaliação de políticas públicas, Ramos e Schabbach (2012) apontam que:

A avaliação e o monitoramento são fases imprescindíveis do planejamento estatal, ocupando também espaço crescente nas pesquisas acadêmicas. Sua atualidade no debate em torno da eficácia e do impacto das políticas públicas em diferentes áreas é evidenciada pelos vários fóruns, encontros e redes de especialistas que tratam da temática, pela demanda oriunda de órgãos públicos, e pela profissionalização dessa atividade em escala internacional.

Todo o processo de avaliação de políticas públicas tem, ao menos, um dos seguintes objetivos: angariar informações para a implementação ou aperfeiçoamento de uma dada política pública - avaliação formativa - ou analisar os dados da política para a sua adoção ou expansão - avaliação somativa, conforme preconizado pelo manual de Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post, Volume 2 (Ipea, 2018, pg. 18), adotado, aqui, como referencial metodológico.

Na presente obra, se realizou uma avaliação somativa, isto é, *ex post*. A avaliação *ex post* de uma política pública pode ser de 9 espécies distintas, conforme descreveremos a seguir (Ipea, 2018, pg. 18):

- Avaliação executiva: objetiva construir um panorama geral sobre a política analisada. O resultado da avaliação será um conjunto de informações descrevendo a política, contendo eventuais recomendações sobre

oportunidades de melhoria ou de revogação, caso não esteja atingindo sua finalidade.

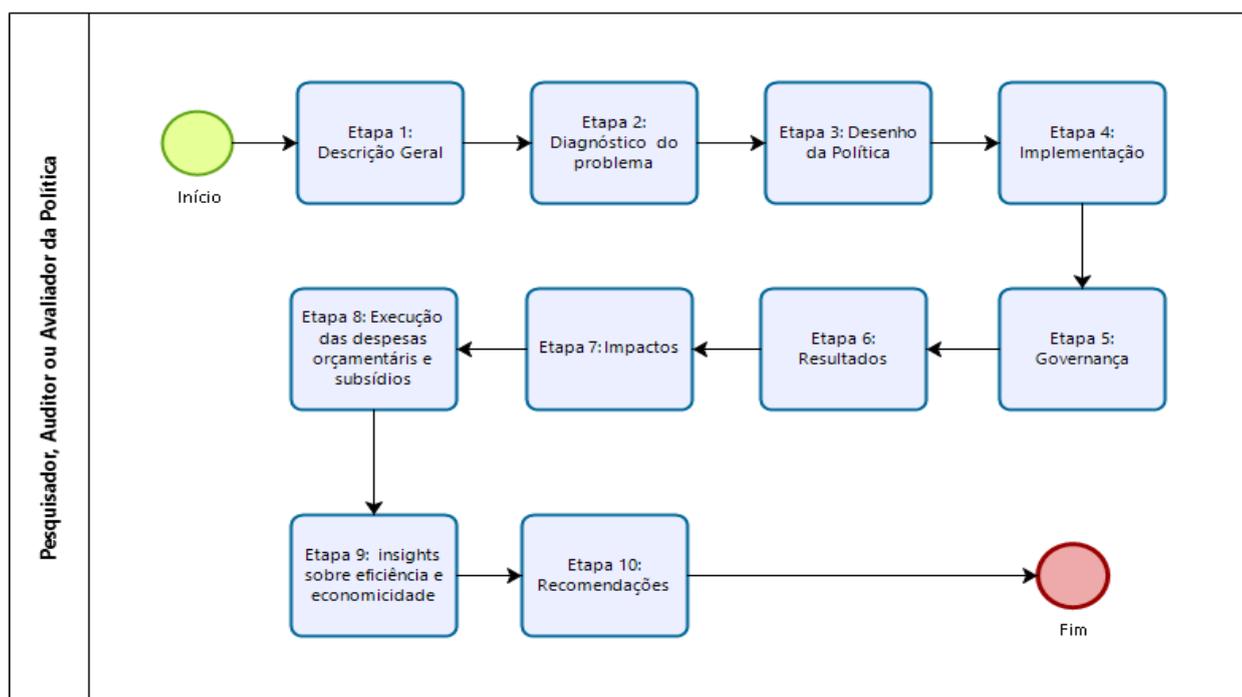
- **Análise de diagnóstico do problema:** objetiva verificar se o diagnóstico do problema e de suas causas raiz, formulados no início do planejamento da política pública, estão adequados.
- **Avaliação de desempenho:** objetiva entender e verificar, a partir da teoria do programa, a consistência lógica, a coerência interna do desenho da política pública. E, caso encontre inconsistências no modelo teórico, o relatório da avaliação deve recomendar correções.
- **Avaliação de implementação:** objetiva verificar a execução da política pública. A avaliação busca verificar se a execução da política ocorreu de acordo com o seu desenho teórico. Normalmente, também se utiliza da técnica de gestão de riscos para identificar os riscos críticos e levantar os principais pontos onde se pode verificar inconformidades graves.
- **Avaliação de governança da política pública:** objetiva analisar como a liderança, a estratégia e o controle (monitoramento) estão contribuindo para o alcance dos resultados esperados. Ou seja, analisa a repartição de competências, o processo decisório e se os principais stakeholders estão dotados de capacidades estatais para atender a política, considerando o seu grau de complexidade.
- **Avaliação de resultados:** objetiva, a partir do uso de métodos qualitativos e quantitativos, entender a evolução dos indicadores de resultado e das entregas realizadas pela política. Estuda-se, ainda, os fatores que favoreceram ou impediram o atingimento desses resultados.
- **Avaliação de impacto:** objetiva analisar se as entregas realizadas pela política efetivamente atuaram sobre os problemas identificados inicialmente no planejamento e, se de fato, essas entregas agregaram o valor esperado.
- **Avaliação econômica ou de retorno econômico e social:** objetiva analisar os resultados e os impactos da política em relação ao seu custo e em relação aos resultados e impactos que se poderia esperar a partir da implementação de outras soluções possíveis para o mesmo problema diagnosticado no planejamento inicial da política. A análise aqui está muito centrada na relação custo-benefício e na discussão sobre o custo de oportunidade de se adotar uma ou outra política para a solução de um dado problema.

- **Análise de eficiência:** objetiva cotejar o total de recursos e insumos despendidos na política com a quantidade de produtos ou soluções entregues. Muitas vezes, uma política consegue ser eficaz e ter o impacto desejado, mas consome muito mais recursos do que o necessário e acaba se tornando uma política ineficiente.

Na condução da pesquisa, optou-se por utilizar a avaliação executiva como o fio condutor do trabalho. Essa escolha se deu porque essa espécie de avaliação produz uma visão mais macro das políticas estudadas, fornecendo uma visão generalista da matéria, possibilitando fazer uma comparação mais abrangente entre os casos estudados.

A avaliação executiva é composta pela análise de 10 aspectos diferentes da política em estudo. O fluxograma abaixo apresenta esses 10 aspectos:

**Figura 1** – Fluxograma do processo de avaliação executiva.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Ipea (2018).

As etapas que integram o processo de avaliação executiva estão estruturadas em um rol de ações e procedimentos que buscam cumprir objetivos específicos que, ao final do processo de avaliação, irão conduzir o analista a um entendimento razoável acerca das principais características da política estudada. Considerando o exposto, passa-se a explanar, nas linhas seguintes, o objetivo e a descrição de cada uma das etapas apresentadas no fluxograma acima.

**Etapa 1 - Descrição Geral:** a primeira etapa do processo de avaliação tem como objetivo conhecer as linhas gerais da política objeto de estudo. Ao conhecer a política, o avaliador buscará dados como o nome da política, finalidade, normativos, abrangência territorial, volume financeiro movimentado e instituições que a operam. Essa etapa será executada na pesquisa.

**Etapa 2 – Diagnóstico do problema:** a segunda etapa do processo de avaliação tem como objetivo identificar o problema que a política busca mitigar, suas causas e a ação da política em relação a essas causas. Normalmente, busca-se o problema alvo da política a partir de sua documentação. Em seguida, utiliza-se as técnicas de *brainstorm* e da árvore de problema para identificar suas possíveis causas. Essa etapa será parcialmente executada na pesquisa.

**Etapa 3 – Desenho da política:** a análise do desenho da política busca entender o seu: a) modelo lógico; b) incentivos existentes; c) formas de acesso. Em regra, no Governo Federal, é utilizada a teoria do programa para analisar o desenho e o modelo lógico da política. Na pesquisa, nós optamos por usar a teoria do *work system method* visando obter uma visão mais sistêmica dos seus elementos.

**Etapa 4 – Implementação:** na análise de implementação, o avaliador busca entender a história de construção e operação da política, se a implementação se deu de acordo com o planejado, quais foram os entraves e as facilidades encontradas nesse processo. É comum realizar essa avaliação com base em processos, comparando-se o processo planejado com o executado usando BPMN - *business process modeling and notation*, além de se conduzir uma análise de riscos buscando identificar os riscos de inconformidade na implementação que se concretizaram. Esta etapa será parcialmente executada na pesquisa.

**Etapa 5 – Governança:** na análise de governança, objetiva-se identificar os mecanismos de direcionamento (decisão), monitoramento (acompanhamento da execução) e avaliação (análise dos resultados) da política. Essa etapa será executada na pesquisa.

**Etapa 6 – Resultados:** na análise dos resultados, busca-se, a partir de indicadores quantitativos, qualitativos, relatórios de gestão, auditorias e outras fontes de informação identificar os resultados entregues pela política. Essa etapa será parcialmente executada na pesquisa.

**Etapa 7 – Impactos:** na análise de impacto, busca-se verificar se os resultados gerados pela política efetivamente mitigaram os problemas diagnosticados inicialmente.

Muitas vezes, as políticas atingem o resultado previsto na sua concepção, mas não solucionam o problema que ela endereça. Por exemplo, o governo pode fazer uma política de capacitação para treinar cem mil jovens visando reduzir o desemprego. Ocorre que, ao final da política, pode acontecer de os cem mil jovens terem sido treinados (resultado), mas o desemprego não ter diminuído (impacto). Ou seja, a política não resolveu o problema inicialmente posto, mas atingiu o resultado previsto. Esta etapa não será executada na pesquisa.

**Etapa 8 – Execução das despesas orçamentárias e subsídios:** nesta etapa, busca-se analisar o custeio e as fontes de financiamento da política, além de se verificar a relação entre o valor orçado e o valor investido efetivamente. Esta etapa não será executada na pesquisa.

**Etapa 9 – *Insights* sobre eficiência e economicidade:** nesta etapa, busca-se verificar o custo-benefício da política. Aqui, avaliador quer entender se a política foi executada de forma eficiente e se respeitou a economicidade. Nessa análise, é muito comum o uso de *benchmarks* para identificar distorções em relação às boas práticas ou a outras políticas consideradas de excelência. Ao final da pesquisa, de forma bem discreta, serão apontados *insights* obtidos a partir do estudo das três políticas selecionadas.

**Etapa 10 – Recomendações:** nesta fase, o analista, ao encontrar pontos de melhoria, pode formular recomendações para o gestor da política

Considerando o escopo da presente pesquisa, que é comparar o funcionamento e os aspectos fundamentais das três políticas em estudo, optou-se por utilizar somente as etapas de nºs 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 9. No mais, cabe destacar que as etapas 2, 4, 6 e 9 não serão completamente utilizadas, sendo que as limitações impostas serão especificadas no capítulo 4, onde os casos serão discutidos.

### **2.2.1. Sociologia da ação pública**

A sociologia da ação pública é uma abordagem crítica às teorias tradicionais de análise da relação entre o Estado e as políticas públicas. Ela apresenta uma perspectiva integrativa por meio da qual articula elementos da sociologia, economia e do direito.

Nas palavras de Pires (2016, p.69), “A sociologia da ação pública se interessa pelas relações entre os atores sociais, políticos e econômicos [...], pelos conflitos entre eles e pelos instrumentos e tecnologias que organizam essas relações.” Ou seja, o framework proposto

pela sociologia da ação pública estuda a relação dos agentes públicos entre si e a relação deles com os agentes privados, as instituições vinculadas a uma dada política pública e as normas que disciplinam as interações entre esses atores. De acordo com a sociologia da ação pública os instrumentos de política pública confirmam, estabelecem e estabilizam os padrões de relacionamento entre os atores do respectivo campo de políticas públicas.

Nessa linha, destaca-se a visão dessa teoria que entende o processo de produção de políticas públicas como uma ação coletiva, conforme explica *Lascoumes e Le Galès* (2012, p. 19-44). Isso significa que as políticas públicas são resultantes da atuação de um conjunto de atores públicos e privados que intervêm no projeto, programa ou serviço público.

Ocorre, contudo, que essa intersetorialidade entre os diversos atores públicos e privados nem sempre é algo natural, mas algo que precisa ser produzido, sendo uma das possíveis respostas governamentais para um dado problema social. Destaca-se, inclusive, que essa intersetorialidade, para ser produzida, precisa suplantar uma série de desafios, sendo os principais: a) a resistência e o corporativismo burocrático; b) a ausência de linguagem e bases de conhecimento comuns; c) a falta de uma visão intersetorialmente compartilhada; d) heterogeneidades, déficit de confiança e assimetria de capacidades institucionais (Pires, 2016, p.70-71).

Tais dificuldades são confirmadas por Natalino (2009, p.779-796), ao apontar que os gestores admitem que, apesar dos espaços de articulação interministerial como os conselhos e grupos de trabalho, ainda é muito difícil contornar a departamentalização, fragmentar tarefas e coordenar as diversas unidades do governo.

Por isso, é necessário que essa intersetorialidade seja organizada e coordenada dentro de um modelo organizacional sistêmico e normativo-legal de governança. Esses modelos organizacionais, também chamados de arranjos institucionais, explicitam o processo de governança pretendido na execução das ações intersetoriais, organizam os fluxos de trabalho e de informações, procedimentalizam a cooperação, fixam responsabilidades e competências. Nas palavras de Pires e Gomide (2014, p. 195-226), os arranjos são um “[...] conjunto de regras, espaços e processos, formais e informais, que definem a forma particular como se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.”

Os arranjos são produzidos e se sustentam por meio de instrumentos. Segundo *Lascoumes e Le Galès* (2007, p. 1-22), os instrumentos da ação pública são dispositivos técnicos e sociais que organizam o sistema onde a ação pública efetivamente acontece. Há, na

literatura, um número enorme de instrumentos de ação pública catalogados, tais como leis, decretos, convênios, editais, licitações, bancos de dados, certificações etc.

De todo o modo, o que precisa ficar claro é que a intersetorialidade para a implementação de políticas públicas precisa ser produzida por meio da formulação de arranjos institucionais específicos sacramentados em instrumentos de ação pública. Nessa linha, ao longo da avaliação executiva que foi realizada na presente pesquisa, buscou-se identificar os arranjos institucionais dos 3 casos selecionados, bem como os instrumentos que os sustentam.

### **2.2.2 *Work System Method (WSM)***

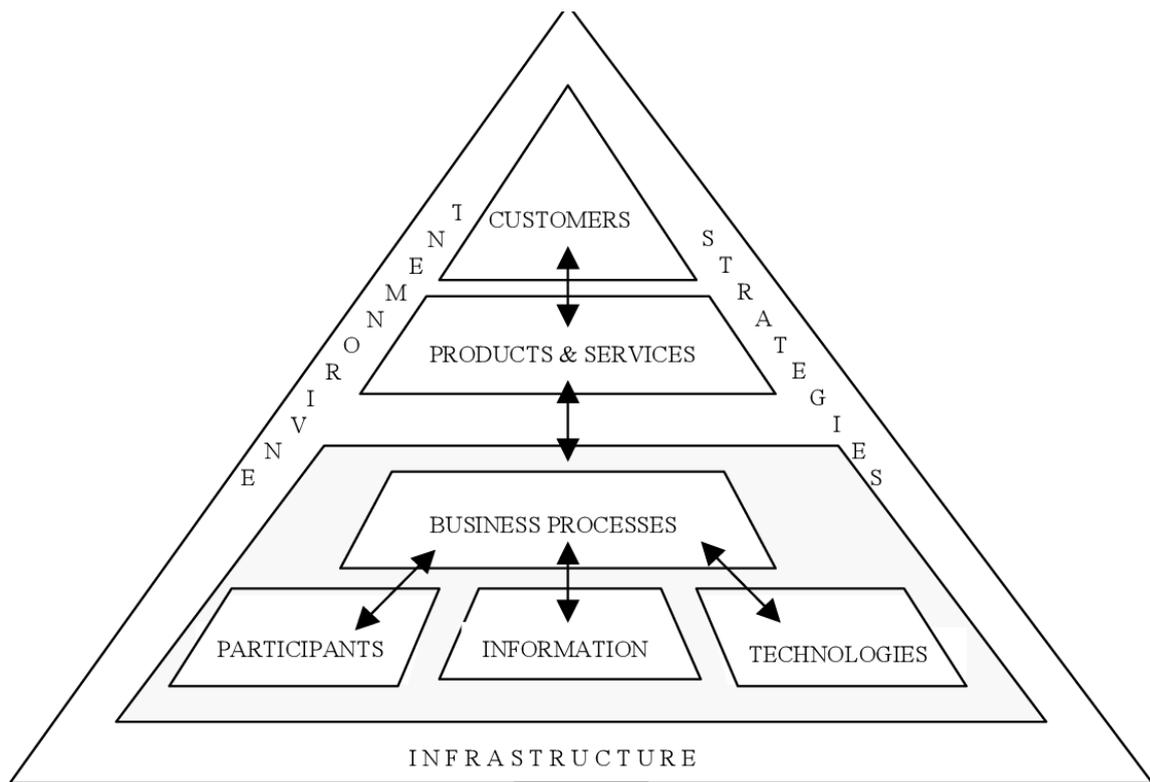
Conforme definido por Steven Alter (2002, p.90), “O método de análise de funcionamento de sistemas é um conjunto de ideias amplamente aplicável que usa o conceito de "sistema de trabalho" como o ponto focal para compreender, analisar e melhorar os sistemas nas organizações, estando ou não envolvidos com TI<sup>1</sup>”.

O modelo do WSM dispõe de duas metodologias, quais sejam: a) visão estática do sistema; e b) visão dinâmica do sistema. A visão estática do sistema é uma análise descritiva que apresenta a estrutura, os elementos básicos e a relação entre esses elementos em um dado sistema. A figura abaixo sintetiza os elementos que compõem os sistemas:

**Figura 2** – Arquitetura dos elementos que integram um sistema, de acordo com a visão estática da WSM

---

<sup>1</sup> No original: The work system method is a broadly applicable set of ideas that use the concept of work system as the focal point for understanding, analyzing, and improving systems in organizations, whether or not IT is involved”.

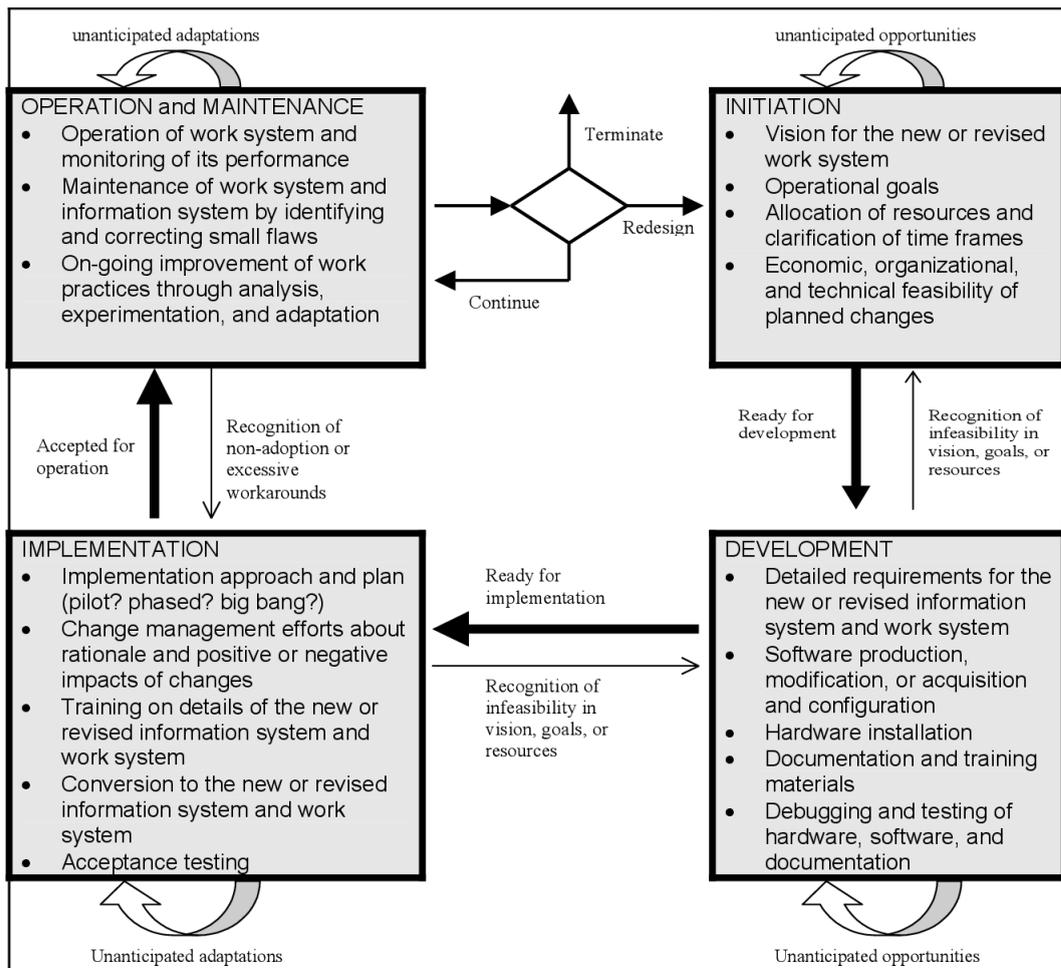


Fonte: Alter, 2002.

Dessa forma, ao analisar o sistema de forma estática, busca-se identificar quais são e o modo como cada um dos seguintes elementos se relacionam: 1) processos de trabalho; 2) participantes do sistema; 3) informações usadas e criadas pelo sistema; 4) tecnologias, ferramentas e técnicas adotadas pelo sistema; 5) destinatários beneficiários do sistema (*customers*); 6) produtos e serviços fornecidos pelo sistema; 7) ambiente e contexto onde o sistema está inserido (organização, cultura, legislação, etc); 8) infraestrutura utilizada pelo sistema (pessoas, equipamentos, espaço físico, mobiliário, etc); 9) estratégias adotada na concepção e execução do sistema.

Já a visão dinâmica do sistema analisa o seu ciclo de vida de acordo com cada uma das quatro fases em que ele pode se encontrar, conforme apresentado na imagem abaixo:

**Figura 3** – Arquitetura das fases em que um sistema pode se encontrar, de acordo com a visão dinâmica da WSM.



Fonte: Alter, 2002.

Ao analisar os sistemas sob a ótica dinâmica, busca-se entender se o sistema está na fase de iniciação, desenvolvimento, implementação ou operação e manutenção para, a partir desse entendimento, constatar as mudanças planejadas e não planejadas ocorridas e propor ações de melhoria. Na pesquisa em tela, adotou-se o referencial do WSM para analisar os elementos estáticos das 3 políticas selecionadas.

## 2.3 Protocolo de pesquisa e fonte de dados

**Fase 1 - Coleta de informações:** por meio do levantamento da normatização e de informações gerais sobre os 3 casos selecionados; levantamento de dados disponíveis dos sistemas de compras das políticas objeto de análise; levantamento de bibliografia relativa ao referencial teórico: WSM, sociologia da ação pública, compras públicas eletrônicas, compras públicas compartilhadas.

**Fase 2 - Análise da documentação levantada:** estudo da documentação obtida e primeira análise das políticas a partir dos referenciais teóricos adotados.

**Fase 3 - Coleta de dados:** rol de dados extraídos das políticas analisadas:

1. Dados Gerais (Etapa 1): a) nome; b) finalidade; c) data de implementação; d) normas (instrumentos); e) participantes da política; f) abrangência territorial; g) modelo de negócio B2B adotado.
2. Desenho da Política (Etapa 3): a) dados gerais do desenho; b) objetos contratáveis; c) valores da contratação; d) uso do sistema (obrigatório ou facultativo); e) tipo de sistema (próprio ou de terceiro); f) governança (Etapa 5); g) modelo lógico; h) incentivos existentes; i) formas de acesso.
3. Implementação da política (Etapa 4).
4. Resultados da política (Etapa 6).

**Fase 4 - Análise dos dados a luz do referencial teórico:** esta fase consiste na análise das políticas e dos dados coletados a partir dos referenciais teóricos adotados. Além disso, também se buscará extrair conclusões a partir dos estudos para, ao final, comparar os três casos.

**Fase 5 - Relatório do estudo de caso:** esta fase consiste na consolidação e apresentação dos trabalhos executados ao longo da pesquisa, além de relatar os resultados obtidos na fase 4.

**Evidências e dados a serem coletados:**

1. **Fonte da evidência:** Documentação
  - a. **Dados a coletar:** legislação que rege as três políticas selecionadas; revisão bibliográfica dos referenciais teóricos: WSM, sociologia da ação pública e avaliação de políticas públicas; revisão bibliográfica sobre compras compartilhadas e compras públicas eletrônicas.
  - b. **Objetivos:** conhecer como o sistema de compras foi estruturado na norma; o estado da arte sobre os referenciais teóricos adotados; a discussão acadêmica sobre compras públicas compartilhadas e eletrônicas.
2. **Fonte da evidência:** Sistemas de tecnologia da informação adotados por cada política

- a. **Dados a coletar:** tipo de sistema adotado; quantidade de órgãos utilizadores do sistema; quantidade de transações realizadas; volume financeiro movimentado pelo sistema; outros dados disponíveis; quantidade de itens catalogados no sistema; principais itens comprados por categoria em 2019.
  - b. **Objetivos:** conhecer o sistema de TI identificando, por exemplo, se ele é próprio ou de terceiros e qual modelo de negócio B2B ele utiliza; identificar participantes e volume financeiro movimentado pelo sistema; obter outros dados relevantes que porventura encontremos ao analisar os sistemas.
3. **Fonte da evidência:** registros em arquivos da política
- a. **Dados a coletar:** memorandos, planos, relatórios, atas de reunião e quaisquer outros documentos produzidos durante a implantação e operação do sistema.
  - b. **Objetivos:** buscar evidências sobre o processo de implantação e o funcionamento do sistema.
4. **Fonte da evidência:** bases de dados
- a. **Dados a coletar:** dados gerais sobre o mercado de compras públicas no Brasil e no mundo. Principais bases a serem consultadas: a) Compras governamentais; b) OCDE; c) World Bank.<sup>2</sup>
  - b. **Objetivos:** obter um melhor entendimento acerca do cenário das contratações públicas no Brasil e no mundo.

### 3. Compras Públicas

---

<sup>2</sup> Principais bases de dados consultadas:

<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=83910112208912506512412200411210808102303800508608906901812011511909402411901910307510604111600704503911310112511409006701710810609103004106402608201001500109301007002404103506608110802011302712706411910302512310811610808507312206611811120067116003091&EXT=pdf>

<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/dados-abertos-2>

<http://dados.gov.br/>

<https://www.globalpublicprocurementdata.org/gppd/>

<https://www.oecd.org/governance/public-procurement/>

<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78413>

<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/global-public-procurement-database>

[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td\\_2476.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9315/1/td_2476.pdf)

### 3.1 Origem e funções

A necessidade da aquisição de bens e serviços pelos governantes é antiquíssima. O procedimento que conhecemos como licitação no Brasil é chamado de subhasta pública na Espanha, de hasta pública na Itália, de l'adjudication na França, de licitación no México e na Argentina.

Todas essas nomenclaturas têm origem etimológica nas palavras latinas *licitationem*, *licitatio*, *licitatio-onis*, todas significando venda por lances. Em outros termos, licitação consiste na ação de oferecer um preço por uma coisa vendida em hasta pública (López-Elías, 1999).

De outro lado, *subhastar* é uma palavra de origem árabe que quer dizer vender sob a ponta da lança, o que significa vender de forma clara, transparente, sem suspeitas. O professor López-Elías relata que, em seus estudos, encontrou indícios de que os chineses adotavam procedimento de compra parecido com uma licitação e de que o Código de Hammurabi previa procedimento de compra e venda similar a uma concorrência (López-Elías, 1999).

Contudo, a utilização da licitação pelo Estado para celebrar contratos aparece, efetivamente, no direito romano. Os latinos utilizavam o procedimento para vender os bens adquiridos por conquistas, espólios de guerra e condenação criminal. Eles utilizavam, ainda, as licitações para contratar obras públicas por meio de um procedimento de três fases: *lex censoria* (formulação do contrato), *licitatio* (lances públicos) e *praedes* (garantias) (López-Elías, 1999).

Durante o período medieval, em praticamente toda a Europa, se utilizou o sistema de licitação chamado de “vela e lances”. Nesse procedimento, os compradores efetuavam suas ofertas enquanto uma vela era queimada. O ganhador era o ofertante que apresentasse a melhor proposta antes de a vela apagar. Este procedimento lembra o processo de pregão atual (López-Elías, 1999). No geral, as licitações se espalharam da Europa para o mundo nos séculos XVIII e XIX, quando começaram a se publicar uma série de leis a esse respeito (López-Elías, 1999).

Em síntese, conforme aponta Heinritz e Farrell (1986, p. 23), a licitação “pode ser definida como a capacidade de comprar os materiais da qualidade certa, na quantidade certa, no tempo certo, ao preço certo e na forma certa”.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, disciplinou o instituto da licitação nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Regulamentando o art. 37 da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 8.666/93, aponta que:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Os normativos apresentados destacam que a licitação, no Brasil, tem, ao menos, duas funções bem claras: a) garantir a contratação de bens e serviços pelo Estado de forma isonômica e vantajosa; b) fomentar políticas públicas setoriais específicas.

A primeira função, que é o tema da presente pesquisa, será debatida ao longo de toda a obra. A segunda função, por outro lado, é uma função pouco explorada no Brasil, mas que já tem dois pontos de destaque.

O primeiro ponto de destaque é o uso do processo de compras públicas para fomentar políticas de proteção e defesa do meio ambiente. Atualmente, é muito comum os órgãos públicos arquitetarem planos de logística sustentável (PLS) prevendo a aquisição de insumos recicláveis ou ecologicamente limpos, a racionalização do uso de bens e serviços contratados e outras ações de proteção do meio ambiente.

O segundo ponto de destaque é o uso do processo de compras públicas para fomentar os pequenos negócios. A Lei Complementar nº 123/2006 previu que o Estado deve, a depender do valor da licitação, reservar cotas ou lotes inteiros de bens e serviços para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

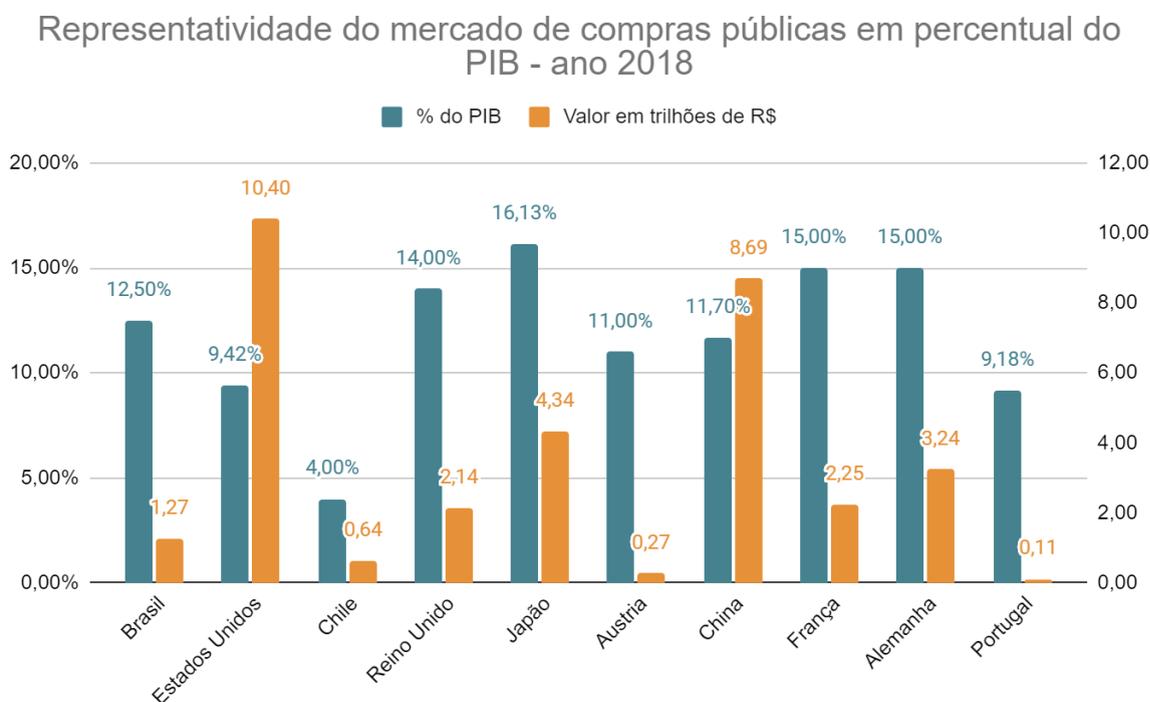
Antes de finalizar a presente seção, convém apontar que a Lei nº 14.133/2021, nova lei geral de licitações e contratos administrativos, em seu art. 11, insere novos objetivos para as licitações públicas, quais sejam: a) evitar contratações com sobrepreço ou preços manifestamente inexequíveis; b) incentivar a inovação e o desenvolvimento sustentável.

De todo modo, o que precisa ficar claro é que a atividade de contratação de bens e serviços, apesar de não ser uma atividades finalística do Estado, é uma de suas principais atividades-meio, senão a principal, pois além de viabilizar a execução das políticas públicas finalísticas de cada órgão ou entidade, é um instrumento utilizado para fomentar políticas setoriais.

### 3.2 Compras públicas no Brasil e no Mundo

O volume de aquisições e de recursos movimentados, no âmbito das compras públicas, é enorme. Visando dar uma dimensão da grandeza do objeto de análise, vamos apresentar, a seguir, alguns números relacionados às compras públicas no mundo e no Brasil.

**Gráfico 1** - Volume financeiro movimentado pelo mercado de compras públicas no mundo:



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pelo Banco Mundial (*Global Public Procurement Database*), OCDE (*Government at a Glance – Statistics*), Ipea, Xinhuanet, Sistema Comprasnet.

Nota: cotação do dólar utilizada para conversão dos valores foi de R\$ 5,42, em 28/08/2020.

**Tabela 1** – Representatividade do mercado de compras públicas em percentual do PIB – ano 2018

| <b>País</b>           | <b>% do PIB</b> | <b>Valor em USD</b>    | <b>Valor em trilhões de R\$</b> |
|-----------------------|-----------------|------------------------|---------------------------------|
| <b>Brasil</b>         | 12,50%          | \$2,35.685.316.779,75  | 1,27                            |
| <b>Estados Unidos</b> | 9,42%           | \$1.934.763.545.056,95 | 10,40                           |
| <b>Chile</b>          | 4,00%           | \$11.929.245.341,28    | 0,64                            |
| <b>Reino Unido</b>    | 14,00%          | \$395.529.112.650,28   | 2,14                            |
| <b>Japão</b>          | 16,13%          | \$801.808.679.285,71   | 4,34                            |
| <b>Áustria</b>        | 11,00%          | \$50.081.439.191,85    | 0,27                            |
| <b>China</b>          | 11,70%          | \$1.592.153.768.162,53 | 8,69                            |
| <b>França</b>         | 15,00%          | \$416.630.285.891,55   | 2,25                            |
| <b>Alemanha</b>       | 15,00%          | \$599.513.893.658,55   | 3,24                            |
| <b>Portugal</b>       | 9,18%           | \$22.093.921.345,80    | 0,11                            |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pelo Banco Mundial (*Global Public Procurement Database*), OCDE (*Government at a Glance – Statistics*), Ipea, Xinhuanet, Sistema Comprasnet.

Nota: cotação do dólar utilizada para conversão dos valores foi de R\$ 5,42, em 28/08/2020.

**Tabela 2** - Volume de processos competitivos (*tenders*) e contratos públicos no mundo.

| <b>País</b>           | <b>Nº de compras</b> | <b>Nº de contratos</b> |
|-----------------------|----------------------|------------------------|
| <b>Brasil</b>         | 181.792              | 26.154                 |
| <b>Estados Unidos</b> | ...                  | 3.973.578              |
| <b>Chile</b>          | 156.983              | 2.382.008              |
| <b>Reino Unido</b>    | ...                  | ...                    |
| <b>Japão</b>          | 14.753               | 14.753                 |
| <b>Áustria</b>        | 3.231                | ...                    |
| <b>China</b>          | ...                  | ...                    |
| <b>França</b>         | 137.488              | ...                    |
| <b>Alemanha</b>       | 41.964               | 1.575                  |
| <b>Portugal</b>       | 123.112              | 122.982                |

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponibilizados pelo Banco Mundial (*Global Public Procurement Database*), OCDE (*Government at a Glance – Statistics*), Ipea, Xinhuanet, Sistema Comprasnet.

Diante dos dados apresentados, o Banco Mundial, ao analisar o contexto das compras públicas no mundo, aponta que:

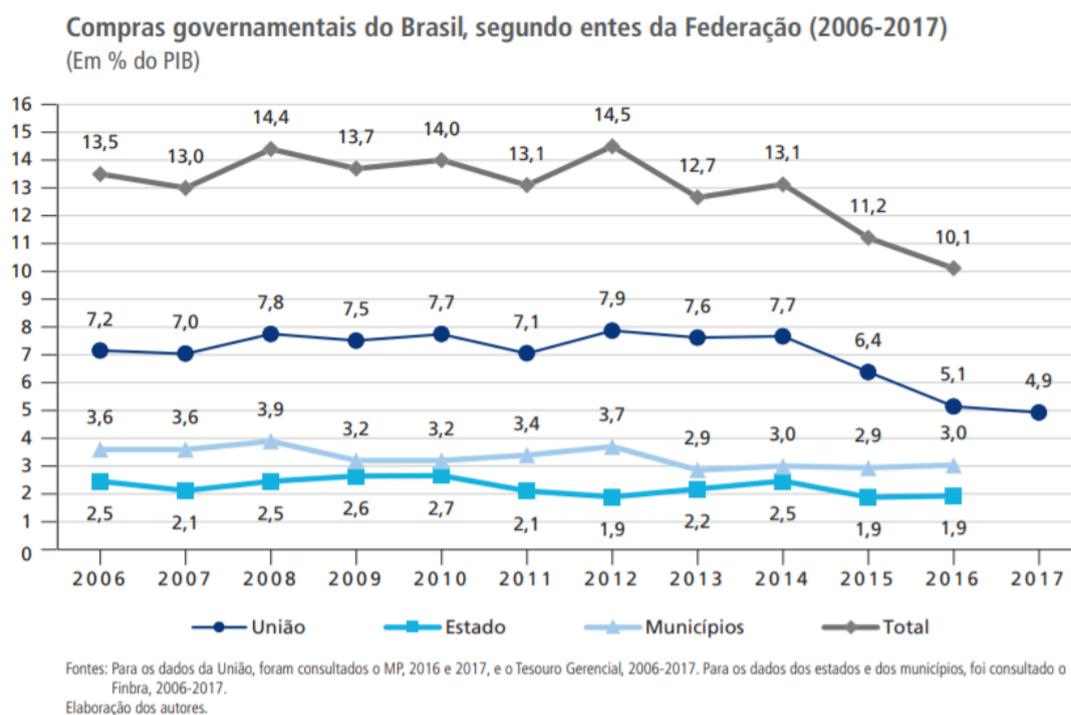
*Public procurement is the largest single marketplace in developing and developed economies, accounting for around one-fifth of global GDP. Given its size, a transparent, fair, and competitive public procurement system can generate business opportunities, foster innovation, and drive economic*

*growth. Regulating the way public authorities purchase goods, works, and services is critical to creating a level playing field for all businesses and ensuring more effective and more citizen - and business - friendly public procurement systems. (World Bank, 2017, pg. 19)*

Resumindo: o mercado de compras públicas é um dos maiores, senão o maior mercado individual existente nos 180 países analisados pelo Banco Mundial e representa um quinto do PIB mundial. Por conta do seu tamanho e da sua capacidade de gerar negócios e riquezas, esse mercado é extremamente relevante e a sua regulação adequada pode trazer benefícios significativos para o governo e para a população.

O cenário das compras públicas no Brasil não difere, em grande medida, do cenário retratado pelo Banco Mundial. Vide os dados apresentados a seguir:

**Gráfico 2** - Histórico do valor movimentado pelas compras governamentais em relação ao PIB, no Brasil

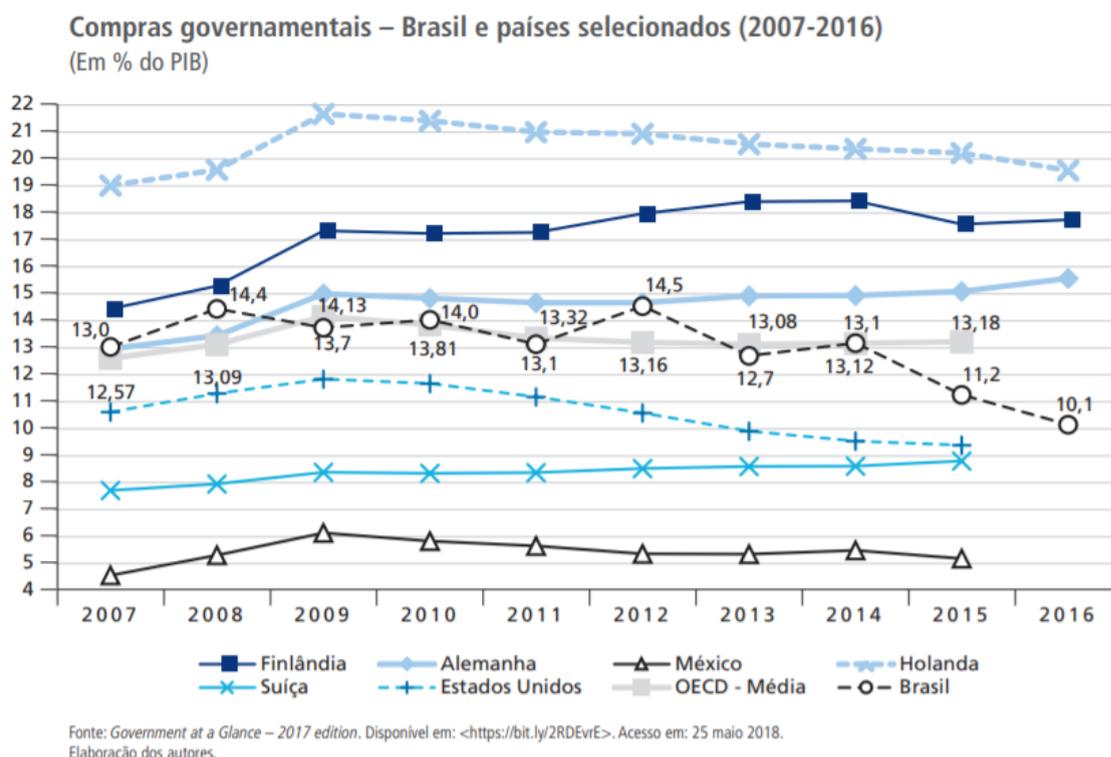


Fonte: Ipea, 2019.

O gráfico acima demonstra que, apesar de apresentar uma certa queda no volume financeiro movimentado, nos anos de 2015 e 2016, o setor de compras públicas continua representando uma parcela expressiva do mercado brasileiro, sempre na casa dos dois dígitos percentuais em relação ao PIB.

No mais, conforme consta na tabela colacionada nas páginas anteriores, já no ano de 2018, a relação compras públicas/PIB, no Brasil, retornou para o patamar dos 12%.

**Gráfico 3** - Comparativo entre a relação compras públicas/PIB do Brasil e alguns países selecionados da OCDE



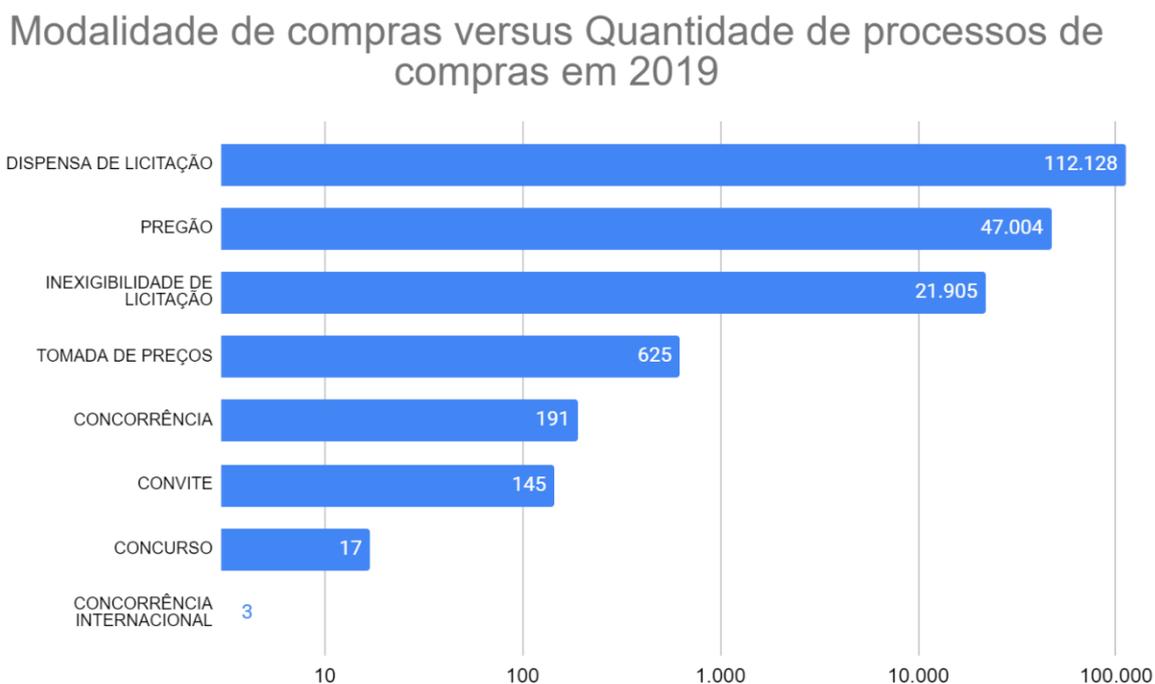
Fonte: Ipea, 2019.

O gráfico acima nos mostra que, ao menos entre os países integrantes da OCDE, a relação compras públicas/PIB costuma se manter acima dos 10,00%. Tal fato sinaliza para a importância deste mercado, pois ele representa mais de 10% de todo o volume financeiro negociado nas economias dos países membros da entidade.

Os próximos gráficos foram construídos a partir da análise dos dados disponibilizados pelo Comprasnet, sistema que congrega as contratações de praticamente todos os órgãos da Administração Direta Federal, das autarquias e das fundações públicas federais. As empresas públicas e sociedades de economia mista federais normalmente utilizam outros sistemas para conduzir suas contratações, pois estão regidas por regime jurídico próprio. Os órgãos e entidades integrantes dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal tem a prerrogativa de aderir ou não ao sistema do Comprasnet. Por essa razão, existem inúmeros sistemas distintos

utilizados por cada um desses entes. Na presente obra, os dados referentes aos entes subnacionais foram extraídos exclusivamente do Comprasnet.

**Gráfico 4** - Modalidades de contratação empregadas nos processos divulgados em 2019 no Comprasnet:



Fonte: Sistema Comprasnet.

Nota: gráfico elaborado pelo autor, em escala logarítmica.

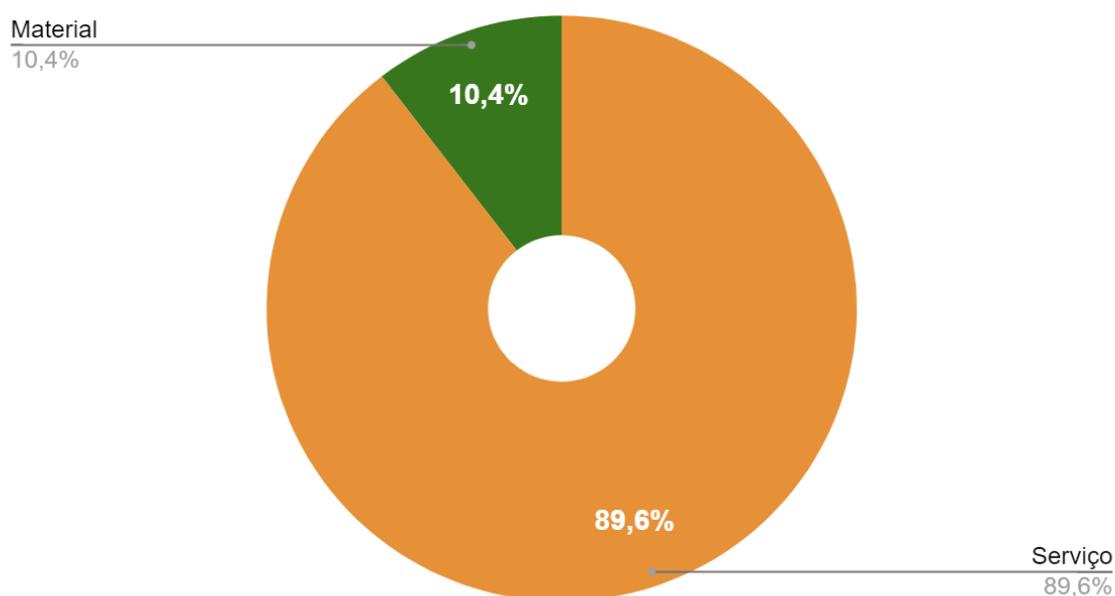
O gráfico acima aponta que mais de 99,4% dos processos de contratação divulgados no Comprasnet, em 2019, são de dispensa de licitação, pregão eletrônico ou inexigibilidade de licitação. Esse é um forte indicativo no sentido de que a melhoria na execução desses processos terá um impacto significativo na qualidade das contratações públicas.

Esses processos, normalmente, estão relacionados a contratações de pequeno valor (dispensa de licitação), contratação de bens e serviços comuns (pregão) e a contratação de fornecedores exclusivos (inexigibilidade de licitação). Veja que os objetos de tais contratações abarcam a grande maioria dos itens necessários a execução das políticas públicas mais comuns, abrangendo, por exemplo, a compra de equipamentos para a segurança pública, medicamentos, materiais médicos, insumos e equipamentos escolares etc.

A concorrência, a tomada de preços e o regime de contratação diferenciada são procedimentos de contratação mais complexos, destinados, normalmente, para a licitação de equipamentos de infraestrutura que envolvam a execução de grandes obras.

**Gráfico 5** - Tipos de objeto relacionados nos processos de compras divulgados em 2019 no Comprasnet:

### Processos de compras divulgados por tipo de consumo - 2019



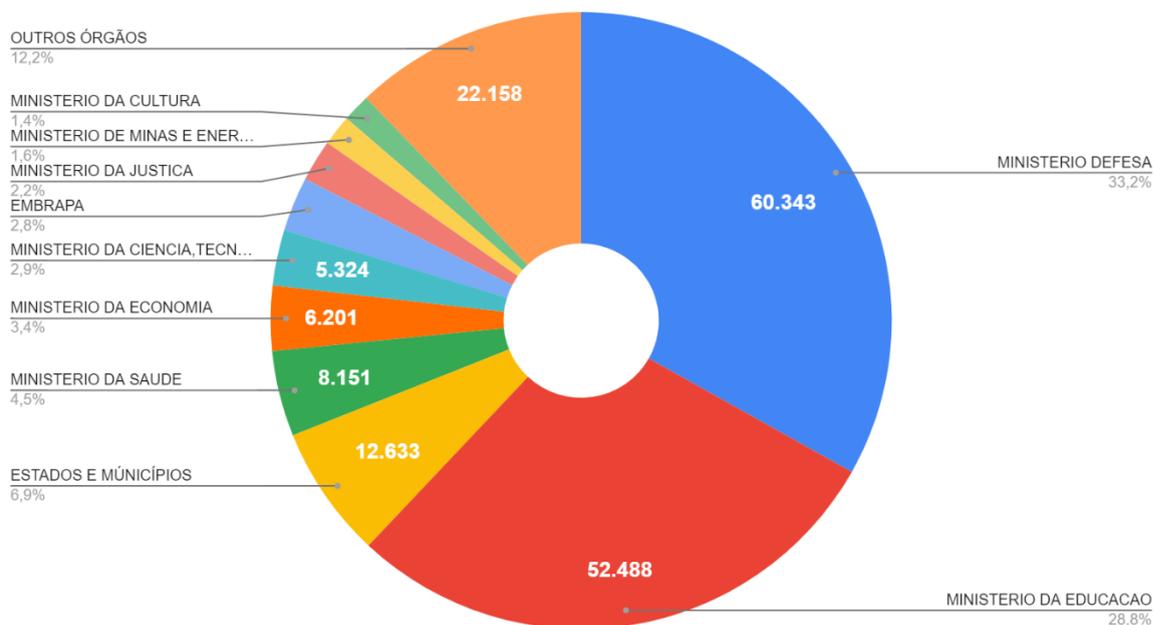
Fonte: Sistema Comprasnet.

O gráfico acima sinaliza que são cadastrados 9 vezes mais processos relacionados à contratação de serviços do que processos relacionados à aquisição de materiais. Esse dado é importante porque sugere, ao menos em uma análise inicial, que qualquer inovação na área de compras públicas, se não tratar da contratação de serviços, terá o seu impacto restringido.

Destaca-se, ainda, que a proporção entre as contratações permaneceu aproximadamente a mesma nos anos de 2018 e 2020.

**Gráfico 6** - Processos de compras, divulgados em 2019, por órgão:

Processos de Compras, divulgados por órgão, em 2019:

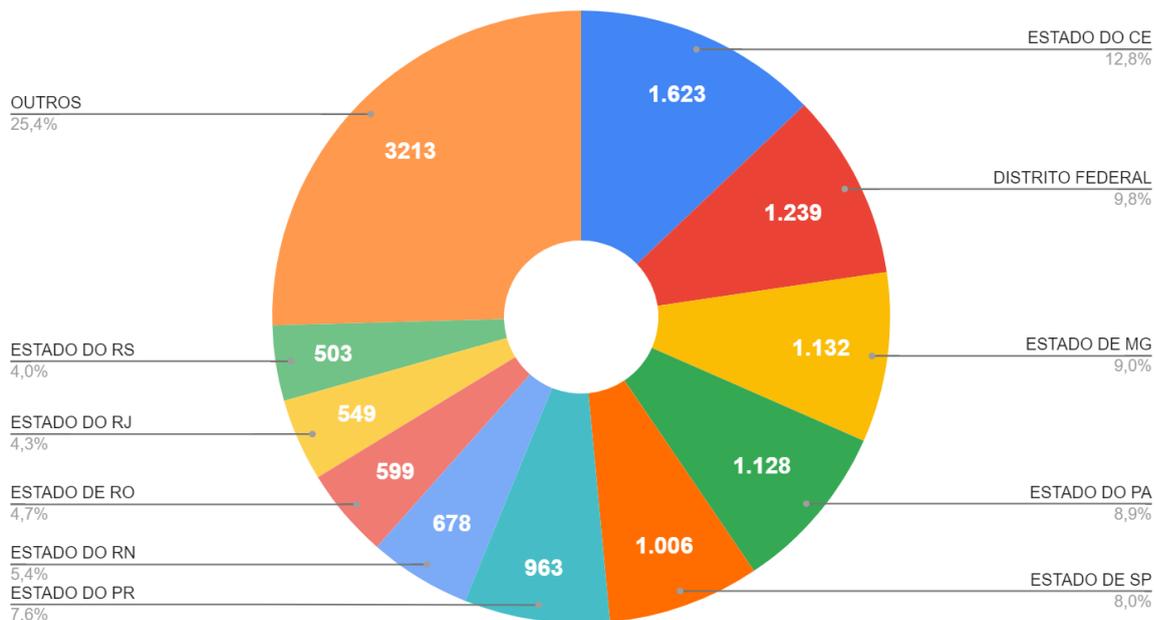


Fonte: Sistema Comprasnet.

Nota: o item identificado como Estados e Municípios, no sistema Comprasnet é identificado com o nome República Federativa do Brasil.

**Gráfico 7** - Processos de compras, divulgados em 2019, por unidade da federação que utiliza o sistema Comprasnet:

Processos de Compras, divulgados em 2019, por unidade da federação:



Fonte: Sistema Comprasnet. Elaborado pelo autor

Pelo menos, no que toca às compras públicas no Brasil, os dois gráficos acima sinalizam para a possível existência de órgãos com um perfil comprador. Aponta-se, ainda, que os mesmos órgãos listados no gráfico permaneceram como grandes compradores nos exercícios de 2018 e 2020. No caso da União, os 10 maiores órgãos compradores são responsáveis por mais de 87,8% do total de processos registrados no sistema. Os outros 158 órgãos gerenciam os 12,2% de processos restantes.

No caso dos Estados e Municípios, se juntarmos os 10 maiores órgãos compradores, que utilizam o sistema Comprasnet, veremos que eles são responsáveis por mais de 74,5% de todos os processos relacionados aos entes subnacionais registrados no sistema. Os outros entes subnacionais gerenciam os demais processos.

Outro dado interessante é que, apesar de cada processo ser administrado pela unidade compradora que o registrou, constata-se que vários entes subnacionais utilizaram o sistema federal de compras públicas, o que indica uma pactuação interfederativa na área.

Considerando todos os dados apresentados e, em especial, o volume financeiro e de transações realizados pelo setor, não é por acaso que qualquer melhoria no processo de contratação pública tem o potencial de gerar ganhos marginais enormes para a atuação estatal, seja economizando ou permitindo uma melhor alocação de recursos financeiros e humanos, seja garantindo a disponibilização de bens e serviços no tempo necessário, com a qualidade necessária e com preço adequado.

### **3.3 A estrutura do processo de compras públicas**

De plano, antes de apresentar a estrutura do processo de compras públicas, precisa ficar claro que este processo está inserido dentro de um macroprocesso chamado de gestão da cadeia de suprimentos (*supply chain management*). Segundo Christopher (apud Guarnieri e Hatakeyama, 2007), a gestão da cadeia de suprimentos é a atividade de coordenação dos fluxos de bens, serviços e informações entre os diversos usuários de um sistema de modo que o bem ou produto se desloque de um fornecedor em direção ao usuário final, consumidor do bem ou serviço, de modo a maximizar a eficiência deste processo, reduzindo custos e melhorando aspectos qualitativos como prazo de entrega e gestão de estoque.

A gestão da cadeia de suprimentos abarca atividades como: a) planejamento anual de demanda, b) contratação de bens e serviços; c) gestão de estoques; d) logística de transporte e distribuição dos bens adquiridos; e) logística reversa de bens e resíduos. Na presente seção, o tema que será debatido é apenas o processo de contratação de bens e serviços (item b), um braço do macroprocesso que representa a gestão da cadeia de suprimentos.

Nessa linha, e como já apresentado anteriormente, a atividade de contratação pública tem milhares de anos e uma importância significativa para os países. Ocorre, contudo, que, independentemente do país e da época histórica, o processo de contratação é composto por algumas etapas fundamentais, que se alteram nos detalhes de país para país, mas essencialmente tem a mesma finalidade, cumprem o mesmo papel.

Daí porque, antes de se conhecer algumas das principais propostas de modernização do processo de compras públicas, é imperioso que se compreenda o *core* deste processo, a sua estrutura. Essa estrutura está ligada a própria natureza da ação de contratar um bem ou serviço e independe da nomenclatura utilizada. Por exemplo, um órgão público, em qualquer lugar do mundo, em regra, somente irá realizar um processo de contratação se existir uma solicitação de compra vindo de alguma unidade. Outra ação comum do processo é buscar identificar quanto custaria e quais seriam os bens ou serviços existentes no mercado que atenderiam a demanda de compra formulada.

No fluxograma abaixo, apresentamos as etapas fundamentais do processo de contratação.

**Figura 4** - Fluxograma do processo de contratação



Fonte: elaborada pelo autor.

Objetivando explicitar a finalidade de cada etapa do processo de contratação, elaborou-se o roteiro apresentado a seguir.

**Etapa 1 - Identificação da necessidade:** é a etapa que inaugura o processo de contratação. Normalmente, a necessidade de um bem ou serviço que virá a ser contratado é externalizado por meio de um documento de solicitação de compra formulado pela unidade demandante. Documento previsto na lei brasileira: documento de formalização de demanda. Previsão normativa: existem vários modelos e variações de nome para esse documento que oficializa as demandas. Na União, por exemplo, a Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério da Economia traz um modelo para o Executivo Federal.

**Etapa 2 - Definição do objeto a ser contratado:** depois de identificada a necessidade de contratação, a segunda etapa do processo de contratação envolve: a) inventariar os bens e serviços disponíveis no mercado que atendam à demanda; b) especificar a quantidade de bens e serviços necessários; c) definir as regras do negócio (ex: prazo de entrega, garantia, etc); d) definir as demais características da contratação. Documento previsto na legislação brasileira: a) estudo técnico preliminar: documento utilizado para identificar os bens e serviços disponíveis no mercado; b) projeto básico ou termo de referência: documento utilizado para especificar os bens e serviços que serão contratados, além de prever as regras do negócio. Previsão normativa: art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/93.

**Etapa 3 – Pesquisa de preços:** essa etapa possui dois objetivos bem claros: a) verificar o preço de mercado, justo e razoável, a ser pago pelo objeto da contratação; b)

verificar se o contratante dispõe de recursos financeiros para honrar a contratação, caso ela seja efetivada. Documento previsto na lei brasileira: normalmente, o documento recebe o nome de Mapa de Preços ou Pesquisa de preços. Previsão normativa: arts. 7º, § 2º, II, 8º e 40, § 2º, II, da Lei nº 8.666/93.

**Etapa 4 – Divulgação da necessidade estatal:** a divulgação da necessidade estatal de compra busca: a) atrair interessados para participarem da fase de disputa, aumentando a competitividade e melhorando a qualidade e o preço do objeto contratado; b) aumentar a transparência do processo, dando oportunidade para que todos tomem conhecimento da intenção de compra estatal. Documento previsto na lei brasileira: edital, carta convite e avisos. Previsão normativa: art. 21 da Lei nº 8.666/93.

**Etapa 5 – Fase de disputa:** a fase de disputa busca selecionar, de forma justa e isonômica: a) o fornecedor que irá efetivamente ser contratado; b) a proposta mais vantajosa para o contratante. Documento/Procedimento previsto na lei brasileira: fase de lances no pregão e no leilão, análise e comparação das propostas ofertadas nas demais modalidades de licitação, negociação de preços. Previsão normativa: art. 4º da Lei 10.520/02 e arts. 43 e 45 da Lei nº 8.666/93.

**Etapa 6 – Contratação:** esta fase busca formalizar a contratação a partir do instrumento jurídico. Documento/Procedimento previsto na lei brasileira: contrato, nota de empenho, ata de registro de preços. Previsão normativa: art. 62 da Lei nº 8.666/93

**Etapa 7 – Execução do contrato:** a última etapa consiste no acompanhamento e fiscalização da execução da avença. Documento/Procedimento previsto na lei brasileira: gestão e fiscalização do contrato. Previsão normativa: arts. 66 e 67 da Lei nº 8.666/93

A partir do procedimento apresentado acima, sugere-se que o processo de contratação pública, apesar de ter suas particularidades inerentes a cada país, é basicamente o mesmo em seu âmago, pois não se pode imaginar uma contratação sem antes se especificar qual será o bem ou serviço a ser contratado, sem saber o seu custo, sem formalizar a contratação em algum instrumento jurídico, sem acompanhar a entrega efetiva do bem ou serviço.

Essa similitude procedimental é importante porque vários países utilizam recursos de tecnologia da informação para produzir inovações em alguma ou algumas etapas do processo de contratação e, por esse processo ser relativamente uniforme, várias dessas inovações podem ser extrapoladas e utilizadas por outros países.

Por fim, ressalta-se que o uso da tecnologia, no processo de compras públicas, pode se dar de várias formas diferentes e, cada uma dessas formas de utilização, geram tendências diferentes de modernização do processo de contratação que serão apresentadas sucintamente na próxima seção.

### **3.4 Modernização do processo de compras públicas**

#### **3.4.1 Tendências no mundo e no Brasil relacionadas à modernização do processo de compras públicas**

Nas últimas décadas, o papel das compras públicas assumiu uma enorme relevância, sendo uma função administrativa essencial para a implementação de políticas públicas estatais, especialmente àquelas relacionadas ao fornecimento de bens e serviços adquiridos pelo Estado.

Nesse sentido, estudos recentes, como o realizado por Costa (2019), recomendam uma análise multidimensional do processo de suprimento estatal, considerando dimensões como gestão, governança, inovação, eficiência, racionalidade sistêmica, sustentabilidade, controles etc.

Dentre as dimensões de análise das compras públicas, a discussão sobre a inovação e eficiência dos processos de contratação ganhou destaque nas últimas décadas. Isso ocorreu, em grande parte, por conta da redução dos recursos disponíveis e por conta da atenção dada pela academia à eficiência da atuação estatal (Magno, 2002).

Nessa toada, conforme suscitado por Neuenfeld (2018), não se deve analisar a eficiência de um modelo de governança de contratações considerando apenas o desconto obtido na aquisição dos itens, deve-se considerar também os custos de transação, que consomem recursos de acordo com a especificidade dos ativos, o volume de transações, o tempo para realização das operações, a incerteza relacionada aos resultados dos ajustes etc.

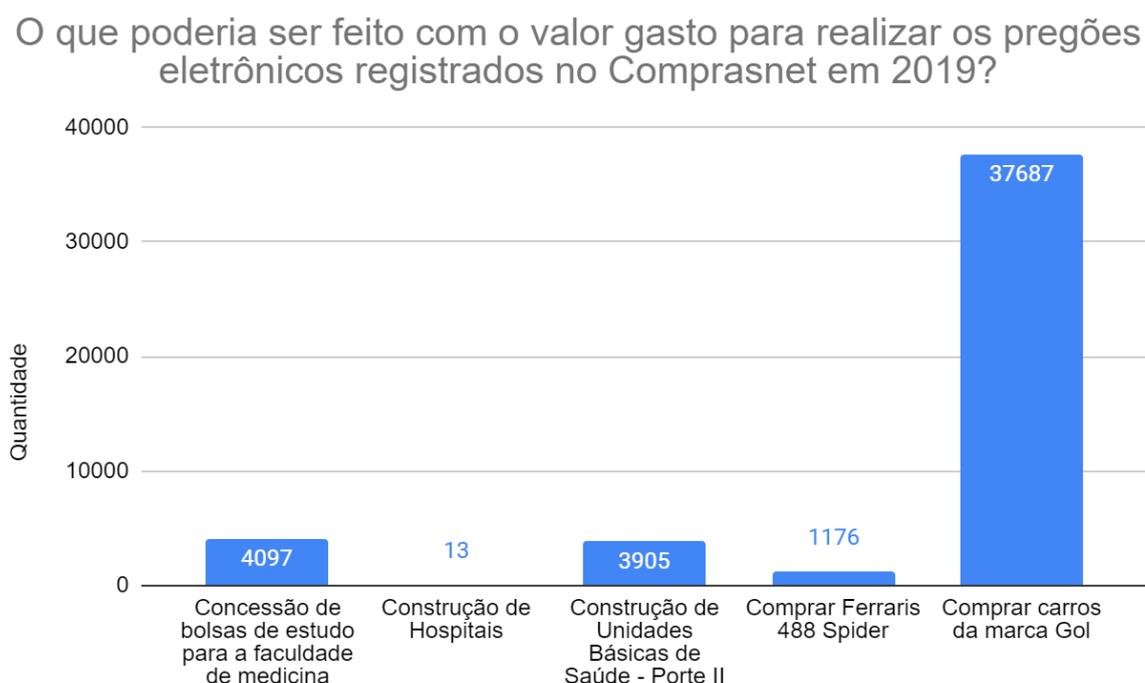
A Controladoria-Geral da União, com amparo em pesquisa conduzida pela FEA-USP em 2006, estimou o custo de cada pregão eletrônico em R\$20.698,00. Atualmente, considerando a majoração da remuneração dos servidores públicos federais e o índice inflacionário, imagina-se que o valor tenha mais do que dobrado, uma vez que somente o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do período atingiu 109,83%.

O Ministério da Economia, no estudo técnico preliminar conduzido para a contratação de terceirizados no âmbito do Poder Executivo Federal (ME, 2020), atualizou o valor apresentado pela FEA-USP com base no INPC de janeiro de 2020 e identificou que cada pregão eletrônico conduzido no Comprasnet custa, em média, R\$ 42.534,38. Agora, se imaginarmos que, em 2019, conforme dados disponibilizados no sistema, foram realizados 47.004 pregões, estima-se, que o país tenha gasto mais de R\$ 1.999.285.997,52 para a realização destas contratações.

Em outras palavras, somente para executar os pregões eletrônicos registrados no Comprasnet, os entes federados desembolsaram quase R\$ 2 bilhões de reais com materiais, insumos, remuneração de servidores, internet etc. Contudo, essa contabilização não considerou os custos das dispensas de licitação, das inexigibilidades, das concorrências e das tomadas de preço. E tem, ainda, o custo das licitações conduzidas pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e suas entidades da Administração Indireta que não utilizam o Comprasnet. Frente ao exposto, pode-se supor que o valor gasto pelos entes federados para realizar as suas contratações chegue na casa dos R\$ 2,50 ou até dos R\$ 3,00 bilhões de reais por ano.

No gráfico a seguir, fazemos algumas comparações para se entender o tamanho destes gastos.

**Gráfico 8** – Comparando o valor gasto para realizar os pregões de 2019 com o valor de outros bens e serviços



Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: os dados foram obtidos a partir de consulta ao site do Ministério da Saúde, da Universidade Católica de Brasília e de revendedores dos carros Ferrari e Gol.

O gráfico acima retrata que, com apenas 1 ano de econômica dos recursos empregados para realizar os pregões cadastrados no Comprasnet, seria possível construir 13 hospitais, custando cada um R\$ 150 milhões de reais ou conceder mais de 4 mil bolsas de estudo para que alunos da rede pública cursassem medicina em universidades privadas ou ainda construir mais de 3.900 unidades básicas de saúde de porte II.

Nessa linha, construir modelos de governança de compras públicas mais racionais tem o condão de aumentar a eficiência estatal, liberando recursos humanos, financeiros e tecnológicas para alocação em outras atividades. Cientes de tal panorama, nas últimas duas décadas, os gestores públicos, ao redor do mundo, têm envidado esforços na busca de inovações que aumentem a eficiência do processo de compras públicas.

Essas propostas de inovação, via de regra, podem ser categorizadas em um dos quatro grandes grupos descritos a seguir:

- a) **inovações relacionadas a mudanças no processo de contratação pública:** essas inovações estão vinculadas a reestruturação dos processos de trabalho, como, por exemplo, a discussão acerca da centralização do processo de compras públicas (Thai, 2001) e a criação de novos formatos de contratação, como foi a criação do regime diferenciado de contratação, no Brasil (Ciro, 2019);
- b) **inovações relacionadas a compras públicas verdes:** a cada dia que passa, a questão ambiental ganha destaque nas políticas públicas e espaço no processo de contratação estatal (Thai, 2001). Vários países, e o Brasil é um deles, tem buscado inserir normatizações direcionando as contratações públicas para a aquisição de bens e serviços sustentáveis e a contratação de empresas que respeitem a legislação ambiental;
- c) **inovações relacionadas ao combate a corrupção:** essas inovações estão vinculadas ao aumento da transparência e da prestação de contas a respeito das compras públicas. Normalmente, utilizam recursos de tecnologia da informação permitindo que servidores públicos e cidadãos rastreiem as atividades de compras estatais e reduzam os riscos de corrupção (Neupane, 2012); e

**d) inovações relacionadas a compras públicas eletrônicas**

(*e-procurement*): a utilização da internet para facilitar o processo de compras públicas é uma tendência mundial com o potencial de gerar incrementos substanciais de performance no processo de compras públicas, além de promover a competição, a transparência e a integridade do processo (World Bank, 2011).

No Brasil, as inovações nas áreas de compras públicas também são abundantes e abarcam temas como: a) atualização e modificação dos marcos legais e regulatórios da área; b) utilização de sistemas informatizados e portais na internet; c) reestruturação dos formatos de compras e contratação; d) terceirização de serviços; e) novas metodologias e ferramentas de gestão de contratos; f) uso do poder de compra estatal para influenciar outras políticas públicas como o fomento as micro e pequenas empresas e a proteção do meio ambiente; g) estruturação do ciclo de suprimento; h) centralização do processo de compras; i) institucionalização da área de compras (Fernandes, 2019).

O que se observa é que, em certa medida, há uma consonância entre as inovações que estão sendo discutidas e implementadas no mundo e as que estão sendo discutidas e implementadas no Brasil. Como aponta Tridapalli, Fernandes e Machado (2011):

Todos os governos estão sendo submetidos a restrições orçamentárias, a fazer mais com menos e a sociedade está exigindo mais transparência, justiça e equidade nos contratos públicos. A tecnologia está cada vez mais presente, ofertando maior gama de produtos com preocupação ambiental. Todo esforço governamental para melhoria da qualidade dos gastos correntes com bens e serviços utilizados no setor público deve passar pela modernização da gestão da cadeia de suprimento. Na maioria dos casos, este esforço resume-se à parte do processo, como os sistemas de compras. Está demonstrado que existe enorme potencial de modernização em outras fases do processo logístico, como a gestão de estoques, engenharia de padronização e especificação de bens e serviços, gestão de contratos e gestão de fornecedores. Isso é relevante na administração pública, pois os gastos com compras de bens e serviços podem representar até 36% dos orçamentos das unidades governamentais. Assim, cabe ao poder público desenvolver técnicas ou adaptá-las da iniciativa privada e incorporá-las à gestão pública para aumento da eficiência e eficácia destes gastos.

De todo o modo, apesar do potencial de inovação nas mais diversas áreas relacionadas à cadeia de suprimentos estatal, para o presente trabalho, as inovações que serão objeto de análise em profundidade são aquelas ligadas às compras públicas eletrônicas, conforme será explicitado na próxima seção.

### 3.4.2 A internet aplicada ao processo de compras públicas: *e-procurement*, *marketplace* e outras soluções

Os modelos de *e-business*, infraestrutura interconectando empresas para a realização de negócios, e de *e-commerce*, comércio eletrônico através de sistemas interligados por rede de computadores, surgiram com a proliferação da internet como uma plataforma interorganizacional de transações no final dos anos 90 (Croom e Brandon-Jones, 2005).

As implicações das transações interorganizacionais, por meio da internet, para a cadeia de suprimentos operada entre empresas<sup>3</sup> e para os negócios operados entre empresas e o governo são enormes e tem a capacidade de melhorar, ao menos, as quatro áreas do processo de suprimento listadas a seguir (Tan, 2001):

- aumento de *performance*: fruto da redução dos preços de compra e do incremento de qualidade dos produtos adquiridos;
- melhoria dos processos de contratação com a padronização dos processos e a automatização de suas etapas;
- aumento do controle e da gestão dos materiais ao longo da cadeia de suprimentos; e
- melhoria do relacionamento entre cliente e fornecedor com o aumento da transparência,

Eis aqui, o cerne da presente pesquisa, que objetivou analisar e comparar os modelos de *e-business* adotados para a condução de compras públicas no Brasil, no Chile e nos Estados Unidos.

Compras públicas eletrônicas, ou *e-procurement* em inglês, é um termo genérico utilizado para descrever sistemas eletrônicos de compras e negócios que, normalmente, utilizam a internet para facilitar a condução de uma ou mais etapas do processo de contratação de empresas privadas pelo Estado (Croom e Brandon-Jones, 2005).

A adoção de sistemas de compras públicas eletrônicas é uma tendência global. A base de dados do Banco Mundial *Global Public Procurement Database*, aponta que, ao

---

<sup>3</sup> Acordos B2B – *business to business*

menos, 102 dos 168 países constantes da base, utilizam sistemas eletrônicos para a condução dos processos de compras públicas, o que representa mais de 60,7% do total de países.

Não obstante a adoção de sistemas eletrônicos em larga escala para a condução das contratações públicas, o fato é que cada sistema tem uma configuração distinta e abarca etapas específicas do processo de contratação apresentado anteriormente.

Existem sistemas de *e-procurement* que somente divulgam as intenções de compras do Estado, outros sistemas divulgam as intenções e apresentam um sistema de lances no estilo pregão, temos sistemas mais completos que abarcam até as etapas de formalização do contrato, execução e pagamento.

No que tange a relação entre fornecedores e compradores, um sistema de *e-procurement* pode ser organizado em basicamente 5 arquiteturas diferentes, são elas: *public web*, *exchange*, *marketplace*, *company hub* e *extranet* (Croom e Brandon-Jones, 2005).

As compras via *public web* (internet) ocorrem quando os compradores encontram potenciais vendedores por meio de mecanismos de busca como o google, comparam preços e finalizam a realizam a compra através do site dos vendedores ou por e-mail, telefone ou outro meio de contato.

A condução de contratações por meio de *exchange* (bolsas de compra) são realizadas por meio de sites de leilão de produtos e serviços B2C (*business to consumers*) ou B2B. Os lances dos leilões podem ser tanto diretos, em que os compradores dão lances aumentando o preço que estão dispostos a pagar pelo bem ou serviço, quanto reversos em que os vendedores dão lances reduzindo o preço que estão dispostos a receber pelos produtos e serviços.

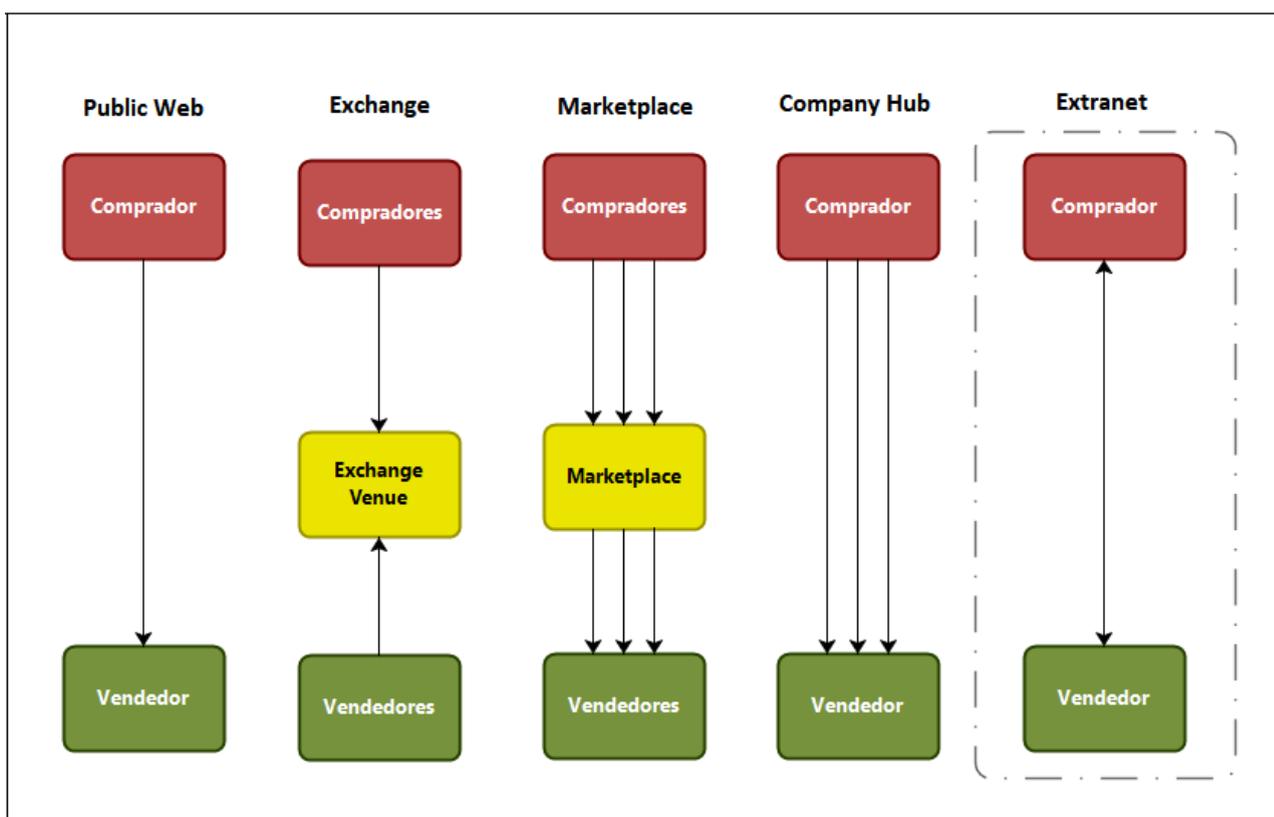
Os *marketplaces* são sistemas, também chamados de plataformas, multivendedores, multi-produtos e multi-compradores, normalmente gerenciados por uma terceira empresa que cobra um *fee* (taxa) pela disponibilização da plataforma para vendedores e compradores. Os *marketplaces* podem tanto funcionar com preços fixos, quanto por meio de leilões diretos e reversos. No setor privado, temos inúmeros exemplos de *marketplaces* como o Mercado Livre, a Amazon, o Ifood e outros.

As contratações via *company hub* são muito similares a um *marketplace* pelo lado do comprador, pois são sistemas multi-vendedores e multi-produtos administrados pela própria empresa que irá realizar as compras pelo sistema.

Por fim, as contratações via *extranet* são aquelas que são realizadas diretamente entre comprador e vendedor por meio de um link seguro de internet ou uma rede de dados exclusiva entre os dois parceiros. São transações que ocorrem entre parceiros mais próximos de negócio e que exigem um grau de segurança maior do que o que pode ser disponibilizado via internet comum.

O fluxograma abaixo apresenta os modelos de sistemas de *e-procurement*.

**Figura 5** – Arquiteturas aplicáveis a sistemas de *e-procurement*



Fonte: adaptado, pelo autor, de Croom, 2005.

Mais à frente, quando os três casos selecionados forem analisados, eles serão classificados de acordo com os modelos de sistema apresentados acima. No entanto, já antecipa-se, que os sistemas adotados pelo Chile e pelos Estados Unidos são inovadores por buscarem se estruturar seguindo a lógica das *exchanges* e dos *marketplaces*, enquanto que o sistema adotado pelo FNDE está seguindo a lógica de *company hub*.

De todo o modo, apenas a título de exemplo, aponta-se que o sistema Comprasnet, adotado largamente na União, está arquitetado na forma de um *company hub*, pois ele é um sistema proprietário do Estado Brasileiro, que neste caso está fazendo o papel de comprador, onde são cadastradas as suas necessidades de contratação e os vendedores vão ao sistema dar

lances e fechar negócios. Ele não se confunde com um sistema do tipo *exchange* ou *marketplace* porque não dispõe de produtos pré-cadastrados com especificações definidas, preços pré-definidos, estoque disponível pré-informado, prazo de entrega pré-cadastrado etc, onde o comprador simplesmente precisa acessar o sistema e realizar a contratação em poucos segundos. Ou seja, cada contratação no Comprasnet é única e independente.

Croom (2005) e Ageshin (2020) apontam que o uso de plataformas digitais, para a realização das compras públicas, apresenta uma série de vantagens. Cotejando os apontamentos dos dois autores com a experiência de compras públicas vivenciada no Brasil, elenca-se, a seguir, as principais potenciais vantagens de se adotar um sistema de *e-procurement*:

- redução dos custos do processo de contratação, especialmente no que tange a replicação de estruturas de compras análogas em milhares de órgãos públicos;
- redução dos preços por conta da economia de escala;
- redução dos prazos do processo de contratação;
- redução dos erros na contratação e na emissão das ordens de fornecimento de bens e serviços;
- redução do número de processos de contratação;
- aumento da eficiência do processo de contratação inclusive por conta da possibilidade de se realizar ações interfederativas;
- aumento da qualidade dos bens e serviços contratados;
- aumento da profissionalização dos gestores públicos que atuam na área de contratações;
- melhoria da gestão de estoque, podendo reduzir galpões de armazenagem, perdas por prazo de validade e furto de bens, além de permitir a utilização de metodologias de gestão de estoque mais eficientes como a *just in time*;
- facilitação da logística de distribuição das mercadorias;
- transparência nos preços;
- redução da burocracia e barreiras de entrada para fazer negócios com o Estado;
- melhor balanceamento de poder entre compradores e vendedoras, considerando que as transações são abertas e públicas e o acesso ao mercado é facilitado;
- redução da corrupção considerando o aumento de transparência e publicidade do processo de contratação e a rastreabilidade / auditabilidade das transações; e

- possibilidade de avaliação do fornecedor e dos bens e serviços adquiridos após a compra ter sido realizada.

Contudo, não obstante os potenciais benefícios advindos da adoção de plataformas e sistemas de *e-procurement*, deve-se manter alerta para o fato de que tal adoção também traz riscos e desafios.

### **3.4.3 Principais riscos e desafios relacionados à implantação e utilização de sistemas de *e-procurement***

A implantação, ou mesmo a modificação, de um sistema de *e-procurement* é uma tarefa complexa e cercada de inúmeros desafios e riscos. O World Bank (2011) desenvolveu o *e-Procurement Reference Guide* como um guia para a adoção de novos sistemas de *e-procurement* e elencou quatro passos para a implantação de um novo sistema.

O primeiro passo consiste na avaliação de prontidão e planejamento da mudança de sistema. Antes de o Estado iniciar a implantação de um sistema de *e-procurement*, ele deve avaliar se está pronto para iniciar a implantação desse sistema a partir de uma revisão do seu ambiente de compras públicas. Essa revisão abarca uma investigação sobre a legislação, costumes, entendimentos jurisprudenciais, problemas e desafios enfrentados, tecnologias já utilizadas, oportunidades de melhora identificadas. Após a avaliação de prontidão, o Estado deve planejar de forma sistêmica e integrada todas as etapas para a implantação do novo modelo de compras públicas.

Ao final do primeiro passo, a equipe que irá implantar o novo sistema deverá ter finalizado: a) o estabelecimento dos responsáveis pelo projeto; b) um relatório de análise de prontidão; c) um plano estratégico de implantação do sistema de *e-procurement*; d) um plano de comunicação.

O segundo passo consiste na migração da fase de disputa pelo contrato para o ambiente online. O objetivo dessa fase é fazer com que os contratos de bens, serviços e infraestrutura sejam finalizados de forma bem mais rápida e a um custo menor tanto para fornecedores quanto para o governo. Além disso, essa fase busca aumentar a transparência do processo de compras.

Aqui, a implementação já se iniciou e se tem um sistema de compras públicas rodando que será amadurecido a medida em que for entregando os seguintes serviços: a) apresentação

das oportunidades de compras públicas em um único site na internet; b) permissão de acesso a todos os documentos da contratação via internet; c) realização de cotação e envio de lances online.

O terceiro passo consiste na possibilidade de se realizar a gestão dos contratos de forma online. O objetivo desta etapa é obter transparência, economia e eficiência no processo de compras públicas, mais especificamente nas atividades relacionadas a execução dos contratos.

Esse passo é composto por várias entregas, tais como a possibilidade de envio de ordens de compra e de serviço pelo sistema e a possibilidade de se gerenciar os pagamentos e os incidentes da execução contratual como prorrogações, aditivos e penalidades pelo sistema.

O quarto passo consiste na possibilidade de se realizar compras online. O objetivo desta etapa é criar um sistema em que qualquer fornecedor possa oferecer seus bens e serviços e qualquer entidade pública possa escolher os bens e serviços que melhor se adequem as suas necessidades, em uma plataforma online para compra e venda em tempo real. Além disso, a plataforma deve permitir a emissão de ordens de compra, controlar o recebimento dos itens adquiridos e processar os pagamentos.

Nesta fase, o projeto está focado na disponibilização de uma plataforma em que fornecedores e compradores podem acessar para negociar a aquisição de bens e serviços de forma online e instantânea.

No mundo real, muitas vezes, esses passos se interconectam e é comum encontrarmos sistemas que executam parte dos processos relacionados a vários passos apresentados acima, mas que não atendem plenamente nenhuma deles.

No Brasil, por exemplo, o sistema Comprasnet apresenta as oportunidades de compra dos órgãos cadastrados e permite a oferta de lances no pregão, mas não permite que se realize a gestão do contrato via sistema e também não admite a realização de compras online em tempo real.

Prosseguindo na análise sobre a implantação de sistemas de *e-procurement*, o World Bank (2011) pontua que os itens abaixo são os principais riscos que podem inviabilizar o êxito do projeto de mudança de sistema:

- ausência de liderança capaz de patrocinar a implantação do novo modelo e convencer os *stakeholders* (interessados) envolvidos no processo

especialmente o governo, os servidores públicos, os órgãos de controle, o mercado privado e a população;

- fragilidade do planejamento sistêmico e de uma estratégia de implantação;
- falta de um plano de comunicação claro que foque nas necessidades dos *stakeholders* e responda às suas dúvidas, além de gerar engajamento dos públicos interno (servidores públicos) e externo em prol da solução;
- adoção de estratégias *big bang*, isto é, estratégias que migram de um sistema para o outro de uma vez só, sem preparar todos os envolvidos no processo;
- baixa expertise e contato com as equipes que atuam efetivamente com as compras públicas;
- foco na tecnologia ao invés de focar no processo de gerenciamento que é a parte efetivamente complexa e inovadora da operação;
- utilização de consultores que querem modificar o processo de trabalho do governo para se adequar às tecnologias que vendem e não às necessidades do próprio governo;
- insuficiência de políticas, legislação e procedimentos pré-definidos;
- limitações em termos de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para implantação da solução.

Na mesma linha do World Bank, Vaidya, Sajeev e Callender (2006), após estudar as principais iniciativas de *e-procurement* na Inglaterra, nos Estados Unidos, na Austrália e na União Europeia, consolidaram uma matriz conjugando diversos *critical success factors* (CFS), fatores críticos de sucesso, com as respectivas variáveis que impactam diretamente esses fatores e que são capazes de aumentar a chance de êxito na implementação de um sistema de compras públicas eletrônicas.

O conceito de *critical success factors*, adotado na presente monografia, é o seguinte:

The concept of CSFs became popular in the field of management information systems in the 1970s when researchers at MIT investigated the importance of identifying CSFs to the design of information systems, and named their approach the CSF Method (Cheng & Ngai, 1994). Because e-Procurement is currently one of the key topics in the e-Government arena, many organizations need advice and guidance about proceeding with this new technology. Without a set of CSFs, it seems impossible to present the state of progress and assess the success of e-Procurement initiatives in the public sector. (VAIDYA et al., 2006)

Passemos, então, a análise de cada um dos fatores críticos de sucesso e suas respectivas variáveis.

**Fator crítico de sucesso nº 1 – Captação e treinamento dos usuários finais.** O sucesso do sistema de *e-procurement* depende de sua adoção pelos usuários finais, gestores públicos e fornecedores. Ocorre que o uso do sistema pelos usuários finais é facilitado na medida em que eles percebem os benefícios do novo sistema e ganham mais domínio sobre suas funcionalidades a partir de treinamentos. Nesse sentido, o treinamento desempenha duas funções importantes: a) facilitar o uso do sistema; b) divulgar os benefícios do sistema visando captar os usuários finais e reduzir a resistência a mudanças. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 1 são as seguintes: a) grau de adoção do sistema pelos gestores públicos; b) grau de adoção do sistema pelos fornecedores; c) uso obrigatório ou facultativo do sistema; d) treinamentos disponibilizados e realizados.

**Fator crítico de sucesso nº 2 – Adoção da plataforma pelos fornecedores.** O sucesso do sistema está diretamente relacionado com a sua rápida adoção pelos fornecedores. Para facilitar essa adoção e melhorar a qualidade do sistema é importante que a solução seja discutida e que se colha o feedback dos fornecedores. Isso aumenta o grau de confiança do mercado no sistema. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 2 são as seguintes: a) grau de adoção do sistema pelos fornecedores; b) envolvimento dos fornecedores na construção do sistema.

**Fator crítico de sucesso nº 3 – Seguir boas práticas de gestão de projetos.** O processo de implantação do sistema tem mais chance de ser exitoso se adotar tanto boas práticas de gestão de projetos quanto boas práticas utilizadas em outros casos de sucesso. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 3 são as seguintes: a) adoção de boas práticas de gestão de projetos; b) adoção de boas práticas utilizadas em outros casos de implantação de sistemas de *e-procurement*.

**Fator crítico de sucesso nº 4 – Integração entre o sistema de *e-procurement* e os sistemas existentes:** é extremamente importante que se determine o nível de integração entre a solução de *e-procurement* e os demais sistemas utilizados pela entidade. A depender da dificuldade da integração, é mais eficiente redesenhar o processo de trabalho. Também é essencial que se vincule o sistema de compras com o sistema de gestão financeira da entidade de modo a permitir o processo de pagamento se dê de forma online. A principal variável

relacionada ao fator crítico de sucesso nº 4 se vincula ao grau de dependência e a dificuldade de integração entre os sistemas e as bases de dados adotadas pela plataforma.

**Fator crítico de sucesso nº 5 – Segurança das informações e autenticação dos usuários e transações.** Considerando a sensibilidade das informações governamentais, é imperioso que o sistema tenha mecanismos de identificação e autenticação seguros. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 5 são as seguintes: a) segurança das bases de dados; b) autenticação dos usuários e das transações; c) confidencialidade e integridade das informações que transitam pelo sistema.

**Fator crítico de sucesso nº 6 – Reengenharia do processo de compras existente.** A reengenharia do processo de compras é fundamental para o sucesso do sistema eletrônico de contratações. Até mesmo porque boa parte dos benefícios e ganhos oriundos da implementação de uma ferramenta de *e-procurement* decorrem justamente da redefinição dos processos de trabalho e da relação entre consumidores e fornecedores. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 6 são as seguintes: a) extensão e qualidade da reengenharia do processo de compras; b) adoção de boas práticas relacionadas às compras públicas.

**Fator crítico de sucesso nº 7 – Medição de desempenho.** A medição contínua dos benefícios decorrentes do sistema é crucial para o seu sucesso. As medições estimulam novos comportamentos e incentivam a mudança, além de orientar os *stakeholders* sobre o andamento do projeto. Nesse sentido, a equipe responsável pela implementação do sistema deve definir *key performance indicators* (KPIs), indicadores chaves, para monitorar a implantação do projeto e, principalmente, os benefícios gerados por sua execução. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 7 são as seguintes: a) definição de objetivos e metas; b) criação de indicadores chaves; c) monitoramento da implementação e dos resultados do sistema.

**Fator crítico de sucesso nº 8 – Apoio e patrocínio da alta gestão.** O patrocínio e o envolvimento da alta gestão é essencial para o seu sucesso da empreitada. Os executivos são responsáveis por difundir a visão e os objetivos do sistema, apontar os seus benefícios, buscar os recursos necessários para a sua implementação, definir políticas e estratégias e motivar e engajar as pessoas em torno da mudança. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 8 são as seguintes: a) patrocínio da alta gestão; b) envolvimento da alta gestão no projeto.

**Fator crítico de sucesso nº 9 – Criar um programa de gestão de mudanças.** É importante criar um plano de gestão de mudanças. Normalmente, a implantação de um sistema de *e-procurement* é feita de forma faseada e durante um certo período o sistema antigo e o sistema novo irão conviver. Além disso, é comum surgirem incidentes ao longo do processo de migração de uma sistemática para a outra e esses incidentes precisarão ser tratados individualmente de acordo com o previsto no plano de gestão de mudanças. As principais variáveis relacionadas ao fator crítico de sucesso nº 9 são as seguintes: a) pessoas impactadas pela mudança de sistema; b) impactos e problemas relacionados às mudanças; c) barreiras e resistências à mudança.

**Fator crítico de sucesso nº 10 – Criar e documentar a estratégia de implementação do sistema.** A criação e a documentação da estratégia de implementação da solução de *e-procurement*, previamente a sua entrega, é um fator crítico de sucesso. A principal variável relacionada ao fator crítico de sucesso nº 10 se vincula à elaboração e documentação da estratégia de implantação do novo sistema.

**Fator crítico de sucesso nº 11 – Uso de padrões de comunicação tecnológicos comuns.** Um sistema de compras públicas eletrônicas irá requerer várias trocas de informação e documentos eletrônicos. Por essa razão, é essencial que se adote um padrão de comunicação comum entre os sistemas. O consenso que parece estar emergindo é que a linguagem de comunicação entre os sistemas seria a *extensible markup language* (XML). A não adoção de uma linguagem comum de comunicação pode gerar problemas enormes de interoperabilidade e, no limite, inviabilizar a adoção do novo sistema eletrônico de compras públicas. A principal variável relacionada ao fator crítico de sucesso nº 11 se vincula a construção do sistema em um ambiente aberto e com uma linguagem de comunicação tecnológica comum.

Ao analisarmos cada um dos casos selecionados, iremos apresentar em que passo da implementação do sistema de *e-procurement* está cada um deles, bem como vamos apresentar como cada um dos gestores dos sistemas analisados agiu em relação aos fatores críticos de sucesso.

## **4. Casos Estudados**

### **4.1. Introdução**

De plano, aponta-se que, nas linhas seguintes, buscou-se analisar os casos a partir de uma visão sistêmica, a partir de uma visão que concatenasse os problemas enfrentados pelos

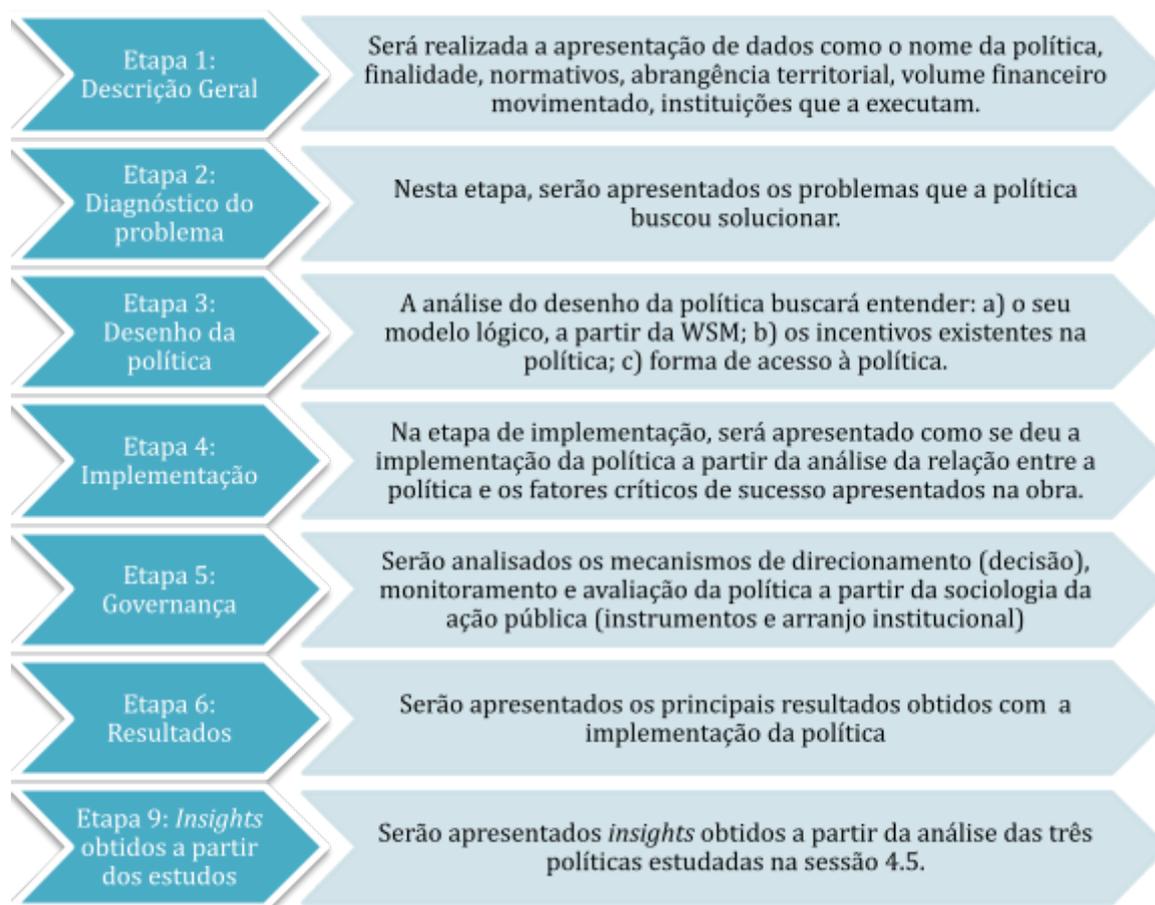
gestores públicos, a forma como as partes integrantes do sistema interagem para solucionar tais problemas e os resultados obtidos a partir da utilização dos modelos de contratação escolhidos.

Essa análise é fundamental para a compreensão dos casos, pois, conforme explica Thai (2001), o processo de contratação pública é um sistema e somente é possível enxergar os resultados desse sistema a partir da análise de todas as suas partes em ação, em movimento. Nesse sentido, assim como as partes de uma bicicleta somente produzem um meio de transporte (resultado) a partir da sua junção e utilização como um todo, o processo de compras públicas somente produz resultados quando em ação, quando implementado e executado como um todo. Nas palavras de Thai (2001):

Traditionally, a system is defined as “an assembly or set of related elements” (van Gigch, 1974, p. 1, 2) or “institution.” But systems, particularly the public procurement system, are so dynamic that they cannot be understood just in terms of their elements or parts that make up an institution. Checkland and Scholes (1990, p. 19) stated: “The vehicular potential of a bicycle is an emergent property [author’s emphasis] of the combined parts of a bicycle when they are assembled in a particular way to make the structured whole.” Likened to a bicycle, public procurement should be defined by its emergent property, namely system in action. According to this systems view, a system in action – be it business process, public policy process, procurement process, or budgetary process – can be operationally defined as an abstract paradigm that represents the conversion of inputs into outputs (Childs, Maull, & Bennett, 1994; Childs, 1995; Dror, 1971; Kock & Murphy, 2001; Lineberry, 1977). This systems view has become a popular way of thinking, a practical philosophy, and a methodology of change not only for the public but the business sector as well. (...) The traditional systems view, namely institutional approach, is used to examine elements of public procurement. The other view of the systems approach, namely the procurement system in action, will be used to examine the emergent property, or the “vehicular potential of a bicycle” (Thai, 2001, p. 08)

Na condução da análise dos casos, serão utilizadas sete das dez etapas previstas no processo de avaliação executiva de políticas, conforme explicitado na metodologia da presente pesquisa. Em síntese, a apresentação dos casos estudados irá seguir o fluxograma abaixo.

**Figura 6** – Fluxograma de análise dos casos selecionados



Fonte: elaborado pelo autor

## 4.2. Caso Registro de Preços Nacional, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – RPN-FNDE

### 4.2.1. Descrição geral

O Registro de Preços Nacional é uma política de compras, implementada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que utiliza um sistema de *e-procurement* para adquirir e prover insumos escolares para milhares de unidades da federação. Essa política, conforme previsto no Plano de Compras Nacional (PCN) 2018/2019 do FNDE, tem o seguinte escopo:

O RPN pode ser definido como um modelo gerencial de compras governamentais que visa garantir a oferta de produtos de qualidade à comunidade escolar a partir de um processo compartilhado de compras públicas. A União, por meio do FNDE, concentra seus esforços nos aspectos técnicos da licitação, notadamente na especificação dos produtos, realização do pregão eletrônico, controle de qualidade dos produtos e gestão da ata de

registro preços a ser disponibilizada aos entes federados. Estes, por sua vez, se responsabilizam pelo planejamento da demanda pelo produto em sua respectiva rede de ensino, por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR, pela gestão/fiscalização dos contratos administrativos e pela prestação de contas dos recursos transferidos pelo FNDE (quando houver). (Plano de Compras Nacional 2019/2019 - FNDE, p. 10)

Ou seja, o RPN-FNDE é um modelo de gestão de licitações por registro de preços cuja finalidade é prestar assistência a todos os gestores estaduais e municipais que demonstrem interesse em aderir a sistemática. Pelo sistema de Registro de Preços Nacional, o FNDE realiza um único processo de compras para atendimento de toda a rede nacional de ensino.

O modelo adotado pelo FNDE tem o mérito de coordenar milhares de municípios com os Estados e a União para realizar processos de contratação mais racionais e efetivos. Na matriz abaixo, constam os principais dados descritivos da política.

**Quadro 2** – Descrição Geral da política RPN-FNDE

| <b>Dados Gerais sobre a política</b>    |   |
|---|---|
| <b>Elementos da política</b>            | <b>Descrição</b>  |
| <b>Nome</b>                             | Registro de Preços Nacional   |
| <b>Unidade Gestora da política</b>      | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)  |
| <b>Finalidade</b>                       | O RPN-FNDE busca prestar assistência técnica a Estados e Municípios por meio da elaboração de especificações de bens e serviços, estudo de mercado, realização da licitação e gestão de atas de registro de preços a serem disponibilizadas aos órgãos participantes da política (Resolução CD/FNDE n.º 20/2014). |
| <b>Data de implementação</b>            | 2014  |
| <b>Normativos</b>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei n.º 5.537/1968;</li> <li>• Lei n.º 8.666/1993;</li> <li>• Lei n.º 10.520/2002;</li> <li>• Lei n.º 12.816/2013;</li> <li>• Decreto n.º 7.892/2013;</li> <li>• Resolução CD/FNDE n.º 20/2014;</li> <li>• Portaria n.º 75/16-FNDE.</li> </ul>                           |
| <b>Sistemas utilizado pela política</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Comprasnet</b>: sistema utilizado para divulgar e conduzir os processos de contratação. Link: <a href="https://www.gov.br/compras/pt-br">https://www.gov.br/compras/pt-br</a></li> </ul>  |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Sigarp</b>: sistema utilizado para gerenciar as atas de registro de preços. Link: <a href="http://www.fnde.gov.br/sigarpweb/">http://www.fnde.gov.br/sigarpweb/</a></li> <li>● <b>Simec</b>: sistema utilizado para monitorar e controlar a execução das políticas públicas de educação, inclusive aquelas ligadas ao Programa de Ações Articuladas (PAR), que monitora as políticas coordenadas nacionalmente pelo Ministério da Educação, mas executadas localmente por Estados e Municípios. Link: <a href="https://simec.mec.gov.br/">https://simec.mec.gov.br/</a></li> </ul>   |
| <b>Principais participantes da política</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● FNDE: como unidade gestora da política;</li> <li>● Comitê Deliberativo de Compra Nacional (CDCN-FNDE): como unidade de governança da política;</li> <li>● Estados e Municípios: como clientes da política;</li> <li>● Ministério da Economia: unidade provedora do sistema utilizado pela política;</li> <li>● Inmetro: auxilia na análise do controle de qualidade dos objetos contratados, quando solicitado pelo FNDE;</li> <li>● Mercado privado: empresas que participam das licitações e fornecem bens e serviços.</li> </ul>   |
| <b>Abrangência territorial</b>              | A política tem abrangência nacional.   |
| <b>Modelo de negócio B2B adotado</b>        | <p>O sistema de compras adotado pela política é o modelo de <i>company hub</i>, considerando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● O sistema Comprasnet é um sistema proprietário do Governo Federal.</li> <li>● O FNDE cadastra as demandas de contratação no sistema e divulga para o mercado.</li> <li>● Os fornecedores somente podem dar lances e participar de certames cadastrados no sistema, não podendo registrar seus produtos independentemente de existir demanda estatal para a aquisição dos bens e serviços (processo de mão única de demandas do comprador para os fornecedores).</li> <li>● O processo de emissão de ordens de fornecimento, controle do recebimento de bens e serviços e de pagamento ocorre fora do sistema Comprasnet.</li> </ul> |

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota: o quadro foi construído a partir de informações constantes nos seguintes websites: a) <https://www.gov.br/compras/pt-br> ; b) <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-perguntas-frequentes/item/11020-registro-de-pre%C3%A7os-nacional> .

#### **4.2.2. Diagnóstico do problema**

Os problemas enfrentados pela gestão do FNDE e que buscaram ser solucionados pela política RPN-FNDE estão explicitados na exposição de motivos da Resolução nº 20/2014 – CD/FNDE e podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- executar a competência legal do FNDE de prestar assistência técnica por meio de procedimentos licitatórios e gerenciamento de registros de preço, visando promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais;
- disciplinar os procedimentos relativos à gestão de compras governamentais no FNDE;
- fortalecer o federalismo cooperativo na área da educação para garantir uma atuação mais harmônica e integrada entre as três esferas de governo;
- incapacidade dos Estados e Municípios executarem os repasses de recursos do FNDE;
- perda de ganhos de escala em função da realização de várias compras descentralizadas, além do desperdício de recursos em razão dos custos administrativos e burocráticos para se realizar milhares de licitações em todo o país;
- ausência de padronização entre os produtos adquiridos pelas milhares de escolas do país, aumentando assim as desigualdades existentes entre os sistemas de ensino;
- falta de qualidade dos bens e serviços contratados pelos sistemas de ensino;
- necessidade de se aumentar a transparência e o controle estatal e social sobre os processos de compras governamentais;
- necessidade de se manter uma atitude de melhoria contínua dos processos de trabalho e sistematizar os procedimentos de contratação de bens, obras e serviços com características padronizáveis.

O diagnóstico dos problemas que se buscou solucionar com a política é fundamental para a sua análise, pois irão servir tanto para orientar o desenho e a implementação da política quanto para avaliar se os resultados obtidos mitigaram efetivamente os problemas inicialmente identificados.

### 4.2.3. Desenho da política

A avaliação acerca do desenho da política busca compreender três aspectos fundamentais de sua estruturação, são eles: a) modelo lógico; b) incentivos existentes; c) formas de acesso à política. Os dados gerais sobre a política, bem como os incentivos existentes e as formas de acesso estão consolidadas na matriz abaixo.

**Quadro 3** – Dados gerais sobre o desenho da política RPN-FNDE

| <b>Dados gerais sobre o desenho da Política RPN-FNDE</b> |  |
|--|--|
| <b>Dados</b>   | <b>Descrição</b>   |
| <b>Objetos contratáveis pela política</b>                | <ul style="list-style-type: none"><li>• Bens, serviços e obras com características padronizadas. Importante prever a contratação de serviços, pois vimos que a maior demanda no estado brasileiro é pela contratação de serviços.</li><li>• Para bens e serviços comuns, deve-se utilizar, prioritariamente, o pregão e para obras o regime diferenciado de contratações, ambos preferencialmente em sua forma eletrônica.</li><li>• No Plano de Compras Nacional 2018/2019, constou as seguintes categorias de objetos a serem contratados: construção de escolas indígenas; robótica; laboratório móvel de ciências; link conectividade; infraestrutura de conectividade; equipamentos de educação conectada; mobiliário biblioteca; instrumentos musicais; lanchas; bicicletas; sala de recursos multifuncionais; mobiliário infantil; caminhão frigorífico; impressora 3D; material pedagógico digital; material escolar; ) ônibus rural escolar; ônibus urbano escolar acessível; brinquedos área externa; ventiladores e ar condicionado; equipamentos de cozinha; mobiliário escolar.</li></ul> |
| <b>Valor da contratação</b>                              | Não existem limites financeiros para o valor das contratações.   |
| <b>Execução da política</b>                              | A política tem abrangência nacional, mas a sua execução em parte é conduzida centralmente pela União (FNDE), ao realizar as contratações, e em parte pelos Estados e Municípios, ao executar os contratos oriundos das licitações e solicitar a entrega dos bens e serviços de acordo com suas necessidades.   |
| <b>Uso do sistema</b>                                    | A Resolução nº 20/2014-CD/FNDE aduz que deve-se realizar as contratações preferencialmente por meio do sistema eletrônico. Ou seja, o uso do sistema não é obrigatório, mas é recomendável. De todo o modo, o fato é que a grande maioria das contratações ocorre pelo sistema.  |
| <b>Tipo de sistema</b>                                   |  |

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
|                                       | Os sistemas utilizados pela política são sistemas de propriedade do Governo Federal.   |
| <b>Forma de acesso à política</b>     | A adesão a política é facultativa. Os Estados e Municípios precisam buscar a adesão. O processo para requisitar o uso das atas é realizado apenas de forma eletrônica. O procedimento depende da fonte de recursos utilizada para a compra dos equipamentos. Para solicitações com recursos próprios, o ente interessado deve fazer o pedido diretamente no Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços do FNDE (Sigarp), informando a fonte/origem dos recursos. Já para solicitações com recursos de transferência direta do FNDE, vinculadas a Termo de Compromisso do Plano de Ações Articuladas (PAR), é preciso validar o termo no Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec). A solicitação é então remetida ao Sigarp de forma automática. |
| <b>Incentivos existentes à adesão</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Assistência técnica:</b> desnecessidade de realizar procedimentos licitatórios para a aquisição de bens e serviços pelos Estados e Municípios.</li> <li>● Liberação de recursos humanos nos Estados e Municípios que trabalhavam com licitação para serem alocados em outras atividades.</li> <li>● <b>Assistência financeira:</b> possibilidade de utilizar recursos federais para custear os bens adquiridos pelo programa e de se utilizar financiamento do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES).</li> <li>● Aumento da qualidade dos bens e serviços contratados por conta do controle de qualidade implantado pela política.</li> </ul>  |

Fonte: elaborado pelo autor a partir da análise dos normativos que regem a política.

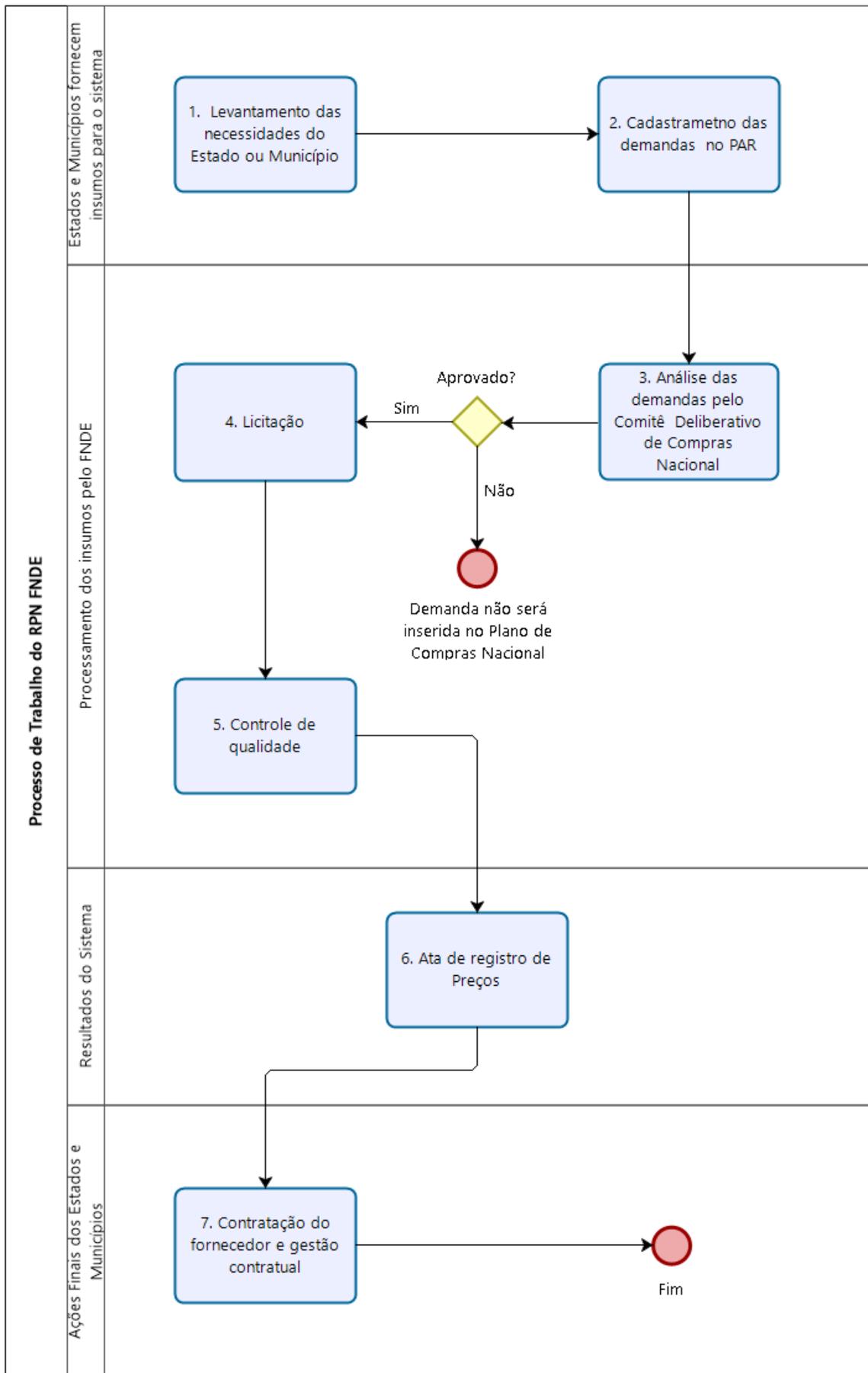
No que tange ao modelo lógico da política, podemos entendê-lo como os arranjos institucionais desenhados visando construir um sistema de interações que solucionem ou mitiguem os problemas identificados inicialmente na sua concepção (sociologia da ação pública).

O modelo lógico da política, por ser entendido na presente obra como um sistema, será analisado com base na visão estática prevista no WSM, que é uma análise que busca identificar e entender como os nove elementos que integram um dado sistema funcionam e interagem entre si.

**Elemento 1:** processo de trabalho. De modo bem simplificado, um sistema é um conjunto integrado de partes que recebem entradas (insumos), executam uma série de ações com esses insumos e produzem saídas (resultados). No caso do RPN-FNDE, o processo de trabalho executado pelo sistema está esquematizado no gráfico a seguir.

**Figura 7** – Fluxograma do processo de trabalho do RPN-FNDE





Fonte: elaborado pelo autor.

Considerando o regramento previsto na Resolução nº 20/2014-CD/FNDE, bem como o trabalho produzido por Fonseca Neto (2016), cada uma das etapas do processo elencado acima, pode ser desdobrada nas seguintes atividades:

**1. Levantamento das necessidades do Estado ou Município:** em regra, antes de solicitar a utilização das atas de registro de preços cadastradas pelo FNDE, o Estado ou Município solicitante deve realizar um diagnóstico da educação em seu âmbito de atuação através de indicadores definidos pelo Ministério da Educação (MEC). Feito o diagnóstico, o ente deve elaborar um plano de ações articuladas (PAR) e submeter esse plano para aprovação do MEC e do FNDE. Apontamos que, em regra, é necessário fazer o PAR, contudo, o ente pode solicitar a utilização das atas de registro de preços do FNDE sem ter o PAR, mas, neste caso, essa adesão tem várias limitações, sendo a principal a impossibilidade de receber auxílio financeiro para o custeio dos bens e serviços contratados.

**2. Cadastramento das demandas no PAR:** um dos pontos centrais do PAR é o cadastramento de ações e subações objetivando aprimorar a educação pública prestada pelo ente federado. Neste cadastramento, os entes devem indicar a quantidade e o tipo de bens que necessitam para executar a política de educação pública local.

**3. Análise das demandas pelo Comitê Deliberativo de Compras Nacional:** ocorre, contudo, que nem todas as demandas de contratação cadastradas no PAR serão incluídas no Plano Nacional de Compras para contratação por meio do RPN-FNDE. A decisão de inclusão ou não dos itens do plano de compras é realizada pelo Comitê Deliberativo de Compra Nacional do FNDE. Os itens que forem rejeitos pelo Comitê não serão licitados pelo FNDE. Veremos mais a frente, que o Comitê Deliberativo tem um papel central na governança do RPN-FNDE.

**4. Licitação:** com base nos itens e nos quantitativos solicitados pelos entes subnacionais, o FNDE inicia o processo de contratação, que é composto das seguintes fases:

**4.1. Elaboração da primeira proposta de especificação padronizada dos itens solicitados:** com amparo nos bens cadastrados pelos entes subnacionais, a equipe do FNDE elabora o primeiro termo de referência contendo as especificações técnicas de cada item a ser contratado, bem como o quantitativo consolidado dos itens que serão contratados.

**4.2. Estudo de mercado:** com a definição dos itens que serão contratados, a equipe técnica do FNDE passa a estudar o mercado buscando identificar os potenciais fornecedores, suas localizações, sua capacidade produtiva, qual seria a melhor estratégia a ser adotada na licitação, como, por exemplo, criar lotes regionalizados ou não dos itens. Esse estudo pode tanto ser conduzido internamente como contratado externamente, o que já ocorreu com a contratação da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

**4.3. Audiência Pública:** em seguida, realiza-se audiência pública com o objetivo de explicar a sistemática de funcionamento do RPN-FNDE e apresentar as especificações técnicas dos objetos que serão alvo de contratação. Os participantes da audiência pública podem fazer críticas, questionamentos e sugestões que serão analisadas pela equipe do FNDE.

**4.4. Processo de seleção do fornecedor:** finda a audiência pública, a equipe técnica do FNDE finaliza o termo de referência, realiza pesquisa de preços, elabora o edital da licitação, submete o processo para análise jurídica e aprovação do ordenador de despesas. Por fim, abre-se a fase externa da licitação em que haverá a disputa e seleção dos fornecedores. Como já apontado anteriormente, em regra, utiliza-se o pregão eletrônico para a contratação de bens e serviços comuns e o regime diferenciado de contratação eletrônico para a contratação de obras. Ambos os processos de seleção são registrados e conduzidos pelo sistema Comprasnet.

**5. Controle de Qualidade:** o controle de qualidade, em regra, é feito por meio da análise de um protótipo do bem ou serviço que irá ser contratado. A inspeção do protótipo pode ser feita tanto pelo FNDE quanto por instituições destinadas a avaliar a qualidade de bens e serviços. Normalmente, o FNDE, para esses casos, consulta o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO). Além desse controle de qualidade inicial, o termo de referência pode prever uma etapa de controle durante a fabricação dos produtos e outras verificações ao longo da execução do contrato. Um detalhe importante é que, considerando a abrangência nacional do sistema, parte do processo de controle de qualidade pode ter a sua execução delegada para os entes subnacionais, normalmente por meio dos Institutos de Pesos e Medidas estaduais (Ipem).

**6. Ata de registro de preços:** após a homologação da licitação, o FNDE assina a ata de registro de preços com o fornecedor e faz a gestão da ata durante os seus 12 meses de vigência. A gestão da ata abarca o recebimento de pedidos de adesão feitos pelos Estados e Municípios, o controle dos quantitativos de pedidos recebidos, eventuais negociações de

preços, arbitramento de possíveis conflitos entre os fornecedores da ata e os entes subnacionais, apuração de irregularidades e aplicação de sanções relacionadas a ata. Essa gestão das atas é feita por meio do sistema Sigarp.

**7. Contratação do fornecedor e gestão contratual:** finalizada a assinatura da ata de registro de preços pelo FNDE, cada Estado ou Município precisará realizar a assinatura dos contratos oriundos da ata. O sistema Sigarp já disponibiliza a minuta dos contratos para os entes subnacionais que devem providenciar as assinaturas, gerir os contratos, solicitar os fornecimentos e fiscalizar a execução.

Os oito elementos restantes previstos pela WSM para descrever um sistema, estão apresentados na tabela abaixo:

**Quadro 4** – Elementos integrantes do sistema RPN-FNDE, segundo a WSM.

| <b>Elementos integrantes do sistema RPN-FNDE</b>             |  |
|--|--|
| <b>Elemento</b>  | <b>Descrição</b>   |
| <b>Elemento 1: processo de trabalho</b>                      | O processo de trabalho já foi descrito no início da presente seção.  |
| <b>Elemento 2: participantes do sistema</b>                  | <p>O arranjo institucional previsto na política abarca a interação entre os seguintes agentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Estados e Municípios: são os clientes da política, pois recebem assistência técnica e financeira.</li> <li>● MEC: atua realizando um planejamento multidimensional da política nacional de educação, fomentando a pactuação e atuação interfederativa dos atores relacionados à política.</li> <li>● FNDE: entidade que criou e operacionaliza o RPN-FNDE.</li> <li>● Fornecedores: participantes integrantes do mercado, sendo fundamentais para o sucesso do sistema.</li> <li>● INMETRO e outras instituições de análise de qualidade: participam certificando que os bens e serviços fornecidos cumprem padrões mínimos de qualidade.</li> <li>● Ministério da Economia: fornece o sistema Comprasnet onde as licitações são conduzidas.</li> <li>● Cidadão: participa da política na sua ponta final, usufruindo dos bens e serviços contratados. A política, em sua essência, foi concebida para melhorar o serviço de educação recebido pelo cidadão, aprimorando a infraestrutura das escolas, o serviço de transporte de alunos e o fornecimento de materiais escolares etc.</li> </ul> |
| <b>Elemento 3: informações usadas e criadas pelo sistema</b> | <p>Principais informações utilizadas pelo sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lista de bens e serviços que precisam ser adquiridos para uso na política de educação pública;</li> <li>● quantitativo dos bens e serviços apontados acima;</li> </ul>   |

|   |  |
|---|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● informações sobre o mercado de bens e serviços da área de educação, tais como a localização dos fornecedores, capacidade produtiva, logística de distribuição, preço médio de mercado;</li> <li>● quantidade de entes federados aderentes à política RPN-FNDE;</li> <li>● padrões de qualidade mínimos relacionados aos bens e serviços a serem contratados.</li> </ul> <p>Principais informações criadas pelo sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Rol de bens e serviços necessários para prestar a política pública de educação pelos entes locais;</li> <li>● plano de compras nacional de bens e serviços focados na educação pública;</li> <li>● quantitativo de bens necessários para a execução das políticas de educação local;</li> <li>● padrão de qualidade dos bens e serviços recomendáveis para uso na política;</li> <li>● custo médio para construção de escolas e outras infraestruturas de educação, bem como o custo dos bens e serviços necessários para operacionalizar a política de educação.</li> </ul> |
| <p><b>Elemento 4: tecnologias, ferramentas e técnicas adotadas pelo sistema</b></p> | <p>Tecnologias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comprasnet: sistema utilizado para divulgar e conduzir os processos de contratação.</li> <li>● Sigarp: sistema utilizado para gerenciar as atas de registro de preços.</li> <li>● Simec: sistema utilizado para monitorar e controlar a execução das políticas públicas de educação</li> </ul> <p>Técnicas de seleção de fornecedor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Pregão eletrônico: técnica de seleção de fornecedores prevista na Lei nº 10.520/2002.</li> <li>● Regime Diferenciado de contratação eletrônica: técnica de seleção de fornecedores prevista na Lei nº 12.462/2011.</li> <li>● Dispensa e inexigibilidade de licitação: técnica de seleção de fornecedores prevista na Lei nº 8.666/93.</li> </ul>   |
| <p><b>Elemento 5: destinatários beneficiários do sistema</b></p>                    | <p>Principais destinatários beneficiários do sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● População: destinatária última da política que irá receber um serviço de educação pública de melhor qualidade graças ao aprimoramento do processo de contratação estatal.</li> <li>● Estados, Municípios e DF: destinatários amplamente beneficiados pela política, pois não precisarão conduzir processos de licitação para contratar os bens e serviços que necessitam, além de terem a possibilidade de custear parte dessas contratações com recursos oriundos da União.</li> </ul>   |

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Elemento 6: produtos e serviços fornecidos pelo sistema</b></p>             | <p>O principal produto gerado pelo sistema é um documento chamado de Ata de Registro de Preços que é um acordo obrigacional em que os fornecedores firmam o compromisso de fornecer os bens e serviços previstos no instrumento, no preço e nas quantidades pactuadas, pelo prazo de 12 meses, desde que o fornecimento seja solicitado pelos entes públicos.</p> <p>Além desse produto principal, um produto secundário derivado do sistema é o controle de qualidade dos bens e serviços contratados.</p>   |
| <p><b>Elemento 7: ambiente e contexto em que o sistema está inserido</b></p>      | <p>Ambiente e contexto em que o sistema está inserido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Organização: o sistema está inserido no FNDE, uma autarquia federal supervisionada pelo Ministério da Educação. A autarquia, criada em 1968, tem a função de executar políticas públicas de educação com foco na melhoria e garantia de educação de qualidade para todos. O corpo técnico da autarquia demonstrou uma forte vocação para a inovação ao utilizar um mecanismo já existente na legislação brasileira, o registro de preços, para remodelar totalmente a política de assistência técnica prestada pela entidade aos Estados e Municípios.</li> <li>● Cultura: não obstante o viés inovador da política, a implantação do novo processo de compras públicas foi difícil, considerando a cultura conservadora e técnico-burocrática dos órgãos de controle; a resistência dos gestores municipais e estaduais que perdem parte de sua autonomia, a intervenção federal na política de compras locais, a quebra da cultura empresarial de entrega de bens e serviços de baixa qualidade para o Estado. Em suma, a política impactou a cultura política, jurídica, institucional e empresarial (Albuquerque, 2015).</li> <li>● Legislação: a legislação já foi apresentada na Seção 4.2.1 da presente obra.</li> </ul> |
| <p><b>Elemento 8: infraestrutura utilizada pelo sistema</b></p>                   | <p>Considerando as limitações de tempo e de meios sofridas pela pesquisa, não se conseguiu aferir com precisão o quantitativo de recursos (pessoas, equipamentos, mobiliário, espaço físico etc.) utilizados para a execução da política.</p> <p>Até mesmo porque uma parte dos recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos utilizados na política estão alocados no FNDE, mas uma parcela razoável desses recursos também está alocada em outras unidades como o INMETRO e as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação.</p>  |
| <p><b>Elemento 9: estratégias adotadas na concepção e execução do sistema</b></p> | <p>A estratégia adotada na concepção e execução do sistema será explicitada na seção 4.2.4.</p>   |

Fonte: elaborado pelo autor.

#### **4.2.4. Implementação**

Conforme aponta Albuquerque (2015), a ideia de auxiliar os Estados e Municípios surgiu, inicialmente, a partir do Projeto de Fortalecimento Institucional do FNDE (2004/2005). A partir desse projeto, um dos planos do FNDE passou a ser prestar assistência técnica aos entes subnacionais fazendo o papel de conduzir centralmente as compras públicas relacionadas a educação por meio de um sistema de registro de preços nacional.

A partir do projeto de fortalecimento, o FNDE foi acumulando mais competências e se robustecendo organizacionalmente na área de compras públicas. Em 2005, por meio da Resolução nº 27/2005-MEC, o FNDE se tornou a unidade central vinculada às grandes compras do MEC. Com base nessa resolução, surge um embrião do RPN, pois o FNDE passou a ser responsável tanto pelas suas compras quanto pelas compras das secretarias vinculadas ao MEC.

Após dois anos de estudos e planejamento, criou-se, em 2007, o Programa Caminho da Escola, por meio da Resolução nº 03/2017-FNDE. O programa pode ser interpretado como um piloto do RPN, pois ele objetivava renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual da educação básica rural por meio da realização de um processo licitatório nacional no FNDE, por meio de registro de preços, conforme previsto no art. 2º do Decreto nº 6.768/2009.

Fonseca Neto (2016) aponta que o primeiro pregão (PE 53/07) do projeto trouxe modestas adaptações aos ônibus contratados. Contudo, a partir de 2009, no segundo pregão (PE 01/09), as adaptações foram substanciais e passaram a orientar a produção dos veículos às necessidades das escolas e não o contrário.

O programa, em 2011, foi premiado no 16º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal da Escola Nacional de Administração Pública (Albuquerque, 2015).

O passo seguinte foi alterar o Decreto nº 8.250/13 para criar o conceito de compra nacional, que é um procedimento licitatório conduzido por órgão ou entidade da União destinado a ter sua execução descentralizada por Estados e Municípios, e alterar a Lei nº 5.537/68, que cria o FNDE, para prever expressamente a assistência técnica da entidade aos entes federados por meio do apoio dado às compras governamentais nacionais.

Finalmente, o FNDE editou a Resolução nº 20/2014-CD/FNDE que disciplina os processos de contratação do FNDE e, especialmente, o RPN.

Um detalhe importante é que, no processo de implementação da política, houve resistência dos governos locais que perderam autonomia ao não poderem escolher o que se iria comprar, além de a política ter dificultado os desvios de recursos públicos. Também se enfrentou resistência do mercado fornecedor que foi ampliado, aumentado a concorrência, e que precisou se adaptar às exigências de qualidade que passaram a ser formuladas pela entidade (Fonseca Neto, 2016).

A partir do relato de implementação da política, podemos observar que o RPN-FNDE, contempla, ainda que de forma incompleta, elementos dos 4 passos previstos pelo World Bank como etapas para a implementação de um sistema de *e-procurement*, senão vejamos:

**Passo 1 - Avaliação de prontidão e planejamento para implementação do sistema:** conforme relatado acima, o FNDE utilizou mais de 2 anos para concluir a avaliação e o planejamento do modelo, o que sugere uma postura cautelosa por parte da entidade. Após essa etapa, a unidade ainda fez um programa piloto antes de expandir o modelo para todas as contratações relacionadas à política de educação.

**Passo 2 – Migrando a fase de disputa pelo contrato para o ambiente online:** essa fase foi mais simples de ser implementada, pois os processos de contratação executados pela política, em sua maioria, são conduzidos na forma de pregão eletrônico e utilizam o sistema Comprasnet, que já estava em funcionamento no momento da implementação do RPN-FNDE.

**Passo 3 – Gestão dos contratos online:** essa etapa do processo está parcialmente implementada na política. A gestão das atas de registro de preço firmadas entre o FNDE e os fornecedores que ganharam a licitação é gerenciada pelo sistema SIGARP. No entanto, a execução dos contratos oriundos das atas, assinados pelos Estados e Municípios, são gerenciados localmente, cada um à sua maneira.

**Passo 4 – Compras online:** essa etapa do processo ainda não está implementada. A realização de compras públicas online está relacionada a disponibilização de uma plataforma em que os fornecedores possam cadastrar todos os bens e serviços que tenham interesse em vender para o Estado, ainda que, no momento do cadastramento, não exista demanda estatal para a aquisição de tais bens. Nessas plataformas, a negociação, a contratação, o envio de ordens de fornecimento, o registro do recebimento dos bens e o registro de pagamento são todos realizados de forma online e integrada.

Por fim, impende analisar a atuação do FNDE à luz dos fatores críticos de sucesso para a implementação da nova política de compras públicas.

**Quadro 5 – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do RPN-FNDE**

| Nº | Fator Crítico de Sucesso                             | Explicação do CSF   |
|----|--|---|
| 1  | <b>Captação e treinamento dos usuários finais</b>    | <p>A captação dos usuários finais está demonstrada ao final do Plano de Compras Nacional de 2018/2019, onde o Comitê Deliberativo de Compras Nacional do FNDE analisa a execução das contratações conduzidas pelo RPN em 2017. A título de exemplo, convém apontar alguns resultados levantados pelo comitê:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● No Pregão Eletrônico nº 38/2015 – mobiliário para educação infantil: foram autorizados 314 pedidos de aquisição, totalizando a contratação de 131.775 unidades de mobiliário escolar. O relatório aponta, ainda, que a contratação foi utilizada majoritariamente por secretarias de educação estaduais e municipais presentes nos seguintes estados: AC, AM, RR, RO, MT, PA, AP, MG, BA, SE.</li> <li>● No Pregão Eletrônico nº 40/2015 – material escolar: foram autorizados 42 pedidos de aquisição, abarcando 34 órgãos de 10 Estados e do DF. Nestas autorizações, foram contratados 2.098.421 kits variados para alunos do ensino básico, fundamental e médio.</li> <li>● No Pregão Eletrônico nº 41/2015 – ônibus urbano escolar acessível: foram autorizados 83 pedidos de aquisição abarcando 79 órgãos/entidades de 21 Estados da federação.</li> <li>● No Pregão Eletrônico nº 42/2015 – ônibus rural escolar: foram autorizados 1.168 pedidos de aquisição oriundos de 1.064 órgãos/entidades de todos os Estados e do Distrito Federal.</li> </ul> <p>Sob a ótica dos fornecedores, constata-se que a política foi aceita, pois verificou-se, por meio do Sigarp e do Comprasnet, que os pregões estão acontecendo regularmente, com a participação de múltiplos fornecedores. No que tange ao treinamento, verifica-se, no site do FNDE (link: <a href="https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-area-para-gestores/cg-manuais-guias">https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-area-para-gestores/cg-manuais-guias</a>) a disponibilização de manuais e apostilas explicando como se fazer a adesão à política e como se utilizar os sistemas. No mais, as audiências públicas obrigatórias previstas no âmbito do programa também são um instrumento utilizado para treinar os gestores públicos estaduais e municipais que participam dos eventos e o mercado fornecedor, pois nas audiências explica-se a sistemática do RPN, além de apresentar e discutir as especificações dos objetos que serão contratados. Outro ponto interessante é o uso do Portal do FNDE para divulgar as facilidades e os benefícios que o sistema proporciona. Tal divulgação tem potencial para captar novos usuários para a política.</p> |
| 2  | <b>Adoção da plataforma pelos fornecedores</b>       | <p>Apesar do relato de resistência inicial dos fornecedores em aderir à política (Fonseca Neto, 2016), o fato é que as contratações estão ocorrendo de forma regular e com ampla participação dos fornecedores, conforme extrai-se do Sigarp e do Comprasnet.</p>   |
| 3  | <b>Seguir as boas práticas de gestão de projetos</b> | <p>Apesar de não se ter encontrado, na documentação da política, a adoção de algum referencial técnico relacionado à gestão de projetos como, por exemplo, o PMBOK (<i>project management body knowledge</i>), observa-se a adoção de boas práticas de gestão tais como a realização do planejamento da política do início ao fim e a realização de um piloto para testar o projeto.</p>  |

|    |   |  |
|----|---|--|
| 4  | <b>Integração entre o sistema de e-procurement e os sistemas existentes</b> | A integração entre os sistemas Sigarp, Simec e Comprasnet, apesar de não ser total, existe e é um fator que certamente contribuiu para o sucesso da política.  |
| 5  | <b>Segurança das informações e autenticação dos usuários e transações</b>   | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os protocolos de segurança da informação adotados nos sistemas.   |
| 6  | <b>Reengenharia do processo de compras existente</b>                        | A reengenharia do processo de compras foi o ponto chave do processo de inovação conduzido pelo FNDE. A unidade utilizou um mecanismo legal já existente, o registro de preços, para reformular todo o processo de planejamento, licitação e contratação relacionados à área de educação. Além disso, a reengenharia do processo permitiu uma integração interfederativa robusta, em termos de volume de participantes, na área de compras públicas no Brasil.  |
| 7  | <b>Medição de desempenho</b>  | Não se encontrou, na documentação analisada, o uso de <i>key performance indicators</i> (KPIs), indicadores chaves, para monitorar a implementação do projeto e, principalmente, os benefícios gerados por sua execução.   |
| 8  | <b>Apoio e patrocínio da alta gestão</b>                                    | O projeto contou com o patrocínio da alta gestão. Evidências desse apoio estão presentes na produção de decretos e na atuação política para mudar a legislação de criação do FNDE. Outro elemento que indica o apoio da alta gestão é que, conforme relatado pela equipe do FNDE em entrevistas conduzidas por Fonseca Neto (2016), a solução do transporte rural de alunos, implementada pelo Projeto Caminho da Escola, partiu de uma demanda formulada pelo Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, ao então Ministro da Educação, Fernando Haddad. |
| 9  | <b>Criar um programa de gestão de mudanças</b>                              | Não se encontrou, na documentação analisada, um programa de gestão de mudanças prevendo ações destinadas a eliminar barreiras, conter imprevistos e solucionar eventos adversos. Contudo, a implantação do novo sistema foi fruto de um longo planejamento que possivelmente mitigou os riscos de sua execução.  |
| 10 | <b>Criar e documentar a estratégia de implementação do sistema</b>          | A estratégia de implementação da solução foi desenhada e documentada. Tal fato provavelmente contribuiu para o sucesso do projeto.   |
| 11 | <b>Uso de padrões de comunicação tecnológicos comuns</b>                    | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os padrões de comunicação tecnológicos adotados na política.  |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos relatos de Fonseca Neto (2016) e Albuquerque (2015), além de consulta ao site <https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-perguntas-frequentes/item/11020-registro-de-pre%C3%A7os-nacional>

#### 4.2.5. Governança

Ao tratarmos do processo de governança, a primeira coisa que precisa ficar clara é que este processo está inserido dentro do macroprocesso de trabalho apresentado no item 4.2.3, que retrata toda a execução da política. A questão é que, por ser extremamente relevante, os mecanismos de governança acabam ganhando um destaque dentro da avaliação da política pública.

Governança, na presente seção, deve ser entendida de acordo com o conceito formulado pela OCDE (2013) no sentido de se tratar de um conjunto de arranjos formais e informais que determinam como são tomadas e implementadas as decisões públicas, no sentido de manter os valores constitucionais e legais de um país em face de seus vários problemas, atores e ambientes.

Ou seja, governança é um recorte, uma parte do arranjo institucional da política que está focada no direcionamento, no poder de decisão, e que, além de decidir, monitora a execução do que foi decidido e avalia o andamento da política, solicitando ações corretivas caso encontre desvios de execução.

No RPN-FNDE, o processo de governança é conduzido pelo Comitê Deliberativo de Compras Nacional (CDCN), que tem o seu regimento interno estatuído pela Portaria nº 75/16-FNDE.

Os arts. 1º e 2º da Portaria nº 75/16-FNDE apontam que:

Art.1º - O Comitê Deliberativo de Compra Nacional do FNDE - CDCN é o fórum permanente, de caráter consultivo e deliberativo a respeito de temas de alta relevância no que concerne à Gestão das Compras Nacionais empreendidas pelo FNDE a título de assistência técnica aos sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do Art. 3º da Lei 5.537/1968. (...)

Art.2º - O CDCN tem como competência, deliberar sobre:

- I) Definição dos objetos a serem licitados por meio do Registro de Preços Nacional – RPN;
- II) Definição de níveis de prioridade para os objetos, de acordo as políticas públicas educacionais;
- III) Definição de competências para a elaboração dos termos de referência para os processos de compra nacional;
- IV) Aprovação do Plano de Compra Nacional, incluindo cronograma de execução das ações.
- V) Definição da estratégia a ser adotada nos processos de compra nacional;
- VI) Realização de parcerias institucionais para definição de especificações e realização do controle de qualidade dos objetos de compra nacional;
- VII) Plano de contingência em casos de situações imprevistas que impactem negativamente na

assistência técnica prestada aos entes federados por meio das compras governamentais realizadas pelo FNDE;  
 VIII) Avaliação dos processos realizados;  
 IX) Aprovação do Plano de Qualidade para avaliação dos itens oriundos dos processos de compra nacional;  
 X) Outros assuntos não listados nos itens anteriores, mas que impactem na assistência técnica prestada aos entes federados por meio das compras governamentais do FNDE;  
 XI) Revisão ou modificação do seu regimento interno

Considerando as disposições normativas apresentadas, constata-se que a estrutura de governança da política está organizada da seguinte maneira:

**Quadro 6** – Estrutura de governança do RPN-FNDE

| <b>Estrutura de governança do RPN-FNDE</b>     |                            |   |   |
|--|----------------------------|---|---|
| <b>Ator</b>                                    | <b>Papel na governança</b> | <b>Objeto</b>   | <b>Funcionamento</b>  |
| <b>Comitê Deliberativo de Compras Nacional</b> | <b>Decidir</b>             | Decide sobre os objetos que serão licitados no RPN, define o nível de prioridade desses objetivos, aprova o plano de compras nacional e seu cronograma, define as estratégias adotadas no RPN (art. 2º da Portaria nº 75/16-FNDE) | O Comitê se reúne bimestralmente de forma ordinária e a qualquer tempo de forma extraordinariamente.<br><br>O Comitê é composto por 6 membros indicados pela Presidência e por cada uma das 5 diretorias técnicas que integram o FNDE |
|  | <b>Monitorar</b>           | Acompanha a execução do plano de compras nacional e o cumprimento das decisões do comitê (art. 7º da Portaria nº 75/16-FNDE)  |   |
|  | <b>Avaliar</b>             | Avalia os processos de contratação realizados no ano anterior (art. 26 da Portaria nº 75/16-FNDE)   | O plano de compras nacional tem vigência anual e é aprovado por maioria absoluta dos membros do comitê.<br><br>O instrumento que dá suporte ao modelo de governança é a Portaria nº 75/16-FNDE.                                       |

Fonte: elaborado pelo autor a partir da Portaria nº 75/16-FNDE

#### **4.2.6. Resultados**

As principais vantagens do Registro de Preços Nacional, percebidas e relatadas pelo próprio FNDE em seu portal na internet, são as seguintes:

#### **45. Quais as vantagens do Registro de Preços Nacional?**

**Economia de tempo e recursos técnicos e financeiros:** com base no RPN, estados, municípios e Distrito Federal não precisam repetir licitações semelhantes, basta utilizar a ata de preços, que tem validade de um ano, e solicitar a aquisição dos produtos.

**Redução de preços:** o poder de compra em escala do FNDE é usado para reduzir os preços dos produtos licitados. Assim, os ganhos de escala servem aos estados, municípios e Distrito Federal.

**Rapidez na contratação:** o tempo do FNDE é colocado a serviço dos estados, municípios e DF, que enfrentam carência de mão de obra para realizar as licitações.

**Ausência de estoques:** a produção é feita conforme a demanda e é entregue pelos fornecedores diretamente aos entes solicitantes.

**Transparência da licitação:** antes do início do processo licitatório, o FNDE realiza audiências públicas com o setor produtivo, entes partícipes e quaisquer interessados, difundindo e compartilhando informações sobre a futura licitação.

**Padronização e controle da qualidade:** o FNDE, possui uma política de controle de qualidade dos produtos, que se inicia ainda no processo de especificação dos objetos, perpassa o processo licitatório, quando se verifica se o fornecedor é realmente capaz de produzir no padrão de qualidade exigido, e engloba visitas às fábricas e aos estados e municípios contratantes.

**Garantia:** Uma vez que as licitações se referem a grandes volumes, é possível negociar com os fornecedores garantias mais vantajosas para os produtos entregues aos entes contratantes. (FNDE, 2020)

A Fundação Getúlio Vargas (2015), ao discorrer sobre os resultados da centralização do processo de compras por meio do RPN, aduziu que o processo tem o potencial de trazer: a) ganhos de escala com o aumento do poder de compra governamental, tendo o potencial de pressionar os preços para baixo; b) racionalização do processo de compras diminuindo a burocracia e evitando a replicação de milhares de processos de contratação com o mesmo objeto; c) melhora no processo de controle, pois é mais fácil acompanhar e fiscalizar poucos processos de compras em vez de milhares; d) aumento da qualidade dos bens e serviços contratados.

Não obstante os resultados reportados, não se identificou a especificação de indicadores chaves (KPIs) para a política, o que dificulta a verificação, especialmente sob o viés quantitativo, dos resultados obtidos. A construção de tais indicadores é uma boa agenda de pesquisa para o futuro.

### 4.3. Caso: ChileCompra

#### 4.3.1. Descrição geral

ChileCompra é um órgão público que executa a política descentralizada de compras estatais no Chile. A unidade é vinculada ao Ministério da Fazenda e supervisionada pelo Presidente do país.

Apesar de se encontrar vários textos mencionando ChileCompra como uma política de compra pública, na realidade, a unidade executa uma série de políticas de compras distintas, além de prover diversos sistemas informatizados que operacionalizam os processos de contratação.

A abordagem adota pela entidade é uma abordagem de criação de múltiplas políticas, cada uma voltada para uma necessidade estatal específica. A adoção de vários modelos de contratação foi inspirada na própria experiência chilena e no modelo italiano, além de se embasar na teoria econômica do professor holandês Jan Tibergen (ChileCompra, 2018).

Nessa linha, a entidade dividiu os seus processos de contratação em dois grandes modelos: a) compras desagregadas ou não colaborativas e; b) compras colaborativas. Nas compras desagregadas, todas as variáveis da decisão de compra, especialmente aquelas vinculadas a como comprar, o que comprar, quanto comprar, a quem adjudicar, quanto pagar e quando pagar, são decididas pela unidade compradora. Já nas compras colaborativas, grande parte, senão todas as variáveis indicadas acima são decididas em conjunto pelos atores públicos, normalmente por meio de um sistema web transacional.

Atualmente, a entidade gerencia os seguintes modelos de contratação.

**Quadro 7** – Procedimentos de contratação gerenciados pela *Dirección ChileCompra*

| <b>Rol de procedimentos de contratação gerenciados pela Dirección ChileCompra</b> |                                    |   |
|---|------------------------------------|---|
| <b>Modelo de Contratação</b>  | <b>Procedimento de Contratação</b> | <b>Explicação</b>   |
| <b>Compras Colaborativas</b>  | <b><i>Convenio Marco</i></b>       | Os convênios marco são um tipo de compra coordenada em que se realiza a seleção de bens e serviços e os disponibiliza em uma plataforma web (loja eletrônica) onde os interessados podem realizar as contratações com um só clique. Para cada convenio marco, a equipe do ChileCompra efetua uma nova licitação, que terá vigência pré-determinada, na qual se selecionam os fornecedores. O procedimento é utilizado para produtos com alta padronização e obrigatoriamente deve ser a |

|                             |                                |   |
|-----------------------------|--------------------------------|---|
|                             |                                | 1ª opção de compra dos órgãos públicos. Os bens e serviços licitados são apresentados em um catálogo de itens na plataforma <i>Tienda ChileCompra Express</i> e podem ser adquiridos com uma experiência muito similar à compra de bens em plataformas como a Amazon e o Mercado Livre. A ideia central do sistema tangencia o conceito de <i>central purchasing bodies</i> (CPB) que, na literatura, são unidades estatais que centralizam o processo de compras atuando como <i>match makers</i> entre a demanda estatal e o mercado fornecedor (European Commission, 2011).                                    |
|                             | <b>Compra Coordinada</b>       | Procedimento em que duas ou mais entidades podem agregar suas demandas e realizar um único processo de compra, reduzindo o preço do objeto contratado e os custos de transação envolvidos. O procedimento de contratação em si pode se dar por meio de um convenio marco, uma licitação ou uma contratação direta. O elemento diferenciador da compra coordenada é a agregação de demandas. No Brasil, tal procedimento tem semelhança com o registro de preços, especialmente com a intenção de registro de preços <sup>4</sup> .  |
| <b>Compras Desagregadas</b> | <b>Licitación Pública</b>      | É um processo administrativo efetuado de forma autônoma pelo órgão comprador. Neste procedimento, os fornecedores são convidados a participar de uma concorrência, por meio do sistema Mercado Público. Ganha o certame o fornecedor que oferecer a proposta mais vantajosa, segundo os critérios de avaliação descritos nas bases da contratação, o que seria o equivalente a nosso termo de referência e edital. Deve ser utilizada obrigatoriamente para compras acima de 1.000 UTM <sup>5</sup> ( <i>unidad tributaria mensual</i> ). O procedimento se assemelha a concorrência prevista na Lei nº 8.666/93. |
|                             | <b>Licitación Privada</b>      | Neste procedimento, o órgão comprador convida, no mínimo 3 empresas, para participar de uma licitação. Após a finalização do prazo de oferta, se adjudica o contrato a quem ofertou as melhores condições. No Brasil, esse procedimento se assemelha ao convite previsto na Lei nº 8.666/93.  |
|                             | <b>Licitaciones bases tipo</b> | As Licitaciones bases tipo são, na realidade, a realização de um processo de licitação de acordo com um dos modelos apresentados acima, mas que já tem seus aspectos administrativos fixados pelo ChileCompra e validados pela Controladoria-Geral da República. Ou seja, são licitações em que os principais elementos administrativos e jurídicos do termo de referência e do edital já estão elaborados e  |

<sup>4</sup> A intenção de registro de preços está prevista no Decreto Federal nº 7.892/13 e é o instrumento por meio do qual o órgão gerenciador de uma licitação, na modalidade registro de preços, sinaliza para os demais órgãos e entidades que pretende licitar determinado objeto permitindo-lhes participar da mesma licitação, caso tenham interesse.

<sup>5</sup> A UTM é uma unidade de referência de valor vigente no Chile. Normalmente, utilizada para fins tributários e de multa e é atualizada segundo a inflação. Em 03/12/2020, 1 UTM equivale a \$51.029 pesos chilenos, o que representa US\$ 67,87 dólares americanos.

|  |                      |   |
|--|----------------------|---|
|  |                      | consolidados em um modelo disponibilizado pelo ChileCompra. A unidade licitante precisa focar exclusivamente em adaptar os aspectos técnicos da contratação às suas necessidades.   |
|  | <b>Trato Directo</b> | É a contratação direta de fornecedores por meio da realização de 3 cotações de preços. Pode se contratar bens e serviços com valores iguais ou inferiores à 10 UTM. No Brasil, o procedimento é similar a dispensa de licitação em razão de valor prevista na Lei nº 8.666/93.  |
|  | <b>Compra Ágil</b>   | A compra ágil é uma modalidade de contratação em que os organismos públicos podem adquirir bens e serviços de maneira rápida e que custem até 30 UTM. A ideia da modalidade é facilitar a participação de micro e pequenas empresas nas compras públicas e simplificar e reduzir a burocracia do processo de contratação. O procedimento é similar ao previsto para o <i>trato directo</i> em que o comprador registra sua necessidade no sistema e precisa receber, ao menos, 3 cotações de preços para fechar o negócio. O detalhe é que o procedimento precisa ser realizado através do módulo Compra Ágil disponibilizado na plataforma Mercado Público. No Brasil, essa modalidade se assemelha à Cotação Eletrônica <sup>6</sup> realizada através do sistema Comprasnet. |

**Fonte:** elaborado pelo autor a partir da análise da Ley 19.866 e das informações disponibilizadas no site <https://www.chilecompra.cl/>

A participação de cada procedimento de contratação no montante total das compras realizadas pela plataforma Mercado Público, no ano de 2018, está sintetizada no gráfico abaixo.

**Figura 8** – Percentual de procedimentos de compra realizados na plataforma Mercado Público no ano de 2018

<sup>6</sup> A cotação eletrônica é simplesmente a realização de uma contratação por dispensa de licitação em razão do valor por meio do sistema Comprasnet.



Fonte: ChileCompra, 2019.

Mais alguns dados sobre o ChileCompra:

- a) a plataforma gerida pela entidade possui mais de 850 organismos públicos cadastrados;
- b) são realizados mais de 6.000 negócios por dia;
- c) existem mais de 120 mil fornecedores que negociam pela plataforma e mais 400 mil fornecedores cadastrados;
- d) no ano de 2018 a plataforma movimentou mais de US\$ 13 bilhões de dólares em negócios.

Apesar de se ter apresentado as linhas gerais de todas as políticas de contratação executadas pelo ChileCompra, na matriz abaixo vamos focar na descrição dos dados gerais da modalidade *Convenio Marco*, que é a política que será efetivamente analisada na presente seção, por ser a mais inovadora na nossa percepção.

**Quadro 8** – Descrição Geral da política *Convenio Marco* conduzida pela *Dirección ChileCompra*

| Dados Gerais sobre a política <i>Convenio Marco</i> – ChileCompra |                              |
|---|------------------------------|
| Elementos da política   | Descrição                    |
| Nome  | <i>Convenio Marco</i>        |
| Unidade Gestora da política                                       | <i>Dirección ChileCompra</i> |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Finalidade</b></p>                           | <p>A política objetiva aumentar a eficiência dos processos de contratação de bens e serviços padronizáveis, transversais e frequentes por meio da realização de licitações centralizadas com o objetivo de se criar um catálogo de bens e serviços prontos para aquisição por meio de um clique.</p>   |
| <p><b>Data de implementação</b></p>                | <p>2006 foi o ano em que se iniciou a utilização dos <i>Convenios Marco</i>, mas o modo de utilização dos convênios foi atualizado várias vezes e em 2019 foi implantado o novo sistema web vigente atualmente, que se assemelha a um <i>marketplace</i>.</p>  |
| <p><b>Normativos</b></p>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>Ley de Compras 19.886</i></li> <li>● Decreto 205/2004 - <i>Reglamento de compras públicas</i></li> <li>● <i>Directivas emitidas pela Dirección de Compras y Contratación Pública do Ministerio de Hacienda</i>, especialmente a <i>Directiva n° 05</i> que trata das compras através de <i>Convenio Marco</i></li> </ul>   |
| <p><b>Sistemas utilizado pela política</b></p>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>MercadoPúblico:</b> é uma plataforma eletrônica administrada pela direção do ChileCompra onde mais de 850 organismos públicos realizam suas compras negociando com mais de 123 mil fornecedores. A ferramenta permite realizar: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Consultas ao mercado;</li> <li>● Elaborar e publicar termos de referencia e editais de licitação;</li> <li>● Receber e responder perguntas;</li> <li>● Elaboração, gestão e envio de ofertas e lances;</li> <li>● Adjudicação;</li> <li>● Emissão e aceite de ordens de compra;</li> <li>● Assinatura de contratos;</li> <li>● Qualificação e registro de reclamações.</li> </ul> </li> <li>● <b>ChileProvedores:</b> é o sistema de cadastro de fornecedores de bens e serviços administrado pela direção do ChileCompra.</li> <li>● <b>ChileCompra Express:</b> é a plataforma por meio da qual se gerencia a loja eletrônica onde são disponibilizados os bens e serviços vinculados aos <i>Convenios Marco</i>. Traduzindo, é a plataforma de <i>marketplace</i> onde os bens e serviços contratados por meio de <i>Convenios Marco</i> são disponibilizados para compra pelos órgãos públicos. É um sistema com experiência do usuário muito similar a Amazon ou o Mercado Livre.</li> </ul> |
| <p><b>Principais participantes da política</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Ministerio de Hacienda:</b> órgão que supervisiona e aponta diretrizes para a direção do ChileCompra.</li> <li>● <b>ChileCompra:</b> unidade que propõe e regulamenta diversos processos de contratação no Chile, além de prover e administrar os sistemas de informática utilizados nesses processos. A unidade também é responsável por promover a capacitação dos gestores públicos e dos fornecedores.</li> <li>● <b>Unidades estatais compradoras:</b> utilizam as ferramentas e procedimentos de compras organizados pela direção do ChileCompra para contratar bens e serviços.</li> </ul>  |

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
|                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● <b>Fornecedores:</b> utilizam as ferramentas disponibilizadas nos portais do ChileCompra para participar de concorrências públicas e ofertar seus bens e serviços para o Estado.</li> <li>● <b>População:</b> beneficiários finais da política, seja porque usufruem de serviços públicos que utilizam os insumos contratados, seja porque obtém uma melhor relação entre o valor produzido pelo Estado e os tributos arrecadados. Contratações mais eficientes e mais baratas geram um maior <i>value for money</i>.</li> </ul>  |
| <b>Abrangência territorial</b>       | <p>A política, apesar de ter abrangência nacional, tem restrições de participação. Nesse sentido, são integrantes obrigatórios da política:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Ministérios, Subsecretarias e serviços públicos dependentes de cada um deles (Poder Executivo Federal)</li> <li>● Municípios.</li> <li>● Universidades Estatais.</li> <li>● Hospitais e serviços de saúde.</li> <li>● Controladoria-Geral da República.</li> <li>● Forças Armadas de ordem e segurança.</li> </ul> <p>De outro lado, as entidades listadas abaixo podem participar das políticas gerenciadas pelo ChileCompra, se quiserem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Poder Judiciário (aderiu voluntariamente à plataforma)</li> <li>● Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado aderiram voluntariamente à plataforma)</li> <li>● Ministério Público.</li> <li>● Banco Central.</li> <li>● Empresas Públicas (algumas empresas públicas já aderiram à plataforma)</li> </ul> |
| <b>Modelo de negócio B2B adotado</b> | <p>O sistema de compras adotado pela política <i>Convenio Marco</i> possui características tanto de <i>marketplace</i> como de <i>company hub</i>, considerando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● O sistema é proprietário do governo chileno.</li> <li>● O sistema organiza a demanda de múltiplos compradores com a oferta de múltiplos vendedores.</li> <li>● O sistema admite o cadastramento e a exibição de múltiplos produtos do mesmo tipo como disponíveis para venda.</li> <li>● O sistema realiza o casamento entre as ofertas e as demandas, considerando as características mais vantajosas para o órgão comprador.</li> <li>● O processo de contratação, a emissão de ordem de fornecimento, o controle de recebimento de bens e serviços, a avaliação dos fornecedores e dos objetos entregues, a realização de reclamações e o controle de pagamentos é tudo feito dentro do sistema.</li> </ul>   |

Fonte: elaborado pelo autor.

### 4.3.2. Diagnóstico do problema

Os problemas que a política *Convenio Marco* buscou mitigar, conforme explicitado na Directiva de Contratación n° 05, de 2006, podem ser sintetizados nos seguintes pontos:

- necessidade de oferecer aos compradores estatais produtos e serviços com condições técnicas e comerciais ótimas, especialmente relacionadas a preço e prazo de entrega;
- reduzir os custos e os riscos administrativos das contratações de bens e serviços requeridos comumente por diversos órgãos públicos;
- reduzir o prazo e a burocracia dos processos de contratação, liberando recursos humanos para outras tarefas;
- aumentar eficiência e a transparência dos processos de contratação conduzidos pelo estado chileno.

O diagnóstico dos problemas que se buscou solucionar com a política é fundamental para a sua análise, pois irá servir tanto para orientar o desenho e a implementação da política quanto para avaliar se os resultados obtidos mitigaram efetivamente os problemas inicialmente identificados.

### 4.3.3. Desenho da política

A avaliação acerca do desenho da política busca compreender três aspectos fundamentais de sua estruturação, são eles: a) modelo lógico; b) incentivos existentes; c) formas de acesso à política.

Os dados gerais sobre a política, bem como os incentivos existentes e as formas de acesso estão consolidadas na matriz abaixo.

**Quadro 9** – Dados gerais sobre o desenho da política *Convenio Marco* (ChileCompra)

| <b>Dados gerais sobre o desenho da Política <i>Convenio Marco</i></b> |  |
|---|--|
| <b>Dados</b>  | <b>Descrição</b>   |
| <b>Objetos contratáveis pela política</b>                             | Bens e serviços padronizáveis, transversais e de uso frequente por vários órgãos públicos. Atualmente existem 35 Convênios Marco em vigor abarcando, por exemplo, os seguintes objetos: combustíveis; diárias de hotel, aluguel de espaços e alimentação; livros; seguro de vida; serviços de impressão, fotocópia e artigos corporativos; ferramentas e serviços de manutenção; pneus, lubrificantes e acessórios de veículos, desenvolvimento de sistemas; hemodiálise e diálise peritoneal em adultos e crianças; artigos de higiene e limpeza; produção de eventos; campanhas de comunicação; computadores e notebooks; mobiliário; gestão de benefícios; courier; órteses, próteses e materiais especiais; lentes e implantes auditivos; material didático. |
| <b>Valor da contratação</b>   | Não existem limites financeiros para o valor das contratações. Contudo, se a contratação for superior a 1.000 UTM é necessária uma autorização de alçada para prosseguir.  |

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
| <b>Execução da política</b>           | A política tem abrangência nacional, mas a sua execução em parte é conduzida centralmente pelo ChileCompra, ao prover as plataformas digitais, elaborar diretrizes de contratação, fornecer treinamentos e conduzir os processos de cadastramento dos fornecedores, e em parte pelos órgãos compradores, ao utilizar as plataformas digitais e os contratos providos pelo ChileCompra.             |
| <b>Uso do sistema</b>                 | A utilização do sistema é obrigatória para a grande maioria dos órgãos públicos e facultativa para as entidades listadas no art. 3º da Ley 19.866. No mais, os órgãos que participam das políticas conduzidas pelo ChileCompra devem obrigatoriamente verificar e utilizar as contratações realizadas por meio de <i>Convenio Marco</i> antes de realizar algum outro procedimento de contratação. |
| <b>Tipo de sistema</b>                | Os sistemas utilizados pela política são sistemas de propriedade do governo chileno.   |
| <b>Forma de acesso à política</b>     | O acesso à política é feito por meio da subscrição e cadastro nos sistemas providenciados pelo ChileCompra.  |
| <b>Incentivos existentes à adesão</b> | Existe um primeiro incentivo à adesão ao sistema que é a sua obrigatoriedade prevista na legislação.<br><br>Quanto aos órgãos que podem aderir ou não ao sistema, eles são incentivados a participar da política por meio da divulgação das vantagens e resultados obtidos pelos órgãos participantes.   |

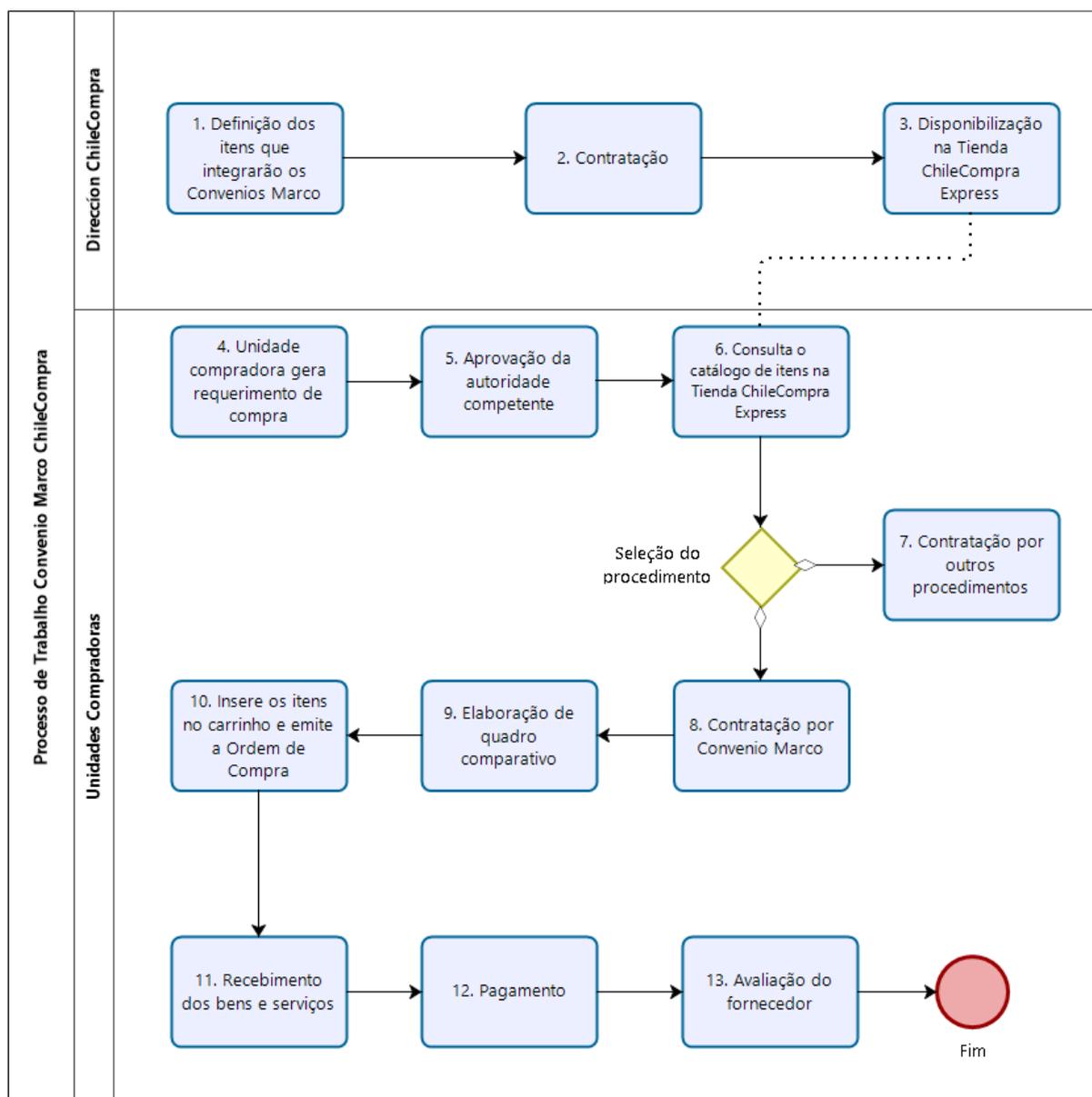
Fonte: elaborado pelo autor.

No que tange ao modelo lógico da política, podemos entendê-lo como os arranjos institucionais desenhados visando construir um sistema de interações que solucionem ou mitiguem os problemas identificados inicialmente na sua concepção.

Como já mencionado, o modelo lógico da política, por ser entendido na presente obra como um sistema, será analisado com base na visão estática prevista no WSM, que é uma análise que busca identificar e entender como os nove elementos que integram um dado sistema funcionam e interagem entre si.

**Elemento 1:** processo de trabalho. De modo bem simplificado, um sistema é um conjunto integrado de partes que recebem entradas (insumos), executam uma série de ações com esses insumos e produzem saídas (resultados). No caso do *Convenio Marco*, o processo de trabalho executado pelo sistema está esquematizado no gráfico a seguir.

**Figura 9** – Fluxograma do processo de trabalho dos *Convênios Marco*



Fonte: elaborado pelo autor

Considerando o regramento previsto na *Ley 19.866* e na *Directiva nº 5*, bem como as informações constantes do livro *Procedimientos y Manual de Compras – Fiscalía Nacional Económica* (Chile, 2020) e da apresentação *Convenio Marco – Formación Continua* (Chile, 2010), cada umas das etapas do processo elencado acima, pode ser desdobrada nas seguintes atividades:

**1. Definição dos itens que integrarão os Convênios Marco:** a definição dos itens que irão integrar os *Convênios Marco* pode tanto partir da direção do ChileCompra com base na análise dos dados gerados pelo próprio sistema, perfil de compra dos órgãos que utilizam

suas plataformas, plano de compras anual dos órgãos vinculados à política e outras fontes de dados, como também pode ser fruto da solicitação de um órgão específico.

**2. Contratação:** a formalização de *Convenios Marco* pode ser feita por meio de licitações públicas, licitações privadas ou trato direto, caso as características do objeto a ser contratado se encaixam nas hipóteses legais de realização de cada um dos procedimentos. De todo o modo, o que precisa ficar claro é que as licitações para a definição dos fornecedores que irão integrar a *Tienda ChileCompra Express* são utilizadas para cadastrar diversas empresas interessadas em vender objetos de uma mesma categoria que podem, inclusive, ter especificação, condições de negócio, marca e preço diferentes. A lógica é mais no sentido de cadastrar fornecedores para o fornecimento de determinado tipo de bem a um preço definido, que normalmente irá vigor por 2 anos. Então, em uma licitação para cadeiras, por exemplo, pode-se cadastrar 10 fornecedores e cada um registrar um ou mais modelos de cadeiras. Inclusive, durante a vigência do convênio, o fornecedor pode pedir para o ChileCompra autorizar a inserção de novos modelos ou de atualizações de modelos já existentes. Também é possível aos fornecedores, ao longo de toda a vigência do convênio, fornecer descontos e condições promocionais. Para se ter uma ideia, no ano de 2014, pode-se encontrar objetos adjudicados a 4 fornecedores e objetos adjudicados a 309 fornecedores diferentes, todos competindo entre si durante toda a vigência do convenio (Turrys, 2015).

**3. Disponibilização na *Tienda ChileCompra Express*:** finalizada a seleção dos fornecedores, os itens contratados são disponibilizados no *marketplace Tienda ChileCompra Express*, durante a vigência do convênio, para que os órgãos possam realizar suas contratações. A *Tienda ChileCompra Express* pode ser acessada por meio do seguinte link: <https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/TiendaBuscador?esNuevaHome=true>. No mais, apresenta-se abaixo uma imagem do sistema para se dar uma ideia da experiência de usuário vivenciada pelas unidades compradoras.

**Figura 10** – Imagem do site *Tienda ChileCompra Express*

ChileCompra Mercado Público Chile Proveedores Capacitación Centro de Ayuda Ar As C

ChileCompra Mercado Público Tienda Convenio Marco Regístrate Iniciar sesión  
 ¿Olvidaste tu contraseña?

**Encuentra los productos y servicios que necesitas**

Buscar por categoría  BUSCAR

**Tienda ChileCompra Express**  
 Bienvenido(a) al catálogo electrónico más grande de Chile. En la tienda de Convenios Marco, proveedores pequeños, medianos y grandes, pueden vender sus productos y servicios al Estado de manera permanente por un período establecido. Son más de 100 mil bienes y servicios disponibles a un clic de distancia para los organismos públicos.

**¿Cómo ser parte de un Convenio Marco?**  
 Un Convenio Marco es una modalidad de compra y está asociado a uno o varios rubros o industrias. Para ser parte de esta tienda electrónica, el proveedor debe adjudicar en las licitaciones públicas de convenios marco que realiza ChileCompra. El 2015 se transaron a través de la tienda virtual más de US\$ 2.665 millones.

**Ofertas especiales** Lo más visto

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <br><b>Ups apc smart srt 10000va 230v unidad</b><br><b>US\$ 4.037,85</b><br>antes US\$ 5.000<br><small>A regiones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII</small><br>ID: 1665291<br>Proveedor: Sumatec Ltda.<br><small>Ofertas especiales del Convenio</small> | <br><b>Toner ricoh mp2852sp black unidad</b><br><b>US\$ 29,6</b><br>antes US\$ 51,16<br><small>A regiones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI</small><br>ID: 1345218<br>Proveedor: Sociedad comercial tekma limitada<br><small>Ofertas especiales del Convenio</small> | <br><b>Tornillo sterispine ps doble tulpa safe orthopaedics unidad</b><br><b>\$ 311.584</b><br>antes \$ 388.686<br><small>A regiones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI</small><br>ID: 1363438<br>Proveedor: Accordis medical<br><small>Ofertas especiales del Convenio</small> | <br><b>Aguja becton dickinson ultrafineiii 31g x5 mm 100 unidades</b><br><b>\$ 16.270</b><br>antes \$ 20.455<br><small>A regiones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI</small><br>ID: 1331123<br>Proveedor: Hofmann medical<br><small>Ofertas especiales del Convenio</small> |
|---|---|---|---|

|  |  |   |
|--|--|---|
| <b>Convenios Marco vigente</b><br>Actualmente existen<br><b>35</b><br>Convenios Marco vigentes | <b>Licitaciones abiertas de Convenios Marco</b><br>Actualmente existen<br><b>0</b><br>Licitaciones abiertas en Convenios Marco | <b>Preguntas frecuentes</b><br>Conoce las preguntas frecuentes de la Tienda de Convenio Marco |
|--|--|---|

**Dirección ChileCompra**  
 Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile  
 Monjitas 392 - Piso 8, Santiago de Chile (4N)  
 Mesa de ayuda: ☎ 600 7000 6000 - 📠 +56 44 220 1003  
 Términos y condiciones

Fonte: <https://www.mercadopublico.cl/Home/Contenidos/TiendaBuscador?esNuevaHome=true>

**4. Unidade compradora gera requerimento de compra:** a unidade que necessita comprar um bem ou serviço precisa gerar um requerimento de compra contendo as características do objeto a ser contratado, o quantitativo necessário, os critérios para sua avaliação, o período de contratação, o endereço para entrega, o prazo de pagamento, a indicação do responsável pela contratação, além de outras informações relevantes para a aquisição.

**5. Aprovação da autoridade competente:** em seguida, o requerimento de compra é submetido para a análise e aprovação da autoridade competente por liberar a contratação no órgão comprador, que irá analisar o mérito da contratação e verificar se a unidade tem recursos financeiros para realizar a compra.

**6. Consulta ao catálogo de itens na *Tienda ChileCompra Express*:** autorizada a contratação, o setor de suprimentos do órgão irá verificar, obrigatoriamente, se o objeto a ser contratado consta no catálogo de itens da *Tienda ChileCompra Express*.

**7. Contratação por outros procedimentos:** se o item não constar do catálogo da *Tienda ChileCompra Express*, a unidade irá conduzir a contratação por meio de um outro procedimento como a licitação ou a contratação direta. A unidade pode ainda solicitar ao ChileCompra que realize um novo *Convenio Marco* abarcado o objeto não encontrado.

**8. Contratação por *Convenio Marco*:** se o item for encontrado na *Tienda ChileCompra Express* a unidade deverá realizar a contratação por meio da plataforma de *marketplace*, salvo se encontrar um negócio melhor do que o previsto na plataforma. Neste último caso, esse negócio deverá ser comunicado à equipe do ChileCompra para que eles possam renegociar as regras de negócio firmadas com o fornecedor.

**9. Elaboração de quadro comparativo:** após a definição de que a contratação será realizada por meio de um *Convenio Marco* vigente na *Tienda ChileCompra Express*, a unidade compradora deverá elaborar um quadro comparativo cotejando as opções de compra disponíveis na plataforma. A comparação é feita com a finalidade de definir qual será a empresa constante na plataforma que irá fornecer o objeto para a entidade contratante. A comparação pode envolver: a) marca e qualidade do produto; b) cobertura ou disponibilidade na região; c) prazo de entrega; d) quantidade por unidade de medida; e) preço; f) desconto por volume de compra; g) custo do frete; h) serviço de pré e pós-venda; i) eficiência energética e compras sustentáveis (*Directiva nº 25*); j) outros critérios como o desenho do projeto, origem do produto, garantias, tempo de envio, tempo de reposição etc.

**10. Insere os itens no carrinho e emite a ordem de compra:** definido o fornecedor que irá prover o objeto, a unidade contratante pode inserir o bem no seu carrinho de compra e passar a selecionar outros itens. Após a seleção de todos os itens de interesse, a unidade fecha o carrinho e emite a ordem de compra no sistema.

**11. Recebimento dos bens e serviços:** recebida a ordem de compra, o fornecedor irá efetuar a entrega dos bens ou serviços e registrar no sistema esse fornecimento, além de inserir os documentos fiscais na própria plataforma.

**12. Pagamento:** recebido o produto, o órgão irá realizar o pagamento e registrá-lo no sistema. Cada órgão tem sua estrutura de pagamento, mas o sistema gerencia os prazos e o envio da nota fiscal. Além disso, o gestor precisa informar no sistema que realizou o pagamento e o fornecedor precisa registrar a quitação também no sistema. Se atrasar o pagamento, a própria plataforma gera notificações e relatórios avisando sobre o problema. No mais, em 2019, foi implementado o pagamento online<sup>7</sup> diretamente no site, mas essa funcionalidade somente está disponível para 330 instituições e não para todas as mais de 850 usuárias do sistema.

**13. Avaliação do fornecedor:** finda a prestação do serviço, é possível que as entidades contratantes avaliem tanto o objeto contratado quanto o fornecedor no próprio sistema. Considerando que os fornecedores relatam diversos problemas oriundos de descumprimentos contratuais por parte dos órgãos contratantes, a direção do ChileCompra está implementando uma nova funcionalidade<sup>8</sup> em que os fornecedores também poderão avaliar os órgãos públicos compradores para saber se são bons pagadores, por exemplo.

Os oito elementos restantes previstos pela WSM para descrever um sistema, estão apresentados na tabela abaixo:

**Quadro 10** – Elementos integrantes do sistema *Convenio Marco*, segundo a WSM

| <b>Elementos integrantes do sistema <i>Convenio Marco</i></b> |   |
|---|---|
| <b>Elemento</b>   | <b>Descrição</b>  |
| <b>Elemento 1:<br/>processo de<br/>trabalho</b>               | O processo de trabalho já foi descrito no início da presente seção.   |
| <b>Elemento 2:<br/>participantes do<br/>sistema</b>           | Conforme já descrito na seção 4.3.1, a execução da política abarca a participação dos seguintes atores: <ul style="list-style-type: none"><li>● <i>Ministerio de Hacienda</i></li><li>● <i>Dirección ChileCompra</i></li><li>● Unidades estatais compradoras</li><li>● Fornecedores</li><li>● População</li></ul> |

<sup>7</sup> Link explicando o pagamento online: <https://www.chilecompra.cl/gestion-de-reclamos-para-un-pago-oportuno/>

<sup>8</sup> Link da matéria:

<https://www.chilecompra.cl/2017/08/nuevos-aplicativos-de-gestion-de-contratos-y-evaluacion-de-proveedores/>

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Elemento 3:<br/>informações<br/>usadas e criadas<br/>pelo sistema</b></p>                         | <p>Principais informações utilizadas pelo sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lista de bens e serviços consumidos regularmente de forma transversal pelos órgãos públicos chilenos;</li> <li>● quantitativo dos bens e serviços apontados acima;</li> <li>● informações sobre os bens e serviços que serão contratados, tais como descritivos técnicos, localização dos fornecedores, capacidade produtiva, logística de distribuição, preço médio de mercado;</li> <li>● padrões de qualidade mínimos relacionados aos bens e serviços a serem contratados.</li> </ul> <p>Principais informações criadas pelo sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Rol de bens e serviços disponíveis para contratação na <i>Tienda ChileCompraExpress</i>;</li> <li>● plano de compras para licitar novamente os <i>Convenios Marco</i> vencidos e licitar os novos convenios solicitados pelos órgãos compradores;</li> <li>● padrão de consumo e de preço dos bens e serviços constantes na plataforma;</li> </ul> |
| <p><b>Elemento 4:<br/>tecnologias,<br/>ferramentas e<br/>técnicas<br/>adotadas pelo<br/>sistema</b></p> | <p>Tecnologias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● MercadoPúblico</li> <li>● ChileProvedores</li> <li>● ChileCompra Express</li> </ul> <p>Técnicas de seleção de fornecedor para ingressar em um <i>Convenio Marco</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● <i>Licitación Publica</i></li> <li>● <i>Licitación Privada</i></li> <li>● <i>Trato Directo</i></li> </ul>  |
| <p><b>Elemento 5:<br/>destinatários<br/>beneficiários do<br/>sistema</b></p>                            | <p>Principais destinatários beneficiários do sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● População: destinatária última da política que irá receber um serviço público de melhor qualidade graças ao aprimoramento do processo de contratação estatal. Além de recebem uma gestão pública mais eficiente que gera uma melhor relação <i>value for money</i>.</li> <li>● Unidades estatais compradoras: destinatários amplamente beneficiados pela política, pois não precisam conduzir processos de licitação para contratar os bens e serviços que necessitam, realizando a compra em literalmente minutos.</li> </ul>   |
| <p><b>Elemento 6:<br/>produtos e<br/>serviços<br/>fornecidos pelo<br/>sistema</b></p>                   | <p>O principal produto gerado pelo sistema é a plataforma <i>Tienda ChileCompra Express</i> com o seu catálogo de bens e serviços disponíveis para contratação imediata pelos órgãos públicos chilenos.</p>   |
| <p><b>Elemento 7:<br/>ambiente e<br/>contexto em que<br/>o sistema está<br/>inserido</b></p>            | <p>Ambiente e contexto em que o sistema está inserido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Organização: o sistema está inserido no ChileCompra, uma unidade pública destinada a gerenciar e aprimorar o processo de contratação chileno. A entidade tem em seu dna a inovação e o aprimoramento do processo de suprimento estatal. Essa é uma grande vantagem competitiva, pois o seu <i>core business</i> é esse, compras públicas, diferentemente das instituições brasileiras, que precisam cuidar da sua atividade finalística e cuidar do seu processo de contratação de bens e serviços.</li> <li>● Cultura: a cultura da inovação e do aperfeiçoamento do estado chileno está arraigada na instituição que teve a sua concepção inicial desenvolvida pelo Comitê Interministerial de Modernização do Estado, em 1998.</li> </ul>  |

|  |   |
|--|---|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislação: a legislação já foi apresentada na Seção 4.3.1 da presente obra.</li> </ul>  |
| <b>Elemento 8:<br/>infraestrutura<br/>utilizada pelo<br/>sistema</b>                           | <p>Considerando a limitação de tempo e de meios sofrida pela pesquisa, não se conseguiu aferir com precisão o quantitativo de recursos (pessoas, equipamentos, mobiliário, espaço físico etc.) utilizados para a execução da política.</p> <p>Até mesmo porque uma parte dos recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos utilizados na política estão alocados nas mais de 850 unidades estatais chilenas que utilizam o sistema.</p> |
| <b>Elemento 9:<br/>estratégias<br/>adotadas na<br/>concepção e<br/>execução do<br/>sistema</b> | <p>A estratégia adotada na concepção e execução do sistema será explicitada na seção 4.3.4.</p>   |

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.3.4. Implementação

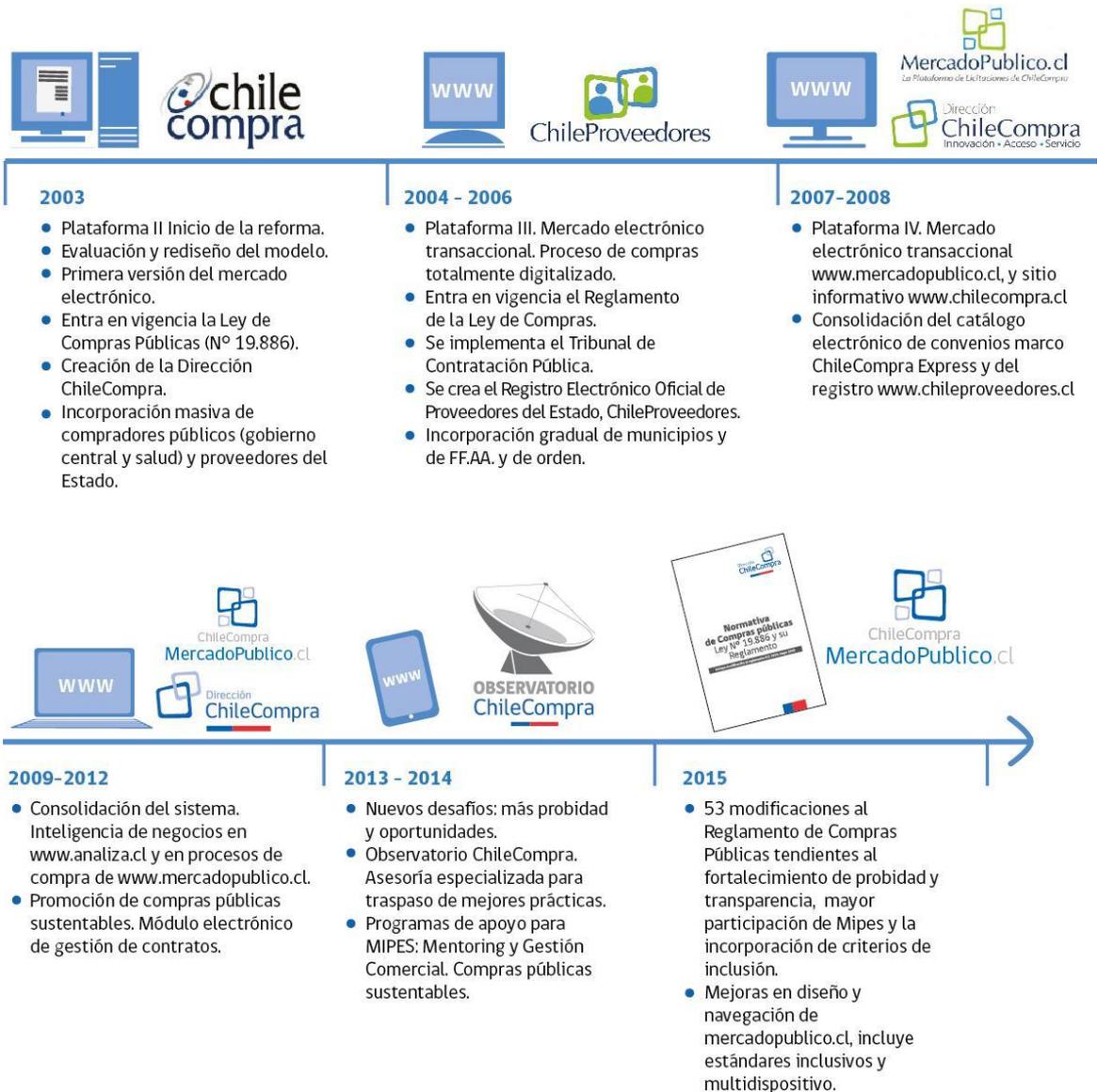
Conforme relatado pelo ChileCompra<sup>9</sup>, a ideia original de criar uma unidade centralizada de compras no Chile nasceu, em 1994, com a *Comisión Nacional de Ética Pública* e se consolidou em 1998, no âmbito do *Comité Interministerial de Modernización del Estado*. Um ano mais tarde se apresentou o projeto de lei de reforma do sistema de compras públicas.

Em julho de 2003, foi publicada a *Ley 19.886* que criou a unidade ChileCompra e regulamentou as novas bases do processo de contratação e gestão dos contratos chilenos. Em outubro de 2006, regulamentando a *Ley 19.866*, a *Dirección de Compras y Contratación Pública do Ministério de Hacienda* publica a *Directiva n° 05* disciplinando as compras através dos *Convenio Marco*.

O infográfico abaixo retrata os principais pontos do histórico de implementação das políticas conduzidas pelo ChileCompra.

**Figura 11** – Principais pontos históricos da implementação da política ChileCompra

<sup>9</sup> Link do relato: <https://www.chilecompra.cl/que-es-chilecompra/>



### RECONOCIMIENTOS



2007  
Premio a la Excelencia en el Servicio Público  
Organización de Naciones Unidas



2009  
Primer sistema de compras públicas reconocido por el Banco Interamericano de Desarrollo



2014  
Innovación Tecnológica en Compras Públicas  
RICG



2015  
ChileCompra asume Presidencia de Red Interamericana de Compras Gubernamentales, RICG  
Premio a la Innovación en las Compras Gubernamentales 2015, RICG

Fonte: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/10/lineadetiempo2016.jpg>

A partir do relato de implementação da política e da análise de seu processo de trabalho, podemos observar que o *Convenio Marco* contempla todos os 4 passos previstos

pelo *World Bank* como etapas para a implementação de um sistema de *e-procurement*, senão vejamos:

**Passo 1 - Avaliação de prontidão e planejamento para implementação do sistema:** conforme relatado acima, a implementação dos *Convenios Marco* foi fruto de um processo planejado que se iniciou em 1994 e se consolidou em 2006 com a publicação da Directiva nº 05. Ou seja, foram mais de 10 anos de planejamento e estudos para implantar o novo modelo de contratação.

**Passo 2 – Migrando a fase de disputa pelo contrato para o ambiente online:** observa-se, conforme consta no infográfico, que já em 2008, com a plataforma MercadoPublico, os processos de disputa de contratos estatais passaram a ser conduzidos em um sistema online.

**Passo 3 – Gestão dos contratos online:** essa etapa do processo está implementada nos sistemas providos pelo ChileCompra. Conforme apresentado no fluxograma do processo dos *Convenios Marco*, o sistema permite que se realize a contratação, acompanhe a entrega dos bens e serviços, realize pagamentos, receba quitações, avalie os fornecedores.

**Passo 4 – Compras online:** essa etapa do processo também está implementada. O sistema permite a realização de compras online em tempo real. Além disso, para mais de 330 unidades, o sistema, além de permitir a contratação, permite o faturamento e o pagamento de forma online.

Por fim, impende analisar a atuação do ChileCompra à luz dos fatores críticos de sucesso para a implementação de um sistema de *e-procurement*.

**Quadro 11** – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do *Convenio Marco*

| Nº | Fator Crítico de Sucesso                         | Explicação do CSF  |
|----|--|--|
| 1  | <b>Captção e treinamento dos usuários finais</b> | Os dados do sistema demonstram a captação dos usuários finais. A título de exemplo, aponta-se, com base no relatório <i>Cifras de Cierre 2018</i> da <i>Dirección ChileCompra</i> e nos dados constantes no site da instituição, que a plataforma está com mais de 850 órgãos públicos ativos e que mais de US\$ 2 bilhões de dólares foram negociados por meio de <i>Convenios Marco</i> , o que representou 22,59% de todas as transações realizadas pelo sistema MercadoPublico. Sob a ótica dos fornecedores, constata-se que a política teve ampla aceitação, pois, somente no ano de 2018, mais de 114.000 fornecedores negociaram pela plataforma. No que tange ao treinamento, verifica-se, no site da instituição <sup>10</sup> , a disponibilização de videoaulas, |

<sup>10</sup> Link para o site de capacitação gerenciado pela unidade: <https://capacitacion.chilecompra.cl/>

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | manuais, apostilas, trilhas de capacitação e outros instrumentos de ensino. Outro dado interessante é que existem capacitações tanto para gestores públicos como para fornecedores, além de ser constante a realização de palestras e o uso das redes sociais para divulgar os treinamentos. Em termos numéricos, a entidade já capacitou mais de 184 mil servidores públicos e mais de 137 mil fornecedores, tanto utilizando cursos online quanto cursos presenciais. Por fim, o ChileCompra ainda gerencia um programa de certificação/acreditação de fornecedores e de gestores públicos na área de compras públicas.  |
| 2 | <b>Adoção da plataforma pelos fornecedores</b>                              | Como já apontado na linha anterior, mais de 100 mil fornecedores transacionam anualmente pela plataforma e mais de 22% do volume financeiro dessas transações ocorrem por meio de <i>Convenios Marco</i> . Além disso, a <i>Tienda ChileCompra Express</i> conta com mais de 769.540 ofertas de bens e serviços. Tais dados retratam que a plataforma foi bem aceita pelos fornecedores.   |
| 3 | <b>Seguir as boas práticas de gestão de projetos</b>                        | Apesar de não se ter encontrado, na documentação da política, a adoção de algum referencial técnico relacionado à gestão de projetos como, por exemplo, o PMBOK ( <i>project management body knowledge</i> ), observa-se a adoção de boas práticas de gestão tais como a realização do planejamento da política do início ao fim e a preocupação constante da entidade em aprimorar os processos de trabalho.  |
| 4 | <b>Integração entre o sistema de e-procurement e os sistemas existentes</b> | Verifica-se que o sistema que realiza o procedimento de contratação está integrado com o sistema que gerencia os objetos disponibilizados na <i>Tienda ChileCompra Express</i> que também está integrado com os sistemas de recebimento dos objetos e controle de pagamento. Logo, constata-se que a integração entre os sistemas é efetiva e configura um fator de sucesso para a política.   |
| 5 | <b>Segurança das informações e autenticação dos usuários e transações</b>   | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os protocolos de segurança da informação adotados nos sistemas.   |
| 6 | <b>Reengenharia do processo de compras existente</b>                        | A reengenharia do processo de compras foi um ponto chave do processo de inovação conduzido pelo ChileCompra. A unidade desenhou um processo de seleção de fornecedores e disponibilização de bens e serviços para contratação pelos órgãos públicos chilenos de forma disruptiva e inovadora.  |
| 7 | <b>Medição de desempenho</b>  | Apesar de não se ter analisado a metodologia de construção dos indicadores utilizados pelo ChileCompra para medir o sucesso do sistema, o fato é que a entidade utiliza <i>key performance indicators</i> (KPIs), indicadores chaves, para monitorar a implementação do projeto e, principalmente, os benefícios gerados por sua execução. Tal fato está amplamente reportado nos relatórios disponibilizados pela entidade, a exemplo do que consta no <i>Balance de Gestión Integral año 2018</i> <sup>11</sup> . Dentre os vários indicadores utilizados pela entidade, os seguintes chamam atenção pela sua relevância: a) Número de licitações exitosas; b) Percentual de economia nas licitações; c) Percentual de processos de contratação monitorados pelo Observatório ChileCompra; |

<sup>11</sup> Link: <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2020/01/BGI-ChileCompra-2018.pdf>

|    |  |   |
|----|--|---|
|    |  | d) Percentual de economia nas contratações por Convenios Marco; e) Percentual de respostas por reclamações de atraso de pagamento; f) Percentual de usuários compradores certificados; g) Tempo de disposição dos sistemas de compras públicas.   |
| 8  | <b>Apoio e patrocínio da alta gestão</b>                           | O projeto, aparentemente, contou com o patrocínio da alta gestão. A aprovação de leis e outros normativos suportando a atuação da entidade sugerem esse apoio. Outro fator que sugere o apoio da alta gestão é a vinculação e a proximidade entre o ChileCompra e o Ministério da Fazenda.                      |
| 9  | <b>Criar um programa de gestão de mudanças</b>                     | Não se encontrou, na documentação analisada, um programa de gestão de mudanças prevendo ações destinadas a eliminar barreiras, conter imprevistos e solucionar eventos adversos. Contudo, a implantação do novo sistema foi fruto de um longo planejamento que provavelmente mitigou os riscos de sua execução. |
| 10 | <b>Criar e documentar a estratégia de implementação do sistema</b> | A estratégia de implementação da solução foi desenhada e documentada. Tal fato possivelmente contribuiu para o sucesso do projeto.  |
| 11 | <b>Uso de padrões de comunicação tecnológicos comuns</b>           | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os padrões de comunicação tecnológicos adotados na política.   |

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.3.5. Governança

Como já relatado anteriormente, o processo de governança está inserido dentro do macroprocesso de trabalho apresentado no item 4.3.3, que retrata toda a execução da política. A questão é que, por ser extremamente relevante, os mecanismos de governança acabam ganhando um destaque dentro da avaliação da política pública.

No ChileCompra, o processo de governança segue o disposto no art. 14 do Decreto nº 250/2004, *verbis*:

*Artículo 14 – Mecanismo de operación:*

*La Dirección efectuará periódicamente procesos de compra para suscribir Convenios Marco considerando, entre otros elementos, los Planes Anuales de compras de cada Entidad.*

*Las Entidades podrán solicitar a la Dirección que lleve a cabo un Proceso de Compra para concretar un Convenio Marco de un bien o servicio determinado, sea encargándole la gestión de coordinar un proceso conjunto de Contratación o requiriéndole la obtención de condiciones específicas de Contratación para bienes o servicios determinados*

*La Dirección evaluará la oportunidad y conveniencia para llevar a cabo dichos procesos.*

*Los Convenios Marco vigentes se traducirán en un Catálogo, que contendrá una descripción de los bienes y servicios ofrecidos, sus condiciones de Contratación, y la individualización de los Proveedores a los que se les adjudico el Convenio Marco.*

Considerando as disposições normativas apresentadas, constata-se que a estrutura de governança da política está organizada da seguinte maneira:

**Quadro 12** – Estrutura de governança dos *Convenios Marco*

| <b>Estrutura de governança dos <i>Convenios Marco</i></b> |                            |   |   |
|---|----------------------------|---|---|
| <b>Ator</b>   | <b>Papel na governança</b> | <b>Objeto</b>   | <b>Funcionamento</b>  |
| <b>Dirección ChileCompra</b>                              | <b>Decidir</b>             | Decide sobre os objetos que serão incluídos nos processos de contratação para virar <i>Convenios Marco</i> .                            | A <i>Dirección ChileCompra</i> analisa os planos anuais de contratação das unidades vinculadas à política e identifica objetos que são utilizados por vários órgãos e que são padronizáveis.  |
|   | <b>Monitorar</b>           | Acompanha a execução das contratações que irão gerar <i>Convenios Marco</i> .   |   |
|   | <b>Avaliar</b>             | Avalia anualmente a execução da política por meio dos relatórios a) <i>Balance de Gestión Integral</i> ; b) <i>Cifras de Cierre año</i> | A partir dessa análise, a entidade decide o que irá virar um <i>Convenio Marco</i> .<br><br>Outra fonte de sugestão de itens para virar <i>Convenios Marco</i> é a própria solicitação feita pelas unidades compradoras. Essas solicitações também precisam ser analisadas pelo ChileCompra para decidir se o item irá ou não irá ser contratado. |

Fonte: elaborado pelo autor a partir do Decreto nº 250/2004

#### **4.3.6. Resultados**

Os principais resultados obtidos pela política *Convenio Marco*, percebidos e relatados pelo próprio ChileCompra<sup>12</sup>, são os seguintes:

<sup>12</sup> Link: <https://www.chilecompra.cl/convenio-marco/>

- a) economia de preços;
- b) maior eficiência estatal reduzindo os prazos de contratação e os custos de transação;
- c) abertura de mercado e aumento da concorrência.

Na linha do exposto, os relatórios *Cifras de Cierre e Balance de Gestión Integral*, ambos de 2018, indicam que, naquele ano, a plataforma:

- a) gerou economia de 4,4%, o que equivaleu a US\$ 576 milhões de dólares;
- b) fomentou a participação de micro e pequenas empresas que atuaram em 53% das transações realizadas;
- c) contou com 66% dos usuários compradores ativos com certificação vigente provida pela entidade ChileCompra

Não obstante os resultados positivos apontados, impende destacar que a política enfrentou diversos problemas, sendo um dos principais a dificuldade dos órgãos estatais em realizar o pagamento dos fornecedores de acordo com os prazos pactuados. A tabela abaixo aponta o volume total de reclamações por atraso de pagamento no ano de 2019.

**Figura 12** – Reclamações por atraso de pagamento registras nos sistemas do ChileCompra no ano de 2019

*Reclamos por sector durante el año 2019*

| Sector                      | Reclamos | Participación | Montos reclamados en USD | Porcentaje del monto en USD |
|-----------------------------|----------|---------------|--------------------------|-----------------------------|
| Salud                       | 29.219   | 54%           | 36.408.649               | 62%                         |
| Municipalidades             | 17.204   | 32%           | 13.062.033               | 22%                         |
| FFAA                        | 3.633    | 7%            | 4.607.191                | 8%                          |
| Gob. Central, Universidades | 3.205    | 6%            | 3.496.668                | 6%                          |
| Otros                       | 1.120    | 2%            | 950.806                  | 2%                          |
| Obras Públicas              | 123      | 0%            | 111.042                  | 0%                          |
| Legislativo y judicial      | 34       | 0%            | 23.899                   | 0%                          |
| Total                       | 54.538   | 100%          | 58.660.288               | 100%                        |

Fonte: <https://www.chilecompra.cl/gestion-de-reclamos-para-un-pago-oportuno/>

Observa-se que, em diversas áreas, o atraso nos pagamentos é uma constante. De todo o modo, os gestores da plataforma, ainda em 2019, implementaram um módulo para realizar o pagamento de forma eletrônica pelo próprio sistema. Contudo, essa possibilidade somente está disponível para 330 usuários e não para todos os mais de 850 existentes. Outro problema enfrentado pela política se relaciona com a multiplicidade de bens e serviços da mesma categoria cadastrados na plataforma, o que dificulta o processo de escolha desses bens pelos órgãos compradores.

Para solucionar tal questão, a direção do ChileCompra está implementando, até o final de 2023, conforme indicado no *Balance* de 2018, um novo modelo de *Convenio Marco*, seguindo recomendações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), visando restringir o uso dos convênios para a contratação de bens altamente padronizados, com consumo frequente e com regras de negócio e preços relativamente uniformes no mercado. Além disso, a entidade está criando modalidades de compra alternativas para os mesmos bens e serviços disponíveis nos convênios, como os procedimentos Bases Tipo e Compra Ágil.

De todo o modo, resta claro que a política trouxe avanços e inovações para o processo de contratação chileno e está em constante evolução, sendo aprimorada a cada novo desafio que enfrenta em um processo incremental de melhoria.

#### **4.4. Caso: GSA *Federal Marketplace Strategy***

##### **4.4.1. Descrição geral**

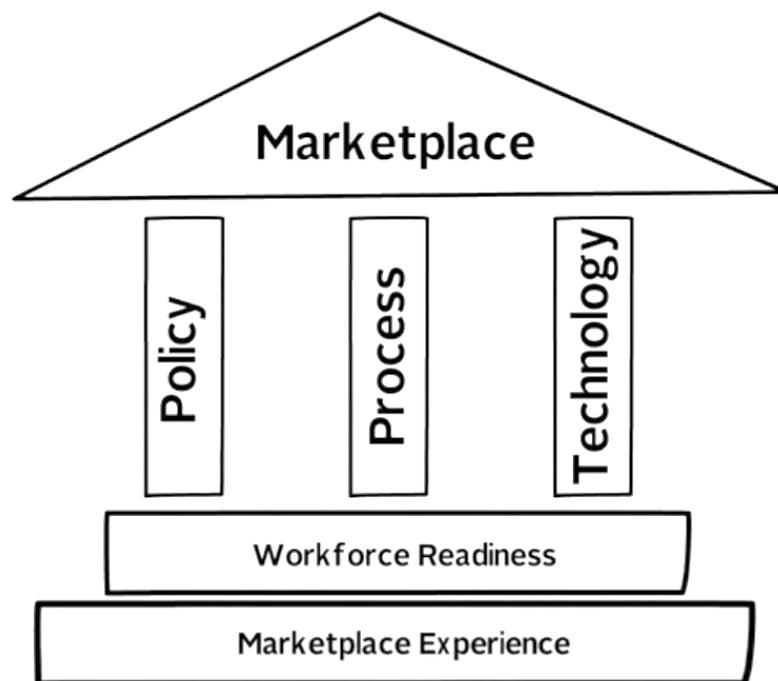
O GSA *Federal Marketplace Strategy* (FMP) é uma política que busca modernizar e simplificar o processo de compra e venda de bens e serviços do governo federal americano. A política busca aprimorar a experiência dos três principais atores do sistema de contratação: consumidores, fornecedores e servidores públicos. O foco da política é facilitar o processo de aquisição para os órgãos públicos, simplificar o processo de venda e reduzir as barreiras de entrada para os fornecedores e aprimorar o processo de trabalho dos servidores públicos que executam as contratações.

A política é executada pelo GSA (*U.S. General Services Administration*) que é uma entidade que gerencia parte das políticas administrativas do governo americano e dentre suas responsabilidades está promover boas práticas de administração e aumentar a eficiência do

governo na área de gestão dos prédios públicos e na área de aquisições. A competência referente às aquisições é executada pela *Federal Acquisition Service* (FAS), unidade vinculada ao GSA.

A *GSA Federal Marketplace Strategy* é uma política enorme que abarca mais de 20 projetos distintos e está ancorada em 3 pilares fundamentais, conforme explicita-se na imagem a seguir.

**Figura 13** – Estrutura da GSA FMP Strategy



Fonte:

<https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/fas-initiatives/federal-marketplace-strategy>

Cada pilar da política é operacionalizado por meio de um grupo de ações ou projetos que irão dar sustentação ao resultado da política. O primeiro pilar, *policy*, se refere a análise, revisão e adaptação da legislação de compras vigente de modo a permitir que os processos de trabalho e tecnologias desenvolvidas sejam juridicamente viáveis.

O segundo pilar, *process*, está focado no redesenho dos processos de trabalho visando simplificar a experiência de todos os usuários do sistema. A ideia é criar linhas de fluxo (*streamline*) para as ações que serão desenvolvidas por cada um dos atores que irão participar do processo de aquisição. Essas linhas de fluxo são como etapas passo a passo que o usuário deverá seguir no sistema para realizar a contratação.

O terceiro pilar, *technology*, busca traduzir as políticas e os processos desenhados em uma plataforma online de *marketplace* onde os usuários poderão comprar, vender e fazer a gestão dos contratos de forma simples, direta e intuitiva.

Observamos, por fim, que para atingir o resultado, que é um *marketplace* eficiente, ainda existem dois elementos fundamentais para a política, que são: a) *workforce readiness*; b) *marketplace experience*. O primeiro elemento está relacionado com a preparação dos servidores públicos que irão trabalhar com os novos modelos de contratação. Essa preparação envolve um bom plano de comunicação, treinamentos e várias outras ações. O segundo elemento está relacionado com a missão inicial do projeto que é criar, para os usuários do sistema, uma experiência de *marketplace*. A ideia é criar um processo de compras públicas similar ao processo de se comprar um bem no Amazon ou no Ifood. Esse elemento está no centro da política e é avaliado várias vezes a partir dos feedbacks recebidos pela equipe executora da política.

Outro ponto fundamental da política é que os mais de 20 projetos que estão sendo executados para a sua implementação estão focados em 4 grandes entregas, sintetizadas no quadro abaixo.

**Quadro 13** – Principais entregas do GSA FMP *Strategy*

| <b>Principais entregas do GSA FMP <i>Strategy</i></b>      |   |
|--|---|
| <b>Entregas</b>  | <b>Descrição e objetivos</b>  |
| <b><i>Multiple Award Schedules (MAS) Consolidation</i></b> | <p><b>Descrição:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Os MAS são contratos de longo prazo firmados com múltiplos fornecedores para entregas indefinidas e quantidades indefinidas de bens e serviços. Os quantitativos e condições de entrega são fixados no pedido de compra (GSA, 2017).</li> <li>● Os contratos são firmados inicialmente para um período de 5 anos, mas podem ser renovados por mais 3 períodos, podendo chegar a 20 anos de vigência.</li> <li>● Esses contratos geram parcerias de longo prazo entre fornecedores e órgãos públicos federais.</li> <li>● Em regra, os MAS somente são utilizados pelo governo federal, mas a <i>Federal Acquisition Regulation</i> (FAR), que é o principal normativo de compras públicas federais dos Estados Unidos, admite a participação de Estados e governos locais no programa.</li> <li>● Hoje, existem mais de 11 milhões de bens e serviços cadastrados para comercialização por meio dos MAS, subdivididos nas seguintes categorias: insumos de escritório; bens e serviços de manutenção predial; mobiliário; gestão de recursos humanos; produtos industrializados e serviços relacionados a indústria;</li> </ul> |

|   |   |
|---|---|
|   | <p>tecnologia da informação; consultorias e contratação de serviços profissionais; segurança e proteção; transporte e logística; viagens; equipamentos e serviços de ciência e saúde; itens diversos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De forma bem simplificada, as contratações via MAS seguem o seguinte fluxo: 1) a unidade compradora executa um processo interno de planejamento de compra; 2) emite um termo com a especificação do objeto a ser contratado e um pedido de cotação no sistema <i>e-buy (request for quotation)</i>; 3) pelo menos 3 fornecedores cadastrados no MAS devem dar proposta para o objeto que será contratado; 4) a unidade compradora adjudica o objeto para um dos fornecedores que enviaram proposta; 5) as partes assinam o contrato.</li> <li>• Os MAS, em grande medida, parecem com os <i>convenios marco</i> do ChileCompra, onde já existe uma plataforma com fornecedores pré-cadastrados que podem vender seus bens e serviços de forma mais rápida e simples.</li> </ul> <p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O objetivo do projeto é consolidar os 24 MAS existentes em um grande catálogo de bens, serviços e soluções. Isso irá facilitar o trabalho de todos os participantes da cadeia de compras estatal, além de padronizar termos e condições contratuais e eliminar redundâncias de bens e serviços em diversos contratos MAS.</li> </ul> |
| <p><b>Commercial<br/>Platforms Program</b></p>                          | <p><b>Descrição:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto busca criar uma política para a compra de bens de prateleira (<i>COTS – comercial off-the-shelf</i>) diretamente de sites de <i>e-commerce</i> que tenham estabelecido parcerias comerciais com o governo americano.</li> </ul> <p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar a experiência de compra de bens comuns de prateleira.</li> <li>• Criar um fluxo de contratação simples e rápido que permita que os órgãos públicos se foquem nas aquisições orientadas por projetos.</li> <li>• Permitir a análise dos dados relacionados a compras de bens comuns, aumentando a transparência e permitindo melhores decisões de compra.</li> </ul>  |
| <p><b>Contract Acquisition<br/>Life-cycle<br/>Management System</b></p> | <p><b>Descrição:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O projeto busca criar uma plataforma para a gestão do ciclo de vida dos contratos públicos firmados no âmbito das seguintes políticas: MAS, compras <i>non-MAS</i>, GSA <i>Global Supply</i>, <i>Assisted Acquisition Services</i> e <i>Technology Transformation Services</i>.</li> </ul> <p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O foco é gerar um sistema, centrado no usuário, que facilite a construção de contratos eficientes e que auxilie os servidores públicos no acompanhamento da execução desses contratos.</li> </ul>  |
| <p><b>Catalog<br/>Management</b></p>                                    | <p><b>Descrição:</b></p>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• O GSA tem um catálogo com mais de 50 milhões de produtos e serviços que podem ser contratados nos seus mais diversos programas.</li> </ul> <p><b>Objetivos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A organização do catálogo de bens e serviços irá permitir que os compradores pesquisem os bens, comparem suas características e preço. A catalogação dos bens também irá facilitar o processo de encontrar os objetos que atendam as especificações delineadas na fase de planejamento, além de garantir que os objetos contratados atendam às especificações mínimas de qualidade e segurança.</li> <li>• O catálogo também facilita a gestão do portfólio de bens e serviços disponibilizados pelos fornecedores para os órgãos americanos.</li> <li>• Por fim, os servidores públicos da FAS conseguirão analisar os dados de compras e gerar inteligência a partir do catálogo de itens contratáveis.</li> </ul> |
|--|--|

Fonte: elaborado pelo autor a partir das informações disponíveis no site: <https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/fas-initiatives/federal-marketplace-strategy>

No que tange à divulgação da política, o seu plano de comunicação prevê que o andamento dos projetos será apresentado por meio de relatórios trimestrais do GSA FMP *Strategy*. Tais relatórios são consolidados no *Fall, Summer, Spring e Winter releases*.

Por fim, ressalta-se que a execução dos projetos é conduzida de forma colaborativa, ouvindo e considerando os feedbacks apresentados pelos principais *stakeholders*, como os compradores, fornecedores, servidores da área de contratação e parlamentares.

Apesar de se ter apresentado as quatro grandes entregas do GSA FMP *Strategy*, na matriz abaixo, vamos focar na descrição dos dados gerais do eixo relacionado às *Commercial platforms*, que é a política que será efetivamente analisada na presente seção.

**Quadro 14** – Descrição Geral da política de *Commercial platforms* prevista âmbito do GSA FMP *Strategy*

| <b>Dados Gerais sobre a política de <i>Commercial platforms</i> do GSA FMP <i>Strategy</i></b> |  |
|--|--|
| <b>Elementos da política</b>   | <b>Descrição</b>   |
| <b>Nome</b>  | <i>Commercial Platforms (Federal Marketplace Strategy)</i>   |
| <b>Unidade Gestora da política</b>   | <i>U.S. General Services Administration</i>  |
| <b>Finalidade</b>  | Permitir a contratação de bens de prateleira por meio de sites de comércio eletrônico credenciados pelo governo americano. |

|   |   |
|---|---|
| <b>Data de implementação</b>                | Em 2020 foi lançada uma prova de conceito da política apenas para usuários selecionados portadores do GSA <i>SmartPay Purchase Card</i> (GPC). Durante a prova de conceito, os usuários somente poderão realizar compras no limite do micro-purchase threshold <sup>13</sup> .  |
| <b>Normativos</b>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Federal Acquisition Regulation</i> (FAR)</li> <li>• <i>Section 846 do National Defense Authorization Act</i> (NDAA) for Fiscal Year 2018 (FY18)</li> </ul>  |
| <b>Sistemas utilizado pela política</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>GSA <i>SmartPay</i></b>: plataforma para pagamentos digitais do governo americano por meio de cartões corporativos.</li> <li>• <b>Amazon Business</b>: <i>marketplace</i> com um rol enorme de bens e fornecedores cadastrados para realizar vendas para empresas e, com a vitória no processo seletivo conduzido pelo GSA, para o governo também (link: <a href="https://business.amazon.com/en/work-with-us/government">https://business.amazon.com/en/work-with-us/government</a>)</li> <li>• <b>Fisher Scientific</b>: <i>marketplace</i> composto por fornecedores que vendem insumos e equipamentos médicos, laboratoriais, químicos, equipamentos de proteção individual e serviços de manutenção B2B e agora, com a parceria com o GSA, também vende itens para o governo.</li> <li>• <b>Overstock pro</b>: <i>marketplace</i> focado na venda de materiais de escritório, mobiliário, equipamentos e insumos para a construção civil e manutenção predial e eletrônicos. Também passou a vender para o governo a partir da parceria com o GSA.</li> </ul>  |
| <b>Principais participantes da política</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>GSA</b>: agência do governo americano responsável por executar o <i>Federal Marketplace Strategy</i>.</li> <li>• <b>FAS</b>: unidade vinculada ao GSA que reúne as competências referentes a compras públicas.</li> <li>• <b>Empresas privadas provedoras de marketplaces</b>: a política está baseada na formalização de parcerias com empresas privadas provedoras de sistemas de <i>marketplace</i> visando aprimorar o processo de compras públicas a partir da experiência da iniciativa privada. Na prova de conceito, três empresas lograram êxito no processo seletivo: Amazon Business, Fisher Scientific e Overstock pro.</li> <li>• <b>Unidades estatais compradoras</b>: utilizam as ferramentas e procedimentos de compras organizados pelo GSA para contratar bens e serviços.</li> <li>• <b>Fornecedores</b>: utilizam as ferramentas adotadas pelo GSA para vender bens e serviços para o Estado.</li> <li>• <b>População</b>: beneficiários finais da política, seja porque usufruem de serviços públicos que utilizam os insumos contratados, seja porque obtém uma melhor relação entre o valor entregue pelo Estado e os tributos arrecadados.</li> </ul> |
| <b>Abrangência territorial</b>              | A política possui abrangência nacional. Contudo, essa abrangência é restrita aos órgãos e entidades federais. Excepcionalmente, o FAR admite a participação de Estados e governos locais na política.   |

<sup>13</sup> Conforme indicado na Subchapter D – Contracting Methods and Contract Types, part 13 – simplified acquisition procedures do FAR, micro-purchase Threshold (MPT) são contratações de baixo valor, normalmente até o montante de US\$ 10.000,00. Apesar disso, o regulamento de compras americano prevê várias exceções em que esse valor é reduzido para a casa dos US\$ 2.000,00 e outras em que esse valor pode chegar a casa dos US\$ 30.000,00.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Modelo de negócio B2B adotado</b></p> | <p>O sistema de compras adotado pela política se coaduna com o modelo de <i>marketplace</i>, considerando que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Utiliza plataformas de terceiros (<i>third-party marketplaces</i>) para casar a oferta de bens e serviços com a demanda de compra.</li> <li>● O sistema organiza a demanda de múltiplos compradores com a oferta de múltiplos vendedores.</li> <li>● O sistema admite o cadastramento e a exibição de múltiplos produtos do mesmo tipo como disponíveis para venda, independentemente de existir demanda para a compra dos produtos.</li> <li>● O processo de contratação, a emissão da ordem de fornecimento, o controle de recebimento dos bens e serviços, a avaliação dos fornecedores e dos objetos entregues, a realização de reclamações e o controle dos pagamentos é tudo feito dentro do sistema do terceiro parceiro.</li> </ul> |
|---|---|

Fonte: elaborado pelo autor.

#### 4.4.2. Diagnóstico do problema

Os problemas que o eixo relacionado as *Commercial platforms* do GSA FMP Strategy buscou mitigar estão expressos no *National Defense Authorization Act for fiscal year 2018*, conforme transcrito abaixo:

***Subtitle E—Provisions Relating to Commercial Items***  
***SEC. 846. PROCUREMENT THROUGH COMMERCIAL E-COMMERCE PORTALS.***

*(a) ESTABLISHMENT OF PROGRAM.— The Administrator shall establish a program to procure commercial products through commercial e-commerce portals for purposes of enhancing competition, expediting procurement, enabling market research, and ensuring reasonable pricing of commercial products. The Administrator shall carry out the program in accordance with this section, through multiple contracts with multiple commercial e-commerce portal providers, and shall design the program to be implemented in phases with the objective of enabling Government-wide use of such portals.*

Frente ao exposto, constata-se que a política buscou solucionar problemas relacionados a necessidade de: a) aumentar a competição entre os fornecedores; b) realizar processos de contratação mais rápidos; c) permitir pesquisas de mercado; d) garantir a compra de produtos comerciais a preços razoáveis.

O diagnóstico dos problemas que se buscou solucionar com a política é fundamental para a sua análise, pois irá servir tanto para orientar o seu desenho e a sua implementação, quanto para avaliar se os resultados obtidos mitigaram efetivamente os problemas inicialmente identificados.

### 4.4.3. Desenho da política

A avaliação acerca do desenho da política busca compreender três aspectos fundamentais de sua estruturação, são eles: a) modelo lógico; b) incentivos existentes; c) formas de acesso à política. Os dados gerais sobre a política, bem como os incentivos existentes e as formas de acesso estão consolidados na matriz abaixo.

**Quadro 15** – Dados gerais sobre o desenho da política de *Commercial platforms* executada pelo GSA

| <b>Dados gerais sobre o desenho da política de <i>Commercial platforms</i> executada pelo GSA</b> |   |
|---|---|
| <b>Dados</b>  | <b>Descrição</b>  |
| <b>Objetos contratáveis pela política</b>   | O NDAA FY18 aponta que a política deve ser utilizada para a contratação de COTS (produtos de prateleira). Já o FAR, na sua <i>Part 2 – Definitions of words and terms</i> , aponta que COTS são bens e serviços encontrados em lojas físicas ou eletrônicas que podem ser entregues ao Estado na mesma forma em que são vendidos nestas lojas, sem qualquer modificação. Além disso, o regulamento exclui expressamente os bens imóveis da definição de COTS.   |
| <b>Valor da contratação</b>   | O <i>National Defense Authorization Act for fiscal year 2018, Section 846</i> , o FAR e a regulamentação da política determinam que as contratações pelo sistema não podem ultrapassar o valor da <i>simplified acquisition threshold</i> (SAT), que, em 2020, estava fixada em US\$ 250.000,00, algo na casa dos R\$ 1.250.000,00 reais por ano. No entanto, a prova de conceito executada em 2020 limitou a utilização da política ao valor fixado para a <i>micro-purchase threshold</i> , que hoje está na casa dos R\$ 55 mil reais por ano. |
| <b>Execução da política</b>   | A política tem abrangência nacional e é fortemente centrada na Administração Pública Federal americana.   |
| <b>Uso do sistema</b>   | A utilização do sistema, ao menos durante a prova de conceito, não é obrigatória. No entanto, considerando que as outras 3 entregas da política são obrigatórias e que a <i>Section 846 do National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year 2018 (FY18)</i> determina que o Executivo elabore um piloto do programa para, após, expandir a política de forma ampla pela Administração Pública Federal, imagina-se que o sistema terá uso generalizado.   |
| <b>Tipo de sistema</b>  | Os <i>marketplaces</i> utilizados pela política são sistemas de terceiros (empresas privadas). Já o sistema de pagamento, ao menos no projeto piloto, é gerenciado pelo governo americano.  |
| <b>Forma de acesso à política</b>   | A legislação ainda não é clara sobre a forma de acesso à política. Em relação a prova de conceito, o GSA selecionou sete órgãos federais, que são usuários de cartão corporativo ( <i>GSA SmartPay Purchase Card</i> ), para testar o modelo da política. A relação dos órgãos participantes encontra-se disponível no link a seguir:<br><a href="https://www.gsa.gov/buying-selling/purchasing-programs/commercial-platforms/get-started">https://www.gsa.gov/buying-selling/purchasing-programs/commercial-platforms/get-started</a>            |

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Incentivos existentes à adesão</b></p> | <p>Apesar de não existir a previsão de incentivos diretos à adesão, o GSA frequentemente divulga as vantagens de utilização do sistema como, por exemplo, a possibilidade de realizar contratações de forma quase instantânea obtendo preços vigentes no mercado B2B e a possibilidade de gerar inteligência a partir dos dados oriundos das contratações.</p> |
|--|--|

Fonte: elaborado pelo autor.

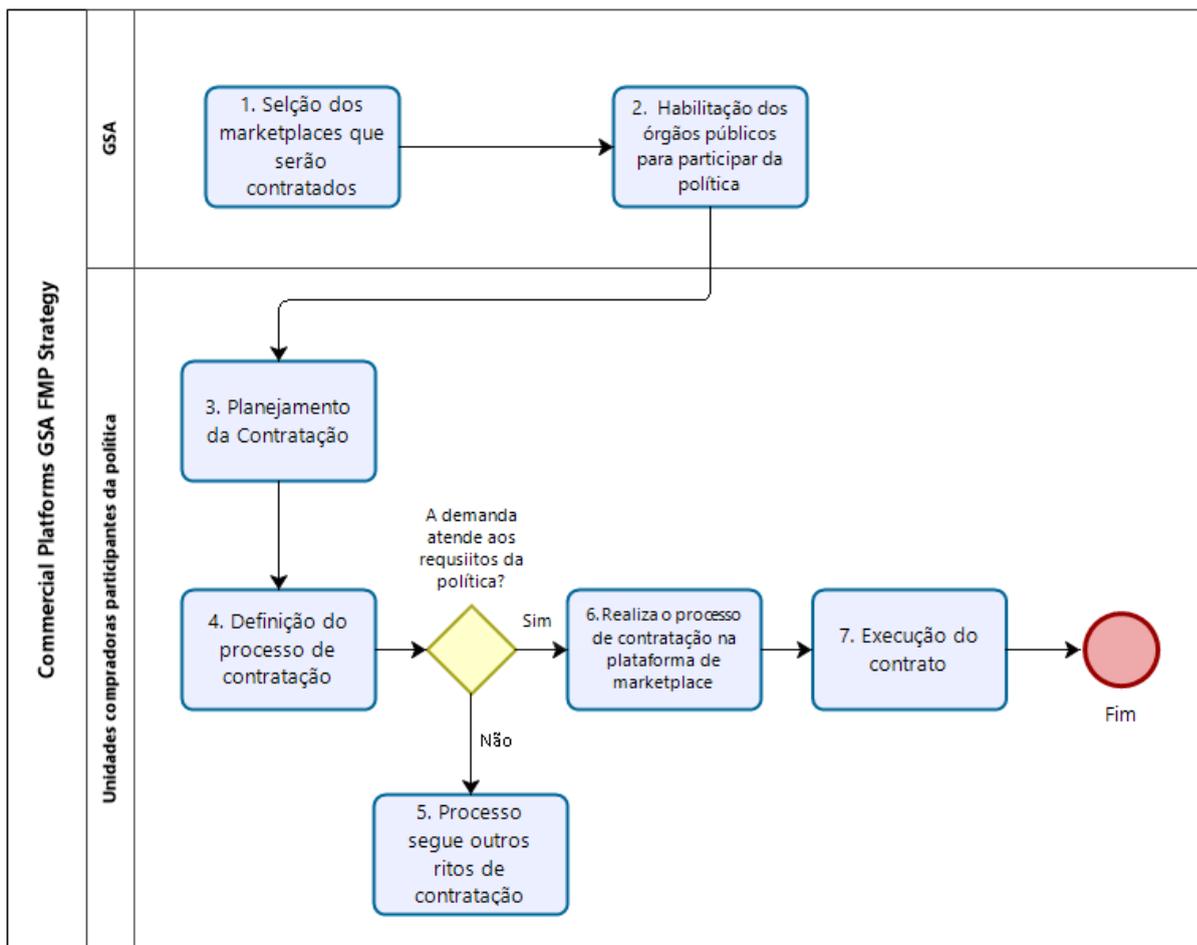
No que tange ao modelo lógico da política, podemos entendê-lo como os arranjos institucionais desenhados visando construir um sistema de interações que solucionem ou mitiguem os problemas identificados inicialmente na sua concepção.

Como já mencionado, o modelo lógico, por ser entendido na presente obra como um sistema, será analisado com base na visão estática prevista no WSM, que é uma análise que busca identificar e entender como os nove elementos que integram um dado sistema funcionam e interagem entre si.

**Elemento 1:** processo de trabalho. De modo bem simplificado, um sistema é um conjunto integrado de partes que recebem entradas (insumos), executam uma série de ações com esses insumos e produzem saídas (resultados).

No caso das *Commercial platforms*, o processo de trabalho executado pelo sistema está esquematizado no gráfico a seguir.

**Figura 14** – Fluxograma do processo de trabalho das contratações através das *Commercial platforms* do GSA FMP *Strategy*:



Fonte: elaborado pelo autor

Considerando o regramento previsto no *Federal Acquisition Regulation*, na *Section 846* do NDAA FY18 e no guia *Ordering Procedures – Commercial Platforms*<sup>14</sup>, cada umas das etapas do processo elencado acima podem ser desdobradas nas seguintes atividades:

**1. Seleção dos *marketplaces* que serão contratados pelo Governo Americano:** o GSA, em parceria com o *Office of Management and Budget* (OMB), estabeleceu um processo de seleção de plataformas de *marketplace* capazes de servir de canal de compras para o governo americano. O processo seletivo, segundo a *Section 846*, precisa ser um processo competitivo em que o GSA deverá selecionar múltiplas plataformas. Além disso, a legislação obriga o GSA a aceitar os termos e condições da plataforma, no limite do possível, e a aplicar toda a legislação de compras públicas neste processo de seleção. Outro ponto relevante é que somente poderá participar do processo seletivo plataformas amplamente utilizadas pelo setor

<sup>14</sup> Disponível em:

[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nt\\_2qzHKnsYJ:https://interact.gsa.gov/sites/default/files/Ordering%2520Procedures%2520-%2520Commercial%2520Platforms%2520Program.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nt_2qzHKnsYJ:https://interact.gsa.gov/sites/default/files/Ordering%2520Procedures%2520-%2520Commercial%2520Platforms%2520Program.pdf+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br) .

privado e que não sejam gerenciadas pelo governo. Até o momento, o GSA selecionou 3 *marketplaces*: Amazon Business, Fisher Scientific, Overstok.com.

**2. Habilitação dos órgãos públicos para participar da política:** todos os órgãos que quiserem participar da prova de conceito, inclusive os selecionados pelo GSA, devem enviar uma série de documentos para a unidade analisar se o órgão cumpre os requisitos para participar da política e, se cumprirem, serem habilitados na plataforma de *marketplace*.

**3. Planejamento da contratação:** a unidade que necessita comprar um bem ou serviço precisa definir as características do objeto a ser contratado, o quantitativo necessário, o endereço para entrega, a indicação do responsável pela contratação, além de outras informações relevantes para a aquisição.

**4. Definição do processo de contratação:** a unidade compradora irá avaliar se o objeto definido no planejamento da contratação atende aos requisitos para ser adquirido por meio do *Commercial platforms program*. A contratação de bens pelo programa tem uma série de requisitos como, por exemplo, estar dentro do limite financeiro fixado para as *micro-purchase threshold*, não se tratar de aluguel de imóveis, não ser relacionado a despesas com viagens, não estar previsto em algum contrato em vigor firmado pela unidade compradora etc.

**5. Processo segue outros ritos de contratação:** se o objeto não atender a algum dos requisitos previstos para utilização do programa, a unidade compradora irá contratar por algum outro procedimento previsto no FAR, se ele atender a todos os requisitos, a compra será executada pelo programa.

**6. Realiza o procedimento de contratação na plataforma de *marketplace*:** definido que a contratação se dará pelo programa, a unidade compradora irá pesquisar o objeto a ser contratado na plataforma de *marketplace* de forma muito similar ao feito por qualquer pessoa quando vai realizar uma compra na Amazon, por exemplo. Nessa fase de pesquisa, a unidade compradora deve promover um processo de competição analisando as avaliações deixadas pelos clientes na plataforma, o preço dos bens disponíveis, os termos e condições do contrato como prazo de entrega e garantia. Essa avaliação deve abarcar, ao menos, dois fornecedores diferentes e busca determinar se o preço está justo e razoável para o bem a ser contratado. A normatização, por fim, fixa que a própria plataforma de *marketplace* deve desenvolver essa funcionalidade de comparação entre as ofertas e que essa comparação deve ficar registrada no sistema para revisões futuras.

**7. Execução do contrato:** definido o fornecedor do objeto a ser contratado, o processo de pagamento é feito na própria plataforma com o uso do cartão corporativo. A unidade compradora também acompanha a confirmação do pagamento, o recolhimento dos tributos e o envio do bem pelo *marketplace*. Recebido o bem, a unidade compradora registra esse recebimento e avalia o produto entregue e o fornecedor dentro do próprio sistema. Por fim, toda a parte de pós-venda relacionada a reclamações, divergências e problemas com a entrega também são mediadas e solucionadas por meio da plataforma de *marketplace*.

Os oito elementos restantes previstos pela WSM para descrever um sistema, estão apresentados na tabela abaixo.

**Quadro 16** – Elementos integrantes do sistema construído para implementar o *Commercial platforms program* do GSA FMP Strategy, segundo a WSM

| <b>Elementos integrantes do sistema construído para implementar o <i>Commercial platforms program</i> do GSA FMP Strategy</b> |  |
|---|--|
| <b>Elemento</b>   | <b>Descrição</b>   |
| <b>Elemento 1: processo de trabalho</b>   | O processo de trabalho já foi descrito no início da presente seção.  |
| <b>Elemento 2: participantes do sistema</b>   | Conforme já descrito na seção 4.4.1, a execução da política abarca a participação dos seguintes atores: <ul style="list-style-type: none"> <li>● GSA</li> <li>● FAS</li> <li>● Empresas privadas provedoras de <i>marketplaces</i></li> <li>● Unidades estatais compradoras</li> <li>● Fornecedores</li> <li>● População</li> </ul>  |
| <b>Elemento 3: informações usadas e criadas pelo sistema</b>  | Principais informações utilizadas pelo sistema: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Lista de <i>marketplaces</i> cadastrados no programa;</li> <li>● lista de bens e serviços disponíveis nas plataformas de <i>marketplace</i> cadastradas;</li> <li>● rol de unidades portadoras de cartão corporativo cadastradas na política;</li> <li>● restrições normativas relacionadas ao uso da política.</li> </ul> Principais informações criadas pelo sistema: <ul style="list-style-type: none"> <li>● padrão de consumo e de preço dos bens e serviços contratados pela plataforma.</li> </ul> |
| <b>Elemento 4: tecnologias, ferramentas e técnicas adotadas pelo sistema</b>  | Tecnologias: <ul style="list-style-type: none"> <li>● sistemas de <i>marketplace</i> desenvolvidos por empresas privadas;</li> <li>● sistema de pagamento de despesas estatais por meio de cartão corporativo (<i>GSA SmartPay Purchase Card</i>)</li> </ul>   |
| <b>Elemento 5: destinatários beneficiários do sistema</b>   | Principais destinatários beneficiários do sistema: <ul style="list-style-type: none"> <li>● População: destinatária última da política que irá receber um serviço público de melhor qualidade graças ao aprimoramento do processo de contratação estatal. Além de recebem uma</li> </ul>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>gestão pública mais eficiente que gera uma melhor relação <i>value for money</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidades estatais compradoras: destinatários amplamente beneficiados pela política, pois não precisaram conduzir processos de licitação para contratar os bens e serviços que necessitam, realizando a compra em literalmente minutos.</li> <li>• Mercado privado: empresas poderão fornecer para o Estado dentro dos modelos habituais de contratação B2B que elas já utilizam entre si. Tal possibilidade tende a reduzir fortemente as barreiras de entrada de novas empresas ao mercado de compras públicas.</li> </ul>   |
| <b>Elemento 6: produtos e serviços fornecidos pelo sistema</b>             | O principal produto gerado pelo sistema é a realização de contratações de forma rápida e com bens e serviços a preço de mercado.  |
| <b>Elemento 7: ambiente e contexto em que o sistema está inserido</b>      | <p>Ambiente e contexto em que o sistema está inserido:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização: o sistema está inserido no GSA, uma unidade pública que possui, dentre as suas funções, a competência para gerenciar e aprimorar o processo de compras estatal. Essa é uma grande vantagem competitiva, pois um de seus <i>core business</i> é esse, compras públicas.</li> <li>• Cultura: a política está sendo implementada pelo Poder Executivo Federal americano a partir de uma determinação expressa do Congresso na <i>Section</i> 846. Tal fato é, ao menos, um indicativo de que a cultura da inovação e do aprimoramento está sendo difundida na Administração Pública, sendo inclusive fomentada pelo Poder Legislativo.</li> <li>• Legislação: a legislação já foi apresentada na Seção 4.4.1 da presente obra.</li> </ul> |
| <b>Elemento 8: infraestrutura utilizada pelo sistema</b>                   | Considerando a limitação de tempo e de meios sofrida pela pesquisa, não se conseguiu aferir com precisão o quantitativo de recursos (pessoas, equipamentos, mobiliário, espaço físico etc.) utilizados para a execução da política.   |
| <b>Elemento 9: estratégias adotadas na concepção e execução do sistema</b> | A estratégia adotada na concepção e execução do sistema será explicitada na seção 4.4.4.  |

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.4.4. Implementação

A implementação da política, conforme expressa determinação legislativa (*Section* 846), está se dando de forma faseada e, embora uma prova de conceito já esteja em operação, a conclusão da implementação está longe de ser atingida, pois se dará apenas após o fim da prova de conceito, que está prevista para finalizar entre 2023 e 2025.

De todo o modo, pode-se traçar a seguinte linha do tempo relacionada a implementação da política.

**Figura 15** – Fases de implementação do *Commercial platforms program* do GSA FMP Strategy



Fonte: elaborado pelo autor com amparo no *Procurement Through Commercial E-Commerce Portals Phase II Report: Market Research & Consultation* (2019)

A partir do relato de implementação da política e da análise de seu processo de trabalho, podemos observar que o *Commercial platforms program* do GSA FMP Strategy contempla todos os 4 passos previstos pelo *World Bank* como etapas para a implementação de um sistema de *e-procurement*, senão vejamos:

**Passo 1 - Avaliação de prontidão e planejamento para implementação do sistema:** conforme relatado acima, a implementação está sendo executada de forma faseada e planejada contemplando, inclusive, um projeto piloto que irá durar entre 3 e 5 anos para avaliar o modelo.

**Passo 2 – Migrando a fase de disputa pelo contrato para o ambiente online:** toda a fase de contratação é feita diretamente no ambiente online do *marketplace*.

**Passo 3 – Gestão dos contratos online:** essa etapa do processo está implementada. Conforme apresentado no fluxograma do processo, o sistema permite que se realize a contratação, acompanhe a entrega dos bens e serviços, realize pagamentos, receba quitações, avalie os fornecedores.

**Passo 4 – Compras online:** essa etapa do processo também está implementada. O sistema permite a realização de compras online, além de permitir o pagamento de forma online e em tempo real.

Por fim, impende analisar a atuação do GSA à luz dos fatores críticos de sucesso para a implementação de um sistema de *e-procurement*.

**Quadro 17** – Análise dos fatores críticos de sucesso na implementação do *Commercial Platforms Program* do GSA FMP Strategy

| Nº | Fator Crítico de Sucesso  | Explicação do CSF   |
|----|---|---|
| 1  | <b>Captação e treinamento dos usuários finais</b>                           | Um dos pilares da política é a preparação dos servidores públicos que irão utilizar o novo modelo de contratação. Nesse sentido, verifica-se, no site da instituição <sup>15</sup> , a disponibilização de manuais, apostilas, e guias explicando como participar do programa. Sob a ótica dos fornecedores, também se constata a existência de guias e manuais para auxiliá-los a participar da política. De todo o modo, para os fornecedores é mais fácil participar do programa porque eles já estão acostumados a negociar pelas plataformas de <i>marketplace</i> cadastradas pelo GSA. |
| 2  | <b>Adoção da plataforma pelos fornecedores</b>                              | As plataformas tem ampla aceitação pelos fornecedores, pois já são utilizadas por eles para conduzir seus negócios com outras empresas privadas (B2B).  |
| 3  | <b>Seguir as boas práticas de gestão de projetos</b>                        | Apesar de não se ter encontrado, na documentação da política, a adoção de algum referencial técnico relacionado à gestão de projetos como, por exemplo, o PMBOK ( <i>project management body knowledge</i> ), observa-se a adoção de boas práticas de gestão tais como a realização do planejamento da política do início ao fim e a preocupação constante da entidade em aprimorar os processos de trabalho e reportar sua evolução para os principais <i>stakeholders</i> .   |
| 4  | <b>Integração entre o sistema de e-procurement e os sistemas existentes</b> | Os <i>marketplaces</i> estão totalmente integrados com o sistema de pagamento bancário, permitindo a utilização dos principais cartões de crédito, dentre eles, o cartão de crédito corporativo provido pelo GSA. Contudo, não se encontrou informações relativas à integração dos <i>marketplaces</i> com os sistemas de gestão de compras e estoques dos órgãos públicos americanos.  |
| 5  | <b>Segurança das informações e autenticação dos usuários e transações</b>   | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os protocolos de segurança da informação adotados nos sistemas.  |
| 6  | <b>Reengenharia do processo de</b>  | A reengenharia do processo de compras é um ponto chave do processo de inovação conduzido pelo GSA. A unidade desenhou um processo de seleção  |

<sup>15</sup> Link para o site de capacitação gerenciado pela unidade:  
<https://www.gsa.gov/buying-selling/purchasing-programs/commercial-platforms/get-started#HowtoBuy>

|    |  |  |
|----|--|--|
|    | <b>compras existente</b>   | de fornecedores utilizando <i>marketplaces</i> privados e está executando uma prova de conceito para testar o modelo desenhado.  |
| 7  | <b>Medição de desempenho</b>                                       | Não se encontrou, na documentação analisada, o uso de <i>key performance indicators</i> (KPIs), indicadores chaves, para monitorar a implementação do projeto e, principalmente, os benefícios gerados por sua execução.   |
| 8  | <b>Apoio e patrocínio da alta gestão</b>                           | O projeto contou com o patrocínio da alta gestão desde a sua origem, pois foi implementado a partir de uma determinação expressa do Poder Legislativo. Além disso, o próprio Congresso Americano monitora periodicamente a evolução do projeto.  |
| 9  | <b>Criar um programa de gestão de mudanças</b>                     | Não se encontrou, na documentação analisada, um programa de gestão de mudanças prevendo ações destinadas a eliminar barreiras, conter imprevistos e solucionar eventos adversos. Contudo, a implementação do novo sistema está se dando de forma cuidadosa, estando submetida, inclusive, a uma prova de conceito antes de ser finalizada. |
| 10 | <b>Criar e documentar a estratégia de implementação do sistema</b> | A estratégia de implementação da solução foi desenhada e documentada. Tal fato possivelmente contribuiu para o sucesso do projeto.   |
| 11 | <b>Uso de padrões de comunicação tecnológicos comuns</b>           | Considerando as limitações de tempo, recursos e conhecimentos tecnológicos do autor, não se investigou os padrões de comunicação tecnológicos adotados na política.  |

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.4.5. Governança

Como já relatado anteriormente, o processo de governança faz parte do macroprocesso de trabalho relacionado a execução da política. A questão é que, por ser extremamente relevante, os mecanismos de governança acabam ganhando um destaque dentro da avaliação da política pública.

No GSA FMP *Strategy*, verifica-se uma típica relação entre agente-principal em que Congresso Americano exerce o papel de principal e o OMB e o GSA exercem o papel de agente, conforme previsto na *Section 846* do NDAA FY18, *verbis*:

**Subtitle E—Provisions Relating to Commercial Items**  
**SEC. 846. PROCUREMENT THROUGH COMMERCIAL**  
**E-COMMERCE PORTALS.**

(a) ESTABLISHMENT OF PROGRAM.—The Administrator shall establish a program to procure commercial products through

**commercial e-commerce portals** (...) The Administrator shall carry out the program in accordance with this section, through multiple contracts with multiple commercial e-commerce portal providers, and shall design the program to be implemented in phases with the objective of enabling Government-wide use of such portals.

(...)

(c) **Implementation and Reporting Requirements.**--**The Director of the Office of Management and Budget, in consultation with the Administrator and the heads of other relevant departments and agencies, shall carry out the implementation phases set forth in, and submit to the appropriate congressional committees the items of information required** by, the following paragraphs:

(1) **Phase i: implementation plan.**-- Not later than 90 days after the date of the enactment of this Act, an implementation plan and schedule for carrying out the program established pursuant to subsection (a), including a discussion and recommendations regarding whether any changes to, or exemptions from, laws that set forth policies, procedures, requirements, or restrictions for the procurement of property or services by the Federal Government are necessary for effective implementation of this section.

(2) **Phase ii: market analysis and consultation.**-- Not later than one year after the date of the submission of the implementation plan and schedule required under paragraph (1), recommendations for any changes to, or exemptions from, laws necessary for effective implementation of this section, and information on the results of the following actions: (A) Market analysis and initial communications with potential commercial e-commerce portal providers on technical considerations of how the portals function (including the use of standard terms and conditions of the portals by the Government), the degree of customization that can occur without creating a Government-unique portal, the measures necessary to address the considerations for supplier and product screening specified in subsection (e), security of data, considerations pertaining to nontraditional Government contractors, and potential fees, if any, to be charged by the Administrator, the portal provider, or the suppliers for participation in the program established pursuant to subsection (a). (B) Consultation with affected departments and agencies about their unique procurement needs, such as supply chain risks for health care products, information technology, software, or any other category determined necessary by the Administrator. (C) An assessment of the products or product categories that are suitable for purchase on the commercial e-commerce portals. (D) An assessment of the precautions necessary to safeguard any information pertaining to the Federal Government, especially precautions necessary to protect against national security or cybersecurity threats. (E) A review of standard terms and conditions of commercial e-commerce portals in the context of Government requirements. (F) An assessment of the impact on existing programs, including schedules, set-asides for small business concerns, and other preference programs.

(3) **Phase iii: program implementation guidance.**-- Not later than two years after the date of the submission of the implementation plan and schedule required under paragraph (1), guidance to implement and govern the use of the program established pursuant to subsection (a), including protocols for oversight of procurement through the program, and compliance with laws

pertaining to supplier and product screening requirements, data security, and data analytics. (...) (grifos nossos)

Considerando as disposições normativas apresentadas, constata-se que a estrutura de governança da política está organizada da seguinte maneira:

**Quadro 18** – Estrutura de governança do GSA FMP *Strategy*

| <b>Estrutura de governança do GSA FMP <i>Strategy</i></b> |                            |  |  |
|---|----------------------------|--|--|
| <b>Ator</b>   | <b>Papel na governança</b> | <b>Objeto</b>  | <b>Funcionamento</b>   |
| <b>Congresso Americano e suas comissões</b>               | <b>Decidir</b>             | Determinou que o Poder Executivo implementasse uma política de compras por meio de <i>marketplaces</i> privados. | Ao aprovar a <i>Section</i> 846 do NDAA FY18, o Congresso Americano definiu os objetivos e diretrizes da política, determinou que o processo de implementação seria faseado e fixou as datas para a conclusão de cada fase da implementação.   |
|   | <b>Monitorar</b>           | Acompanha a execução da política por meio de relatórios.   | O normativo aprovado pelo Congresso obrigou o Poder Executivo a enviar relatórios periódicos para suas comissões temáticas analisarem a implementação da política. Inclusive, conforme deixa claro a transcrição acima, o Congresso detalhou exhaustivamente o conteúdo desses relatórios. |
|   | <b>Avaliar</b>             | Avaliar os resultados obtidos com a implementação da política.   | O Congresso, a cada relatório enviado, avalia os resultados obtidos e traça novas diretrizes, se entender necessário.  |

Fonte: elaborado pelo autor a partir da *Section* 846 do NDAA FY18.

#### **4.4.6. Resultados**

A política ainda está em fase de implementação, por isso não se pode falar em resultados propriamente ditos, pois ela sequer está totalmente operacional. Não obstante o exposto, aponta-se, a seguir, a relação de resultados esperados<sup>16</sup> pelo GSA após a implementação da política: modernização da experiência dos usuários e dos processos de compras de bens comerciais; otimização do processo de compras por meio da criação de fluxos eletrônicos de contratação; liberação de recursos humanos nos órgãos públicos para

focar nas compras orientadas por missões e projetos; aumento da transparência; produção de melhores decisões de compras a partir da análise dos dados disponibilizados pelas plataformas.

#### 4.5. Comparando os três casos estudados

A matriz abaixo apresenta um comparativo entre os principais aspectos relacionados às três políticas estudadas.

**Quadro 19** – Quadro comparativo entre as três políticas estudadas

| <b>Quadro comparativo entre as três políticas estudadas</b> |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>Crítérios de análise</b>                                 | <b>RPN-FNDE</b>   | <b>ChileCompra<br/>(<i>Convenios Marco</i>)</b>   | <b>GSA FMP <i>Strategy</i><br/>(<i>Commercial Platforms</i>)</b>   |
| <b>Descrição Geral</b>                                      | Política conduzida pelo Poder Executivo Federal para realizar compras nacionais, por meio de atas de registro de preços, para todos os entes federados.   | Política conduzida centralmente pelo ChileCompra com o objetivo de disponibilizar itens para os órgãos públicos dos principais entes federados contratarem em uma loja eletrônica online, por meio de um único processo de licitação. | Política conduzida pelo GSA com o objetivo de simplificar o processo de compra e venda de bens e serviços do governo federal americano a partir da utilização de <i>marketplaces</i> privados focados em negócios B2B. |
| <b>Problemas que a política buscou solucionar</b>           | Cumprir a obrigação legal de prestar assistência técnica aos Estados e Municípios que realizam inúmeras contratações com objetos similares. Reduzir desigualdades regionais. Aumentar a qualidade dos itens contratados.                | Necessidade de reduzir os custos, os prazos e a burocracia na contratação de bens e serviços habitualmente utilizados por diversos órgãos públicos.   | Aumentar a competição entre os fornecedores, realizar processos de contratação mais rápidos, permitir pesquisas de mercado e garantir a compra de produtos comerciais a preços razoáveis.                              |
| <b>Desenho da política</b>                                  | <b>Modelo de negócio adotado:</b> <i>company hub</i><br><b>Sistema utilizado:</b> proprietário<br><b>Objetos contratáveis:</b> bens e serviços comuns<br><b>Limite de valor:</b> não há<br><b>Participação na política:</b> facultativa | <b>Modelo de negócio adotado:</b> mistura de <i>company hub</i> com <i>marketplace</i><br><b>Sistema utilizado:</b> proprietário<br><b>Objetos contratáveis:</b> bens e serviços padronizáveis,                                       | <b>Modelo de negócio adotado:</b> <i>marketplace</i><br><b>Sistema utilizado:</b> plataformas de propriedade de terceiros<br><b>Objetos contratáveis:</b> produtos de prateleira (COTS)                                |

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   |  | transversais e de uso frequente por vários órgãos públicos<br><b>Limite de valor:</b> não há<br><b>Participação da política:</b> obrigatória para a grande maioria dos órgãos públicos  | <b>Limite de valor:</b> simplified acquisition threshold, o que equivale a cerca de R\$1.250.000,00.<br><b>Participação da política:</b> pelo menos, durante a prova de conceito, a participação na política é facultativa   |
| <b>Principais pontos relacionados a implementação</b> | <b>Capacitação:</b> política focou principalmente na capacitação dos servidores públicos.<br><b>Sistemas:</b> existe boa integração entre os sistemas utilizados<br><b>Reengenharia do processo:</b> foi um ponto central da política<br><b>Patrocínio da alta gestão:</b> muito presente<br><b>Indicadores:</b> política não produziu indicadores chaves. | <b>Capacitação:</b> política focou fortemente em capacitação, disponibilizando treinamentos tanto para servidores públicos quanto para fornecedores.<br><b>Sistemas:</b> existe boa integração entre os sistemas utilizados<br><b>Reengenharia do processo:</b> foi um ponto central da política<br><b>Patrocínio da alta gestão:</b> muito presente<br><b>Indicadores:</b> a política apresenta um rol com inúmeros indicadores. Tal fato favorece a análise da evolução dos resultados da política ao longo do tempo. | <b>Capacitação:</b> política focou principalmente na capacitação dos servidores públicos.<br><b>Sistemas:</b> o sistema dos <i>marketplaces</i> contratados são integrados. Não se obteve informação sobre a integração entre os <i>marketplaces</i> e os sistemas do governo americano.<br><b>Reengenharia do processo:</b> foi um ponto central da política<br><b>Patrocínio da alta gestão:</b> muito presente<br><b>Indicadores:</b> política não produziu indicadores chaves. |
| <b>Governança</b>                                     | Existe um processo de governança bem desenhado e que opera de forma regular.   | Existe um processo de governança bem desenhado e que opera de forma regular.  | Existe um processo de governança bem desenhado e que opera de forma regular.   |
| <b>Resultados</b>                                     | A política apresenta um amplo rol de resultados, tendo gerado redução no tempo de contratação, melhoria na qualidade dos itens adquiridos e racionalização do processo de compras em âmbito nacional.  | Os principais resultados relatados pelo próprio ChileCompra são: redução dos preços, dos prazos de contratação e dos custos de transação e abertura do mercado para novos fornecedores.   | Considerando que a política ainda está em fase de implementação, não se tem de forma clara os seus resultados. Contudo, o GSA espera que a política: modernize o processo de compra de bens e serviços comerciais,   |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | libere recursos humanos para atuar em outros processos, aumente a transparência, gere informações que permitam a produção de melhores decisões no futuro. |
|--|--|--|---|

Fonte: elaborado pelo autor

#### 4.5.1 *Insights* obtidos a partir da análise das três políticas estudadas

A partir da experiência vivenciada pelos três países na construção de modelos inovadores de processos de compras públicas, chegou-se a alguns *insights* que são comuns às políticas estudadas e que sugerem ter contribuído para o seu sucesso.

O primeiro *insight* é que as três políticas são conduzidas por órgãos que centralizam a atribuição de contratar bens e serviços para o Estado. Os casos estudados reforçam a tese defendida pela *European Commission* (2011), no sentido de que a concentração dos processos de contratação em *central purchasing bodies* traz vantagens como a redução do preço dos objetos contratados, a redução dos custos de transação, a simplificação da cadeia de suprimentos e a melhoria da qualidade dos itens adquiridos.

O segundo *insight* aponta que o redesenho do processo de trabalho é fundamental para se construir uma política que tenha o potencial de solucionar o problema inicialmente vislumbrado. Todas as três políticas estudadas redesenharam seus processos de trabalho integralmente. Outro ponto de destaque é que o redesenho do processo foi feito após se consultar os principais interessados na política abarcando, inclusive, os fornecedores. Essa consulta torna o processo de elaboração da política mais participativo e provavelmente reduz a chance de erros.

O terceiro *insight* está intimamente ligado ao anterior. A política, para ser bem-sucedida, além de redesenhar o processo de trabalho, precisa transpor esse processo para os sistemas de informática que irão dar suporte à política. Inclusive, no desenho da política, é preciso considerar as integrações entre sistemas que precisarão ser implementadas para deixar a experiência do usuário facilitada. Criar uma política de contratação que demande a utilização de vários sistemas, muitas vezes não integrados entre si, pode produzir uma baixa adesão à política. A experiência dos usuários com a utilização dos sistemas é um fator crítico para o sucesso da inovação.

O quarto *insight* se vincula a presença de uma estrutura de governança bem desenhada e operante. Essa estrutura de governança é responsável não só por definir os objetivos da política, mas também por impulsionar a sua execução e o seu aprimoramento. Sem essas estruturas, as políticas correriam o risco de não sair do papel ou de serem implementadas de forma bem distinta do planejado inicialmente.

O quinto *insight* se relaciona à importância da capacitação. Todas as três políticas criaram mecanismos de capacitação tanto para os agentes públicos quanto para os fornecedores e demais interessados. Qualquer mudança, por si só, tende a gerar resistência por parte das pessoas que serão atingidas por ela e a capacitação tem o poder de reduzir essas resistências, além de servir de disseminador dos benefícios que serão produzidos pela nova política.

O sexto *insight* diz respeito a se testar a inovação, por meio de uma ação piloto ou prova de conceito, antes de virar a chave e implantar toda a política. A ação piloto tem o condão de mostrar as fragilidades do desenho original da política, que poderão ser corrigidos antes de se implantar a inovação em larga escala e tornar essas fragilidades sistêmicas.

Por fim, o sétimo *insight* extraído dos casos estudados é que existem várias soluções possíveis para um mesmo tipo de problema. Todas as três políticas identificaram, como problemas que precisavam de solução, a burocracia e a demora dos processos de contratação e a necessidade de se obter preços mais vantajosos. Contudo, cada país apresentou uma solução diferente para a questão. A partir deste *insight*, a lição que fica é a seguinte: pesquise, estude, investigue, pois os nossos problemas vinculados à cadeia de suprimentos são relativamente universais e estão sendo enfrentados por cada país de uma forma diferente. E tem um detalhe, muitos países estão tendo sucesso em solucioná-los. Por isso, faz muito sentido aprender com eles e adaptar o aprendido para a nossa realidade.

## **5. Considerações Finais**

As compras estatais compõem um mercado que, em média, representa mais de 10% do PIB dos países e é responsável pela realização de centenas de milhares de licitações e contratos. Além disso, para muitas políticas, como a de saúde, o processo de compras estatal é um gargalo significativo para a sua implementação. Considerando os dados apresentados, toda

melhoria no processo de compras públicas tem o potencial de gerar benefícios expressivos para o Estado como um todo.

Nesse sentido, a presente dissertação analisou inovações no âmbito dos processos de contratação pública buscando aprimorar o debate acadêmico a respeito do tema. Na condução da pesquisa, adotou-se, como metodologia, o estudo de caso comparado e se buscou compreender e identificar as similaridades existentes entre três políticas de compras que utilizaram a internet para inovar e aprimorar o processo de suprimento estatal.

Nesse contexto, após se triar 15 políticas, selecionou-se as seguintes: 1) Registro de Preços Nacional, conduzida pelo FNDE, no Brasil; 2) *Convenios Marco*, conduzida pelo ChileCompra, no Chile; 3) *Federal Marketplace Strategy*, conduzida pelo GSA, nos Estados Unidos.

A linha mestra do trabalho foi construída a partir da teoria de avaliação de políticas públicas. Tal teoria apresenta um processo de análise sistemático e objetivo de uma atividade estatal visando determinar seu funcionamento, suas restrições, eficiência, efetividade, impacto e resultados. No curso da análise dos casos selecionadas, utilizou-se, também, a teoria da sociologia da ação pública, para identificar os arranjos institucionais construídos no âmbito das políticas, a teoria do *work system method*, para descrever os principais elementos que integram o sistema desenvolvido para operacionalizá-las e, por fim, a teoria dos fatores críticos de sucesso, para analisar como se deu seus processos de implementação.

O estudo realizado apresentou limitações importantes como a dificuldade de contato com os gestores das políticas internacionais, a escassez de estudos sobre a política de compras via *marketplace* dos Estados Unidos e a necessidade de se cortar aspectos importantes das políticas analisadas com o fito de viabilizar a comparação entre os 3 casos selecionados, considerando as limitações de tempo e de recursos do pesquisador. Outras limitações importantes foram: a) a dificuldade de obtenção de dados e informações sobre algumas políticas públicas em razão das restrições de acesso impostas pela legislação dos respectivos países; b) a dificuldade de se realizar entrevistas durante a pesquisa por conta da pandemia e da internacionalidade dos casos estudados, apesar de essa ser uma agenda de pesquisa futura; c) a dificuldade de se realizar um trabalho de pesquisa bibliográfica aprofundado sobre as políticas do Chile e dos Estados Unidos por serem muito recentes.

Não obstante as limitações apresentadas, o resultado da pesquisa identificou que as políticas apresentam vários pontos em comum que sugerem a existência de fatores que

favoreceram a inovação e o sucesso de suas implementações. Dentre os fatores em comum encontrados nas políticas, os quatro fatores elencados abaixo se destacaram como extremamente relevantes.

O primeiro fator consiste na centralização das competências relacionadas à contratação de bens e serviços em um órgão público central (*central purchasing bodies*). Essa centralização pode gerar benefícios como, por exemplo, favorecer a inovação, reduzir custos de transação e simplificar a cadeia de suprimentos, além de fomentar o desenvolvimento de especialistas em compras públicas em um órgão estatal específico.

O segundo fator crítico de sucesso adotado pelas três políticas foi redesenhar o processo de contratação focado em solucionar os problemas inicialmente levantados na concepção da política. Consultar os principais *stakeholders* durante todo esse processo de redesenho provavelmente também contribuiu para o sucesso da política.

O terceiro fator em comum que merece destaque é a presença de uma estrutura de governança bem desenhada e operante. Essa estrutura impediu que a política deixasse de ser implementada, pois havia o monitoramento constante de sua execução e uma forte cobrança por dados e informações (*accountability*).

O último fator que convém destacar nas considerações finais é a capacitação do público interno e externo. A capacitação dos servidores e dos fornecedores provavelmente facilitou a adesão das partes à nova sistemática, além de servir de peça de comunicação dos seus benefícios.

Ressalta-se, contudo, que se pode extrair da própria pesquisa que existem vários outros fatores relevantes para o sucesso das políticas, mas tais fatores não foram analisados por limitação de tempo para o desenvolvimento de novos estudos.

De todo o modo, as próprias limitações elencadas acima já apontam para novas linhas de pesquisa como a comparação das políticas estudadas aqui com outras políticas identificadas na triagem original, mas não selecionadas por limitação linguística, de tempo ou de recursos. Na mesma linha, pode-se conduzir novas pesquisas buscando aprofundar a análise acerca dos resultados obtidos pelas políticas estudadas ou mesmo outras pesquisas mais focadas nos aspectos tecnológicos dos casos selecionados.

Por fim, observa-se que tanto o modelo chileno quanto o modelo norte-americano convergem para a utilização de *central purchasing bodies* e para o desenvolvimento de processos de contratação que sejam mais céleres e transversais, especialmente nos casos em

que as unidades irão contratar bens e serviços de prateleira. A utilização de um ou alguns processos de contratação que podem ser aproveitados por centenas, senão milhares de outros órgãos públicos tem o potencial de aumentar substancialmente a eficiência e a eficácia das políticas públicas entregues pelo Estado.

Outro ponto de convergência importante entre as políticas estrangeiras é que, em ambos os países, há uma nítida divisão entre o processo escolha e definição dos fornecedores aptos a prestar serviços para o Estado, processo mais moroso e que demanda um maior trabalho, e o processo de aquisição dos insumos e serviços pelas unidades que irão efetivamente utilizar os itens adquiridos. A segregação entre esses dois papéis também merece um olhar mais apurado sobre a sua aplicabilidade no Brasil, pois pode representar um ponto de melhoria no nosso processo de contratação.

Um ponto de divergência entre o modelo chileno e o americano, ainda relacionado ao item anterior, é que no Chile, optou-se por realizar um único processo licitatório para selecionar múltiplos fornecedores e inseri-los no *ChileCompra Tienda Express* enquanto que no modelo norte-americano, optou-se por usar *marketplaces* privados já existentes, simplesmente fazendo parcerias com esses provedores, se aproximando muito do modelo de contratação B2B adotado pelo mercado privado.

Após todo o estudado, a conclusão a que se chega é que, apesar de os problemas identificados pelas políticas serem, em grande parte, similares, a solução pensada por cada país é distinta e inovadora a sua maneira. Nesse sentido, ao final da pesquisa, a lição que fica é que precisamos investigar as soluções apresentadas por outros órgãos e países para problemas comuns enfrentados por todos, pois existem muitas soluções que vêm sendo testadas de forma bem-sucedida e que podem ter aplicabilidade no Brasil.

## Referências

ABDAL, Alexandre; OLIVEIRA, Maria Carolina Vasconcelos; GHEZZI, Daniela Ribas; SANTOS JÚNIOR; Jaime. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais - Bloco Qualitativo**. São Paulo: SESC/CEBRAP, 2016. Disponível em: <<http://centrodepesquisaeformacao.sescsp.org.br/noticias/metodos-de-pesquisa-em-ciencias-sociais>>. Acesso em: 07/06/2020.

AGESHIN, Evgeniy A. **E-procurement at work: a case study**. Production & Inventory Management Journal, vol. 42, no. 1, Winter 2001, p. 48.

ALBUQUERQUE, Garibaldi José Cordeiro de. **Gestão de compras públicas: a experiência do registro de preço nacional no fundo nacional de desenvolvimento da educação**. Lavras: UFLA, 2015.

ALTER, Steven. **The Work System Method for Understanding Information Systems and Information System Research**. Communications of the AIS. 2002. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/215439410\\_The\\_Work\\_System\\_Method\\_for\\_Understanding\\_Information\\_Systems\\_and\\_Information\\_System\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/215439410_The_Work_System_Method_for_Understanding_Information_Systems_and_Information_System_Research)>. Acesso em: 13/08/2019.

ANFARA, Vincent; MERTZ, Norma T. **Theoretical Frameworks in Qualitative Research**. 2006. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

BARTLETT, Lesley; VAVRUS, Frances. **Estudos de Caso Comparado**. Educ. Real., Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 899-920, jul. 2017. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-62362017000300899&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362017000300899&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 29/07/2020.

BOSS, Doherty P.; LAROSSA, W. J.; SCHUMM, W. R.; STEINMETZ, S. K. **Sourcebook of Family Theories and Methods: A Contextual Approach**. 1993. New York: Plenum.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: junho de 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Plano de Compras Nacional - FNDE 2018/2019**. <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/compras-nacionais/comite-deliberativo-de-compras>>. Acesso em: 15/08/2019.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Portaria CD/FNDE nº 75, de 24 de fevereiro de 2016**. Aprova o Regimento Interno do Comitê Deliberativo de Compras Nacional – CDCN do Fundo Nacional da Educação - FNDE. Disponível em <

<http://www.fnde.gov.br/acoes/compras-governamentais/compras-nacionais/comite-deliberativo-de-compras>>. Acesso em: 06/11/2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Registro de Preços Nacional**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acoes/compras-governamentais/cg-perguntas-frequentes/item/11020-registro-de-pre%C3%A7os-nacional>>. Acesso em: 01 de dez. 2020.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE nº 20, de 03 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/6059-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-20,-de-3-de-outubro-de-2014#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20normatiza%C3%A7%C3%A3o%20dos,de%20Desenvolvimento%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20%2D%20FNDE.>> Acesso em: 06/11/2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: junho de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>. Acesso em: junho de 2020.

CHILE. ChileCompra. **Balance de Gestión Integral año 2018**. 2019. Disponível em: <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2020/01/BGI-ChileCompra-2018.pdf>>. Acesso em 02 de dez. 2020.

CHILE. ChileCompra. **Cifras de Cierre 2018**. 2019. Disponível em: <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2019/05/Cifras-cierre-2018-CHILECOMPR A-Marzo-1.pdf>>. Acesso em 02 de dez. 2020.

CHILE. ChileCompra. **Implementation of an e-public procurement system**. 2015. Disponível em <<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/10921/attachments/8/translations/en/renditions/native>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. ChileCompra. **Nuevos Modelos de Compra Colaborativa**. 2018. Disponível em: <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2019/05/Informe-Modelo-Compras-Colaborativas.pdf>>. Acesso em 02 de dez. 2020.

CHILE. ChileCompra. **Presentación Convenio Marco Formación continua**. 2010. Disponível em <<https://pt.scribd.com/presentation/434606741/6-Convenio-Marco-2010-Ppt>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. **Decreto 250, de 9 de março de 2004**. Aprueba reglamento de la ley nº 19.886 de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Disponível em <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=230608>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. **Decreto Universitario 2083, de 06 de julho de 2018**. Aprueba Manual de Procedimiento de Compras de la Universidad de los Lagos. Disponível em <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2019/07/Manual-de-Procedimiento-Universidad-de-Los-Lagos.pdf>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. **Directiva 5, de 6 de outubro de 2006**. Directiva relativa a las compras a través de Convenio Marco. Disponível em <<http://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n05.pdf>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. Fiscalía Nacional Económica (FNE). **Procedimientos y manual de compras**. 2016. Disponível em <<https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/fiscalia-nacional-economica-.pdf>>. Acesso em: 10/12/2020.

CHILE. **Ley de Compras 19.886, de 11 de julho de 2003**. Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Disponível em <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213004&buscar=19886>>. Acesso em: 10/12/2020.

COSTA, Caio César de Medeiros; Terra, Antônio Carlos Paim. **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1\\_Livro\\_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%BAblicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf)>. Acesso em: 04/05/2020.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000242&pid=S0034-7612201200050000500010&lng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000242&pid=S0034-7612201200050000500010&lng=en)>. Acessado em 31/07/2020.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa - métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3ª ed. Porto Alegre: Penso, 2010, espec. Parte II.

CROOM, Simon R; BRANDON-JONES, Alistair. **Key issues in e-procurement: procurement implementation and operation in the public sector**. Journal of Public Procurement, volume 5, issue 3, p. 367-387, 2005. Disponível em <[http://www.ippa.org/jopp/download/vol5/issue-3/SympAr3\\_CroomJones.pdf](http://www.ippa.org/jopp/download/vol5/issue-3/SympAr3_CroomJones.pdf)>. Acesso em: 03/08/2020.

DEZOLT, A. L.; TACHLIAN, E. SANTOS, M. S.; HARPER, L.; BARBOSA, G. P. (Orgs.). **Compras públicas estaduais – Boas práticas brasileiras**. Brasília: CONSAD, 2016.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

ESTADOS UNIDOS. **Federal Marketplace (FMP) Strategy Fall 2020 Release**. 2020. Disponível em <<https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/fas-initiatives/federal-marketplace-strategy/federal-marketplace-fmp-strategy-releases/federal-marketplace-fmp-strategy-fall-2020-release>>. Acesso em: 17/01/2021.

ESTADOS UNIDOS. **Federal Marketplace (FMP) Strategy Summer 2020 Release**. 2020. Disponível em <<https://www.gsa.gov/about-us/organization/federal-acquisition-service/fas-initiatives/federal-marketplace-strategy/federal-marketplace-fmp-strategy-releases/federal-marketplace-fmp-strategy-summer-2020-release>>. Acesso em: 17/01/2021.

ESTADOS UNIDOS. General Services Administration (GSA). **Federal Acquisition Regulation (FAR)**. 2019. Disponível em <<https://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf>>. Acesso em: 16/12/2020.

ESTADOS UNIDOS. **National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018**. 2017. Disponível em <<https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>>. Acesso em: 16/12/2020.

ESTADOS UNIDOS. **Ordering Procedures – Commercial Platforms Program**. 2020. Disponível em <[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nt\\_2qzHKnsYJ:https://interact.gsa.gov/sites/default/files/Ordering%2520Procedures%2520-%2520Commercial%2520Platforms%2520Program.pdf+%&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nt_2qzHKnsYJ:https://interact.gsa.gov/sites/default/files/Ordering%2520Procedures%2520-%2520Commercial%2520Platforms%2520Program.pdf+%&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 11/01/2021.

ESTADOS UNIDOS. **Procurement Through Commercial E-Commerce Portals. Phase II Report: Market Research & Consultation**. 2019. Disponível em <[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M\\_42wjbbiMQJ:https://www.white](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:M_42wjbbiMQJ:https://www.white)

[house.gov/wp-content/uploads/2019/05/846-Transmittal-Letter-Legislation-Proposals-NDAA-for-FY-2020-2019.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://house.gov/wp-content/uploads/2019/05/846-Transmittal-Letter-Legislation-Proposals-NDAA-for-FY-2020-2019.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br) >. Acesso em: 12/01/2021.

EUROPEAN COMISSION. **Central purchasing bodies**. 2011. Disponível em: <[http://www.sigmaweb.org/publications/Purchasing\\_Public\\_Procurement\\_2011.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf)>. Acessado em 02/12/2020.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente**. Administração Pública e Gestão Social, vol. 11, núm. 4, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/7262/html>>. Acessado em 17/02/2020.

FONSECA NETO, João César da. **Arranjos institucionais federativos: o papel do Registro de Preços Nacional – RPN na implementação do Programa Caminho da Escola Escola**. – Brasília: IPEA, 2016.

FORTES JUNIOR, Cléo Oliveira. **Breve história das licitações no Brasil**. Fortes Jr Licitações, 2017. Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 07/04/2020.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J. C. **Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões**. Estudo & Debate, v. 18, n. 2, p. 7-22, 2011.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Elaboração e Transferência do Arcabouço Metodológico para Compras Centralizadas do FNDE. Produto 10: Relatório Final da Transferência do Arcabouço Metodológico para Compras Centralizadas do FNDE**. Rio de Janeiro. 2015.

GENERAL SERVICES ADMINISTRATION (GSA). **Using Multiple Award Schedules. Advanced Version Student Guide. Version 8**. 2017. Disponível em <[https://www.gsa.gov/cdnstatic/Final%20MAS%20Advanced%20Student%20Guide%202017\\_11\\_13.pdf](https://www.gsa.gov/cdnstatic/Final%20MAS%20Advanced%20Student%20Guide%202017_11_13.pdf)>. Acesso em: 15/12/2020.

GUARNIERI, P.; HATAKEYAMA, K. **Padrões de qualidade no gerenciamento da cadeia de suprimento da indústria automotiva**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa, 2007.

HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. **Compras Princípios e Aplicações**. São Paulo: Atlas, 1986.

IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2** / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República, 2018. Disponível em <

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34504](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504)>. Acesso em 07/11/2020.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation.** Governance, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

\_\_\_\_\_. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos.** Revista de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012.

LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how.** Cleveland: Meridian Books, 1936.

LAUDAN, Larry. 1977. **Progress and Its Problems: Towards a Theory of Scientific Growth.** Berkeley, CA: University of California Press.

LOPEZ, EliLopez Eliás, J.P.(1999) **Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México.** Mexico DF: UNAM, J.P.(1999).

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis.** Santa Monica: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. **Public Policy: vision, potential, limits.** Policy Currents, p. 1-4, feb. 1995.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Projeto Terceirização. Relatório Estudos Técnicos Preliminares.** 2020. Disponível em <[https://www.gov.br/compras/pt-br/images/ultimas\\_noticias/Estudos-Tecnicos-Preliminares---Minuta---21-07-2020.pdf](https://www.gov.br/compras/pt-br/images/ultimas_noticias/Estudos-Tecnicos-Preliminares---Minuta---21-07-2020.pdf)> Acessado em 06/11/2020.

NATALINO, M. A. **Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias.** In: BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas, vol. 3. Brasília: IPEA, 2009.

NEUENFELD, D. R., Stadnick, K. T., Cário, S. A. F., & Augusto, C. A. (2018). **Custos de Transação nas Compras Públicas.** Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, 11(44), 226. <https://doi.org/10.19177/reen.v11e02018226-252>

NEUPANE, A., VAIDYA, K. Soar, J. & YOUNG, J. **Role of public e-procurement technology to reduce corruption in government Procurement,** paper presented to 5th International Public Procurement Conference (IPPC5), Seattle, United States, 17-19 August 2012. Disponível em: <[https://eprints.usq.edu.au/21914/1/Neupane\\_Soar\\_Vaidya\\_Yong\\_PV.pdf](https://eprints.usq.edu.au/21914/1/Neupane_Soar_Vaidya_Yong_PV.pdf)>. Acesso em: 7/10/2020.

OCDE. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Avaliação da OCDE sobre o sistema e integridade da administração pública federal brasileira**. 2011. Disponível em: <[www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE/AvaliacaoIntegridadeBrasileiraOCDE.PDF)>. Acesso em: 01 dez. 2020

OCDE. Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. **Public Procurement in Chile: Policy Options for Efficient and Inclusive Framework Agreements**. OCDE Public Governance Reviews. 2017. OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264275188-en>>. Acesso em: 11/12/2020.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton, 2005. NJ: Princeton University Press.

PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham: Chatham House, 1986. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. New York, 2014.

PIRES, R. **Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**; Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26. 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8608/1/Arranjos1.pdf>>. Acesso em: 7/10/2020.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais**. Revista do Serviço Público, v. 66, n. 2, 2015, p. 195-226.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, Oct. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003476122012000500005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122012000500005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 31/07/2020.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. **Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas**. Rev. Adm. Pública [online]. 2018, vol.52, n.1, pp.107-125. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-107.pdf>>. Acesso em: 11/12/2020.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. IPEA: 2019. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2476.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf)>. Acessado em: 04/11/2020.

SILVA, Magno Antônio da. **O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade.** Revista do TCU, n. 113, 2008.

SILVA, Soraia Sorice; OLIVEIRA, Míriam Aparecida Mesquita; LOPES, André Vaz Lope. **Panorama da produção científica sobre compras públicas no Brasil: temas em destaque agenda de pesquisa.** Anais do III CIDESP, Florianópolis, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35457/1/EVENTO\\_PanoramaProducaoCientifica.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35457/1/EVENTO_PanoramaProducaoCientifica.pdf)>. Acesso em 03/08/2020.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas.** Fundação Luis Eduardo Magalhães. 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>>. Acesso em: 05/06/2020.

STAKE, Robert E. **Qualitative Case Studies.** In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (eds). Strategies of qualitative inquiry, Sage Publications, 2003.

TAN, K. C. **A Framework of Supply Chain Management Literature.** European Journal of Purchasing and Supply Management, pg. 39-48. 2001. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/222541022\\_A\\_Framework\\_of\\_Supply\\_Chain\\_Management\\_Literature](https://www.researchgate.net/publication/222541022_A_Framework_of_Supply_Chain_Management_Literature)>. Acesso em: 06/09/2020.

TAVALLAEI, Mehdi, ABU TALIB, Mansor. **A General Perspective on Role of Theory in Qualitative Research (2010).** The Journal of International Social Research. Disponível em: <[http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt3/sayi11pdf/tavallaei\\_abutalib.pdf](http://www.sosyalarastirmalar.com/cilt3/sayi11pdf/tavallaei_abutalib.pdf)>. Acesso em: 13/08/2019.

THAI, K. V. & Grimm, R. **Government procurement: Past and current developments.** Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2000. Pg. 231–247. Disponível em: <<https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JPBAFM-12-02-2000-B003/full/html>>. Acesso em: 03/11/2020.

THAI, K. V. **International public procurement: concepts and practices.** In Thai, K. V. (ed.) International Handbook of Public Procurement. Boca Raton, London, N. York: CRC Press. 2009. Disponível em: <<http://sate.gr/nea/international%20handbook%20of%20Public%20Procurement.pdf>>. Acesso em: 03/11/2020.

THAI, K. V. **Public Procurement Re-Examined.** Journal of Public Procurement. 2001. Pg. 9-50. Disponível em: <<http://ippa.org/jopp/download/vol1/Thai.pdf>> Acesso em: 11/11/2020.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton; MACHADO, Waltair Vieira. **Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos**

**correntes no Brasil.** Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro , v. 45, n. 2, p. 401-433, abril de 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em: 13/11/2020.

TURRYS, Jenny Nicolás. **Contratatación administrativa a través de convenios marco: naturaleza jurídica y aplicación práctica.** Revista de Derecho Administrativo Económico (ReDAE) n° 20, 2015, pg. 43-80. Disponível em: <<http://redae.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/4380/4060>>. Acessado em: 05/12/2020.

VAIDYA, K., SAJEEV, A.S.M. and CALLENDER, G. **Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector.** Journal of Public Procurement, Vol. 6 No. 1/2, 2006, pp. 70-99. Disponível em <<https://doi.org/10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B004>>. Acesso em: 04/07/2020.

WEIBLE, Christopher; NOHRSTEDT, Daniel. “**The advocacy coalition framework: coalitions, learning and policy change**”, in: ARARAL et al. (Eds.). Routledge Handbook of Public Policy. Routledge, New York, 2013, pp.125-164.

WILLIAMS, Carrie. **Research Methods.** Journal of Business & Economic Research, v. 5, n. 3, March 2007.

WORLD BANK. **Benchmarking public procurement 2017. Assessing public procurement regulatory systems in 180 economies.** 2017. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/121001523554026106/Benchmarking-Public-Procurement-2017-Assessing-Public-Procurement-Regulatory-Systems-in-180-Economies.pdf>>. Acesso em: 04/11/2020.

WORLD BANK. **e-Procurement Reference Guide.** 2011. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19028>>. Acesso em: 06/11/2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**, 5ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2015.

\_\_\_\_\_. **Case Study Research: design and methods.** 4 ed. Thousand Oaks, CA: Sage , 2009.