

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO

**APLICAÇÃO DO ISOMORFISMO NORMATIVO DA
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO (OECD) NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS
BRASILEIRAS.**

LEONARDO DA COSTA SIQUEIRA

ORIENTADORA: PROF^a. DR^a. RENATA ANDREONI BARBOZA

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2020

**APLICAÇÃO DO ISOMORFISMO NORMATIVO DA ORGANIZAÇÃO
PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD) NAS
COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS.**

LEONARDO DA COSTA SIQUEIRA

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado
Profissionalizante em Administração como
requisito parcial para obtenção do Grau de
Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estratégia.

ORIENTADORA: Prof^a. Dr^a. Renata Andreoni Barboza

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2020

“APLICAÇÃO DO ISOMORFISMO NORMATIVO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD) NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS. ”

LEONARDO DA COSTA SIQUEIRA

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Profissionalizante em Administração como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Estratégia.

AVALIAÇÃO

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Renata Andreoni Barboza (Orientadora)

Instituição: IBMEC-RJ

Prof^a. Dr^a. Ana Christina Celano Teixeira

Instituição: IBMEC-RJ

Prof^a. Dr^a. Luciana Iwashita da Silva

Instituição: IBMEC-SP

Rio de Janeiro, 17 de fevereiro de 2020

Este trabalho é dedicado à Ana Iara da Costa Siqueira, uma professora apaixonada pela profissão e um verdadeiro exemplo de luta e superação. Orgulhosamente, minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente à professora Renata Andreoni Barboza e ao professor José Francisco de Carvalho Rezende, que tanto contribuíram no desenvolver deste trabalho, cujo tema é de singular importância para a Administração Pública.

RESUMO

O trabalho busca evidenciar o isomorfismo normativo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) nos Regulamentos de Licitações e Contratos de cinco Empresas Estatais brasileiras, através da aplicação da metodologia de análise de conteúdo. Por meio da leitura de 4 instruções normativas do Conselho da OECD que versam sobre o tema compras governamentais, identificaram-se 59 recomendações, que em sequência foram categorizadas em 6 grupos, de acordo com o seu tema central. A análise sistêmica de cada grupo fundamentou a elaboração de 16 questões-chave a serem verificadas nos referidos regulamentos. Considera-se que o atendimento a tais questionamentos demonstra a evidenciação ao isomorfismo normativo. O estudo torna-se relevante pelos motivos: i) ao ressaltar os pontos positivos alcançados pela recente Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) no que tange ao tema compras governamentais e, em contrapartida, expor pontos para desenvolvimento; ii) ao prover informações ao governo brasileiro que possibilitem contribuir para o sucesso do pleito de participação como membro da OECD.

Palavras chave: Compras governamentais; OECD; Empresas Estatais brasileiras.

ABSTRACT

The work seeks to highlight the normative isomorphism of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in the Bidding and Contracts Regulations of five Brazilian State Companies, through the application of the content analysis methodology. By reading 4 normative instructions from the OECD Council about government procurement, 59 recommendations were identified, which were subsequently categorized into 6 groups, according to their central theme. The systemic analysis of each group supported the elaboration of 16 key questions to be verified in the referred regulations. It is considered that the answer to such questions demonstrates the disclosure of normative isomorphism. The study becomes relevant for the reasons: i) by highlighting the positive points achieved by the recent State-Owned Companies Law (Law 13,303 / 2016) with regard to the theme of government purchases and, on the other hand, exposing points for development; ii) by providing information to the Brazilian government that makes it possible to contribute to the success of the claim for participation as an OECD member.

Keywords: Government purchases; OECD; Brazilian State Companies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Marcos temporais	3
Figura 3. Etapas do desenvolvimento da função Compras ou Suprimentos	17
Figura 4. Matriz de classificação de itens de compras	18
Figura 5. Metodologia de Strategic Sourcing – Novack e Simco (1991).....	20
Figura 6. Metodologia de Strategic Sourcing – Anderson e Katz (1998)	21
Figura 7. Metodologia de Strategic Sourcing – A.T. Kearney (2008)	23
Figura 8. Dimensões operacionais da qualidade do gasto público.	28
Figura 9. Doutrinas administrativas e o tratamento da TI	55
Figura 10. Comparação entre NPM e DEG	58

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Número de Empresas Estatais Federais	12
Gráfico 2. Número de Empresas Estatais Federais de Controle Direto	13
Gráfico 3. Perfil das Empresas Estatais Federais	13

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Compra reativa versus compra proativa	16
Quadro 2. Benefícios do e-procurement.....	23
Quadro 3. A atuação do comprador em retrospectiva: alguns aspectos	25
Quadro 4. Três ondas do pensamento reformista.	40
Quadro 5. Lista de mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional	48
Quadro 6. Elementos do NWS e novos elementos.....	52
Quadro 7. Os seis grupos de recomendações	65
Quadro 8. Questões por grupo de recomendações	66
Quadro 9. Quantidade de questões-chave por grupo.....	67
Quadro 10. Direcionadores estratégicos da AMAZUL.....	70
Quadro 11. Direcionadores estratégicos da CPRM.....	71
Quadro 12. Direcionadores estratégicos da EMBRAPA.....	75
Quadro 13. Direcionadores estratégicos da EPE.....	77
Quadro 14. Direcionadores estratégicos da EPL.....	81
Quadro 15. Evidências da questão-chave 1	83
Quadro 16. Evidências da questão-chave 2.....	83
Quadro 17. Evidências da questão-chave 3.....	85
Quadro 18. Evidências da questão-chave 4.....	85
Quadro 19. Evidências da questão-chave 5.....	87
Quadro 20. Evidências da questão-chave 6.....	88
Quadro 21. Evidências da questão-chave 7.....	88
Quadro 22. Evidências da questão-chave 8.....	90
Quadro 23. Evidências da questão-chave 9.....	90
Quadro 24. Evidências da questão-chave 10.....	90
Quadro 25. Evidências da questão-chave 11.....	91
Quadro 26. Evidências da questão-chave 12.....	91
Quadro 27. Evidências da questão-chave 13.....	93
Quadro 28. Evidências da questão-chave 14.....	95
Quadro 29. Evidências da questão-chave 15.....	98
Quadro 30. Evidências da questão-chave 16.....	102

Quadro 31. Grupo 1: Efetividade e desempenho.....	119
Quadro 32. Grupo 2: Incentivo à competitividade	121
Quadro 33. Grupo 3: Participação de stakeholders	122
Quadro 34. Grupo 4: Qualificação de compradores públicos	123
Quadro 35. Grupo 5: Regras, procedimentos e transparência pública	124
Quadro 36. Grupo 6: Sustentabilidade ambiental.....	127
Quadro 37. Matriz de Consolidação de Dados	127

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	8
1.2	OBJETIVOS	10
1.2.1	Objetivo Principal.....	10
1.2.2	Objetivo Secundário.....	10
1.3	RELEVÂNCIA	10
1.4	DELIMITAÇÃO.....	11
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
2.1	A FUNÇÃO COMPRAS	15
2.1.1	Evolução da Função Compras	15
2.1.2	Compras Governamentais: Estratégia e Qualidade.....	26
2.1.3	O Isomorfismo Normativo da OECD	30
2.2	REFORMAS E “MODERNIZAÇÃO” DA GESTÃO PÚBLICA.....	32
2.2.1	Estado de Bem-Estar Social, Keynesianismo E Burocracia.....	33
2.2.2	Estado Neoliberal	38
2.2.3	As Três Ondas Reformistas.....	40
2.3	MODELOS EMERGENTES: TENDÊNCIA AO COMUNITARISMO.....	47
2.3.1	Neo-Weberian State (NWS).....	49
2.3.2	Digital Era Governance (DEG)	54
2.3.3	New Public Governance (NPG)	59
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	63
3.1	TIPO DE ESTUDO.....	63
3.2	PROTOCOLO.....	65
4	APRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES	68
4.1	AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. – AMAZUL.....	68
4.2	COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM	70
4.3	EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA	74
4.4	EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE	76
4.5	EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. – EPL	79
5	ANÁLISE DOS RESULTADOS	83
5.1	GRUPO 1: EFETIVIDADE E DESEMPENHO	83
5.2	GRUPO 2: INCENTIVO À COMPETITIVIDADE.....	85
5.3	GRUPO 3: PARTICIPAÇÃO DE STAKEHOLDERS	88
5.4	GRUPO 4: QUALIFICAÇÃO DE COMPRADORES PÚBLICOS	90
5.5	GRUPO 5: REGRAS, PROCEDIMENTOS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA....	91

5.6	GRUPO 6: SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	101
5.7	MATRIZ DE CONSOLIDAÇÃO DE DADOS	104
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
	APÊNDICE	119

1 INTRODUÇÃO

Desde o início do século XX a configuração e a atuação da Administração Pública sofreram grandes modificações, intrinsecamente relacionadas às características e contingências ambientais decorrentes de transformações econômicas, sociais, políticas e tecnológicas. A crise financeira de 1929, ou Grande Depressão, ocasionada pela quebra da bolsa de Nova Iorque, os choques do petróleo da década de 1970, o advento da internet, da *world wide web* e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na década de 1990 e a crise financeira do *subprime* de 2007 motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco, são relatados neste trabalho como marcos temporais cujas consequências exigiram grandes esforços para que a Administração Pública se adaptasse a novos contextos.

A quebra da bolsa de Nova Iorque teve como consequência a ascensão de pensamentos voltados para uma maior intervenção do governo na economia sob a égide da teoria Keynesiana, que fundamentou a afirmação do Estado como agente indispensável para conduzir a um sistema de pleno emprego. Naquele momento, concebido com o objetivo de combater o patrimonialismo então existente na Administração Pública, o modelo de burocracia proposto por Max Weber ganhou ampla notoriedade devido ao seu forte apego aos controles procedimentais, pautados nas figuras da: i) formalidade, na qual normas e regulamentos seriam previamente estabelecidos por escrito; ii) impessoalidade, na qual a atividade organizacional estaria atrelada ao cargo e não à pessoa que o ocupa; e iii) profissionalismo, no qual a seleção seria baseada em mérito e competência técnica (SECCHI, 2009; DASSO JUNIOR, 2014, TRIGUEIROS, 2015; POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

Entretanto, o modelo keynesiano passou a ser criticado após os choques do petróleo da década de 1970, pois o mesmo não sutia efeito no combate à crise fiscal vigente. Concomitantemente, ascenderam os valores neoliberais que defendiam as liberdades individuais, criticavam a intervenção estatal e elogiavam as virtudes reguladoras do mercado. Tais valores foram consolidados em 1989 através de medidas elaboradas por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, no evento denominado Consenso de Washington (CHANG, 2003; BRESSER-PEREIRA, 2008; SECCHI, 2009).

Os valores neoliberais formaram a base para a ascensão de um novo movimento na Administração Pública, denominado New Public Management (NPM). O NPM trouxe ao debate na esfera governamental as questões voltadas ao gerenciamento da máquina pública utilizando os princípios e diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade. Tal movimento propôs a redução do escopo e do tamanho do Estado, cabendo à Administração Pública direcionar seus esforços para executar funções que lhe seriam exclusivas e inapropriadas à execução ou ao controle por mecanismos de mercado. Através da utilização do instrumento da terceirização, as demais funções passariam à iniciativa privada e a consequente competição pela prestação de serviços evitaria a formação de monopólios, permitindo maior flexibilidade na gestão. Em síntese, os servidores públicos desempenhariam as atividades-fim do Estado com maior eficiência, assumindo o papel de prestadores de serviço. Os cidadãos seriam vistos como clientes e usuários dos serviços públicos, em vez de meros recipientes da ação do Estado. O governo concentraria seus esforços nas suas atividades essenciais e exclusivas, direcionando e garantindo o suprimento das necessidades básicas (e direitos) da sociedade por meio de transferências para o setor privado e o terceiro setor (CAVALCANTE, 2017; POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

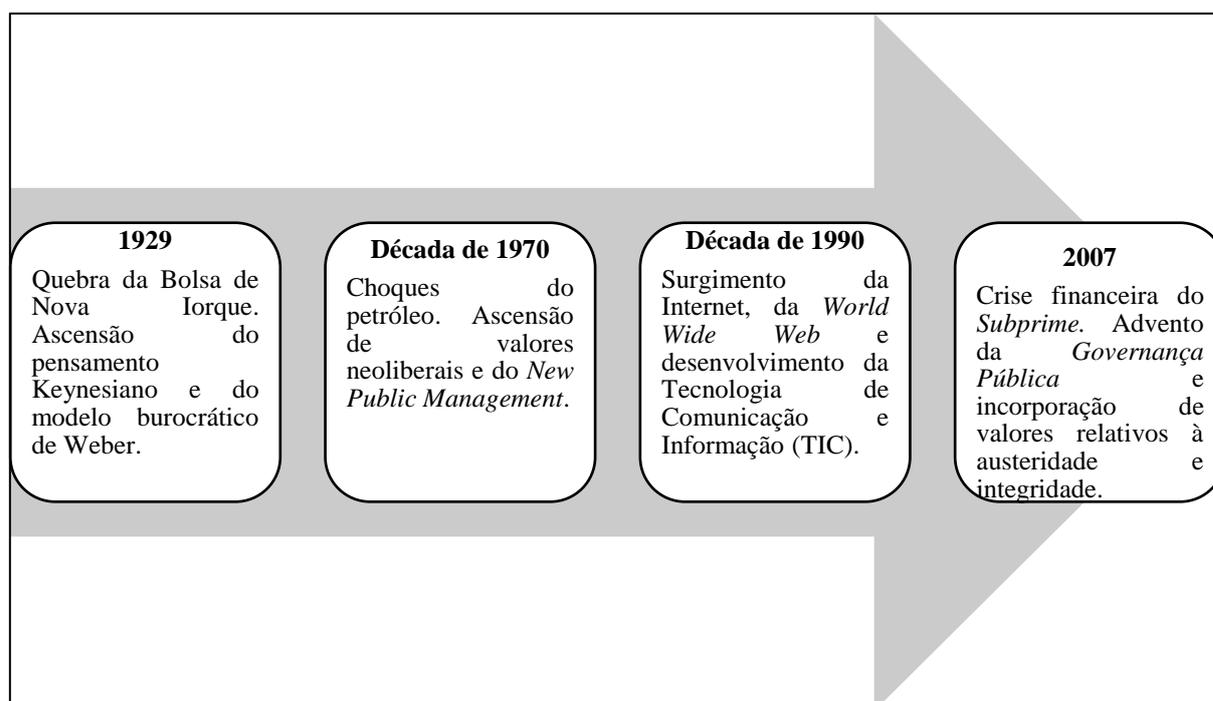
O advento da internet, da *world wide web* e da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na década de 1990 quebrou barreiras e proporcionou uma aproximação sem precedentes da sociedade com o governo. Através da internet, novos sistemas de comunicação e informação foram criados, formando uma verdadeira rede. Criações como o e-mail, o chat, os fóruns, a agenda de grupo online, comunidades virtuais, web cam, entre outros, revolucionaram os relacionamentos humanos. A possibilidade de acessar informações *on-line* e *on-time*, bem como utilizar de serviços públicos por meio de dispositivos tecnológicos, como microcomputadores e *smartphones*, direcionou o chamado *e-government* ao mesmo tempo que tornou imperativa a demanda por transparência pela Sociedade da Informação (DUNLEAVY et al., 2006).

A crise financeira de 2007 motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco (em inglês: *subprime loan* ou *subprime mortgage*) arrastou vários bancos para uma situação de insolvência, repercutindo fortemente sobre as bolsas de valores de todo o mundo. Empresas globais encararam diversas dificuldades frente às reduções de consumo, queda nas exportações e oscilações cambiais que trouxeram prejuízos, muitos deles irreversíveis. As características dessa crise causaram uma reflexão sobre o papel da Governança Corporativa, sua aplicação prática e seu papel responsável na gestão das empresas. Como consequência, os aspectos

voltados para a forma como as regras, normas e ações são estruturadas, sustentadas, reguladas e responsabilizadas ganharam destaque e afetaram os governos com a chamada Governança Pública. Atualmente incorporam-se no cotidiano da Administração Pública os aspectos voltados para a austeridade fiscal, relacionada ao controle de gastos, e integridade, relacionada à conduta pessoal desejável dos agentes públicos (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; OSBORNE, 2009).

A figura 1 a seguir sintetiza os marcos temporais acima relatados.

Figura 1. Marcos temporais



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dasso (2014) analisa que inicialmente a palavra “administração” era aplicada exclusivamente à Administração Pública e que foi com a aparição da obra de Henri Fayol, na segunda década do século XX, que tal vocábulo começou a ser aplicado à administração das empresas privadas, oportunizando o surgimento de uma “Teoria Geral da Administração”, área do conhecimento que, ao longo do restante do século XX, dedicou-se a estudar quase que exclusivamente o setor privado, levando o estudo da administração do setor público a um segundo plano. Como efeito, a Administração Pública configurou-se pelo esforço dos governos para acompanhar o desenvolvimento observado no âmbito da iniciativa privada, dada a cobrança externa por melhor desempenho. Tal esforço, por vezes, esteve relacionado à melhoria dos processos de compras governamentais (*public procurement*, em inglês) devido a sua visibilidade, por refletir

em grande parte os dispêndios dos valores angariados por meio de tributos junto a sociedade, e também por esta atividade ser uma poderosa ferramenta fomentadora de empregos e catalisadora do desenvolvimento econômico (BAILY et al., 2008; DASSO; 2014).

Assim como outras, a atividade de compras governamentais também sofreu a influência das transformações ocorridas desde a quebra da bolsa de Nova Iorque, passando por um processo de adaptação para acompanhar as evoluções promovidas pela iniciativa privada, os novos modelos de Administração Pública e aos anseios da sociedade por implementação de políticas públicas (TEIXEIRA et al., 2015; TERRA, 2018). Destaca-se neste contexto a especial atenção dedicada ao tema pela OECD, organização internacional cujas origens remetem a 1948 e que promove debates entre seus países-membros sobre diversos temas relacionados a boas práticas públicas ao comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais (PINTO, 2000; ASSUNÇÃO, 2014).

Segundo o site da OECD (consulta realizada em outubro de 2019), dado o elevado volume de despesa que representa (12% do Produto Interno Bruto de seus países-membros), uma compra governamental bem gerida “*pode e deve desempenhar um papel relevante na promoção da eficácia do setor público e no estabelecimento da confiança dos cidadãos*”. Além disso, um sistema de compra governamental bem concebido contribui igualmente para alcançar objetivos prementes em matéria de políticas, tais como a proteção ambiental, inovação, criação de emprego e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Esta atenção é materializada quando da publicação de instruções normativas, nomeadas “Recomendações do Conselho da OECD”, sobre boas práticas em compras governamentais, visando garantir a utilização estratégica e holística desta função e constituir uma referência normativa para os governos membros e demais interessados. Por abranger todo o ciclo de compras, tais recomendações propõem sua integração com outras funções, tais como a gestão orçamentária e financeira, envolvendo questões relativas à eficiência, transparência, integridade, oportunidade, informatização e gestão participativa. Abaixo elencamos os documentos publicados pela OECD desde sua fundação até a presente data que versam sobre o tema disponíveis no portal da OECD:

- i. OECD/LEGAL/0411 de 18/02/2015- *Recommendation of the Council on Public Procurement*
- ii. OECD/LEGAL/0396 de 17/07/2012 - *Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement*

- iii. OECD/LEGAL/0369 de 16/10/2008 - *Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement*
- iv. OECD/LEGAL/0311 de 23/01/2002 - *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement*

Visando atingir o status de país membro da OECD, o governo brasileiro tem promovido ações junto ao órgão desde o início dos anos 1990. Em 2007 o Brasil foi aceito como um parceiro-chave da OECD (mas não um membro efetivo). No ano de 2015 foi lançado o programa “OECD-Brasil” que teve como objetivo apoiar o Brasil no avanço de uma agenda de reformas e na divulgação de suas políticas públicas. Segundo matéria publicada em 20 de março de 2019 pelo jornal O Estado de São Paulo, além de enriquecer os diálogos globais sobre políticas, o programa trouxe perspectivas e experiências políticas brasileiras, permitindo que outros Governos que não fazem parte da OECD adquirissem uma melhor compreensão do Brasil. Ainda segundo a matéria, o programa inclui uma série de projetos e revisões em cinco áreas centrais de interesse comum: i) questões econômicas, industriais, comerciais e financeiras; ii) Governança Pública e combate à corrupção; iii) ciência, tecnologia, meio ambiente, agricultura e energia; iv) questões trabalhistas, previdenciárias e sociais; e v) cooperação para o desenvolvimento.

Em 2017 o governo brasileiro formalizou o pedido para integrar a organização como país membro. Atualmente, além do Brasil, segundo portal da OECD cinco países aguardam uma decisão sobre pedidos de adesão: Argentina, Peru, Croácia, Bulgária e Romênia. O Brasil foi o último a solicitar o ingresso e um dos principais empecilhos ao aceite era a posição do governo americano, que relutava em permitir a entrada simultânea de vários novos postulantes. Entretanto, em maio de 2019 o governo americano manifestou apoio a entrada do Brasil na OECD, reforçada novamente em junho de 2019 pelo presidente americano Donald Trump no encontro do G20 realizado no Japão. Diante destes fatos, criou-se uma grande expectativa quanto ao iminente sucesso do pleito, ou pelo menos sobre um debate pela cúpula da OECD. Entretanto, uma das condições para um postulante se tornar um membro é que este precisa implementar uma série de medidas e comprovar que mantém práticas econômicas, diplomáticas e comerciais alinhadas com as demais nações do grupo. Exige-se, para tal, a adesão à 238 instrumentos jurídicos (número referentes a outubro de 2019), dentre eles alguns pautados nas quatro Recomendações do Conselho sobre compras governamentais anteriormente elencadas.

Diante do panorama apresentado, este trabalho objetiva investigar a seguinte questão: **Existem evidências da padronização proposta pela OECD – isomorfismo normativo – nas compras governamentais brasileiras?** Para averiguar tal questão, os seguintes passos foram realizados:

- i. Realizou-se a leitura integral dos quatro documentos acima citados emitidos pelo Conselho da OECD.
- ii. Identificou-se nos textos um total de 59 recomendações sobre o tema compras governamentais.
- iii. Estabeleceram-se 6 grupos, definidos com base na análise individual das recomendações, quais sejam: a) efetividade e desempenho; b) incentivo à competitividade; c) participação de Stakeholders; d) qualificação de compradores públicos; e) regras, procedimentos e transparência pública; e f) sustentabilidade ambiental
- iv. Estabeleceu-se 16 questões-chave de forma a abarcar os temas abordados nos grupos pré-definidos.

Por meio da aplicação do método de análise de conteúdo, buscou-se evidenciar o atendimento das questões-chave pelos Regulamentos de Licitações e Contratos de cinco Empresas Estatais brasileiras vinculadas à Lei 13.303/16 (Lei das Estatais) delimitadas pelo autor, quais sejam: Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL). Cabe salientar que a Lei das Estatais representa uma inovação no mundo jurídico brasileiro a partir da definição de regramentos que impõem maior transparência, controle interno e integridade.

Para atingir os fins a que se destina, este trabalho foi estruturado em seis tópicos, sendo o primeiro destinado à esta introdução.

O segundo tópico é dedicado à fundamentação teórica. Aborda-se inicialmente a função Compras analisando seu processo evolutivo e a abordagem contemporânea denominada *Strategic Sourcing*. Em seguida, explana-se a importância estratégica do instrumento de compras governamentais na promoção do desenvolvimento econômico-social e na implementação de políticas públicas, bem como as características que permitem conceituar “qualidade” do gasto público. Por fim, aborda-se a OECD, remetendo às suas origens e seu papel ativo na consolidação do modelo econômico neoliberal adotado por seus membros, juntamente com outras organizações econômicas como o Fundo Monetário Internacional

(FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Cabe salientar que algumas das manifestações da OECD ocorrem por meio de documentos nomeados “Recomendações do Conselho”, com características instrucionais e direcionadoras de boas práticas na Administração Pública, caracterizando o “isomorfismo normativo” proposto neste trabalho.

Em seguida, abordam-se os diversos contextos (econômicos e sociais) vividos pela sociedade mundial desde a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929. Objetiva-se proporcionar uma visão sistêmica da evolução da Administração Pública à luz do contexto ao qual esteve inserida, desde a burocracia tradicional de Weber, passando pelas reformas gerenciais do *New Public Management* (NPM) amparadas nos ideais neoliberais, sob o prisma das três ondas propostas por Pollitt e Bouckaert (2017).

Por fim, abordam-se três modelos de Administração Pública atualmente debatidos no meio acadêmico inseridos no pós-NPM, quais sejam: o *Neo-Weberian State* (NWS) de Pollitt e Bouckaert (2004), que se fundamenta na premissa do protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas; o *Digital Era Governance* (DEG) de Dunleavy et al. (2006), onde a temática da qualidade e efetividade da atuação governamental passou a estar intimamente relacionada com o atendimento às exigências da Sociedade da Informação; e o *New Public Governance* (NPG) de Osborne (2009) com forte ênfase no processo, nos resultados do serviço público e na confiança como mecanismos fundamentais de governo.

O terceiro tópico é dedicado à caracterização do estudo e da metodologia utilizada. Tomando por base os estudos de Jacobsen (2009), a pesquisa é classificada como básica e de abordagem qualitativa. Adentrando na classificação proposta por Vergara (2013), trata-se de uma pesquisa documental com finalidade descritiva. Com relação ao método, adotou-se a análise de conteúdo de acordo com os ensinamentos de Vergara (2004).

O quarto tópico é dedicado a apresentar as organizações cujos Regulamentos de Licitação e Contrato serão objeto de estudo. Elencaram-se as leis que as criaram e que definiram seus propósitos, apresentaram-se seus atuais direcionadores estratégicos (missões, visões e valores) e promoveu-se uma breve descrição de suas atuações contemporâneas através da transcrição das ações previstas para 2019 cadastradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

O quinto tópico é dedicado a exposição e análise dos resultados do estudo de caso proposto nos procedimentos metodológicos. Por último, o sexto tópico é dedicado às considerações finais sobre o todo abordado.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Administração Pública brasileira passou por grandes transformações ao longo dos anos. Segundo Bresser-Pereira (2008), os princípios da Administração Burocrática clássica foram introduzidos no Brasil através da criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Entretanto, o autor salienta que o modelo se tornou insuficiente para atender as demandas da sociedade, e como consequência, em 1967, a publicação do Decreto-Lei 200 configurou um esforço governamental para superação da rigidez burocrática com ênfase na descentralização e na flexibilização. Com a crise fiscal e a hiperinflação do final da década de 1980 e início dos anos 1990, fez-se necessária uma profunda reforma para consolidar as propostas de 1967. Em 1995, a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e o consequente Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) representaram a inserção de valores gerenciais na administração pública, sob concepção do NPM e com foco na modernização das máquinas estatais em todos os níveis da federação objetivando ganhos de eficiência e contribuição para o ajuste fiscal imperante. De fato, o movimento reformista iniciado em 1995 alcançou diversos resultados positivos, entretanto não afastou totalmente problemas antigos como o patrimonialismo e o excesso de burocracia nas atividades administrativas, em especial no processo de compra governamental (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Para um melhor entendimento do objeto de estudo, abordaremos a seguir a configuração estrutural da Administração Pública brasileira e as novidades trazidas pela Lei das Estatais (Lei 13.303/2016).

A Administração Pública brasileira em sentido objetivo subdivide-se em Administração Direta e Indireta. Segundo Di Pietro (2018), a Administração Direta corresponde à prestação dos serviços públicos diretamente pelo próprio Estado e seus órgãos (por exemplo, Presidência, Ministérios, Secretarias etc), já a Administração Indireta é o serviço prestado por pessoa jurídica criada pelo poder público para exercer tal atividade, que podem ser de direito público ou direito privado. A autora salienta que quando o Estado cria pessoas jurídicas de direito público, denominadas Autarquias e Fundações Públicas, estas acabam por ter quase todas as

características da Administração Direta, como a imunidade tributária, possibilidade de rescisão ou alteração de contratos administrativos, impenhorabilidade de seus bens, sujeição ao princípio da legalidade, licitação etc. Podemos citar como exemplo o Banco Central do Brasil (BACEN). Por outro lado, quando são criadas pessoas jurídicas de direito privado busca-se um maior agilidade e liberdade de ação, podendo estas prestarem serviços públicos, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), ou explorarem atividade econômica, como o Banco do Brasil SA (BB). Por haver interesse público, essas últimas nunca serão regidas totalmente pelo direito privado, por isso diz-se que a elas se aplica o direito privado derogado pelo direito público (derrogação é revogação parcial, ab-rogação e revogação total) (DI PIETRO, 2018; BANDEIRA DE MELLO, 2007).

Bandeira de Mello (2007) esclarece que, no processo de compras governamentais, a Administração Direta e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos são regidas pela lei 8.666/93, e apesar de o art. 173 da Constituição Federal possibilitar desde 1988 a criação de lei sobre contratações especificamente para as pessoas jurídicas de direito privado exploradoras de atividade econômica, durante anos a sua ausência fez com que as regras da 8.666/93 fossem adotadas subsidiariamente por estas organizações. Entretanto, em 2016 entrou em vigor a Lei 13.303 para resolver este hiato com a proposta de instituir, segundo Zymler (2017), uma nova sistemática, mais moderna e menos burocrática do que a sistemática tradicional fundada na Lei 8.666/93. Tal lei, denominada “Lei da Responsabilidade das Estatais” ou simplesmente de “Lei das Estatais”, teve um alcance maior do que o previsto na art. 173 da Constituição Federal ao abarcar também as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos (ZYMLER, 2017).

Zymler (2017) analisa que a Lei das Estatais estabeleceu uma série de mecanismos de transparência, integridade e governança, como regras para divulgação de informações, práticas de gestão de risco, códigos de conduta, formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade, constituição e funcionamento dos conselhos, assim como requisitos mínimos para nomeação de dirigentes. Segundo o autor, a Lei das Estatais também ampliou consideravelmente os espaços de competências discricionárias dos colaboradores e a adoção de conceitos atuais de governança, tendendo a conferir mais flexibilidade e propiciar ganhos de eficiência. Segundo Pinho e Ribeiro (2018) os principais objetivos da Lei 13.303/2016, segundo sua própria exposição de motivos, são: a implementação de a) normas de gestão empresarial das empresas estatais; b) regras de gestão de riscos e controle interno, com a diminuição da ocorrência de

atos de corrupção, por meio do estabelecimento de aplicação de normas de compliance e governança corporativa nas empresas estatais; c) procedimentos específicos de nomeação de dirigentes, limitando a possibilidade de indicações políticas para cargos técnicos; d) regras de licitações e celebração de contratos de aquisição de bens e serviços; e, e) normas de fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e da sociedade.

Para fins deste estudo, especial atenção é dada ao artigo 40 da referida lei, que obrigou que as organizações públicas a ela vinculada elaborassem individualmente um Regulamento de Licitações e Contratos, cuja principal função é estabelecer os procedimentos que serão adotados pelas estatais em seu processo de compras e, dentro desse propósito, detalhar os aspectos que devem ser considerados para a tomada de decisões. Espera-se com este instrumento prover o administrador público de condições necessárias para incorporar no âmbito normativo conceitos modernos e alinhados aos periódicos divulgados pelo Conselho da OECD.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO PRINCIPAL

O objeto principal deste estudo é identificar possíveis evidências da aplicação do isomorfismo normativo proposto através das recomendações publicadas pelo Conselho da OECD nos Regulamentos de Licitações e Contratos de cinco Empresas Públicas brasileiras vinculadas à Lei das Estatais (lei 13.303/16), possibilitando avaliar se o esforço do governo brasileiro para modernização de sua legislação está gerando resultado prático e alinhado às diretrizes contemporâneas, com especial atenção ao tema compra governamental.

1.2.2 OBJETIVO SECUNDÁRIO

O objetivo secundário deste estudo é identificar aspectos positivos e outros a serem desenvolvidos nos Regulamentos de Licitações e Contratos das Empresas Estatais, provendo informações ao governo brasileiro que possibilitem contribuir para o sucesso do pleito de participação como membro da OECD.

1.3 RELEVÂNCIA

O contexto da reforma gerencial reforçou (no entendimento do governo brasileiro) o pleito para sua participação como membro da OECD. Considerado um “parceiro-chave” desde 2007, o Brasil já tem direito a participar de órgãos técnicos, reuniões de grupos de trabalho e seminários

de compartilhamento de informações. A grande vantagem, no caso de se tornar um membro efetivo, é participar dos acordos de cooperação exclusivos entre os membros participantes. Os defensores da iniciativa brasileira argumentam que a adesão à OECD pode favorecer investimentos internacionais e as exportações, aumentar a confiança dos investidores e das empresas e ainda melhorar a imagem do país no exterior, favorecendo o diálogo com economias desenvolvidas.

Segundo matéria publicada em 20 de março de 2019 pelo jornal O Estado de São Paulo, desde 2010 seis países foram incorporados à OECD, dentre eles Chile, Israel e Estônia. Estes países apresentaram uma sequência de crescimento de seu PIB no período anterior à entrada na organização, exceto pelo ano imediatamente antes da incorporação. Entretanto apresentaram grande crescimento também no período posterior. Os israelenses tiveram o melhor desempenho, com aumento de 50,19%, passando de US\$ 233,6 bilhões em 2010 para US\$ 350,85 bilhões em 2017, ano do último dado consolidado do Banco Mundial. Já a economia estoniana cresceu 32,99% no mesmo período, com o PIB saltando de US\$ 19,49 bilhões para US\$ 25,92 bilhões. O país sul-americano também obteve bom resultado, alavancando em 26,78% a soma dos bens e serviços produzidos em sua economia, de US\$ 218,53 bilhões para US\$ 277,07 bilhões em 2017.

Com relação à literatura sobre o tema, observa-se na base do google acadêmico (consulta realizada em janeiro de 2020) que não consta estudo correlato, tornando-o também relevante do ponto de vista acadêmico.

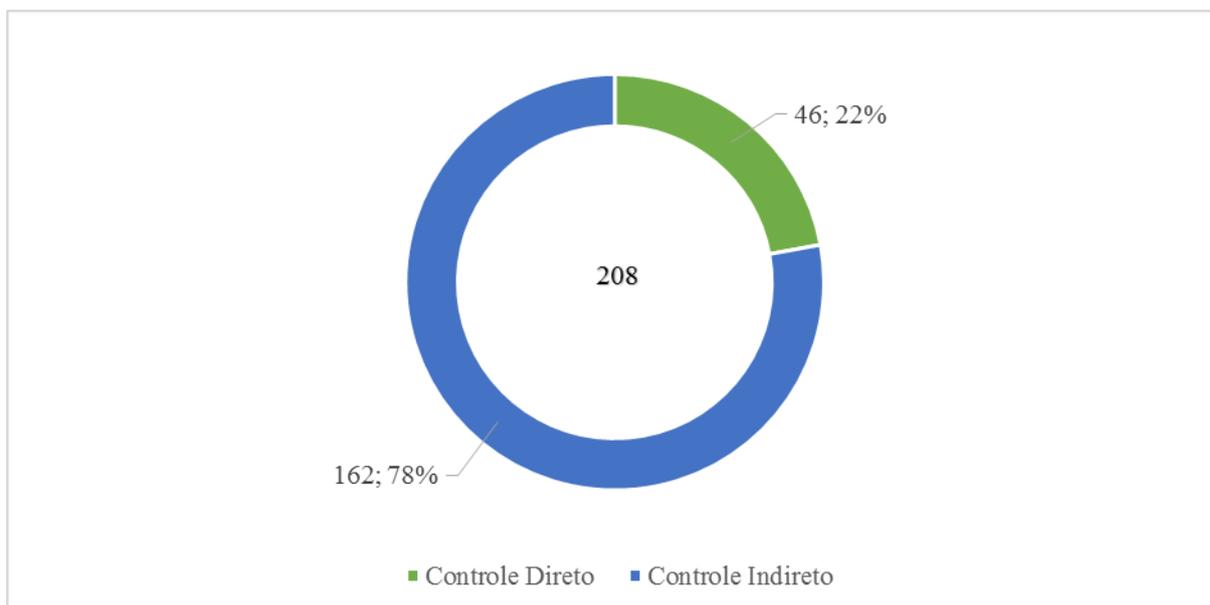
1.4 DELIMITAÇÃO

Segundo o Boletim das Empresas Estatais Federais nº 12 de 2019, publicado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST), as Empresas Estatais Federais totalizam 208 unidades, sendo 46 sob controle direto do Governo Federal (Empresas Públicas) e 162 sob controle indireto do Governo Federal (Sociedades de Economia Mista), representadas por meio do Gráfico 1.

As Empresas Públicas Federais são sociedades instituídas sob o regime de direito preponderantemente privado, compostas de capital exclusivamente público, podendo adotar qualquer forma empresarial, tal como sociedade anônima ou sociedade limitada, exercendo atividade econômica ou prestando serviços públicos. Já as Sociedades de Economia Mista,

podem ser conceituadas como sendo um tipo de sociedade cujo capital não é exclusivamente público, entretanto o controle acionário pertence ao Governo. Tais organizações operam sob o regime de direito preponderantemente privado, e atuam na realização de atividade econômica ou prestação de serviço público, podendo adotar apenas a forma de sociedade anônima (DI PIETRO, 2018; BANDEIRA DE MELLO, 2007).

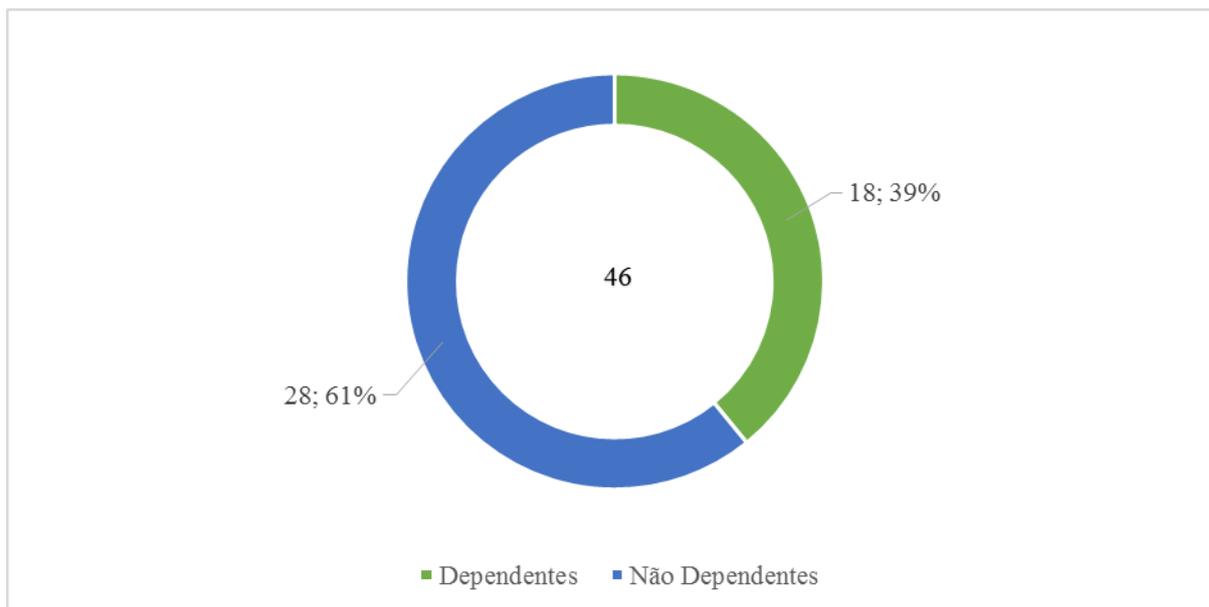
Gráfico 1: Número de Empresas Estatais Federais



Fonte: 12º Boletim das Empresas Estatais Federais

A Empresa Estatal Federal pode ser classificada como “Dependente do Tesouro Nacional” ou “Não dependente do Tesouro Nacional”. Empresa Estatal Federal Dependente é aquela controlada pelo Governo Federal, recebendo o repasse de recursos financeiros para pagamento de despesas de pessoal, de custeio em geral ou de capital - excluídos, no último caso, os recursos provenientes de aumento de participação acionária. Já a Empresa Estatal Federal Independente, ou Não Dependente, dispõe de receitas próprias, geradas por suas atividades, para pagar suas despesas de pessoal, de custeio em geral e de capital. (DI PIETRO, 2018; BANDEIRA DE MELLO, 2007). De acordo com o Gráfico 2, observa-se que das 46 Empresas Estatais Federais sob controle direto do Governo Federal, 28 são classificadas como “Não Dependentes” e 18 são classificadas como “Dependentes”.

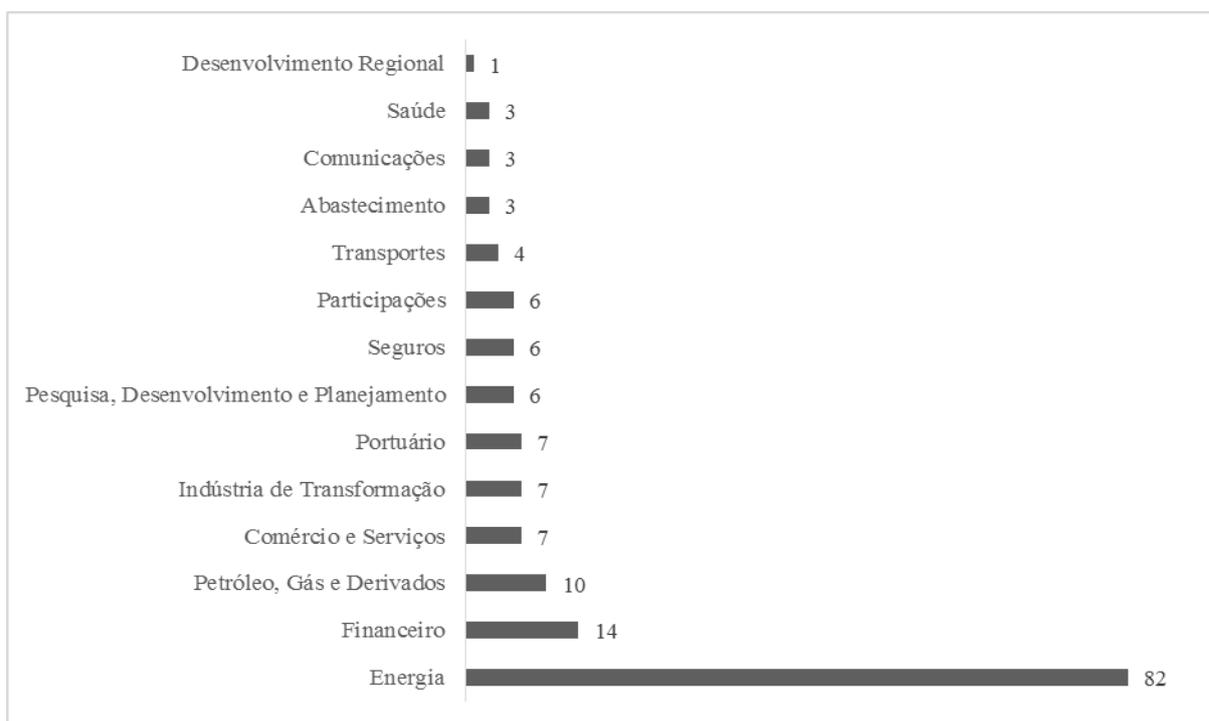
Gráfico 2. Número de Empresas Estatais Federais de Controle Direto



Fonte: 12º Boletim das Empresas Estatais Federais

Adentrando no perfil das 208 Empresas Estatais Federais, observa-se que seis empresas possuem atividade voltadas para “Pesquisa, Desenvolvimento e Planejamento”, conforme Gráfico 3.

Gráfico 3. Perfil das Empresas Estatais Federais



Fonte: 12º Boletim das Empresas Estatais Federais

Apresentado o contexto, assume-se para os fins deste trabalho que o objeto de análise serão os Regulamentos de Licitações e Contratos de Empresas Estatais vinculadas a lei 13.303/16 que atendam, simultaneamente, os pré-requisitos abaixo:

- i. Ser uma Empresa Pública Federal;
- ii. Estar sob controle direto do Governo Federal;
- iii. Estar classificada como Dependente do Tesouro Nacional; e
- iv. Estar voltada para atividade de “Pesquisa, Desenvolvimento e Planejamento”.

Aplicando os critérios acima, indentificou-se cinco organizações a serem estudadas neste trabalho, representando 100% da amostra estabelecida para estudo, quais sejam:

- i. Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. – AMAZUL
- ii. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM
- iii. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA
- iv. Empresa de Pesquisa Energética – EPE
- v. Empresa de Planejamento E Logística S.A. – EPL

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A FUNÇÃO COMPRAS

Dias e Costa (2003) destacam que a função Compras é fundamental para o alcance das metas organizacionais, quer seja no setor privado, quer seja no setor público. Segundo os autores, por meio desta função as organizações adquirem os insumos necessários para a execução da sua atividade finalística. Oliveira Filho (2018) observa que desde os impactos mercadológicos decorrentes dos choques do petróleo da década de 1970, a função Compras tem sofrido diversas transformações, tanto em seu posicionamento organizacional, ao adquirir um perfil estratégico, quanto em sua forma de atuação, cada vez mais orientada pelas figuras da eficiência e eficácia. Observa-se na literatura o surgimento de novas abordagens, dentre as quais a abordagem denominada *Strategic Sourcing*, ressaltando a sua faceta estratégica pelos modelos de Novack e Simco (1991), Anderson e Katz (1998) e A.T. Kearney (2008).

No âmbito do setor público, as compras governamentais constituíram-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes para a implementação das políticas públicas, dado o seu valor estratégico para mobilização de todo o ciclo socioeconômico, haja vista o poder a ele inerente para fomentar empregos e o mercado (TERRA, 2018). Atualmente, as demandas societais por integridade, governança e transparência exigem ainda mais esforço dos governos no sentido de gastar com qualidade. Não obstante, a OECD tem participado diretamente desta evolução por meio da publicação de recomendações abordando ações práticas aos governos interessados.

O presente capítulo apresenta inicialmente algumas considerações sobre a evolução do processo de compras e os movimentos contemporâneos denominados na literatura por *strategic sourcing*, com o intuito de expor as percepções e práticas modernas sobre o tema. Em seguida, discute-se a nova abordagem de compras governamentais e sua faceta multidimensional para os governos, adentrando no entendimento conceitual do termo “qualidade” no gasto público. Por fim, apresenta-se a OECD e seu papel orientador através da publicação de documentos nomeados “Recomendações do Conselho da OECD”.

2.1.1 EVOLUÇÃO DA FUNÇÃO COMPRAS

A função Compras (ou suprimentos) sofreu transformações profundas nos últimos cinquenta anos, passando de uma atividade de caráter tático e administrativo para uma atuação estratégica na organização, face ao seu elevado potencial para reduzir custos/desperdícios e gerar valor ao

negócio. A crise do petróleo de 1973-1974 foi o marco inicial para essa transformação, pois a redução de matéria-prima no cenário mundial, decorrente da crise, demandou dessa função uma atitude mais ativa para o ressuprimento das necessidades internas das organizações e trouxe uma significativa atenção para o setor. Tal movimento de valorização e ampliação das atividades de compras tem se consubstanciado em sua maior proximidade dos altos níveis das empresas e consequente aumento de poder dos executivos de compras (MOTTA, 2010).

Segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Logísticos do Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (COPPEAD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com 105 indústrias entre as mil maiores empresas brasileiras, 84% destas atribuem a responsabilidade de compras para cargos de elevada linha hierárquica. Um outro dado importante é a agregação de valor aos seus processos de produção de materiais ou serviços, cuja participação no valor das vendas tem uma representação de cerca de 30-60% nas empresas de serviços, 50-70% nas organizações no setor de manufatura e 80-95% nas empresas do setor de varejo. Nessa linha, é também importante observar que os ganhos obtidos pela área de Compras acabam somando-se quase diretamente à conta “lucro”, ou seja, cada unidade monetária economizada em compras gera mais uma unidade monetária de lucro (DIAS e COSTA, 2003; ALVAREZ, 2004; AXELSSON, ROZEMEIJER e WYNSTRA, 2005).

Baily et al. (2008) destacaram que de uma forma geral a transformação acarretou uma mudança dos papéis de compras, passando do conceito de “compra reativa” para “compra proativa”, reproduzidos no Quadro 1.

Quadro 1. Compra reativa versus compra proativa

COMPRA REATIVA	COMPRA PROATIVA
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por designers ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para a especificação

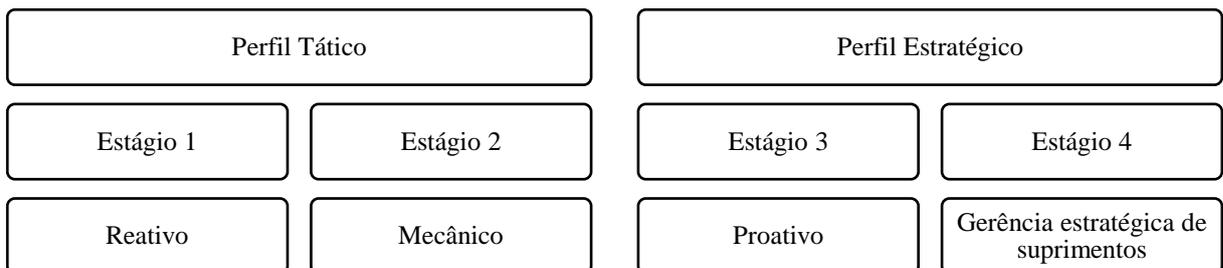
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily et al. (2008)

Braga (2006) propôs quatro estágios de desenvolvimento conceitual e operacional que vão desde a sua submissão a outras funções até a sua posição de participante na formulação da estratégia da organização. No estágio 1 (Reativo), o setor de compras funciona como mero operacionalizador (emissão de ordem de compra, recebimento do produto e escrituração do contrato) do processo de compra, que efetivamente já foi realizado pelo setor demandante (especificação do produto ou serviço e negociação dos termos do contrato). No estágio 2 (Mecânico) há uma evolução em relação a fase anterior, com as aquisições passando a serem conduzidas pelo departamento de compras, que busca especializar-se nos diversos grupos de mercadorias ou serviços necessários. No Estágio 3 (Proativo) as preocupações passam a ter caráter estratégico, com a utilização de conceitos como o de custo logístico total, expresso através de aquisições de produtos e serviços que levam em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade dos materiais adquiridos (fornecedores) e seus impactos no valor agregado ao produto. Por fim, no Estágio 4 (Gerência Estratégica de Suprimentos) acontece a total integração de Compras com a estratégia competitiva da empresa, passando a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações, o que implica em maior agilidade e qualidade de sua atuação.

A Figura 2 consolida os quatro estágios do desenvolvimento mencionado, classificando-os de acordo com a natureza tática ou estratégica assumida por Compras ao longo do seu aprimoramento.

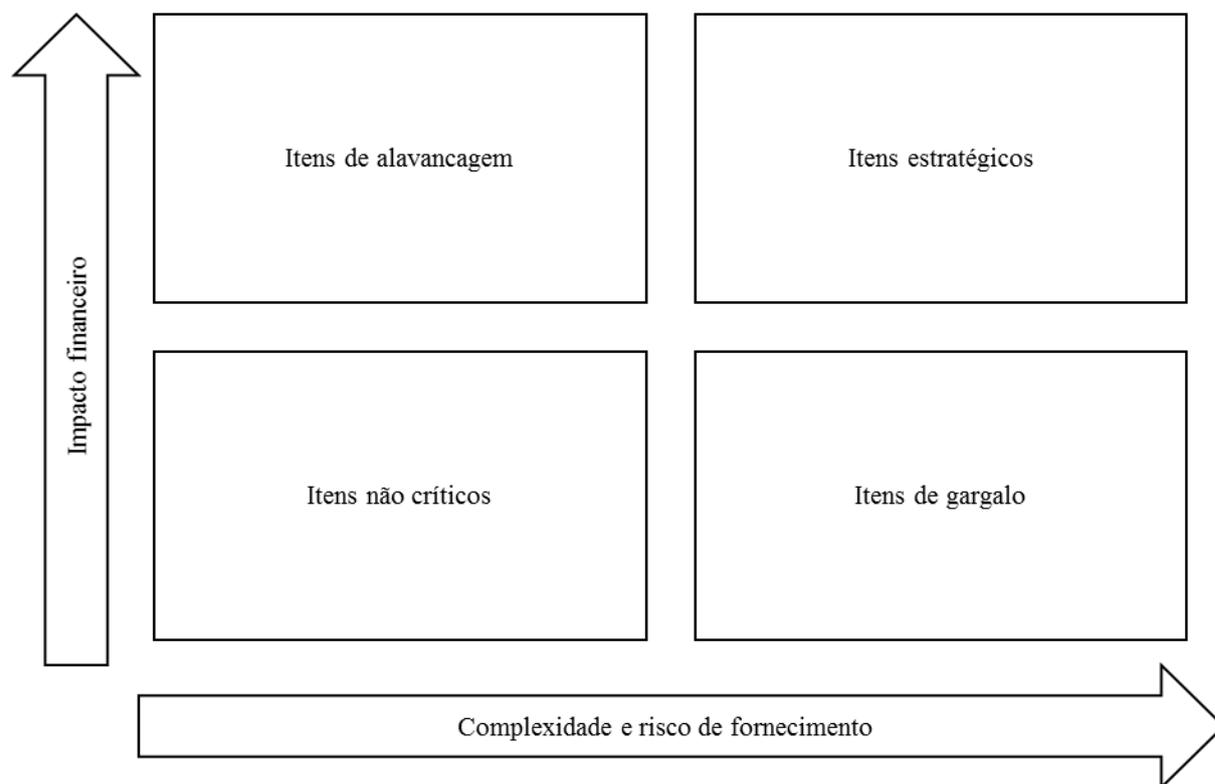
Figura 2. Etapas do desenvolvimento da função Compras ou Suprimentos



Fonte: Autor, adaptado de Braga (2006).

Terra (2018) coloca que em 1983, preocupado com as transformações mundiais que principiavam, Peter Kraljic, então diretor do escritório da McKinsey & Company, em Dusseldorf (Alemanha), publicou o texto “*Purchasing must become supply management*” onde destacou que as estratégias de compras de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos. Desta perspectiva, o autor criou uma matriz orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados). A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz de classificação de itens de compra com quatro quadrantes: estratégicos, gargalos, alavancadores e não-críticos. Tal trabalho tornou-se uma referência no meio acadêmico sobre o tema e marcou o início de uma percepção estratégica de compras. (MOTTA, 2010; TEIXEIRA et al., 2015). A Figura 3 representa a matriz de KRALJIC (1983).

Figura 3. Matriz de classificação de itens de compras



Fonte: Autoria própria adaptado de KRALJIC (1983)

A partir da década de 1990 a literatura passou a denominar *Strategic Sourcing* as ações que aplicavam esta filosofia de Compras. Não existe uma definição única e objetiva para este termo, tampouco um consenso sobre as etapas que o compõe.

Para Anderson e Katz (1998), *Strategic Sourcing* é uma estrutura construída sobre o conceito de Custo Total de Propriedade (TCO) e auxilia as empresas a determinar a estratégia de compra para diferentes componentes de acordo com seu valor para o atingimento dos objetivos de desempenho interno e satisfação do cliente. Segundo Narasimhan e Das (1999), é o processo de desenho e gestão da rede de fornecimento, alinhado com os objetivos de desempenho organizacional e operacional. Roberts (2003) define *Strategic Sourcing* como um processo que sistematicamente identifica potenciais fontes de fornecimento dos produtos requeridos pela empresa; avalia, negocia e contrata fornecedores e continuamente gerencia a relação com estes fornecedores, com o objetivo de aumentar a competitividade das empresas.

No entanto, é importante salientar que o processo evolutivo da função Compras foi desenvolvido no âmbito das grandes empresas industriais, tanto em face de mudanças no ambiente econômico internacional, quanto por força de inovações nos processos produtivos, e vem estimulando acadêmicos e profissionais do setor a refletirem sobre suas características principais e medidas de êxito ou fracasso (MOTTA, 2010; SU et al., 2010).

Nos anos que sucederam, diversos modelos surgiram no mercado adepto ao *Strategic Sourcing*. A seguir, discorreremos sobre três importantes modelos disponíveis na literatura, apresentados nos trabalhos de Novack e Simco (1991), Anderson e Katz (1998) e A.T. Kearney (2008).

Novack e Simco (1991) sugeriram uma metodologia básica de quatro etapas, reproduzidas na Figura 4.

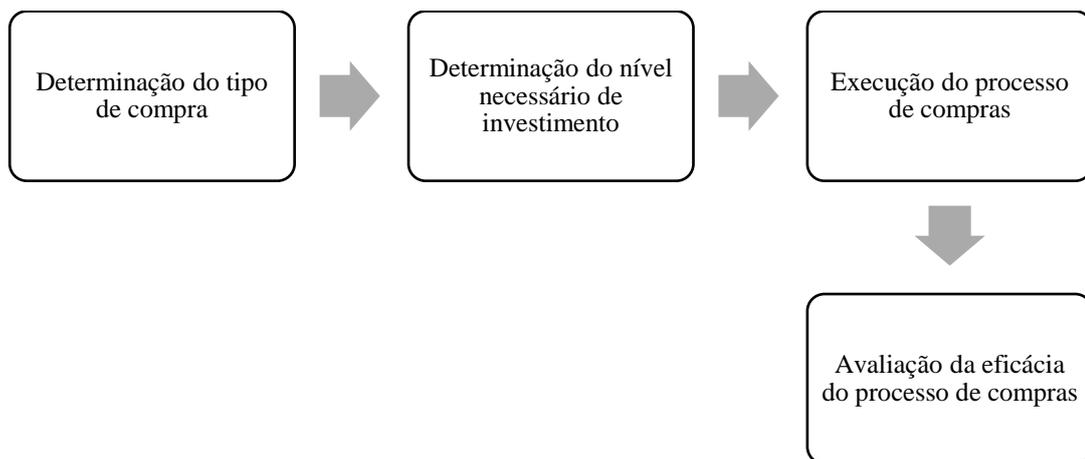
A primeira etapa é denominada “determinação do tipo de compra”, onde ocorre a definição do tipo de compra define a complexidade do processo. Cada tipo de compra requer um nível diferente de investimento, pois cada tipo possui diferentes requerimentos do usuário.

A segunda etapa é denominada “determinação do nível necessário de investimento”, segundo a qual o processo de compra requer dois tipos de investimentos: tempo e informação. Tempo é gasto pelos indivíduos envolvidos na execução da compra, e quanto mais importante e complexo é a aquisição, mais tempo é necessário. Informação pode ser interna ou externa à firma. Informação interna está relacionada com os requisitos dos usuários e as implicações que a aquisição terá na empresa. Informação externa é coletada do mercado e potenciais fornecedores. Quanto mais complexa e importante a compra, mais informação é necessária para que o processo de compra seja efetivo.

A terceira etapa é denominada “execução do processo de compra” e corresponde a realização de 11 atividades operacionais de compras para satisfazer as necessidades dos usuários.

Por fim, a quarta etapa é denominada “avaliação da eficácia do processo de compras”, referente ao controle através da verificação se as necessidades dos usuários foram satisfeitas e se o investimento era necessário.

Figura 4. Metodologia de Strategic Sourcing – Novack e Simco (1991)



A metodologia proposta por Anderson e Katz (1998) é composta por seis etapas reproduzidas na Figura 5. A primeira etapa é denominada “Criação do Plano Anual”, onde são definidos os objetivos e o foco de atuação anual por categoria de compra.

A segunda etapa é denominada “Desenvolvimento de Requerimentos”, onde são realizadas as especificações detalhadas e corretas dos produtos e serviços, tratadas como elemento crítico para a cadeia de valor de suprimentos.

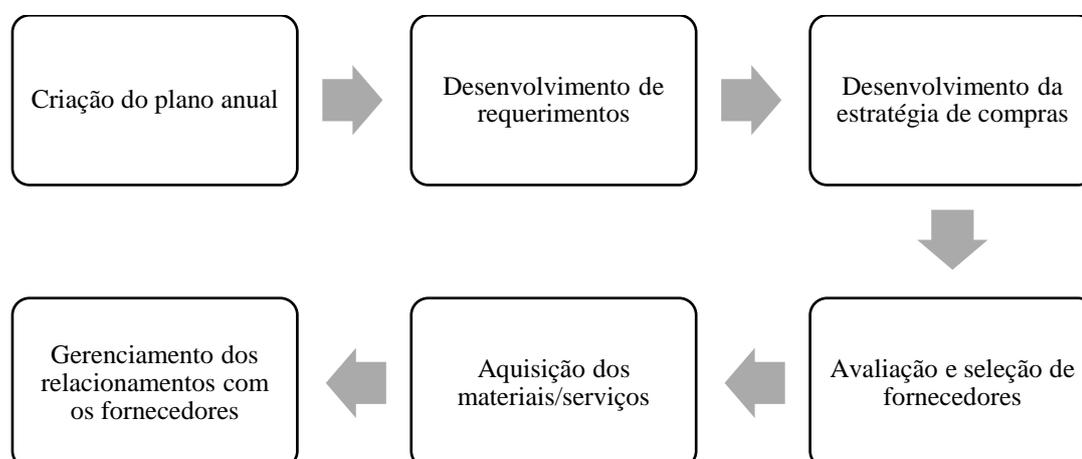
A terceira etapa é denominada “Desenvolvimento da Estratégia de Compras” que envolve desde a decisão de produzir ou comprar (*make or buy*) até a definição de “como” será feita a compra. Aspecto-chave desta etapa é a participação de uma equipe multifuncional na definição da estratégia a ser adotada.

A quarta etapa é denominada “Avaliação e Seleção de Fornecedores” e envolve decisões relacionadas a definição do conjunto inicial de fornecedores que serão considerados. A avaliação dos fornecedores pode incluir critérios como o Custo Total de Propriedade (TCO), atuação em conjunto com o comprador para redução de custos ou capacidade de inovação, dependendo do tipo de produto ou serviço em contratação.

A quinta etapa é denominada “Aquisição dos Materiais/Serviços” e trata-se de uma etapa operacional, de execução das atividades de compra. A ênfase é na redução dos custos de transação para itens de baixo valor e compras recorrentes. Comércio eletrônico e aplicativos via Internet são as técnicas que representam as melhores práticas para este tipo de compra.

A sexta etapa é denominada “Gerenciamento dos Relacionamentos com os Fornecedores”, onde o relacionamento com os fornecedores é visto como ativo da empresa, e não simples fonte de fornecimento de materiais ou serviços ao menor custo possível. Para alcançar vantagem competitiva, o relacionamento entre comprador e vendedor precisa ir além das fronteiras tradicionais, e somente é possível quando o fornecedor é integrado aos processos-chave e à cadeia de abastecimento da empresa, e gerenciado como um ativo valioso.

Figura 5. Metodologia de *Strategic Sourcing* – Anderson e Katz (1998)



A metodologia proposta pela consultoria A.T. Kearney (2008) é composta por sete etapas reproduzidas na Figura 6. A primeira etapa é denominada “Análise da Situação Atual” e inclui a preparação do projeto, formação da equipe multifuncional, levantamento das especificações, necessidades e expectativas dos clientes internos, a análise detalhada dos gastos referentes a categoria de compra escolhida, previsão futura de consumo e definição de *targets* de acordo com as necessidades e expectativas dos clientes internos. Preocupa-se também com o apoio e comprometimento dos *stakeholders*.

A segunda etapa é denominada “Análise de Mercado”, onde é dividida em dois estágios, Foco no Fornecedor e Foco no Mercado. O primeiro abrange o estabelecimento dos critérios de avaliação que serão posteriormente utilizados, identificação de potenciais fornecedores, solicitação de informações detalhadas através de *Request For Information* (RFI), avaliação

critérioria das informações recebidas e início da qualificação técnica dos fornecedores pré-selecionados. O segundo estágio inclui avaliação do mercado e tendências futuras, análise do histórico de consumo e previsão para os próximos períodos, análise estrutural da indústria, análise detalhada de custos de fornecimento e benchmarking.

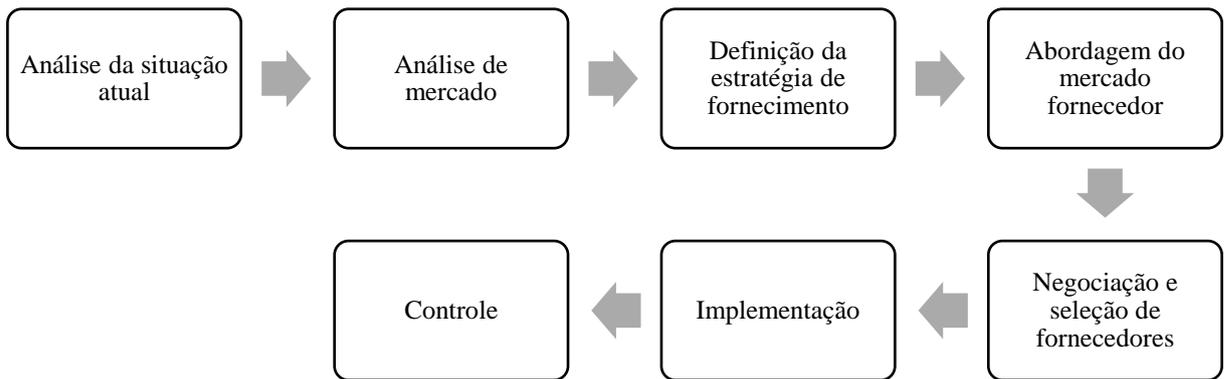
A terceira etapa é denominada “Definição da Estratégia de Fornecimento”, cujo o objetivo é identificar o que pode ser feito de forma melhor que a estratégia atual, no curto e longo prazo. Inclui a definição dos objetivos a serem alcançados ao final do processo (por exemplo redução de custo, melhoria do serviço, mitigação de riscos, etc.), a geração de estratégias para o atingimento destes objetivos, avaliação e seleção das melhores estratégias e estimativa dos potenciais impactos no negócio.

A quarta etapa é denominada “Abordagem do Mercado Fornecedor”, cujo objetivo é selecionar os fornecedores que melhor podem atender às necessidades definidas anteriormente. Abrange a escolha da forma de abordar os fornecedores, a elaboração da *Request For Proposal* (RFP), a publicação da RFP e esclarecimento de dúvidas, o recebimento e avaliação criteriosa das respostas. A RFP é o principal documento do processo, onde é apresentado o cronograma das principais atividades e descrito todas as regras de participação e *Service Level Agreement* (SLA), além de informar estimativas de quantidade, forma de apresentação das propostas, critérios de avaliação, formato da negociação e escolha do vencedor.

A quinta etapa é denominada “Negociação e Seleção de Fornecedores” e inclui a preparação da estratégia de negociação, decisão por negociação presencial ou eletrônica (leilão reverso), condução das negociações, seleção dos vencedores, estabelecimento de acordos ou contratos formais e refino da estratégia de longo prazo.

A sexta etapa é denominada “Implementação” e neste momento é elaborado o plano de implementação com a avaliação das possíveis falhas e definição de ações preventivas, desenvolvimento do plano de comunicação e finalmente a implementação de todas as ações planejadas; Por fim, a sétima etapa é denominada “Controle” com a escolha de indicadores a serem monitorados periodicamente para avaliar o sucesso do projeto, elaborar o plano de avaliação de desempenho dos fornecedores e a busca por melhoria contínua.

Figura 6. Metodologia de *Strategic Sourcing* – A.T. Kearney (2008)



Su et al. (2010) ao realizarem uma comparação dentre os três modelos apresentados constataram que embora não exista padronização das fases do processo de *Strategic Sourcing*, pois cada modelo possui quantidades diferentes de estágios, todos possuem os mesmos fundamentos em comum: levantamento das necessidades do cliente interno, desenvolvimento da estratégia de compra, avaliação e seleção de fornecedores, e realização das atividades operacionais (aquisição do material ou contratação do serviço).

Adentrando no atual contexto tecnológico, o advento das TIC impactou profundamente a forma para a efetivação de compras. Diversos pesquisadores discutem esse novo contexto sob o rótulo *e-procurement* (*electronic procurement*), entendido como o uso de tecnologia da informação para facilitar as transações de compras de materiais e serviços através da internet, envolvendo atividades estratégicas como fornecimento, negociação com fornecedores e coordenação no desenvolvimento de produtos (ANGELES e NATH, 2007; TAI, HO e WU, 2010; GRANDE et al., 2016).

Por meio da realização de uma pesquisa de publicações sobre o assunto na coleção principal da *Web of Science*, no período de 2000 a 2015, Grande et al. (2016) sintetizaram os benefícios alcançados pelas organizações com a adoção de *e-procurement*, ressaltando não existir atualmente uma metodologia claramente definida para determinar seu real impacto nas organizações. Esses benefícios podem ser classificados quanto a reprodução do Quadro 2.

Quadro 2. Benefícios do e-procurement.

BENEFÍCIOS	AUTORES
A redução dos custos: refere-se aos custos de aquisição de materiais (order costs).	PRESSUTI, 2003; DAVILA; GUPTA; PALMER, 2003; ANGELES; NATH, 2007

Aos objetivos organizacionais: aumento da eficiência das estruturas organizacionais com a redução do tamanho do departamento de compras e dos níveis hierárquicos.	VAIDYANATHAN; DEVARAJ, 2008; ANGELES; NATH, 2007
À gestão da cadeia de suprimentos: apontam como o principal impacto do e-procurement a integração, uma vez que ele facilita o fluxo e o compartilhamento de informação e as atividades de coordenação entre os membros da cadeia de suprimentos.	CHANG; TSAI e HSU, 2013
Ao controle em tempo real dos gastos internos, comparando-a com o orçamento, de forma a detectar problemas rapidamente.	DAVILA; GUPTA; PALMER, 2003; PUSCHMANN; ALT, 2005
À transparência interna e nas relações com os fornecedores, quanto às condições contratuais, o tempo e as condições de cada ordem, controle de pedidos e rastreamento, etc.	(PUSCHMANN; ALT, 2005; VAIDYANATHAN; DEVARAJ, 2008
À descentralização, pois permite que os usuários façam pedidos dentro de um contrato pré-negociado, reduzindo, assim, o trabalho de escritório para o departamento de compras e dando maior autonomia para os usuários finais.	MUFFATO; PAYARO, 2004; PUSCHMANN; ALT, 2005

Fonte: Adaptado pelo autor de Grande et al. (2016)

Um outro ponto que merece destaque é o desenvolvimento adequado dos profissionais (compradores) para o sucesso de compras.

Segundo Lima (2004, p.40):

O desempenho do comprador nos dias de hoje requer o aprimoramento de suas competências e qualificações, envolvendo um upgrade no nível de escolaridade (geralmente superior e com MBA), conhecimento de idiomas (inglês, espanhol e alemão), conhecimento internacional (em função das compras serem locais e globais), capacidade de liderança intergrupar (para saber trabalhar em equipes complexas) e visão holística (tanto da organização como da cadeia de suprimentos como um todo), de forma a buscar oportunidades competitivas.

Segundo Baily et al. (2008, p.424):

Não será possível para as organizações se beneficiarem da vantagem competitiva proporcionada por uma função Compras desenvolvida, a menos que tenham funcionários com conhecimento, habilidades e competências apropriadas para colocar ideias em prática.

Observa-se que por mais que a evolução da tecnologia da informação tenha impactado uma redução do trabalho burocrático e facilitado o fluxo de informações, as decisões chaves do processo de aquisição ainda são tomadas por seres humanos, que necessitam de habilidades, conhecimentos específicos e treinamento constante (MOTTA, 2010; GIUNIPERO e HANDFIELD, 2004). Nessa linha, Lima (2004) propôs uma reconfiguração na forma de atuação dos compradores, conforme pode ser observado no

Quadro 3.

Quadro 3. A atuação do comprador em retrospectiva: alguns aspectos

ANTES	DEPOIS
Tinha maior autonomia para escolher com que cotar, pois recebia o projeto fechado da engenharia.	Depende de outras áreas que fornecem informações técnicas, de preço objetivo, de conformidade e de critérios logísticos do material a ser cotado.
Definia o preço, o prazo e a qualidade junto ao fornecedor, escolhendo o fornecedor que apresentasse a melhor proposta. Atuação mais voltada para a tarefa.	Trabalha em conjunto com a engenharia, qualidade, logística, finanças, marketing, tendo uma atuação voltada para o processo tanto na escolha como no desenvolvimento do fornecedor.
Era generalista, participando da compra de diversos tipos de materiais (commodity).	É especialista em materiais (commodity) específicos, utilizando sua expertise na obtenção de vantagens competitivas em suprimentos.
Voltava-se para o relacionamento transacional com o fornecedor. Contratos de fornecimento de curto prazo.	Volta-se para o relacionamento mútuo. Contratos de fornecimento a prazos mais longos requerem atuação conjunta (montadora e fornecedor).
Era reativo no atendimento de solicitações de outras áreas no suprimento de materiais.	É proativo na busca de novas fontes de fornecimento e na administração de materiais.
Era menos submisso à matriz que interferia menos na decisão final de compras.	É mais submisso à matriz que interfere na decisão final de compras.

Fonte: Lima (2004).

A mudança de atuação destacada no Quadro anterior é consequência da transição conceitual e operacional da função Compras. O comprador, de um generalista focado em preços, passa a enfrentar uma realidade cotidiana voltada para uma visão mais estratégica, onde os custos totais, a negociação e o relacionamento interpessoal, dentre outros conceitos, são a referência fundamental. Baily et al. (2008, p.31) expuseram que atualmente as percepções acerca dos objetivos da função Compras foram alargadas consideravelmente, abarcando também:

- a. Suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviço para atender a suas necessidades.
- b. Assegurar continuidade de suprimento para manter relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas.
- c. Comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto.
- d. Administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo.
- e. Manter relacionamentos cooperativos, sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização.
- f. Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos. ...
- g. Selecionar os melhores fornecedores do mercado.
- h. Ajudar a gerar o desenvolvimento eficaz de novos produtos.
- i. Proteger a estrutura de custos da empresa.
- j. Manter o equilíbrio correto de qualidade/valor.
- k. Monitorar as tendências do mercado de suprimentos.
- l. Negociar eficazmente para trabalhar com fornecedores que buscarão benefício mútuo por meio de desempenho economicamente superior

2.1.2 COMPRAS GOVERNAMENTAIS: ESTRATÉGIA E QUALIDADE

O instrumento de compras governamentais se refere às aquisições de bens e serviços efetuadas pelo setor público de um país e por meio deste os governos adotam medidas que visam efetivar políticas públicas (obras, serviços etc) (RIBEIRO, 2005). O atendimento aos interesses públicos, cada vez mais complexos, tem feito com que o administrador público procure soluções mais eficientes, eficazes e ágeis para atuação do Estado (OLIVEIRA FILHO, 2018). A modernização do instrumento de compras tem sido imprescindível do ponto de vista da execução de suas funções perante a sociedade. Entretanto, é preciso compreender que a ideia subjacente é a de que existe uma política do Estado que envolve metas/objetivos como efetividade (tais como comprar ao menor preço, dentro de um prazo adequado, evitando fraudes e vazamentos nos cofres públicos), desenvolvimento da indústria local e geração de empregos (CARDOSO JUNIOR, 2010).

Abramo e Capiobanco (2010, p. 01) comenta a importância do instrumento de compras governamentais, ao ressaltar que:

[...] todo organismo governamental, qualquer que seja seu tamanho, realiza licitações: de lápis a usinas hidrelétricas, de cadeiras a estradas, de lâmpadas a edifícios, tudo o que é comprado passa por uma Licitação. Isso significa uma parte ponderável do Produto Interno Bruto de qualquer país. As quantias envolvidas são fabulosas, não apenas se tomadas globalmente como também individualmente. Milhares de políticos e funcionários públicos participam diretamente desses processos, e muitos milhares de outros indiretamente. Setores econômicos inteiros dependem de fornecimentos a governos para a virtual totalidade de seus negócios.

O uso adequado de compras governamentais gera espirais positivas, que fortalece a formalização do trabalho e das empresas, caracterizando-se como um dos processos mais transversais que existem no setor público ao permitir transformar realidades (FERRER e SANTANA, 2015; LIMA, 2015). Tamanha importância é ressaltada atualmente pela OECD ao expor que as compras respondem por aproximadamente 12% do PIB e 29% dos gastos de seus países membros. Por essa razão, espera-se que os governos executem os gastos públicos com altos padrões de conduta, a fim de garantir alta qualidade da prestação de serviços e salvaguardar o interesse público. A poupança ensejada pelo esforço dos governos que conseguem obter ganhos de qualidade em gasto público favorece a criação de mais espaço fiscal para o desenvolvimento de políticas econômicas e sociais (AFONSO et al., 2005).

Em um estudo envolvendo 23 países industrializados membros da OECD, Afonso, Schuknecht e Tanzi (2003) constaram que os gastos públicos destes países poderiam ser, em média, 35%

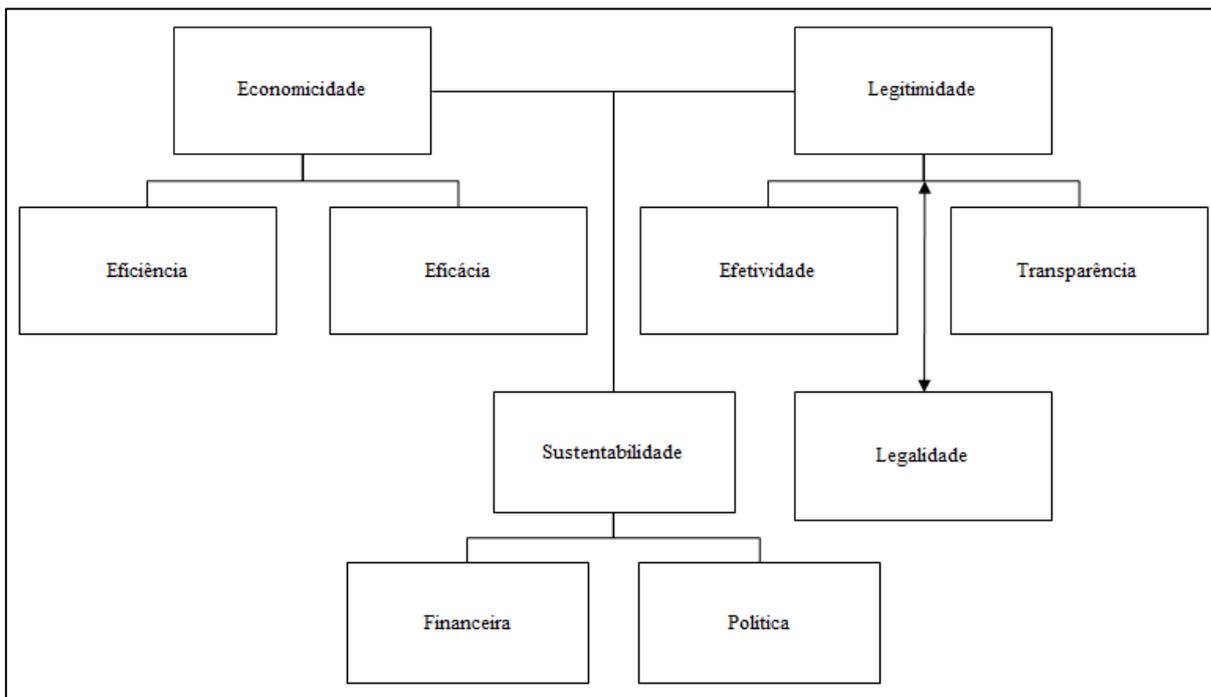
menores para atingir o mesmo resultado. Segundo os autores, mesmo os países considerados mais eficientes estariam gastando 11% a mais que o necessário. Em outro estudo realizado com países em desenvolvimento, Chemli e Neticha (2006) concluíram que nestes países (dentre eles o Brasil) as despesas públicas não são de qualidade e, dessa forma, não são “portadoras” de crescimento econômico. Corroborando com esta constatação, o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação - IBPT publicou em 2015 um estudo onde constatou um sobrepreço médio de 17% dos valores pagos por entes públicos brasileiros quando comparados aos pagos pela iniciativa privada em produtos e serviços similares.

Embora a temática sobre a melhoria do gasto público (por vezes atrelada a ideia reducionista do “menor preço”) seja um assunto contemporâneo, o conceito em si de “qualidade do gasto público” carece de uma interpretação mais acurada. Em sentido estrito, gastos públicos são os dispêndios para custear os serviços públicos prestados à sociedade. Entretanto, definir sua qualidade pode não ser tão simples, especialmente quando considerado o seu sentido amplo, qual seja, um instrumento utilizado pelo estado para afetar diretamente a vida dos cidadãos.

O gasto público não tem uma propensão intrínseca, ‘natural’ para a boa ou má qualidade, mas ele, a exemplo do gasto privado, pode atingir boa performance dependendo de como seja realizado. Ou seja, a qualidade do gasto público é uma decorrência do controle exercido sobre ele (VILLELA, 2006; PIRES, 2008; TEIXEIRA et al. 2015). Nesse sentido, Pires (2008) argumenta que a qualidade do gasto público possui três dimensões amplamente consagradas pela doutrina do Direito Administrativo, quais sejam: i) economicidade; ii) legitimidade; e iii) legalidade.

Por meio da legalidade se dá o status de decisão coletiva, enquanto a legitimidade, mais do que isso, evita apenas o cumprimento da formalidade. A economicidade, como uma dimensão técnica da qualidade do gasto público, dispõe sobre o equilíbrio entre o dispêndio e suas consequências em termos de benefícios. A Figura 7 expressa as ideias do autor.

Figura 7. Dimensões operacionais da qualidade do gasto público.



Fonte: Autor adaptado de Pires (2008)

Focando unicamente na dimensão da economicidade, deparamo-nos com conceitos de eficiência e eficácia. Segundo Teixeira et al. (2015), o primeiro traz a ideia de fazer o melhor uso possível dos recursos (ou conseguir o máximo de saídas/*outputs* com a mesma quantidade de recursos), já o segundo diz respeito ao fazer a coisa certa, a atingir os objetivos. Nesse sentido, a conexão entre eficiência e eficácia é dada pela efetividade. Segundo os autores, ser efetivo, eficaz e eficiente, tendo como pilares de sustentação a transparência e a sustentabilidade, estrutura o conceito de “gastar com qualidade”.

Pires (2008) argumenta que a qualidade do gasto não é compatível com a ideia de gastar pouco, tampouco com a de gastar muito. Segundo o autor, restringir a ideia de qualidade do gasto ao dispêndio é limitador, pois trata-se de gastar o necessário e o suficiente para que os objetivos maiores do Estado possam ser atingidos, ou seja, a consecução de políticas públicas para a população por meio da transformação dos recursos em serviços.

Teixeira et al. (2015) esclarece que pensar o assunto “qualidade do gasto governamental” deve ser feito à luz da chamada Nova Economia Institucional (NEI), difundida pelo vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 2009, Oliver E. Williamson, que defendeu que tratar da qualidade do gasto é, mais do que olhar para a saída de recursos financeiros, é, de fato, a busca

pelos arranjos institucionais mais eficientes e eficazes, melhorando a harmonia com o processo produtivo do governo, tendo em vista maior agregação de valor. Inclusive, segundo os autores, da leitura dos documentos homologados pela OECD há registros que seus países membros atingiram no ano de 2011 a redução de gastos no importe de 10% com aquisição de bens, serviços e obras, alcançada por meio de progressos na eficiência do processo de aquisição, perfazendo uma redução da ordem de 2,9% no total das despesas das administrações públicas, o que representava 1,3% do PIB.

Certamente o alcance da qualidade do gasto público passa pelo advento de valores estratégicos à função Compras, com destaque as tendências modernas divulgadas pelo Conselho da OECD. Entretanto, Costa (2000) observa que os métodos de compras, principalmente dos países em desenvolvimento, por vezes não estão de acordo com essas tendências, apesar de existir um esforço governamental e o entendimento acadêmico local de que as compras governamentais operam dentro de um novo paradigma e devem assim atuar de forma estratégica. Terra (2018) observa que existe inclusive um contrassenso interno em muitos países ao persistirem com estruturas rígidas e “burocráticas”, com pouca descentralização para a tomada de decisão. Observa-se também uma predominância do saber formal sobre o gerencial, o que acarreta uma visão minimizada sobre o ciclo e as dimensões das compras governamentais (BATISTA e MALDONADO, 2008).

Ferrer e Santana (2015) destacam que a visão sobre a área de compras governamentais não deve se dar somente no aspecto normativo, ou tecnológico ou de gestão. Deve-se ter um olhar sobre a área que integre os componentes de gestão, de modernização tecnológica, de normatização e de política pública. É necessário um olhar que nos permita – de modo amplificado – pensar na eficiência de ponta a ponta. Teixeira et al. (2015) destacam a necessidade de uma visão integrada não só do ciclo de compras, como ir além das fronteiras da área de compras e da própria organização pública.

Por fim, expomos as palavras de Terra (2018, p.4) em sua defesa de uma visão multidimensional, amplificada e multidirecional, com foco na governança das compras públicas, entendidas como sinônimo de compras governamentais:

[...] é possível vislumbrarmos que a área de compras públicas está se tornando cada vez mais complexa e estratégica. Assim, é preciso que haja um posicionamento estratégico das compras públicas dentro das organizações, empoderada de capacidade de decisão e de gestores capacitados para exercer funções-chave dentro do processo de compra. Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser

o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional. Ainda dentro desta abordagem sobre a contextualização das compras públicas, é importante destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras surgem com grande perspectiva na área, valorizando principalmente o uso do poder de compra do Estado e com foco no desenvolvimento nacional sustentável.

2.1.3 O ISOMORFISMO NORMATIVO DA OECD

Segundo definição constante em <https://www.oecd.org/>, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico:

(...) é uma organização internacional que trabalha para construir melhores políticas para uma vida melhor. Nosso objetivo é moldar políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos. Juntamente com governos, formuladores de políticas e cidadãos, trabalhamos no estabelecimento de normas internacionais e na busca de soluções baseadas em evidências para uma série de desafios sociais, econômicos e ambientais. Desde a melhoria do desempenho econômico e a criação de empregos até a promoção de uma educação forte e a luta contra a sonegação internacional, oferecemos um fórum e um centro de conhecimento exclusivos para dados e análises, troca de experiências, compartilhamento de melhores práticas e aconselhamento sobre políticas públicas e estabelecimento de padrões globais.

Segundo Pinto (2000), a OCDE foi criada a partir da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), em um momento de pós-II Guerra Mundial, no final da década de 1940. Naquela época, o objetivo essencial da OECE era planejar o desenvolvimento econômico dos Estados Membros signatários do Pacto de Bruxelas de 1948 com os recursos oriundos dos empréstimos concedidos pelo Plano Marshall. A partir de 1959 os objetivos foram ampliados e a organização passou dedicar-se à consolidação do modelo econômico neoliberal adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação ao instrumental de outras organizações econômicas criadas em Bretton Woods, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio. Em 1960, após a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, passou a OECE a ser designada de OCDE e, nesta nova etapa, a organização alçou novos degraus, não sendo apenas uma organização europeia, mas mundial. (ASSUNÇÃO, 2014)

Assunção (2014) esclarece que os atos normativos da OECD se dão por meio de decisões, tratados e recomendações. No que tange a este último, trata-se de um compromisso facultativo mais utilizado e a maneira, por excelência, de exteriorização das normas da organização. Segundo a autora, o seu caráter recomendatório, não exigível, dá a esse instrumento normativo adaptabilidade e flexibilidade, que permitem uma mais fácil adequação da norma às novas exigências inerentes à fluidez e à volatilidade das relações econômicas internacionais.

Pinto (2000) destaca que as recomendações dispõem de marcante influência na ordem internacional e raramente entram em contradição com as normas oriundas de outros organismos internacionais. As contribuições da OCDE podem ser vistas sob dois prismas: i) algumas regras elaboradas pelos Comitês da organização visam o aprofundamento e o reforço de compromissos internacionais já existentes; ii) e, por outro lado, a organização serve de foro para a conclusão de acordos, cuja negociação, em nível internacional, foi tentada pelos países membros sem sucesso.

Assunção (2014) ressalta o perfil multidisciplinar que caracteriza as atividades da OCDE, pois seu campo de ação coincide com as competências de um grande número de outros organismos mais especializados, como por exemplo: comércio (Organização Mundial do Comércio), cooperação monetária (Fundo Monetário Internacional), ajuda ao desenvolvimento (Banco Mundial e agências da Organização das Nações Unidas); agricultura (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura); meio ambiente (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), dentre outros.

Neste âmbito, este trabalho reconhece as recomendações da OECD como fontes que perpetuam um isoformismo normativo a ser seguido pelos países que fazem ou desejam fazer parte da organização.

Segundo o site da OECD (consulta realizada em outubro de 2019) as compras governamentais se referem à aquisição de bens, contratação de serviços e obras pelos governos. Dada a parcela substancial do dinheiro dos contribuintes que representa (12% do PIB de seus Estados membros), espera-se que os governos a realizem com eficiência e com altos padrões de conduta, a fim de garantir a alta qualidade e proteger o interesse público. Esta preocupação é materializada por seu Conselho ao publicar instruções normativas sobre o tema, nomeadas “Recomendações do Conselho da OECD”, envolvendo diferentes temas atualmente em voga na Administração Pública, como eficiência, transparência, integridade, oportunidade, informatização e gestão participativa. Abaixo elencamos os instrumentos publicados pela OECD desde sua fundação até a presente data que possuem recomendações que versam sobre o tema compras governamentais (*public procurement*, em inglês), disponíveis em <http://www.OECD.org/>:

- i. OECD/LEGAL/0411 de 18/02/2015- Recommendation of the Council on Public Procurement

- ii. OECD/LEGAL/0396 de 17/07/2012 - Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement
- iii. OECD/LEGAL/0369 de 16/10/2008 - Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement
- iv. OECD/LEGAL/0311 de 23/01/2002 - Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement.

2.2 REFORMAS E “MODERNIZAÇÃO” DA GESTÃO PÚBLICA.

O objetivo deste capítulo é prover uma compreensão holística dos diversos momentos que configuram uma evolução na gestão pública a partir da Grande Depressão ocorrida em 1929. Primeiramente, faz-se necessário esclarecer que as transformações econômicas, sociais e políticas vivenciadas neste período resultaram em configurações heterogêneas nos processos de reorganização do Estado, abrangendo países desenvolvidos e em desenvolvimento. Compreender tais dinâmicas não é uma tarefa simples. Fatores culturais, políticos, econômicos dentre outros, influenciam na forma. Entretanto, a partir de uma análise internacional da literatura, dos debates e dos eventos da última geração pode-se extrair algumas conclusões cautelosas sobre o que foi e o que não foi alcançado em circunstâncias muito variadas, proporcionando *insights* para a definição de determinadas características comuns em conteúdo.

Após a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, ganharam espaço no debate econômico as propostas keynesianas. Tendo como principal alicerce o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*, em inglês), a corrente keynesiana desafiou a hegemonia liberal a partir das décadas de 1930 e 1940, apregoando uma maior intervenção estatal nos assuntos econômicos e defendendo que a crise de 1929 foi causada exatamente pelo excesso de liberdade aos mercados. No âmbito da gestão pública, no contexto de Estado como principal indutor da economia, prevaleciam as premissas da Administração Pública tradicional, com forte influência do modelo weberiano de burocracia. Esse paradigma clássico de burocracia estatal caracterizava-se pela quase exclusividade na prestação dos serviços públicos, valorização da racionalidade, impessoalidade e padronização na condução da coisa pública e, sobretudo, pelo forte apego aos controles procedimentais. (POLLITT e BOUCKAERT, 2017;).

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, a crise do petróleo de 1973-74, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão,

combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou o contexto. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar relevância. Utilizando-se de ferramentas neoclássicas de análise da economia, os defensores do neoliberalismo adotaram uma agenda pautada no livre mercado e na diminuição do Estado. No âmbito da gestão pública e sob forte influência das inovações da administração privada, despontaram movimentos de caráter reformista, que neste trabalho foram organizados em três ondas, conforme adotado por (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

2.2.1 ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, KEYNESIANISMO E BUROCRACIA.

Despontada após a queda da bolsa de Nova Iorque em 1929 e reforçada pelos efeitos econômico-sociais da Revolução Industrial (1760-1860) e da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a corrente de pensamento denominada “Estado de Bem-Estar Social” nasceu com base na concepção de que existem direitos sociais indissociáveis à existência de qualquer cidadão. Segundo esta concepção, todo o indivíduo tem direito, desde seu nascimento, a um conjunto de bens e serviços que devem ser fornecidos diretamente através do Estado, ou indiretamente, mediante seu poder de regulamentação sobre a sociedade civil (SECCHI, 2009; DASSO JUNIOR, 2014). Trata-se de um movimento no qual a distribuição de renda para a população e a prestação de serviços públicos básicos passaram a ser vistos como uma forma de combate às desigualdades sociais e de promoção do desenvolvimento econômico. O Estado passou à agente fundamental na promoção e organização da vida social e econômica, proporcionando aos cidadãos bens e serviços essenciais (TRIGUEIROS, 2015).

Alinhado ao Estado de Bem-Estar Social, o modelo econômico publicado por John Maynard Keynes no livro *General theory of employment, interest and Money* (1936), denominado teoria keynesiana, consistiu numa proposta de reorganização econômica do Estado e desafiou a hegemonia clássica da época, marcada pela presença de um mercado livre e auto-regulável. Diante da falta de uma explicação econômica para a crise que os países industrializados vivenciaram durante a grande depressão entre 1929 e 1933, onde nações como os EUA e Reino Unido enfrentaram quedas reais de produto em torno de 23% e 33%, respectivamente, com taxas de desemprego superiores a 20%, Keynes defendeu uma maior intervenção estatal em assuntos econômicos com objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego e fomentar a produção. Inclusive, segundo Keynes, o excesso de liberdade do mercado atrelado a ingerência econômica do Estado foram os principais fatores para crise de 1929. Tal modelo tornou-se hegemônico naquela época (POLLITT e BOUCKAERT, 2017)

No âmbito da gestão pública, o período pós-crise de 1929 até a segunda metade da década de 1970 teve forte influência do modelo burocrático atribuído ao sociólogo Max Weber (1864-1920). Foi apenas após a morte de Weber que as bases teóricas da burocracia foram definidas com a publicação em 1922 do livro *Wirtschaft und Gesellschaft* (Economia e sociedade), de sua autoria. A Administração Pública burocrática clássica foi abrangente e representou um novo paradigma face à administração patrimonialista então vigente. Nas palavras de Bresser-Pereira (1996, p. 4):

A Administração Pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

Evans (2009) argumenta que o paradigma clássico de burocracia estatal se caracterizava pelo forte apego aos controles procedimentais, onde a eficiência administrativa conduz a obediência às prescrições formais das tarefas, em outras palavras, preocupações do “como as coisas são feitas”, existindo também uma grande preocupação com a alocação racional das pessoas dentro da estrutura organizacional. Ainda segundo o autor, os serviços públicos eram prestados de acordo com as regras escritas e mínimo espaço para discricionariedade, ênfase no tratamento equânime e uniforme aos cidadãos, como também predominavam no setor público os valores de respeito à hierarquia e autoridade. Desta percepção unânime sobre o modelo, derivam-se suas três características principais: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo.

Secchi (2009) esclarece que a formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. As tarefas dos empregados são formalmente estabelecidas de maneira a garantir a continuidade do trabalho e a padronização dos serviços prestados, para evitar ao máximo a discricionariedade individual na execução das rotinas. A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O chefe ou diretor de um setor ou departamento tem a autoridade e responsabilidade para decidir

e comunicar sua decisão. O chefe ou diretor é a pessoa que formalmente representa a organização. Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. Isso ajuda a evitar a apropriação individual do poder, prestígio, e outros tipos de benefícios, a partir do momento que o indivíduo deixa sua função ou a organização. O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento. O profissionalismo é um princípio que ataca os efeitos negativos do nepotismo que dominava o modelo patrimonialista. A promoção do empregado para postos mais altos na hierarquia depende da experiência na função (senioridade) e desempenho (performance). Outras características do modelo que derivam do profissionalismo são a separação entre propriedade pública e privada, trabalho remunerado, divisão racional das tarefas e separação dos ambientes de vida e trabalho (SECCHI, 2009).

Após a II Guerra Mundial houve uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração privada começou a se fazer sentir na Administração Pública. As ideias de modernização da máquina pública ganharam força nos meados dos anos 1970 com a crise fiscal vivenciada por diversas economias decorrente do aumento do preço do petróleo em mais de 400% pelos países árabes organizados na OPEP, onerando significativamente todos os preços da cadeia produtiva de bens e serviços. O discurso nos países desenvolvidos era que com a crise o Estado tinha se tornado sobrecarregado e insustentável do ponto de vista financeiro. Segundo Schiavo-Campo e McFerson (2014) “... o elevado nível da despesa pública gerou grandes *déficits* orçamentários, impactando nos níveis de investimento privado e prejudicando o crescimento econômico sem melhorias na prestação dos serviços públicos como contrapartida”. Secchi (2009) ao realizar uma análise ambiental constatou como fatores ativadores da crise: i) a crescente competição territorial pelos investimentos privados e pela mão de obra qualificada; ii) a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; iii) a ascensão de valores pluralistas, como também a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Este Quadro exigia do Estado a adoção de medidas para reduzir e controlar as despesas públicas, bem como dispor de mecanismos de gestão ágeis e flexíveis. Neste momento, a burocracia tornou-se um verdadeiro entrave administrativo. Segundo Merton (1971), o fator humano foi

excluído da burocracia, descrita como um sistema social desumano e mecanicista. Entretanto, o fator humano faz com que toda a previsibilidade no comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Verifica-se, então, o que o autor chamou de “disfunções da burocracia”, ou seja, consequências não previstas pelo modelo, um desvio ou exagero. Tomando por base os trabalhos de Merton (1971), Vasconcelos (2004) e Secchi (2009), podemos citar as seguintes disfunções da burocracia:

- i. Internalização das regras e apego aos regulamentos: as diretrizes da burocracia, emanadas por meio das normas e regulamentos para atingir os objetivos da organização, tendem a adquirir um valor positivo, próprio e importante, independente daqueles objetivos, passando a substituí-los gradativamente. Com isso, o funcionário burocrata torna-se um especialista, não por possuir conhecimento de suas tarefas, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito ao seu cargo ou função. Os regulamentos, de meios, passam a serem os principais objetivos do burocrata.
- ii. Excesso de formalismo e de papelório: a necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia a fim de que tudo possa ser devidamente testemunhado por escrito pode conduzir a tendência ao excesso de formalismo, de documentação, e, conseqüentemente, de papelório.
- iii. Resistência às mudanças: como tudo dentro da burocracia é rotinizado, padronizado, previsto com antecipação, o funcionário geralmente se acostuma a uma completa estabilidade e repetição daquilo que faz, o que passa a lhe proporcionar uma completa segurança a respeito de seu futuro na burocracia. Atendendo as normas e regulamentos impostos pela burocracia, o funcionário torna-se simplesmente um executor de rotinas e procedimentos, os quais passam a dominar com plena segurança e tranquilidade com o passar do tempo. Quando surge alguma possibilidade de mudança dentro da organização, essa mudança tende a ser interpretada pelo funcionário como algo que ele desconhece, e, portanto, algo que pode trazer perigo à sua segurança e tranquilidade. Com isso, a mudança passa a ser indesejável para o funcionário.
- iv. Despersonalização do relacionamento: a burocracia tem como uma de suas características a impessoalidade no relacionamento entre os funcionários. Daí o seu caráter impessoal, pois ela enfatiza os cargos e não as pessoas que o ocupam. Isso leva a uma diminuição das relações personalizadas entre os membros da organização. Os funcionários passam a conhecer os colegas não por seus nomes pessoais, mas pelos títulos dos cargos que ocupam.

- v. Categorização como base do processo decisório: a burocracia se assenta em uma rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação será aquele que possui a mais elevada categoria hierárquica, independentemente do seu conhecimento sobre o assunto. Quem decide é sempre aquele que ocupa o posto hierárquico mais alto, mesmo que nada saiba a respeito do problema a ser resolvido.
- vi. Superconformidade às rotinas e aos procedimentos: a burocracia baseia-se em rotinas e procedimentos, como meio de garantir que as pessoas façam exatamente aquilo que delas se espera. Como uma burocracia eficaz exige devoção estrita às normas e regulamentos, essa devoção às regras e regulamentos conduz a sua transformação em coisas absolutas: as regras e rotinas não mais são consideradas relativas a um conjunto de objetivos, mas passam a ser absolutas. Com o tempo, as regras e as rotinas tornam-se sagradas para o funcionário. O impacto dessas exigências burocráticas sobre a pessoa provoca profunda limitação em sua liberdade e espontaneidade pessoal, além da crescente incapacidade de compreender o significado de suas próprias tarefas e atividades dentro da organização como um todo.
- vii. Exibição de sinais de autoridade: como a burocracia enfatiza a hierarquia de autoridade, torna-se necessário um sistema capaz de indicar, aos olhos de todos, aqueles que detêm o poder. Daí surge a tendência à utilização intensiva de símbolos ou de sinais de status para demonstrar a posição hierárquica dos funcionários, como o uniforme, a localização da sala, do banheiro, do estacionamento, do refeitório, o tipo de mesa etc., como meios de identificar quais são os principais chefes da organização.
- viii. Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público: o funcionário está voltado para dentro da organização, para suas normas e regulamentos internos, para suas rotinas e procedimentos, para seu superior hierárquico que avalia o seu desempenho. Essa atuação interiorizada para a organização o leva a criar conflitos com os clientes da organização. Todos os clientes são atendidos de forma padronizada, de acordo com regulamentos e rotinas internos, fazendo com que o público se irrite com a pouca atenção e descaso para com os seus problemas particulares e pessoais.

Diante deste panorama, os países da OECD passaram a questionar a capacidade de resposta dos funcionários eleitos e da burocracia, bem como as prioridades governamentais passam a ser alvo de debates. As atenções passaram a se transferir para o argumento de necessidade de redução do grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, bem como combater a considerada ineficácia e ineficiência da Administração Pública. Um amplo movimento

reformista da Administração Pública era, assim, tido como uma condição necessária para a retomada do desenvolvimento econômico dos países, aliado a reformas no mercado, de desregulamentação, e nas formas de atuação estatal (MANNING et al., 2009; PAWSON e JACOBS, 2010).

Com forte componente político, ideológico e econômico se inicia nos anos 1970, sob patrocínio de organismos multilaterais, tais como OECD, FMI e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) um movimento em prol do aumento da eficiência, efetividade e competitividade na esfera pública, denominado NPM, sob influência da ideologia neoliberal e de um conjunto de teorias econômicas e valores normativos. Os governos de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, foram os precursores e objetivaram a transição de um Estado intervencionista e dirigista para um promotor da regulação (CHRISTENSEN e LÆGREID, 2007).

2.2.2 ESTADO NEOLIBERAL

Chang (2003) coloca que o neoliberalismo surgiu como possível saída para a crise do capitalismo dos anos de 1970 e tornou-se a corrente do pensamento econômico dominante, tendo como importantes disseminadores organismos multilaterais, dentre os quais destacam-se o BIRD e o FMI, criados em Bretton Woods' no ano de 1944. As teses neoliberais retomam as teses clássicas do liberalismo dominantes entre o final do século XIX e o começo do século XX e defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. O movimento se caracterizou como um programa de reformas na economia, dentre as quais destacam-se: privatização extensiva, desregulação radical, abertura total dos mercados aos bens e capitais estrangeiros e política macroeconômica restritiva. (EINCHENGREEN, 2000).

Ressaltando os fundamentos do individualismo, o neoliberalismo defende a iniciativa individual como base da atividade econômica, justificando o mercado como regulador da riqueza e da renda. Friedman (1977) definiu o capitalismo competitivo – organizado através de empresas privadas, em regime de livre mercado – como um sistema que exercita a liberdade econômica e atribuiu ao Estado o papel de promotor de condições positivas à competitividade individual e aos contratos privados, chamando atenção para os riscos decorrentes da intervenção estatal nas esferas da vida em sociedade. Nesta ótica, o autor esclarece que as políticas sociais são consideradas um dos maiores entraves ao desenvolvimento e foram em grande medida as

responsáveis pela crise da década de 1970. A intervenção do Estado constituiria uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibindo a livre iniciativa, a concorrência privada, e podendo bloquear os mecanismos que o próprio mercado é capaz de gerar com vistas a restabelecer o seu equilíbrio. O livre mercado é apontado como o equalizador das relações entre os indivíduos e das oportunidades na estrutura ocupacional da sociedade.

Pollitt e Bouckaert (2017) esclarecem que o debate sobre o neoliberalismo ganhou força com a crise do petróleo em 1973, quando a maioria dos governos membros da OECD tratava de aplicar remédios *keynesianos* que não surtiam efeitos. Em 1979, o Reino Unido por meio do governo de Margaret Thatcher se tornou o primeiro regime publicamente empenhado em colocar em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Ronald Reagan foi eleito presidente dos Estados Unidos com os mesmos ideais. Ambos, Thatcher e Reagan, implementaram uma política de recuperação econômica através do estímulo a oferta que incluiu medidas de desregulamentação, redução dos gastos governamentais e cortes de impostos. Defenderam a ideia de que a diminuição do Estado permitiria uma maior eficiência econômica, através da atuação da "mão invisível" do mercado, retomando o *laissez-faire* e o *laissez-passer* do século XIX em novo contexto econômico marcado por oligopolização dos mercados, globalização da economia, revolução tecnológica pautada nas tecnologias de informação, dentre outras características (CHANG, 2003; POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

Ocorrido em 1989, o Consenso de Washington representou a ratificação da agenda neoliberal, sobretudo aos Estados em desenvolvimento. Segundo Williamson (1990), a avaliação objeto do Consenso de Washington abarcou 10 áreas, a saber: 1) Disciplina Fiscal; 2) Priorização dos Gastos Públicos; 3) Reforma Tributária; 4) Liberalização Financeira; 5) Regime Cambial Estável; 6) Liberalização Comercial; 7) Abertura ao Investimento Direto Estrangeiro; 8) Privatização; 9) Desregulação e Re-regulamentação 10) Propriedade Intelectual ao invés de priorizar a adoção de políticas de fomento à atividade produtiva.

No âmbito da Administração Pública, verificou-se na década de 1950 uma incitação embrionária de questionamentos reformistas. Nesta época, tratava-se essencialmente de uma questão nacional e interna (ou mesmo setorial) de cunho técnico ou jurídico, e não político ou econômico, havendo pouco debate ou pesquisa internacionais. Fóruns como a OECD ou a UNPAN, que posteriormente se tornaram influentes para a reforma da gestão pública, não existiam.

Após a crise de 1973 o pensamento reformista ganhou força e modelos conceituais. Nos anos subsequentes diversas publicações procuraram estabelecer marcos temporais e configurações para racionalizar sua evolução. Para fins deste trabalho, consideraremos as três ondas reformistas propostas por Pollitt e Bouckaert (2017). Segundo os autores, o pensamento reformista da gestão pública é dividido em três ondas sintetizadas no Quadro 4, e tais ondas estão relacionadas a correntes mais profundas, como mudanças macroeconômicas, desenvolvimentos tecnológicos, mudanças ideológicas, dentre outros.

Quadro 4. Três ondas do pensamento reformista.

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS DOMINANTES
Meados da década de 1960s até final da década de 1970s	Racional, planejamento hierárquico e análise custo-benefício. Ciência e especialização produzirão progresso.
Final da década de 1970 até final da década de 1990	<i>New Public Management</i> . Técnicas de negócios para melhorar a eficiência. Aumento da "melhor gestão" como a solução para uma ampla gama de problemas.
Final da década de 1990 até os dias atuais	Nenhum modelo dominante. Vários conceitos-chave, incluindo governança, redes, parcerias, "joining up", transparência e confiança.

Fonte: Pollitt e Bouckaert (2017) – Traduzido pelo autor.

Para Pollitt e Bouckaert (2017), o termo “ondas” não é mais do que uma heurística geral, pois o detalhe das reformas do setor público geralmente se assemelha mais à sedimentação geológica, em que novas camadas se sobrepõem, mas não substituem ou eliminam completamente a camada anterior, e camadas mais antigas frequentemente penetram a superfície. Organizações antigas podem manter seus nomes, mas mudam um pouco seus propósitos, enquanto em outros casos, novas organizações são criadas para trabalhar junto com as antigas

2.2.3 AS TRÊS ONDAS REFORMISTAS

A primeira onda teve início nos meados da década de 1960 principalmente nos EUA, no Reino Unido e na França. Nesse momento despontou um debate preocupado com a formulação e avaliação de políticas públicas estratégicas mais racionais que coincidiu e foi parte de um período de "alto modernismo" caracterizado por avanços rápidos em ciência e tecnologia, combinados com um enorme crescimento no estudo universitário das ciências sociais (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

A segunda onda surgiu face aos distúrbios econômicos globais dos anos 1970 e o desejo de tornar o governo mais empresarial - para economizar dinheiro, aumentar a eficiência e,

simultaneamente, obrigar as burocracias públicas a agir de forma mais responsiva com seus cidadãos-usuários. Países como Austrália, Canadá, Holanda, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e EUA lançaram grandes programas de reforma durante os anos da década de 1980 (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

No início dos anos da década de 1990, convencido de que as mudanças até então ocorridas eram parte de uma tendência global, Hood (1991) publicou o artigo *Reinventing Government*, onde afirmou que o "governo empreendedor" era uma tendência mundial e "inevitável", formulando assim a base conceitual do NPM. Segundo Barzelay (2001), o NPM representou um novo paradigma e conseguiu atingir o status de um corpo doutrinário que goza de uma ampla aceitação, transformando-se em “uma corrente de pensamento dominante”. Para Ongaro (2009), o movimento se notabilizou como um modelo prescritivo pós-burocrático para a estruturação e o gerenciamento da máquina pública baseado nos princípios e nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade, utilizando-se para tal instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas.

Paula (2005) ressaltou o importante papel desempenhado pelos *think tanks* na formação das bases ideológicas ultraliberais e nos processos de implantação do NPM, como o *Institute of Economics Affairs*, o *Centre for Policy Studies* e o *Adam Smith Institute* no Reino Unido; o *Hoover Institution*, o *American Enterprise Institute for Public Policy Research* e a *Heritage Foundation* nos EUA; o *Centre Independent Studies*, o *Australian Institute of Public Policy* e o *Centre of Policy Studies* na Austrália. Na mesma linha, o cada vez mais influente Comitê de Gestão Pública da OECD publicou uma série de periódicos que pareciam sugerir que a maior parte do mundo desenvolvido, pelo menos, percorria a mesma estrada. Essa direção envolveu o desenvolvimento da gestão de desempenho, introduzindo mais concorrência no setor público, oferecendo qualidade e escolha aos cidadãos e fortalecendo o papel estratégico, em oposição ao operacional do centro (por exemplo, OECD, 1995).

Diante das muitas disputas e ambiguidades na literatura para a definição dos elementos-chave do movimento, Pollitt e Bouckaert (2017) optaram por classificá-lo em duas vertentes, quais sejam: “*higher level*” e “*mundane level*”. A vertente do *higher level* adotou o entendimento de que o setor público poderia ser melhorado pela importação de conceitos, técnicas e valores do mundo dos negócios. Com uma clara proposta de contraposição ao modelo burocrático e foco no desempenho operacional, dedicava especial atenção à provisão de serviços públicos com custos mais eficientes, inclusive flexibilizando regras e procedimentos e adotando critérios mais

objetivos, complementados por medidas de recompensas e punições. Para Carter et al. (2013), o foco no desempenho levaria os governos a aumentar a produtividade, como também otimizar o custo-efetividade na prestação dos serviços. Na mesma linha, Cavalcante (2017) expôs a necessidade das organizações do setor público se adaptarem e funcionarem aos moldes da iniciativa privada, onde a lógica privatista (privatização de empresas e organizações, terceirização de empregados e serviços, dentro de uma doutrina de redução do tamanho e do papel do Estado na economia) e a redução da regulação deveriam ser as diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação dos serviços e na geração de melhores resultados em termos de políticas públicas. Já a vertente do *mundane level* tratou o movimento como um conjunto de conceitos e práticas específicas, incluindo: maior ênfase na entrega de valor à sociedade, especialmente através da medição de resultados; uma preferência por formas organizacionais enxutas, planas, pequenas, especializadas (desagregadas) sobre formas grandes e multifuncionais; uma substituição generalizada de contratos por relações hierárquicas como o principal dispositivo de coordenação; uma injeção generalizada de mecanismos de tipo de mercado (MTMs), incluindo licitação competitiva, tabelas de classificação do setor público e remuneração relacionada ao desempenho; ênfase no tratamento de usuários de serviços como "clientes" e na aplicação de técnicas genéricas de melhoria de qualidade, como o Gerenciamento de Qualidade Total (TQM) (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

A OECD reconheceu em 2010 a prevalência de variações das ideias e propostas do NPM, mas defendeu que alguns eixos centrais unificam o modelo/paradigma, são eles: separação entre a execução (agências financiados com base no modelo de compradores e provedores) e desenvolvimento das políticas públicas (ministérios); mais autonomia aos gerentes operacionais na gestão orçamentária, de pessoal, compras, tecnologia da informação etc. (*let managers manage*); direção e controle das agências executivas com base em desempenhos mensuráveis (gestão por resultados); orçamento por desempenho (*performance budgeting* e sistema de *accountability*); e terceirização de produção intermediária pelo mercado.

Os elementos do NPM foram amplamente divulgados e difundidos, mas eles funcionaram? Pollitt e Bouckaert (2017) salientam que não existe uma resposta simples para a questão pois muitos formuladores de políticas e alguns acadêmicos partem de um forte compromisso normativo e é improvável que concordem um com o outro. Além disso, é muito difícil avaliar sistematicamente as reformas de gestão pública em larga escala pois em alguns casos os governos envolvidos não têm sido tão interessados em avaliação científica. Segundo os autores,

as múltiplas dificuldades para avaliar os efeitos das reformas da gestão pública não parecem ter impedido tanto os praticantes quanto os acadêmicos de tentar chegar a índices de sucesso. Pelo contrário, o período desde o final da década de 1990 testemunhou uma verdadeira explosão de indicadores internacionais comparativos de "boa governança", "qualidade burocrática", "transparência", "governo eletrônico" e outros aspectos da modernização. Isso começou a atrair uma boa dose de atenção acadêmica. Por exemplo, em 2008, o *International Public Management Journal* publicou uma edição especial sobre "classificação de serviços públicos". No decorrer do tempo observamos que essas tabelas de classificação internacional em alguns casos se tornaram bastante influentes. Os governos ficavam constrangidos quando deparados com uma má avaliação e isso era o estopim para a implementação de programas destinados a aumentar suas pontuações.

Apesar das dificuldades, Pollitt e Bouckaert (2017) constataram que tem havido um número de estudos razoavelmente rigorosos que identificaram mudanças atribuíveis em produtos e resultados, sendo que a maioria deles se referia a reformas específicas em vez de programas amplos de reforma e alguns identificaram melhorias claras. Por exemplo, os autores citam os estudos de compras governamentais federais (KELMAN, 2005) ou gestão de recursos humanos (THOMPSON e RAINEY, 2003) nos EUA, programas educacionais britânicos para pré-escolares de localidades socialmente desfavorecidas (BBK Ness Site, 2009). Depois, há alguns estudos que tentaram obter uma visão mais ampla, como a série de estudos de Boyne e seus parceiros em Cardiff. Em um deles, chegou-se à conclusão de que as reformas da NPM dos anos 80 e 90 na educação, saúde e habitação no Reino Unido tinham (a) aumentado a eficiência, (b) melhorado a capacidade de resposta aos usuários dos serviços, mas (c) reduzido patrimônio (BOYNE et al., 2003). Outra tentativa de uma ampla avaliação constatou que, entre 519 estudos de reformas do tipo NPM em toda a Europa, menos de um em cada dez incluiu qualquer informação sobre os resultados, e muitos também não tiveram nenhuma análise direta dos resultados. Dos poucos estudos que analisaram os resultados, apenas 44% encontraram melhorias, enquanto 53% encontraram melhorias nos resultados (POLLITT e DAN, 2013).

Pollitt e Bouckaert (2017) colocam que a terceira onda reformista surge como consequência do progresso dos anos 1990. Por se tratar de um processo complexo, avançou mais em alguns países do que em outros, como ocorrido nas ondas de reforma anteriores. A eficiência e a qualidade permaneceram como preocupações correntes e passaram a conviver com questões recentes, com especial atenção à globalização, rede e transparência. Muitos especialistas

acreditavam que as reformas da década de 1980 e início da década de 1990 haviam fragmentado as organizações do setor público, produzindo menos formas amplas e multifuncionais e mais organizações com uma ou poucas finalidades. Além disso, essas organizações foram muitas vezes posicionadas "à distância" do governo central, em parte para dar aos gerentes maior autonomia na gestão. Entretanto, à medida que mais organizações surgiam, os governos centrais começaram a perceber que havia um sério problema de coordenação, diante das dificuldades em fazer com todas cooperassem com o mesmo objetivo geral.

Outro problema percebido foi a questão da responsabilidade política, pois medidas impopulares das organizações tinham as culpas recaídas sobre o governo central (CAVALCANTE, 2017). Por essas razões, algumas ideias centrais do NPM, como a descentralização, passaram a ser debatidas pelo meio acadêmico e naturalmente surgiram outras propostas alternativas de atuação estatal, como o NPG, o DEG e o NWS (POLLITT e BOUCKAERT, 2017). Diante da complexidade para se expor as ideias centrais destes modelos, dedicaremos o capítulo seguinte a analisá-los de forma mais aprofundada. A seguir, teceremos algumas considerações sobre os fenômenos da globalização, redes e transparência.

Barzelay (2001) esclarece que o fenômeno da globalização geralmente tem sua definição voltada à competição, sobrevivência empresarial e os novos parâmetros de atuação governamental para atrair investimentos e fomentar a economia interna. Segundo o autor esta faceta econômica é relevante e imprescindível de atenção do Estado, que já dispõe de diversos mecanismos e ferramentas organizacionais para pautar sua atuação. Acreditamos que existe um consenso literário sobre essa questão, consenso este que já é de conhecimento empresarial, estatal e societal. No entanto, procuramos dedicar atenção nessa breve exposição a uma outra faceta do fenômeno, qual seja o impacto cultural que o mesmo exerce sobre as diferentes nações.

Friedman (2009) procurou descrever a amplitude do que chamou "achatamento do mundo", onde o fenômeno da globalização é interpretado como apenas espalhar capitalismo selvagem, marcas globais, fast-food e valores de consumo, varrendo comunidades, indústrias e culturas locais preservadas, confortáveis e prósperas. Segundo o autor, não há dúvida de que as forças da globalização fazem algumas dessas coisas ou todas elas em muitos lugares e em muitos dias, entretanto o fenômeno não é simplesmente espalhar capitalismo ou mercados ou aumentar o comércio, pois não é um fenômeno exclusivamente econômico. É um fenômeno muito mais amplo, mais profundo e mais complexo, envolvendo novas formas de comunicação e inovação.

Cavalcante (2017) coloca que em termos culturais, é importante para os governos ter a consciência de que a globalização está levando a diversidade a diferentes partes do mundo. Dessa forma, questões locais são impactadas e analisadas sobre um prisma mundial, onde cria-se o conceito do certo ou errado, do desenvolvido ou em desenvolvimento. Como exemplo, o autor cita que o fenômeno está permitindo que defensores de direitos humanos de um grupo local se tornem parte de uma comunidade internacional e percebam nessa solidariedade uma base estrutural para lutarem pelos seus ideais. Entende-se que a globalização influencia de alguma forma a cultura local e os governos devem estar atentos às questões que são debatidas em fóruns internacionais e, caso necessário, promova ajustes na legislação interna e/ou ações públicas (TRIGUEIROS, 2015)

Desde o início dos anos 1990, surgiu uma enorme literatura sobre "redes". O conceito se estende muito além do campo da gestão pública, mas dentro desse campo geraram muitas novas publicações e debates, como o reconhecido livro "A sociedade em rede" (*The rise of the network society*, em inglês) publicado pelo teórico social Manuel Castells em 1996. Atualmente, o debate acadêmico sobre Redes está crescendo, por ser entendida como flexível e que se encaixa bem com a complexidade do mundo moderno. Dizem que as redes têm propriedades que as tornam superiores às hierarquias e mercados. Portanto, redes é uma mistura de hierarquias (os líderes políticos e gerenciais declaram estratégias e estabelecem metas) e mercados (as unidades que executam tarefas do setor público devem competir entre si e as equipes individuais competem por elas e por bônus de desempenho) (TRIGUEIROS, 2015).

No entanto, o conceito de "rede" não é algo novo e bem definido. Segundo Pollitt e Bouckaert (2017), há uma série de definições na literatura e algumas delas conflitantes. Há definições que afirmam que as redes precisam ser auto organizadas, enquanto outras apontam que, na realidade, muitas redes são organizadas por um ou dois membros dominantes. Há definições que dizem que as redes são essencialmente voluntárias, enquanto que outras ainda argumentam que a participação em certas redes pode ser uma necessidade prática, se a organização quiser sobreviver. Há definições que sugerem que as redes são "horizontais" e podem, portanto, ser contrastadas com hierarquias burocráticas, enquanto que outras apontam uma forte "hierarquia" em algumas redes. Segundo os autores, os governos contemporâneos muitas vezes operam através de redes, utilizando desta para atender aos quesitos de transparência hoje exigidos pela sociedade e pelo mercado.

Pollitt e Bouckaert (2017) relataram que em 1980 apenas alguns estados tinham a legislação de liberdade de informação (FoI), principalmente a Suécia (desde o século XVIII) e os EUA (desde 1966). Mas em 2005, países como a Austrália (1982), Canadá (1982), Alemanha (2005), Nova Zelândia (1982) e Reino Unido (2002) já haviam adotado leis desse tipo. A ideia subjacente era de que os cidadãos e a sociedade tinham o direito de ver o que seus governos haviam decidido e como estavam decidindo. Nesse sentido, a transparência passou a ser uma característica fundamental de uma democracia. Segundo os autores, embora a retórica em torno da transparência e da abertura de informações possa parecer estar principalmente preocupada em tornar os políticos mais visíveis e responsáveis, também teve implicações consideráveis para os gestores públicos. As burocracias tradicionais têm sido associadas há muito tempo ao sigilo e à ideia de que a posse de informações é uma forma de poder. Portanto, é imaginável esperar algum tipo de resistência para que governos se tornem "transparentes" e "abertos". Observa-se que o desenvolvimento de TI influencia fortemente esta demanda e significou que o acesso público aos documentos assumiu uma forma tempestiva e abrangente.

Na prática, Roberts (2003) verificou que os governos atraíram novas linhas defensivas para proteger suas formas mais sensíveis de tomada de decisão. Certas categorias foram excluídas da maioria das disposições relativas à liberdade de informação (por exemplo, defesa e segurança). Considerações de privacidade também apontaram para a necessidade de algumas restrições (seria errado, por exemplo, para a abertura de registros públicos levar a detalhes pessoais da saúde dos cidadãos ou circunstâncias financeiras tornando-se publicamente disponíveis). De fato, o movimento de transparência fez uma mudança real na vida cotidiana da Administração Pública (ROBERTS, 2003).

Pollitt e Bouckaert (2017) expuseram que a transparência não é algo que se encaixa perfeitamente nos governos, pois há uma grande variação tanto nos regulamentos formais de transparência quanto, de maneira crucial, na forma como eles são rigorosamente implementados. Assim, não se pode dizer, por exemplo, que os principais governos aderentes ao NPM estavam muito à frente (ou atrás) das demandas de transparência. Por exemplo, a legislação do Reino Unido estava bastante atrasada e acabou por ser bastante restrita na prática.

Os autores argumentam que a transparência deve ser algo especialmente associado à governança com enfoque na perspectiva de uma rede horizontal de atores mutuamente interdependentes, trocando livremente informações, abertos a novos membros e informando e consultando uns aos outros sobre todos os movimentos importantes. No entanto, é evidente que

muitas vezes existem dificuldades práticas consideráveis no caminho de tal visão ser realizada. Wilks (2014) coloca que as parcerias com empresas do setor privado muitas vezes significam que diferentes atores em redes operam com diferentes padrões de transparência e mesmo as organizações sem fins lucrativos do setor da sociedade civil podem não gostar de ser convidadas a cumprir os mesmos padrões de divulgação que um ministério ou agência pública do governo.

2.3 MODELOS EMERGENTES: TENDÊNCIA AO COMUNITARISMO

A partir de meados da década de 1990 a temática da qualidade surgiu intimamente relacionada com a Sociedade da Informação, onde não só a prestação de serviço eficaz, como também célere, passou a ser o cerne para a avaliação do desempenho governamental. A meta que se pretendia atingir consistia em estabelecer uma relação mais próxima, mais eficaz e eficiente com o cidadão, que começou a ser encarado como um cliente de acordo com uma filosofia de gestão para facilitar a desburocratização e simplificação de procedimentos (DUNLEAVY et al., 2006).

No mesmo período, a sociedade vivenciou um grande desenvolvimento tecnológico. Temas como governança, transparência e *e-government* tornaram-se essenciais, revolucionando e impactando todas as esferas da vida dos cidadãos. O advento da rede, que tem o seu paradigma na Internet, tornou-se aplicável a todos os domínios de atividade, em vários os contextos e em todos os locais. Observou-se uma verdadeira transformação centrada nas TIC tanto pela disseminação da informação como, principalmente, no processamento e acessibilidade delas. Na Sociedade da Informação em que atualmente vivemos, a circulação da informação assume uma função de extrema importância para a competitividade das organizações e para reconfiguração das interações sociais, políticas e econômicas (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; OSBORNE, 2009).

Osborne e Gaebler (1992) implementaram a base teórica do que chamaram Governo Empreendedor (GE), inspirado no contexto acima exposto. A abordagem trouxe à Administração Pública a linguagem e ferramentas da administração privada, exaltando valores ligados ao comunitarismo ao evocar a importância do envolvimento cívico no processo de mudança, comunicação e parceria entre esferas públicas e privadas. Fazendo uso de uma linguagem prescritiva, os autores definiram uma lista de dez mandamentos como a receita para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz, reproduzidos no Quadro 5.

Quadro 5. Lista de mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional

TIPO DE GOVERNO	FORMA DE ATUAÇÃO
Governo catalisador	os governos não devem assumir o papel de implementador de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
Governo que pertence à comunidade	Os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
Governo competitivo	Os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
Governo orientado por missões	Os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
Governo de resultados	Os governos devem substituir o foco no controle de inputs para o controle de outputs e impactos de suas ações, e para isso adotar a administração por objetivos;
Governo orientado ao cliente	Os governos devem substituir a autorreferencialidade pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
Governo empreendedor	Os governos devem esforçar-se a aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços; t governo preventivo — os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;
Governo descentralizado	Os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
Governo orientado para o mercado	Os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

Fonte: Adaptado pelo autor de Osborne e Gaebler (1992)

O advento da crise econômica global de 2008, também conhecida como "crise dos *subprimes*", mergulhou os governos em um novo contexto marcado pela necessidade de austeridade financeira, que, desde então, passou a ser um item inquestionável da pressão por uma reforma gerencial. Pollitt e Bouckaert (2017) observam que historicamente os casos em que existe uma conexão entre reformas da gestão pública e episódios de austeridade financeira, como exemplo na onda de reformas do NPM que começou a afetar muitos países durante a década de 1980, é frequentemente atribuída à crise econômica global dos anos 1970. Os autores colocam que pode-se encontrar vários episódios de austeridade financeira nas muitas ondas de reforma da gestão pública, mas os dois não estão necessariamente ligados. Fato é que austeridade financeira para a reforma gerencial promove um choque entre considerações fiscais e políticas, pois a lógica fiscal é fazer grandes cortes, já a lógica política é que cortes em grande escala são impopulares.

Certamente, as consequências para o setor público da crise econômica de 2008 estão se desdobrando. No momento, observa-se que a austeridade fiscal se tornou, de fato, um princípio orientador para a reforma da gestão pública. As agendas de reforma tornam-se inicialmente voltadas para a poupança onde muitos gerentes concentram-se em utilizar de melhorias processuais e do aparato tecnológico disponível como diferencial no atendimento das necessidades do cliente/cidadão. Assim, novas propostas de modelos para gestão pública surgiram e encontra-se em pleno debate acadêmico. Nos capítulos a seguir, dedicaremos especial atenção para o NPG de Osborne (2009), o NWS de Pollitt e Bouckaert (2004) e o DEG de Dunleavy et al. (2006).

2.3.1 NEO-WEBERIAN STATE (NWS)

Uma boa parte da literatura associada à reforma da Administração Pública retrata um contraste entre o “novo” e o “antigo”, caracterizados como “bom” e “ruim”, respectivamente. Por essa razão existe uma tendência em atacar a burocracia e retratá-la como restritiva e onerosa, embora mudanças são frequentemente relacionadas a ajustes em procedimentos ou regulamentos, que são "burocráticos" (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

A crise financeira de 2007 incitou uma nova rodada de debates sobre a necessidade de reforma na gestão pública. Certamente, o tipo de governo que se desenvolveu durante a era industrial, com suas burocracias lentas e centralizadas, sua preocupação com regras e regulamentos e suas cadeias hierárquicas de comando, não funciona muito bem na sociedade e na economia em rápida evolução, rica em informação e intensiva em conhecimento emergida a partir dos anos 1990. Por esta razão, Pollitt e Bouckaert (2017) colocam que a burocracia tradicional é o tipo de regime que se diz ter urgente necessidade de substituição por formas de organização moderna mais flexíveis, rápidas e voltadas para o desempenho.

Ao confrontar o NPM com a Burocracia, que seria o “novo” e o “antigo”, respectivamente, Pollitt e Bouckaert (2017) expuseram algumas críticas em relação à evolução do NPM e pontos positivos da burocracia. Em primeiro lugar, os autores consideram irresponsável a ideia de reduzir o passado a apenas um tipo de regime administrativo, já que vários coexistiram, pelo menos em parte. Em segundo lugar, algumas partes de alguns setores públicos "ajustaram" a imagem da burocracia tradicional, como exemplo, no Reino Unido (como na maioria dos outros estados da Europa Ocidental) os setores mais caros e laboratoriais da Administração Pública como saúde e educação nunca foram burocracias legalistas. Pelo contrário, eram organizações

altamente profissionalizadas e não hierárquicas, fato que Clarke e Newman (1997) classificaram "*bureauprofessionalism*", para distingui-lo da burocracia tradicional. Terceiro, os relatos da burocracia tradicional dada pela "escola" do NPM tendem a ser unilaterais. Eles enfatizam os pontos negativos ("rigidez", "centralização", etc.), mas ignoram ou subestimam os aspectos positivos, como a continuidade, a honestidade e um alto compromisso com a equidade ao lidar com o cidadão.

Pollitt e Bouckaert (2017) concluem que as características negativas do "modelo tradicional de burocracia" não são fantasiosas, sem base na realidade. No entanto, os autores consideram injustificada a ideia de que os governos do mundo industrializado anteriormente operavam seus setores públicos como burocracias tradicionais ao estilo weberiano, e agora simplesmente mudaram, sem perda significativa, para um tipo novo e moderno de organização que evita todos os problemas do passado. Os setores públicos não vieram todos do mesmo lugar e nem todos estão indo na mesma direção. A modernização geralmente envolve tanto perdas quanto ganhos. Cada Estado é diferente, embora existam alguns grupos e padrões, e dentro de cada domínio público, os setores individuais têm culturas organizacionais próprias e distintas. A ideia de "burocracia" como um regime único, e agora totalmente obsoleto, é tão implausível quanto a sugestão de que agora existe uma receita global que entregará, de forma confiável, governos "reinventados".

Ainda incipiente em sua fundamentação teoria e avaliação prática, o Neo-Weberian State (NWS) foi introduzido por Pollitt e Bouckaert (2004), através da identificação de alguns fatores comuns observados nos registros da reforma da gestão pública dos principais Estados europeus em comparação com os precursores Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e os EUA. De acordo com os autores, existem amplas diferenças entre esses dois grupos no que diz respeito ao pensamento reformista. O modelo de reforma europeu que os autores classificaram como o Estado Neoweberiano. A ideia geral do NWS foi construída inicialmente como parte de uma estratégia política defensiva por regimes anteriormente corporativistas (Alemanha, França, Holanda, Suécia) para tentar proteger o "modelo social europeu" e o "espaço administrativo europeu" das depredações do neoliberalismo globalizado.

Cavalcante e Camoes (2015) relatam que o NWS não ignora componentes do NPM, como métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade. No entanto, fundamenta-se na premissa do protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas. O NWS se posiciona como o principal, mas não único, responsável pela solução de

questões políticas complexas, tais como a globalização. Segundo Cavalcante e Camões (2015, p.10):

Nessa direção, o cidadão passa a desempenhar um papel de mais destaque se comparado a visão de 'cliente', inicialmente propagada pelo NPM. O escopo se volta para a necessidade de ampliar a legitimidade do Estado, em função de um longo processo de ceticismo quanto a sua capacidade de forma a superar os déficits da democracia representativa. Assim, o incremento do controle e da *accountability* ganham força na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos que, por conseguinte, impactam no aperfeiçoamento da gestão e da oferta de serviços públicos.

Segundo Lynn (2008) fala-se do termo “neoweberiano” nas literaturas da ciência política, sociologia e Administração Pública desde pelo menos a década de 1970, sendo frequentemente usado sem uma definição específica, referindo-se apenas à análise que apresenta variantes do modelo weberiano, enfatizando o “mecanismo do governo”, as relações de poder nos sistemas administrativos ou a racionalidade instrumental. Segundo Pollitt e Bouckaert (2011), o NWS difere, pois, parte da premissa da necessidade de fortalecimento da capacidade estatal em liderar processos de desenvolvimento e, por conseguinte, reestabelecer a confiança na Administração Pública. Para tanto, as medidas inerentes ao NWS visam modernizar o aparato estatal tradicional de modo a torná-lo mais profissional, eficiente e responsivo aos cidadãos.

Sob o ponto de vista do NWS, as premissas subjacentes a um Estado positivo prestando um serviço público diferenciado e mantendo uma ordem jurídica particular sobreviveram como fundamentos mesmo sofrendo vários pacotes reformistas ao longo do tempo. Por esta ótica, interpreta-se que houve uma modernização (adição) da tradição weberiana em alguns aspectos, e não sua rejeição total (demolição). Por isso, não seria correto identificar o NWS como simplesmente "Weber mais NPM". Nota-se que a corrente neoweberiana não ignora componentes do NPM, como métodos de gestão privada e princípios de eficiência e responsividade. No entanto, fundamenta-se na premissa do protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas. Em outras palavras, o NWS se posiciona como o principal, mas não único, responsável pela solução de questões políticas complexas, tais como globalização, mudanças tecnológicas e demográficas, sustentabilidade ambiental, entre outras (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

Pollitt e Bouckaert (2017) elencaram os principais elementos do NWS, compostos por elementos weberianos tradicionais e novos (neo) elementos, reproduzidos no

Quadro 6 a seguir.

Quadro 6. Elementos do NWS e novos elementos

Elementos Weberianos	Novos Elementos
Reafirmação do papel do Estado como principal facilitador de soluções para os novos problemas da globalização, mudanças tecnológicas, mudança demográfica e ameaça ambiental.	Mudar de uma orientação interna em direção a regras burocráticas para uma orientação externa para atender às necessidades e desejos dos cidadãos. O principal caminho para alcançar este objetivo não é o emprego de mecanismos de mercado (embora possam ocasionalmente ser úteis), mas a criação de uma cultura profissional de qualidade e serviço
Reafirmação do papel da democracia representativa (central, regional e local) como elemento legitimador do aparato estatal.	Suplementação (não substituição) do papel da democracia representativa por uma série de dispositivos para consulta e representação direta dos pontos de vista dos cidadãos.
Reafirmação do papel do direito administrativo - adequadamente modernizado - na preservação dos princípios básicos relativos à relação cidadão-estado, incluindo a igualdade perante a lei, a privacidade, a segurança jurídica e a disponibilidade de escrutínio legal especializado de ações do Estado.	Na gestão de recursos dentro do governo, uma modernização das leis relevantes para incentivar uma maior orientação para a obtenção de resultados, ao invés de apenas o seguimento correto do procedimento. Isto é expresso em parte em uma mudança na balança de controles <i>ex ante</i> para <i>ex post</i> , mas não em um completo abandono do primeiro. Pode também assumir a forma de um grau de gerenciamento de desempenho.
Preservação da ideia de um serviço público com um estatuto, cultura e, em certa medida, (embora talvez não tanto como no passado) termos e condições	Uma profissionalização do serviço público, para que o "burocrata" se torne não apenas um especialista na lei relevante para sua esfera de atividade, mas também um gerente profissional, orientado para atender às necessidades de seu cidadão / usuários.

Fonte: Adaptado pelo autor de Pollitt e Bouckaert (2017)

Destaca-se também a influência do fator humano no NWS. Weber considerava o Estado Moderno como altamente burocratizado e com muitos componentes diferentes, desde a liderança do Estado até o parlamento ou assembleias legislativas, e uma variedade de escritórios. O Estado Moderno não era uma entidade única, mas um complexo de instituições e atores. Assim, para entender a atividade do Estado e a tomada de decisões - respeitando a regulamentação de profissões e outros assuntos – devia-se entender as forças sociais que o moldam, o que chamou de Teoria da Ação Social.

Segundo Weber (1968), a ação social consistia em um comportamento significativo, orientado de alguma forma para os outros. O autor identificou quatro tipos de ação, dentre eles o tipo racional, caracterizada por captar atividades conscientes e orientadas por objetivos. A ação racional subdividia-se em outros quatro tipos, dentre os quais destacamos a racionalidade formal e substantiva. A racionalidade formal é guiada por regras, leis ou regulamentos e tornou-se mais comum com o surgimento de sociedades industriais. Em contraste, a racionalidade substantiva ordena a ação de acordo com valores sociais, tais como dever, honra, lealdade, ética

e crenças religiosas. A racionalidade substantiva está ligada a crenças sociais de certo e errado, ou “o que deveria ser”, incluindo princípios de justiça, enquanto que a racionalidade formal está de acordo com regras e estruturas dominantes.

Saks e Adams (2018) afirmam que são os conceitos de racionalidade formal e substantiva que os estudiosos consideraram mais poderosos para captar a atividade do Estado, onde leis e políticas sociais são moldadas não apenas por estruturas burocráticas, mas também por valores sociais sobre o que é certo e errado. Tais ideias são utilizadas atualmente para examinar a dinâmica dos sistemas e para legitimizar políticas públicas. Além disso, observa-se cada vez mais que a formulação de políticas modernas é moldada pela opinião pública, explorando a influência de interesses, valores e princípios.

As considerações de Adams e Saks estão ligadas ao proposto pelo NWS no que tange a exploração da regulamentação profissional e a formação e desenvolvimento de profissões. Segundo os autores, pela teoria, os profissionais podem estar comprometidos com o interesse público e inclinados em agir de acordo com um compromisso ético baseado em juramentos para proteger o interesse da sociedade. A racionalidade substantiva e a racionalidade formal não são, portanto, necessariamente contraditórias e podem se combinar para moldar a ação. Essas percepções são especialmente inovadoras quando aplicadas aos agentes públicos. A teoria do NWS não apenas chama a atenção para estes agentes e seus interesses, mas gera questões empíricas sobre quais fatores são mais relevantes em situações específicas, quando legisladores e formuladores de políticas consideram profissões e sua regulamentação.

Em contrapartida, Lynn (2008) chama a atenção para questões mais profundas ligadas ao termo "neoweberiano", que tem uma variedade de definições e aplicações nas literaturas da ciência política, sociologia e assuntos públicos que datam das décadas de 1960 e 1970. Por esta razão, o autor entende que classificar um Estado, ou uma organização, como neoweberiana, de acordo com esta literatura, é implicar juízos de valor sobre a relação de tal estado ou organização com seus membros. Embora a classificação de Pollitt e Bouckaert implique uma síntese positiva do novo e do tradicional, o neoweberianismo também pode ser visto como tendo um lado obscuro que, embora benéfico para governar as elites, pode ser antidemocrático em suas consequências.

2.3.2 DIGITAL ERA GOVERNANCE (DEG)

O desenvolvimento da internet, da *world wide web* e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) a partir da década de 1990 proporcionaram a acessibilidade *on-line* de informações públicas, acarretando profundas mudanças na relação entre a Administração Pública e a sociedade. A temática da qualidade e efetividade da atuação governamental passou a ser fiscalizada com mais afinco pela Sociedade da Informação. Na Sociedade da Informação, a circulação da informação assume uma função de extrema importância para a competitividade das organizações e para a reconfiguração das interações sociais, políticas e econômicas (DUNLEAVY et al., 2006; DUNLEAVY e MARGETTS, 2013).

Cepik e Canabarro (2014) argumentam que as Tecnologias da Informação (TI) têm sofrido constantes processos de modificação, atualização e inovação, inerentes à sua natureza. O emprego e o tratamento de dado à TI nas organizações administrativas (sejam públicas ou privadas) também evoluiu de acordo com tal dinâmica. Segundo os autores e com base nos estudos de Holden (2007), esse processo evolutivo pode ser segmentado e estudado a partir de quatro eras: a Era Mainframe, a Era da Microcomputação, a Era de internet e, hoje, a Era Digital, resumidas na sequência.

Na Era Mainframe a aplicação da TI limitou-se a áreas específicas de inovação e de defesa. Estava geralmente associada a sistemas de informação e restrita a *datacenters*. Este modelo de tratamento fora inicialmente denominado Gestão de Tecnologia Automatizada. Os profissionais de informática ficavam isolados dos braços gerenciais e administrativos, e os usuários pouco tinham contato com os sistemas de informação, a não ser através do uso dos cartões perfurados e/ou do recebimento das cópias resultantes dos processamentos, impressas pelos Centros de Processamento de Dados (CPDs) (CEPIK e CANABARRO, 2014).

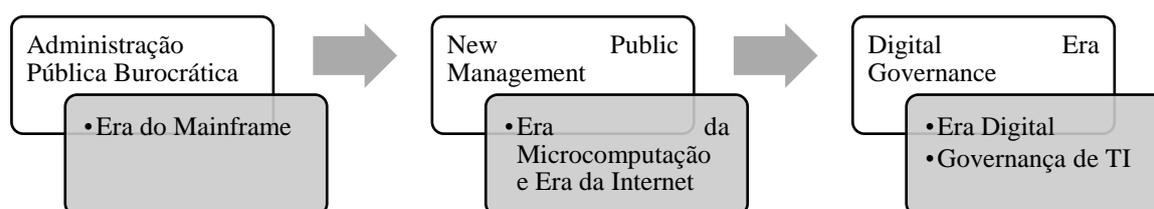
Com a redução dos custos dos equipamentos de informática e com o surgimento dos computadores pessoais (PCs), a TI e a informação passaram a ser compreendidas como ferramentas estratégicas e a ser tratadas como recursos organizacionais, tais como recursos humanos e recursos financeiros. Nesta transição, os CPDs deixaram de ser os centros de controle da TI, para tornarem-se centros fornecedores de tecnologia, caracterizando a Era dos Microcomputadores (CEPIK e CANABARRO, 2014).

Com a Era da Internet, ampliou-se exponencialmente a capacidade de produção e compartilhamento de dados e informações, seja por parte das organizações, seja por parte da sociedade civil. Surgiram amplas redes de compartilhamento de informação, não apenas entre organizações, mas entre indivíduos, através da polarização dos microcomputadores e da Internet. Houve uma mudança na ênfase do modelo de tratamento da TI: da gestão física da tecnologia e da informação para a gestão do conteúdo da informação. Com esse progresso, tanto no setor privado como no setor público, cada um com suas especificidades, ficou cada vez mais claro que a TI desempenhava um papel central nos sistemas e processos administrativos (CEPIK e CANABARRO, 2014).

Já na atual Era Digital, em que é possível acessar e trabalhar a informação a partir dos mais diversos dispositivos e há a ampla criação e compartilhamento de informações por diversos e distintos atores, não é mais possível relegar a gestão de TI apenas a técnicos da computação isolados em ambientes fechados e sem capacidades de planejamento holístico que converse e atenda o conjunto de usuários. Sendo assim, uma nova abordagem de tratamento de TI está se desenvolvendo, cujo objetivo central vai além da eficiência e da geração de conteúdo (CEPIK e CANABARRO, 2014).

Adequando as práticas já consagradas no setor privado à realidade política e multissetorial do setor público, hoje se assume que a TI é a ferramenta fundamental para a transformação na Administração Pública, deixando de ser objeto de gestão para ser objeto de governança. Dunleavy et al. (2006) consideraram este momento como um novo paradigma da gestão pública, denominado Digital Era Governance (DEG). A Figura 8 na sequência representa a evolução da TI à luz das transformações vivenciadas pela Administração Pública discorridas neste trabalho.

Figura 8. Doutrinas administrativas e o tratamento da TI



Fonte: Autor adaptado de Cepik e Canabarro (2014)

Dunleavy et al. (2006) colocam que a DEG está intimamente relacionada às pressões sociais para redução da estrutura governamental, redução de custos através da reformulação dos

processos de negócio e prestação de serviços centrados nas necessidades dos cidadãos. Hanna (2010) argumenta que a DEG envolve o redesenho de processos de governo a partir de uma ótica baseada nas necessidades dos usuários finais dos bens e serviços públicos, bem como trata de transformação (e não apenas suplementação) de processos convencionais por alternativas totalmente digitais, abrindo a possibilidade de que cidadãos e empresas facilmente orientem e monitorem o processamento de suas demandas junto à administração, através do uso das TICs. Para Cepik e Canabarro (2014) a DEG reafirma o papel fundamental do Estado na gestão pública, buscando tanto uma maior eficiência de suas operações quanto uma ampliação das oportunidades de participação popular no processo de formulação e elaboração de políticas públicas.

Segundo o Dunleavy e Margetts (2013), a DEG desenvolveu-se em duas ondas.

A primeira onda foi composta por fatores organizacionais e orçamentários internos ao aparato estatal (reintegração), fatores orientados para o cidadão e o cliente nos serviços públicos (holismo) e influências da adoção societária e adaptação cultural dos direcionadores tecnológicos (digitalização). A reintegração consiste na reversão da fragmentação instituída pelo NPM através da transversalização de processos, do resgate à esfera privada de funções que intrinsecamente devem ser desenvolvidas pelo setor público, do trabalho colaborativo e serviços partilhados imprimindo novas dinâmicas de atuação estatal. A visão holística está baseada nas necessidades dos cidadãos e é caracterizada pelo contraste com uma visão vertical e redutora das organizações, onde pretende-se simplificar e alterar as formas de relacionamento com os cidadãos oferecendo-lhes, por exemplo, balcões únicos de atendimento, de forma a corresponder às suas expectativas e necessidades. O desenvolvimento de uma cultura digital objetiva atingir ganhos de produtividade através das TIC e das mudanças organizacionais que estas proporcionam, permitindo a reconfiguração das organizações e oferecendo a oportunidade de transição para um modo de funcionamento com operações desmaterializadas e completamente digitais, estimulando a desintermediação e supressão de passos que não acrescentam valor aos processos de negócio.

A segunda onda surge em resposta ao advento da web social, computação em nuvem, desenvolvimento de aplicativos e muitos outros fenômenos recentes movendo as sociedades industriais avançadas em direção a um sistema *on-line*. Assim, os impulsionadores sociais e tecnológicos gerados pelos aplicativos da Web 2.0 e pelas mídias sociais levaram a transformações socioculturais e o advento do mundo *on-line*. Dentre os movimentos sociais

mais discutidos atualmente, Dunleavy e Margetts (2013) destacam a produção por pares (Benkler, 2008), a “democratização da inovação” (Von Hippel, 2005), “*crowdsourcing*” (Howe, 2006), “*wikinomics*” (Tapscott e Williams, 2006), excedente “cognitivas” (Shirkey, 2010) e uma gama de efeitos de rede (Christaki e Fowler, 2009). Esses desenvolvimentos pressionam organizações governamentais a inovar em suas relações com os cidadãos, oferecendo o potencial para “co-produção” e até mesmo 'co-criação' de serviços governamentais. Além disso, o papel cada vez mais importante de grandes corporações baseadas na Internet, como Google, Facebook e Instagram na vida social e política, muitas vezes provoca uma resposta regulatória incerta.

Observamos que a DEG beneficia-se de ferramentas de TIC que possam ajudar a realizar algumas práticas bem-sucedidas do NPM, como *accountability* e a flexibilidade. Neste ponto, não podemos deixar de expor que o NPM interagiu com tais mudanças tecnológicas. No início dos anos 1980, os precursores do NPM afirmaram inclusive que da necessidade de se promover um maior uso de TI na Administração Pública com orientação para os negócios. No entanto, esta combinação tem enfrentado algumas dificuldades, observadas pelo estudo de Dunleavy e Margetts (2013). A título de exemplificação, elencamos algumas importantes constatações dos autores:

- i. As pressões de austeridade enfatizaram particularmente a ênfase na gestão corporativa e no crescimento de agências não governamentais.
- ii. Houve uma grande diminuição nas pressões por terceirização, mudança cultural ou inovações na prestação de serviços públicos. No entanto, as pressões de austeridade têm aumentado a medição de desempenho e a auditoria.
- iii. A variedade de ferramentas de gestão disponíveis continua substancial, mas são caras e difíceis de usar. Além disso, a experiência demonstrou que muitas inovações (como a contabilidade de exercício e o orçamento) tiveram poucos ou impactos negativos líquidos.

Dunleavy et al. (2006) colocam que a DEG não é um movimento oposto ao NPM. Algumas práticas gerencialista continuam se desenvolvendo a par desse novo modelo, uma vez que sua utilidade ainda não fora seriamente questionada e invalidada. Dentre essas práticas, têm-se: medidas de desempenho, ranking de desempenho das agências/ órgãos, serviços orientados ao cliente, controle dos recursos pelos usuários, taxa de retorno e de desconto unificada, desenvolvimento de mecanismos tecnológicos de cobrança, avaliação dos direitos de

propriedade do setor público e dividendos de eficiência obrigatórios. A Figura 9 a seguir apresenta a um comparativo entre os dogmas do NPM e da DEG.

Figura 9. Comparação entre NPM e DEG

Tema	New Public Management (NPM)	Digital Era Governance (DEG)
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações de organismos multilaterais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a importância da apreensão/ uso das TIC pelo Estado para o aumento da capacidade estatal e da governança democrática. Prioriza a cooperação e a colaboração das agências públicas e privadas na busca de resultados a partir do esforço conjunto (Parcerias Público-Privada).
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensões institucional-administrativa, sociopolítica e econômico-financeira. Preponderam as duas primeiras.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Estado procura integração/ harmonia de atividades meio e fim que compõem os processos e ações do Estado, inclusive mediante o trabalho em redes.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições e à construção de canais de participação popular.	As TICs ampliam a possibilidade de integração e abrem canais diversos para a e-participação. A tomada de decisão é um esforço conjunto e coletivo. Mas o Estado tem papel decisivo em orquestrar o trabalho em rede.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Governança digital como construção do Estado. Emprego das TICs para otimizar a alocação de recursos, reduzir desigualdades e democratizar as relações entre o Estado e os cidadãos.

Fonte: Autor adaptado de Cepik et al. (2014)

Dunleavy e Margetts (2013) propõem três cenários ao analisar as condições atuais do NPM, as duas ondas das DEG e as pressões agudas de austeridade. O primeiro seria uma crise para o DEG. Nesse cenário, o modelo da NPM continua vivo e é reforçado pela austeridade, à medida que os órgãos públicos recorrem à contratação, à terceirização e à privatização como o principal meio de cortar os orçamentos do setor público. O segundo cenário é o de uma "pausa de investimento" longa (até cinco anos) na transformação do setor público, com esquemas de DEG de grande escala. Em contraste com as possibilidades anteriores, o terceiro cenário veria uma grande expansão do DEG como uma resposta a uma série de fatores sociais, tecnológicos e organizacionais.

2.3.3 NEW PUBLIC GOVERNANCE (NPG)

O aparecimento do termo governança data dos primórdios do século XX. Osborne (2009) esclarece que no seu sentido atual mais amplo, abrangendo as atividades de uma enorme gama de instituições públicas e privadas, se deu na década de 1990, quando foi renomeado por economistas e cientistas políticos e disseminado por instituições como a Organização das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A Comissão sobre Governança Global da Organização das Nações Unidas define Governança como:

[...] a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, público e privado, administrarem seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual conflito ou interesses diversos podem ser acomodados e a ação cooperativa tem lugar. No nível global, Governança era vista primeiramente como sendo apenas as relações intergovernamentais, mas hoje já pode ser entendida como envolvendo organizações não governamentais, movimentos de cidadãos, corporações multinacionais e o mercado de capitais global.

Pollitt e Bouckaert (2017) identificam na literatura uma variedade de abordagens para termo “governança”, podendo o mesmo estar associado a um tipo de organização (incluindo Governança Pública, Governança Global, Governança Sem Fins Lucrativos, Governança Corporativa e Governança de Projetos), um "campo" particular de governança associado a um tipo de atividade ou resultado (incluindo Governança Ambiental, Governança da Internet e Governança de Tecnologia da Informação) ou um "modelo" particular de governança, muitas vezes derivado de uma teoria empírica ou normativa (incluindo Governança Regulatória, Governança Participativa, Governança Multinível, Metagovernança e Governança Colaborativa). Para os fins deste trabalho, o enfoque será a abordagem da Governança Pública.

No período entre 1980 e 1990, diversas iniciativas e princípios relacionados à Governança Pública foram lançados no mundo, em virtude da crescente insatisfação da população face as práticas anteriormente adotadas na gestão pública. A necessidade das práticas de gestão pública diferenciadas mobilizou reformas administrativas com o objetivo de compartilhar ações pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando transparência e eficácia para a resolução de problemas sociais e o desenvolvimento sustentável. Naquele período, têm-se o advento do movimento denominado *New Public Management* (POLLITT e BOUCKAERT, 2017).

Kissler e Heidemann (2006) relatam que a Governança Pública está associada ao debate político desenvolvimentista, termo utilizado para se referir as políticas de desenvolvimento orientadas

por elementos estruturais, formados pela gestão, responsabilidade, transparência e legalidade do setor público. O Estado deve ser entendido como o ente que dirige o desenvolvimento social, e não pela visão tradicional de guardião e protetor do bem comum. Neste sentido, o conceito de Governança Pública justifica políticas que abrangem uma amplitude de atribuições, em que a obrigação de oferecer, em termos exclusivos, todos os serviços públicos não é mais exclusivo das instituições públicas, podendo o Estado transferir ações ao setor privado, ou executá-las em parceria com os agentes sociais, tornando-se coprodutor do bem público. Bovaird e Loffer (2003) ressaltam que a boa Governança Pública ocorre a partir da negociação das partes interessadas sobre um assunto (ou área) que seja relacionado a melhoria dos resultados alcançados pelas políticas públicas.

De maneira paralela ao mercado, com suas formas de gestão capitalista, o Estado deve adicionar também ao modelo de Governança Pública o fator confiança. Assim, para que um Estado convencional transcenda a um novo modelo de Estado, é preciso que haja sentimento de confiança da sociedade sobre tais atitudes, visto a necessidade de garantir a produção do bem público. Rennó (2001) considera que quanto maior o nível de confiança interpessoal, mais politicamente envolvido será o cidadão, e mais estável será a democracia.

Bovaird e Loffer (2003) listam dez características da boa Governança Pública que são recorrentes na literatura, a saber: i) o envolvimento do cidadão; ii) transparência; iii) prestação de contas; iv) a igualdade e inclusão social (gênero, etnia, idade, religião, etc.); v) comportamento ético e honesto por parte dos governantes; vi) desenvolvimento de procedimentos justos e legais; vii) capacidade de competir em um ambiente global; viii) capacidade de trabalhar eficazmente em parcerias; ix) sustentabilidade; e x) o respeito pelo Estado de direito.

Em “*Governance as theory: five propositions*”, Stoker (2006) fez cinco breves proposições sobre a Governança Pública, quais sejam: i) O governo não era o único centro de poder. Várias instituições públicas e privadas, desde que sua autoridade de poder fosse reconhecida pelo público, podem ser centros de poder em diferentes níveis. ii) Atenção dada à tendência de transferência de responsabilidade pública do governo para as organizações não-governamentais e indivíduos. iii) Os principais órgãos da Administração Pública dependiam uns dos outros. iv) Esta dependência de poder deve formar uma rede de auto-organização. v) Os governos precisavam passar novas ferramentas para coordenar e integrar os recursos sociais, em vez de usar a autoridade e o comando.

Osborne (2009) sintetizou todas as características contemporâneas sobre governança e fundamentou a base teórica do movimento reformista de gestão pública denominado *New Public Governance* (NPG). O NPG, enquanto baseado na sociologia organizacional e na teoria das redes sociais, dedica forte ênfase no processo, nos resultados do serviço público e na confiança como mecanismos fundamentais. Xu, Sun e Si (2015, p.14) realizaram uma análise da literatura e resumiram em seis as principais características do movimento, quais sejam:

- i. Ênfase na dispersão do poder uma vez que outras organizações da sociedade também passaram a ter o direito de participar da gestão de assuntos públicos.
- ii. Ênfase na melhoria da gestão do governo, em uma tentativa de incentivar uma maior participação em interesses sociais através da construção de uma plataforma de diálogo onde administradores públicos e sociedade negociam e tentam chegar a um consenso sobre políticas públicas.
- iii. Formação de uma rede complexa que integra organizações sociais e indivíduos com intuito de promover uma espécie de cooperação social. Dentre os membros dessa rede estão governo, mercado, sociedade, organizações públicas, comunidade e cidadãos individuais, etc.
- iv. A rede de governança é baseada na troca de recursos, fornecendo aos seus membros a possibilidade para o intercâmbio, incluindo moeda, informação e tecnologia.
- v. A rede de governança depende da confiança e estabilidade do contrato. Em outras palavras, a NPG não se baseia em regras e sistemas restritos, específicos e eficazes, mas em um tipo de confiança informal, que torna a rede pública de governança mais flexível e mutável.
- vi. Valorização do papel das organizações públicas sociais no fornecimento de bens e serviços sem fins lucrativos para a solução de problemas sociais de forma voluntária.

A NPG tornou-se um movimento de grande notoriedade, entretanto não está livre de questionamentos, fato observado nas ambiguidades de entendimento dentre diferentes áreas do conhecimento. Pollitt e Bouckaert (2017) expuseram a variedade no uso do termo para o modelo de governança, pois fala-se também de "Governança Híbrida" (HUPE e MEIJS 2000), "Governança Operacional" (HILL e HUPE 2009), "Governança do Setor Público" (Australian Public Service Commission, 2007) e Governança da Era Digital (DUNLEAVY et al., 2006).

Secchi (2009) complementa que as principais disciplinas que estudam fenômenos de governança são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a Administração Pública. Os estudos de relações internacionais concebem governança como mudanças nas relações de poder entre estados e denota o processo de estabelecimento de mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais. As teorias do desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social, sendo exemplos a aplicação das boas práticas na melhoria da eficiência administrativa,

da *accountability* democrática e de combate à corrupção. Governança na linguagem empresarial e contábil significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto, envolvendo princípios institucionais como a articulação entre autoridades para controlar o respeito à legislação e a garantia de integridade e objetividade pelas autoridades reguladoras do mercado. Exemplos de princípios de governança para empresas privadas são: a participação proporcional de acionistas na tomada de decisão estratégica, a cooperação de empresas privadas com organizações externas (sindicatos, credores etc.) e *stakeholders* internos (empregados), além de transparência nas informações e responsabilização dos executivos do Quadro dirigente perante os acionistas.

Os impulsionadores do movimento da NPG são múltiplos, dentre os quais Secchi (2009) destaca a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedades contemporâneas, a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado. O autor complementa que tal movimento desconfia da habilidade estatal de resolver seus próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial), em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O propósito deste capítulo é descrever o tipo de pesquisa que será adotado para atingir os objetivos sugeridos. Serão apresentados ainda, o procedimento para coleta e tratamento de dados, de acordo com o método de pesquisa utilizado nesta dissertação.

3.1 TIPO DE ESTUDO

Observa-se na literatura que muitas são as definições sobre pesquisa e seus métodos. Marconi e Lakatos (1990) consideram que a pesquisa é concebida por meio de etapas formais, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico. Para Gerhardt e Silveira (2009) os procedimentos metodológicos incluem tanto os tipos de pesquisa quanto as técnicas de coleta e análise de dados, especificando suas etapas e os procedimentos que serão adotados em cada uma delas. Nesta mesma linha de pensamento, Gil (2010) afirma que a pesquisa é realizada mediante conhecimentos acessíveis com a utilização de métodos e técnicas de investigação, envolvendo diversas etapas.

Considerando uma pluralidade de classificações de tipos de pesquisa, definiu-se para este trabalho as definições de Jacobsen (2009) e Vegara (2013). Com relação ao método, utilizou-se a análise de conteúdo com base nos ensinamentos de Bardin (1977).

Jacobsen (2009) apresenta a caracterização da pesquisa quanto a abordagem e quanto a natureza. Quanto a abordagem a pesquisa subdivide-se em qualitativa, onde não se utiliza de números para a análise de suas variáveis, e quantitativa, preocupada com a quantificação dos dados coletados, utilizando-se de técnicas estatísticas para a medição dos dados. Quanto à natureza a pesquisa subdivide-se em básica ou pura, sendo aquela que gera conhecimento a partir de um fato novo, e aplicada, aquela que busca soluções para um problema existente.

Vegara (2013) apresenta a classificação da pesquisa quanto aos meios e quanto aos fins. Quanto aos meios subdivide-se em campo (realizada no local da ação), laboratório (realizado em ambiente controlado), documental (baseada em documentos), bibliográfica (material já publicado, livros, jornais, revistas), experimental (análise e observação em ambientes controlados), *Ex post facto* (fato já ocorrido), participante (o pesquisador é sujeito da pesquisa), pesquisa-ação (participação através da intervenção) e estudo de caso (estudo profundo e detalhado de determinada unidade). Quanto aos fins subdivide-se em exploratória (pouco conhecimento sobre o assunto a ser pesquisado), descritiva (descrever determinada população

ou fenômeno), explicativa (explicar determinado fenômeno), metodológica (sua base é a construção de um caminho ou modelo), aplicada (resolução de problemas existentes) e intervencionista (resolver o problema empresa, pessoa etc).

Quanto à caracterização proposta por Jacobsen (2009), este trabalho apresenta uma abordagem qualitativa, onde busca-se extrair dos Regulamentos de Licitações e Contratos das cinco organizações objeto de estudo informações necessárias. Em relação a natureza, classifica-se como pesquisa básica, por buscar aprofundar o conhecimento disponível na ciência preenchendo a ausência de estudo sobre o tema. Tal conhecimento pode eventualmente ser utilizado para a solução de problemas conhecidos.

Adentrando na classificação proposta por Vegara (2013), quanto aos meios trata-se de uma pesquisa documental ao utilizar fonte de dados primárias, que são documentos que não sofreram tratamento analítico, ou seja, que não foram analisados ou sistematizados. Quanto aos fins trata-se de uma pesquisa descritiva, pois objetiva retratar as características do objeto estudado, expondo com precisão os fatos ou fenômenos, para estabelecer a natureza das relações entre as variáveis delimitadas no tema.

A pesquisa documental não pode ser confundida com a pesquisa bibliográfica apesar de uma aparente semelhança, uma vez que ambas utilizam o documento como objeto de investigação. O que as diferencia é a fonte, ou seja, a característica do documento: no primeiro caso, denominam-se de fontes primárias, as quais não receberam nenhum tratamento analítico como relatórios de pesquisas ou estudos, memorandos, atas, arquivos escolares, autobiografias, reportagens, cartas, diários pessoais, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação; no segundo, as fontes são secundárias, abrangem toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema (KRIPKA, SCHELLER e BONOTTO, 2015). Neste sentido, as leis ou documentos normativos emitidos pelo Estado, tal como Regulamentos, são considerados fontes primárias de informação.

No que tange ao método de tratamento de dados, este trabalho utilizará as bases conceituais de Análise de Conteúdo. Segundo Vergara (2004), a análise de conteúdo refere-se ao estudo de textos e documentos, onde pode-se utilizar procedimentos sistemáticos e ditos objetivos de descrição dos conteúdos. Na mesma linha, Patton (1990, apud DELLAGNELO & SILVA, 2005), colocam que a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa para se chegar a conclusões por meio da identificação sistemática e objetiva de características específicas em um texto.

Para o alcance dos fins deste trabalho, a análise realizar-se-á de forma sistemática e objetiva por meio da verificação de evidências de atendimento aos questionamentos propostos pelo autor (ver Quadro 8) no conteúdo dos Regulamentos de Licitações e Contratos das Empresas Públicas objeto do estudo. Cabe salientar que esta investigação não adentrará no aspecto qualitativo do texto, ou seja, não haverá julgamento do valor. A Mariz de Consolidação de Ddos proposta no Quadro 37, integrante do Apêndice deste trabalho, será a base para apuração dos resultados e seu preenchimento se dará através das expressões “sim” ou “não”. Os casos achados – condição “sim” - representarão a presença de alguma evidência e esta será apresentada através da transcrição integral ou de parte dos textos. Os casos sinalizados por “não” representarão que não há evidência no texto do regulamento. Para tanto, os documentos das empresas serão marcados com cores para caracterizar o enquadramento do trecho de acordo com as categorias de recomendações, para posterior contagem e análise.

3.2 PROTOCOLO

Realizada a avaliação das instruções normativas OECD/LEGAL/0311, OECD/LEGAL/0369, OECD/LEGAL/0396 e OECD/LEGAL/0411, identificou-se um total de 59 recomendações. Tomando por base o tema central de cada recomendação, propôs-se a categorização em seis grupos, relacionados no Quadro 7. Por meio dos Quadros Quadro 31, Quadro 32, Quadro 33, Quadro 34, Quadro 35 e Quadro 36, integrantes do apêndice deste trabalho, detalharam-se as recomendações, cada qual representando um documento emitido pelo Conselho da OECD (OECD/LEGAL/0311, OECD/LEGAL/0369, OECD/LEGAL/0396 e OECD/LEGAL/0411).

Quadro 7. Os seis grupos de recomendações

GRUPO	NOME	QTDE	DESCRIÇÃO
1	Efetividade e desempenho	15	Recomendações que buscam assegurar que os processos de compras governamentais estejam alinhados com a estratégia governamental, utilizando-se para tal de ferramentas consagradas na ciência da administração como o planejamento, análises de dados, avaliação de riscos, indicadores de desempenho e avaliação de resultados.
2	Incentivo à competitividade	10	Recomendações que incentivam a adoção de medidas de combate à cartéis e a garantir a competitividade no processo de compra governamental, abordando as condições necessárias para maximizar a participação de potenciais fornecedores, envolvendo empresas de diversos portes de atuação nacional e/ou internacional.
3	Participação de Stakeholders	8	Recomendações que enaltecem a importância das informações externas com o intuito de melhorar o processo de compra governamental, quer seja através da realização de diálogos para expor as necessidades governamentais e compreender as soluções de

			mercado, quer seja para incitar a participação externa como fiscalizadora de eventuais ilícitos na execução do processo de compra governamental.
4	Qualificação de Compradores Públicos	7	Recomendações que buscam expor a importância do desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e competências dos compradores públicos para sensibilizá-los sobre os riscos inerentes às suas funções e daqueles que comprometem a integridade do processo de compra governamental;
5	Regras, procedimentos e transparência pública	17	Recomendações que versam sobre integridade e regulamentações para efetivar processos sólidos em sistemas transparentes de licitação pública.
6	Sustentabilidade ambiental	2	Recomendações que buscam enaltecer as questões ambientais e incentivar a incorporação de critérios ambientais no processo de compra governamental.

Fonte: autor

Após caracterizar cada grupo individualmente, elencou-se no Quadro 8 um total de 16 questões-chave com o intuito de investigar a presença de evidências nos Regulamentos de Compras e Contratos que possibilitem identificar alinhamento com tais proposições. O número menor de questões-chave em comparação com o quantitativo de recomendações deve-se ao fato de haver pelo menos mais de uma recomendação cujo tema central é semelhante. O Quadro 9 representa a disposição quantitativa do total de recomendações transformadas em questões-chave.

Quadro 8. Questões por grupo de recomendações

GRUPO	QUESTÃO	TEXTO
Grupo 1: Efetividade e desempenho	1	Verificar a existência de dispositivo que condicione a continuidade do processo de licitação pública mediante justificativa que o objeto está relacionado à meta estratégica de política pública governamental;
	2	Verificar a existência de dispositivo que determina a implementação de indicadores de desempenho para mensurar o resultado da compra governamental;
	3	Verificar a existência de dispositivo que garanta a criação de uma base de conhecimento em compras governamentais que reflita as experiências passadas e sirva de guia orientativo para futuras decisões;
Grupo 2: Incentivo à competitividade	4	Verificar a existência de dispositivo que limitem as denominadas contratações diretas, ou seja, aquelas que são realizadas com um único fornecedor com ausência de um processo de competição;
	5	Verificar a existência de dispositivo que aumentem a participação de pequenas e médias empresas no processo de licitação pública;
	6	Verificar a existência de dispositivo que obriguem os licitantes a apresentarem um "Certificado de Determinação de Proposta Independente" ou equivalente, constando em seu texto que a proposta apresentada é genuína, não colusiva e feita com a intenção de aceitar o contrato se concedida;
Grupo 3: Participação de stakeholders	7	Verificar a existência de dispositivo que permita a participação dos stakeholders na compra governamental, possibilitando ao governo acompanhar as evoluções do mercado, reduzir a assimetria de informação e melhorar a relação custo-benefício, em particular para aquisições de alto valor;
	8	Verificar a existência de dispositivo que obrigue a criação de um meio de comunicação para fiscalização da integridade do processo de compra

		governamental pela sociedade em geral, incluindo mecanismos de capacitação, de rápidas respostas e revisões;
Grupo 4: Qualificação de compradores públicos	9	Verificar a existência de dispositivo que obrigue os compradores públicos a realizarem regularmente treinamentos sobre riscos de integridade em matéria de compra governamental, tais como corrupção, fraude, conluio e discriminação;
	10	Verificar a existência de dispositivo que determine pré-requisitos para que um colaborador possa exercer a atividade de comprador público, avaliando competências inerentes a padrões de integridade e capacidade para identificar potenciais conflitos de interesses que possam influenciar a sua tomada de decisão;
	11	Verificar a existência de dispositivo que garanta proteção aos compradores públicos contra interesse de terceiros, tais como políticos e funcionários de alto escalão.
Grupo 5: Regras, procedimentos e transparência pública	12	Verificar a existência de dispositivo que exija algum grau de transparência nas relações de subcontratação de potenciais fornecedores;
	13	Verificar a existência de dispositivo que versa sobre procedimentos inerentes a etapa de planejamento da contratação;
	14	Verificar a existência de dispositivo que determina a realização de gestão dos riscos inerentes ao processo de compra governamental;
	15	Verificar a existência de dispositivo que defina regras claras de responsabilidade e de aplicação de sanções em caso de imperícia, imprudência e negligência, interna e externa;
Grupo 6: Sustentabilidade ambiental	16	Verificar a existência de dispositivo que estabeleça procedimentos para a identificação de produtos e serviços similares e que atendam aos objetivos de políticas de compras governamentais mais ecológicas;

Fonte: autor

Quadro 9. Quantidade de questões-chave por grupo

Grupo	Nome	Qtde de Recomendações	Qtde de Questões-Chave
1	Efetividade e desempenho	15	3
2	Incentivo à competitividade	10	3
3	Participação de stakeholders	8	2
4	Qualificação de compradores públicos	7	3
5	Regras, procedimentos e transparência pública	17	4
6	Sustentabilidade ambiental	2	1
Total		59	16

Fonte: autor

4 APRESENTAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES

Este tópico dedica-se a apresentar as organizações a serem estudadas, elencando as leis que as criaram e que definiram seus propósitos. Em seguida, explana-se seus atuais direcionadores estratégicos (missões, visões e valores) e contextualiza-se a atuação de cada organização através da transcrição de suas ações previstas para 2019 cadastradas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Segundo o SIOP, tais organizações, juntas, apresentaram no exercício de 2019 dotação para suportar gastos públicos a título de Outras Despesas Corrente (ou de custeio) - GND3 e Despesa de Capital (ou de investimentos) - GND4 em ordem acima de R\$882 milhões. O Grupo de Natureza de Despesa (GND) define a categoria econômica para a qual o recurso será destinado, ou seja, para quais fins será empregado o recurso. Nos grupos GND3 e GND4 concentram-se a maior parte das compras governamentais.

Outras Despesas Corrente (ou de custeio) - GND3 - são todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos os gastos com reforma, realização de eventos, de capacitação e cursos, pagamento de diárias, passagens, aquisição de medicamentos, etc. Resumindo, é toda despesa que não gerará nenhum bem físico, pois o seu produto será consumido juntamente com a sua execução.

Despesas de Capital (ou de investimentos) - GND4 - são todas as despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São exemplos a ampliação, construção, conclusão de obra, aquisição de equipamento e material permanente, etc. Resumindo, é toda despesa que gerará um bem físico.

4.1 AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA S.A. – AMAZUL

A Amazul é uma empresa pública criada pela lei nº 12.706, de 8 de agosto de 2012, atualmente vinculada ao Ministério da Defesa, com capital pertencente integralmente à União Federal. Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União a organização conta atualmente com 1.836 servidores em exercício e dotação orçamentária de ~35,5 milhões para despesas no GND3 e ~0,47 milhões para despesas no GND4.

Nos termos do artigo 5º da referida lei, são propósitos da organização:

- i. Promover, desenvolver, absorver, transferir e manter tecnologias necessárias às atividades nucleares da Marinha do Brasil e do Programa Nuclear Brasileiro - PNB;

- ii. Promover, desenvolver, absorver, transferir e manter as tecnologias necessárias à elaboração de projetos, acompanhamento e fiscalização da construção de submarinos para a Marinha do Brasil; e
- iii. Gerenciar ou cooperar para o desenvolvimento de projetos integrantes de programas aprovados pelo Comandante da Marinha, especialmente os que se refiram à construção e manutenção de submarinos, promovendo o desenvolvimento da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas.

Nos termos do artigo 6º da referida lei, compete a organização:

- i. Implementar ações necessárias à promoção, ao desenvolvimento, à absorção, à transferência e à manutenção de tecnologias relacionadas às atividades nucleares da Marinha do Brasil, ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos - PROSUB e ao PNB;
- ii. Colaborar no planejamento e na fabricação de submarinos, por meio de prestação de serviços de seus Quadros técnicos especializados, em razão da absorção e transferência de tecnologia;
- iii. Fomentar a implantação de novas indústrias no setor nuclear e prestar-lhes assistência técnica;
- iv. Estimular e apoiar técnica e financeiramente as atividades de pesquisa e desenvolvimento do setor nuclear, inclusive pela prestação de serviços;
- v. Contratar estudos, planos, projetos, obras e serviços relativos à sua destinação legal, visando ao desenvolvimento de projetos de submarinos;
- vi. Captar em fontes internas ou externas recursos a serem aplicados na execução de programas aprovados pelo Comandante da Marinha;
- vii. Celebrar outros contratos, convênios e ajustes considerados necessários ao cumprimento do seu objeto social;
- viii. Prestar serviços afetos à sua área de atuação;
- ix. Promover a capacitação do pessoal necessário ao desenvolvimento de projetos de submarinos, articulando-se, inclusive, com instituições de ensino e pesquisa do País e do exterior;
- x. Elaborar estudos e trabalhos de engenharia, realizar projetos de desenvolvimento tecnológico, construir protótipos e outras tarefas afetas ao desenvolvimento de projetos de submarinos; e
- xi. Executar outras atividades relacionadas com seu objeto social.

No Quadro 10 a seguir estão reproduzidos os direcionadores estratégicos da AMAZUL.

Quadro 10. Direcionadores estratégicos da AMAZUL

Missão	Desenvolver e aplicar tecnologias e gerenciar projetos e processos necessários aos Programas Nuclear Brasileiro; Nuclear da Marinha; e de Desenvolvimento de Submarinos, para contribuir com a independência tecnológica do País, em benefício da nossa sociedade.
Visão	Ser detentora de tecnologia própria, com profissionais qualificados, nas áreas nuclear e de projetos de submarinos, e referência pelo conhecimento agregado a seus produtos e serviços.
Valores	<ul style="list-style-type: none">• Inovação: Criatividade, conhecimento, aprendizado contínuo.• Iniciativa: Proatividade, velocidade de atuação, cooperação, dinamismo.• Integridade: Compliance, sustentabilidade de negócios• Compromisso: Comprometimento, assiduidade, pontualidade, lealdade, foco nas pessoas.• Responsabilidade: Ética, transparência, accountability, credibilidade, sigilo, responsabilidade social e ambiental.• Segurança: Saúde, bem-estar, proteção radiológica, proteção ambiental.

Fonte: Site da AMAZUL

A Amazul possui as seguintes ações Institucionais cadastradas no SIOP para execução no exercício de 2019:

- i. Coordenação Técnica da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa SA – AMAZUL: desenvolver e elevar capacidades nas áreas estratégicas da cibernética, nuclear, espacial e nas áreas de comunicações, comando e controle, inteligência e segurança da informação através do desenvolvimento de programas de capacitação que permitam realizar e manter a habilitação técnica do pessoal, implementação de processos tecnológicos relacionados às atividades nucleares da Marinha, ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e ao Programa Nuclear Brasileiro (PNB), bem como a obtenção de bens e serviços necessários à gestão da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL, a fim de promover o desenvolvimento, a absorção, a transferência e a manutenção de tecnologias sensíveis às atividades nucleares da Marinha.

4.2 COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM

A CPRM é uma empresa pública criada pelo decreto-lei nº 764, de 15 de agosto de 1969, atualmente vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com capital pertencente integralmente à União Federal. Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União a organização conta atualmente com 1.789 colaboradores em exercício e dotação orçamentária de ~150,7 milhões para despesas no GND3 e ~15,3 milhões para despesas no GND4.

Nos termos do artigo 5º da referido decreto-lei, compete à organização:

- i. Estimular o descobrimento e intensificar o aproveitamento dos recursos minerais e hídricos do Brasil.

- ii. Orientar, incentivar e cooperar com a iniciativa privada na pesquisa e em estudos destinados ao aproveitamento dos recursos minerais e hídricos.
- iii. Suplementar a iniciativa privada, em ação estritamente limitada ao campo da pesquisa dos recursos minerais e hídricos;
- iv. Dar apoio administrativo e técnico aos órgãos da administração direta do Ministério das Minas e Energia.
- v. Incentivar a lavra mineral, mediante associação com os cessionários de seus trabalhos de pesquisa

No Quadro 11 a seguir estão reproduzidos os direcionadores estratégicos da CPRM.

Quadro 11. Direcionadores estratégicos da CPRM

Missão	Gerar e disseminar conhecimento geocientífico com excelência, contribuindo para melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento sustentável do Brasil.
Visão	Ser referência na geração de conhecimento e no desenvolvimento de soluções efetivas em Geociências para o bem-estar da sociedade brasileira.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão Ética e transparente: Considerar o interesse público acima de tudo, disponibilizando à sociedade mecanismos de acompanhamento e fiscalização das ações da empresa. • Excelência Técnico-Científica: Garantir a plena satisfação do usuário, com produtos que sejam referência em termos de qualidade e credibilidade técnica. • Capacitação e Treinamento: Fazer da valorização profissional de seus funcionários um patrimônio científico e cultural da instituição. • Responsabilidade Social e Consciência Ecológica: Estimular o uso racional dos recursos minerais e hídricos em perfeita harmonia com o meio ambiente e com as necessidades da sociedade no presente e no futuro. • Geologia para o Bem-Estar da Sociedade: Agregar valor ao conhecimento geológico, de modo a torná-lo indispensável ao desenvolvimento dos setores mineral e hídrico e à gestão territorial. • Água - Bem Vital e Estratégico: A água é um bem comum vital e estratégico para a humanidade, que deve ter asseguradas sua disponibilidade e utilização racional pelas gerações atual e futura. • Saúde, Segurança e bem-estar dos empregados: Promover a saúde e a segurança dos trabalhadores, fornecendo o suporte técnico necessário para que todas as áreas possam atuar na antecipação e na prevenção de acidentes.

Fonte: Site da CPRM

A CPRM possui as seguintes ações Institucionais cadastradas no SIOP para execução no exercício de 2019:

- i. Levantamento Geológico e de Potencial Mineral de Novas Fronteiras: ampliar o conhecimento geológico do território nacional por meio da realização de estudos e levantamentos e melhorar a difusão de informações geocientíficas através de levantamentos cartográficos geológicos em escala adequada e realização de levantamentos aerogeofísicos e prospecção geoquímica em áreas de baixo conhecimento geológico. Inclui estudos de campo, coleta sistemática de amostras, análises petrográficas, químicas, isotópicas, geocronológicas e paleontológicas, interpretação de

fotografias aéreas, imagens de satélites, e dos produtos dos levantamentos aerogeofísicos e geoquímicos. Os dados e informações resultantes serão tratados e armazenados em Sistema de Informações Geográficas - SIG para divulgação pública. Os levantamentos geológicos serão efetuados na parte emersa do território nacional, e tem como objetivo principal gerar informações visando, principalmente, a identificação de novas áreas potencialmente portadoras de depósitos minerais. Os dados também serão utilizados para a avaliação dos recursos hídricos subterrâneos, a gestão ambiental, estudos de áreas de risco geológico e a proteção do patrimônio natural.

- ii. Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil: ampliar as oportunidades de exploração mineral, a partir do aumento do conhecimento em áreas de relevante interesse mineral, considerando suas relações e impactos socioeconômicos no território, e também por meio da melhoria do ambiente de negócios através da definição de níveis de potencialidade mineral das áreas com maior conhecimento geológico, através de estudos de geologia econômica, realizados a partir de levantamentos geológicos, geofísicos e geoquímicos, com vistas à geração de novas oportunidades exploratórias, atraindo novos investimentos prospectivos por empresas privadas.
- iii. Produção Laboratorial de Análises Minerais – LAMIN: ampliar o conhecimento geológico do território nacional por meio da realização de estudos e levantamentos e melhorar a difusão de informações geocientíficas através da execução de análises minerais em apoio aos projetos de geologia da CPRM e de clientes externos; viabilização de parcerias estratégicas com laboratórios de outras instituições de forma a propiciar a participação de redes de laboratório visando à racionalização das operações e a qualidade dos resultados analíticos. A ação tem por objetivo garantir a capacidade laboratorial do Serviço Geológico do Brasil, em apoio aos levantamentos geológicos e demais atividades da instituição e de terceiros e habilitar o LAMIN à certificação de qualidade, em termos de materiais geológicos e de águas.
- iv. Levantamentos da Geodiversidade: ampliar o conhecimento geológico do território nacional por meio da realização de estudos e levantamentos e melhorar a difusão de informações geocientíficas. A geodiversidade constitui-se na "natureza abiótica (meio físico) representada por uma variedade de ambientes, fenômenos e processos geológicos que dão origem às paisagens, rochas, minerais, fósseis, solos e outros depósitos superficiais que propiciam o desenvolvimento da vida na terra e em especial a biodiversidade". No contexto do Levantamento da Geodiversidade são realizados

mapeamentos integrados do meio físico que reúnem informações sobre as adequabilidades e limitações dos terrenos, frente ao uso e à ocupação do solo, com empreendimentos como agricultura, mineração, geoturismo, aproveitamento de recursos hídricos etc. Tais mapeamentos indicam, ainda, áreas restritivas ao uso do solo sob aspectos legais – como unidades de conservação e áreas indígenas – e geológicos, como suscetibilidade ao desenvolvimento de riscos geológicos devido à expansão urbana, fontes poluidoras, dentre outras aplicações. Estas informações visam, principalmente, subsidiar o planejamento e gestão do território, com vista à adequada ocupação urbana e rural, ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento sustentável.

- v. **Gestão da Informação Geológica:** ampliar o conhecimento geológico do território nacional por meio da realização de estudos e levantamentos e melhorar a difusão de informações geocientíficas através da aplicação da política de gestão da informação do Serviço Geológico, embutida nas regras de negócio dos bancos de dados e dos aplicativos de gerenciamento e disponibilização de sistemas de Informação. Recebimento, consistência e custódia de Informações geocientíficas digitais geradas pelo Serviço Geológico e, quando for o caso, por instituições congêneres, organizada sob a forma de banco de dados e repositórios digitais e físicos. Tem dois objetivos: Tecnológico - garantir a infraestrutura de programas, equipamentos, de comunicação e de pessoal, necessária para a gestão eficiente do repositório das informações geocientíficas geradas ou custodiadas pelo Serviço Geológico, assim como para a divulgação de seu conteúdo. Entendida como finalística, de vez que faz parte da missão corporativa da Instituição de gerar e difundir as informações geológicas, esta Ação é vital para a organização, padronização e disponibilização dos dados, compreendendo toda a política de gestão da informação da empresa, desde a metodologia de armazenamento dos dados brutos até as regras de publicação e oferta pública dos produtos elaborados, incluindo também o link com as bases de dados de outras instituições. Preservação da memória geológica - Em seu conjunto, esta ação é responsável pela preservação da memória geológica da CPRM, contemplando todo o repositório de dados e informações, tanto sob a forma física como sob a forma digital, incluindo-se aí o acervo de materiais geológicos coletados na execução dos projetos da CPRM, organizados e armazenados nas litotecas da CPRM, e disponibilizados em base de dados específica
- vi. **Levantamentos Hidrogeológicos:** ampliar e difundir o conhecimento sobre águas subterrâneas e suas interações com as superficiais, por meio da realização de

levantamentos, estudos e pesquisas através de levantamento básico em recursos hídricos subterrâneos envolvendo o monitoramento integrado de águas subterrâneas; levantamento geoquímico e geofísico e a revitalização e implantação de sistemas simplificados de poços; gestão de informações hidrogeológicas, através do cadastramento de fontes de abastecimento de águas subterrâneas; a administração de banco de dados e o desenvolvimento de sistemas de apoio à decisão em águas subterrâneas; implantação e operação de bacias experimentais, representativas e escola; estudos por meio de avaliação das potencialidades e vulnerabilidades dos aquíferos e da elaboração de mapas hidrogeológicos em escalas diversas.

- vii. Levantamentos Geológicos Marinhos: pesquisar o potencial mineral e biológico bem como as variáveis oceanográficas em Áreas Internacionais e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira através da análise e avaliação dos recursos minerais do leito do mar e subsolo na Plataforma Continental Jurídica Brasileira, sua extensão e área internacional, por meio de levantamentos de dados oceanográficos, geológicos, geofísicos e biológicos gerando conhecimento necessário para garantir a soberania e os interesses nacionais na determinação de sítios de ocorrências de recursos minerais com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da exploração sustentável de recursos minerais e uso compartilhado do espaço marinho.

4.3 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA

A Embrapa é uma empresa pública criada pela lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972, atualmente vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com capital pertencente integralmente à União Federal. Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União a organização conta atualmente com 8.785 colaboradores em exercício e dotação orçamentária de ~487,6 milhões para despesas no GND3 e ~69,9 milhões para despesas no GND4.

Nos termos do artigo 2º da referida lei, compete à organização:

- i. Promover, estimular, coordenar e executar atividades de pesquisa, com o objetivo de produzir conhecimentos e tecnologia para o desenvolvimento agrícola do País;
- ii. Dar apoio técnico e administrativo a órgãos do Poder Executivo, com atribuições de formulação, orientação e coordenação das políticas de ciência e tecnologia no setor agrícola.

No Quadro 12 a seguir estão reproduzidos os direcionadores estratégicos da EMBRAPA.

Quadro 12. Direcionadores estratégicos da EMBRAPA

Missão	Viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira.
Visão	Ser referência mundial na geração e oferta de informações, conhecimentos e tecnologias, contribuindo para a inovação e a sustentabilidade da agricultura e a segurança alimentar.
Valores	Os princípios que balizam as práticas e comportamentos da Embrapa e seus integrantes, independentemente do cenário vigente, e que representam as doutrinas essenciais e duradouras da Empresa são: <ul style="list-style-type: none"> • Comprometimento: trabalhamos de forma engajada e responsável no cumprimento das nossas atividades. • Cooperação: prezamos o trabalho em equipe, com colaboração e transdisciplinariedade. • Equidade: acolhemos a todos e valorizamos as diferenças na consecução dos nossos objetivos. • Ética: trabalhamos para o bem comum, com respeito ao próximo e integridade. • Excelência: somos comprometidos com a realização do nosso trabalho e empenhados em entregar os melhores resultados com alto grau de qualidade. • Flexibilidade: adaptamo-nos às mudanças e buscamos soluções criativas para as necessidades e desafios da agricultura. • Responsabilidade socioambiental: buscamos soluções que possam devolver para a sociedade os investimentos realizados de forma comprometida com o meio ambiente. • Transparência: nossas ações são pautadas pela publicidade e compartilhamento de informações para uma comunicação aberta com todos os interlocutores.

Fonte: Site da EMBRAPA

A Embrapa possui as seguintes ações Institucionais cadastradas no SIOP para execução no exercício de 2019:

- i. Pesquisa e Desenvolvimento de Tecnologias para a Agropecuária: produzir conhecimento científico e tecnológico para a geração de inovações na agropecuária através do financiamento de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias voltadas à geração de conhecimento e viabilização de soluções inovadoras para a agropecuária, incluindo a agricultura familiar. Os projetos de P&D serão executados buscando como resultado a geração de conhecimento e/ou produtos com foco nas cadeias de produtos de origem animal e vegetal, incluindo a operacionalização do Sistema de Monitoramento Agrometeorológico e o apoio ao desenvolvimento das atividades agropecuárias.
- ii. Ampliação, Revitalização e Modernização da Infraestrutura Física das Unidades da Embrapa: aprimorar parcerias, processos, recursos humanos e infraestruturas estratégicas no país para a pesquisa, o desenvolvimento e as inovações da agropecuária através da manutenção e modernização continuada da infraestrutura física das Unidades da Embrapa, oferecendo condições para que a Empresa execute, de maneira competitiva, as atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação - PD&I e de transferência de tecnologia necessárias para a geração de conhecimentos e a incorporação de soluções

inovadoras pelas cadeias produtivas, de forma a garantir a competitividade e o crescimento sustentável da agropecuária brasileira em médio e longo prazo.

- iii. Transferência de Tecnologias Desenvolvidas para a Agropecuária: promover a incorporação de soluções inovadoras pelas cadeias e arranjos produtivos da agropecuária para aumento da produtividade, competitividade e sustentabilidade através da articulação, negociação e transferência de soluções tecnológicas para o setor agropecuário por meio da gestão de ativos, valoração, planejamento e posicionamento de portfólio, incluindo ainda a promoção de agendas e fortalecimentos das ações de relacionamento com o público de interesse e a sociedade.

4.4 EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA – EPE

A EPE é uma empresa pública criada pela lei nº 10.847, de 15 de março de 2004, atualmente vinculada ao Ministério de Minas e Energia (MME), com capital pertencente integralmente à União Federal. Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União a organização conta atualmente com 352 colaboradores em exercício e dotação orçamentária de ~44,5 milhões para despesas no GND3 e ~3,5 milhões para despesas no GND4.

Nos termos do artigo 2º da referida lei a organização tem por finalidade prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, tais como energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados, carvão mineral, fontes energéticas renováveis e eficiência energética, dentre outras.

Nos termos do artigo 4º da referida lei, compete à organização:

- i. Realizar estudos e projeções da matriz energética brasileira;
- ii. Elaborar e publicar o balanço energético nacional;
- iii. Identificar e quantificar os potenciais de recursos energéticos;
- iv. Dar suporte e participar das articulações relativas ao aproveitamento energético de rios compartilhados com países limítrofes;
- v. Realizar estudos para a determinação dos aproveitamentos ótimos dos potenciais hidráulicos;
- vi. Obter a licença prévia ambiental e a declaração de disponibilidade hídrica necessárias às licitações envolvendo empreendimentos de geração hidrelétrica e de transmissão de energia elétrica, selecionados pela EPE;
- vii. Elaborar estudos necessários para o desenvolvimento dos planos de expansão da geração e transmissão de energia elétrica de curto, médio e longo prazos;

- viii. Promover estudos para dar suporte ao gerenciamento da relação reserva e produção de hidrocarbonetos no Brasil, visando à auto-suficiência sustentável;
- ix. Promover estudos de mercado visando definir cenários de demanda e oferta de petróleo, seus derivados e produtos petroquímicos;
- x. Desenvolver estudos de impacto social, viabilidade técnico-econômica e socioambiental para os empreendimentos de energia elétrica e de fontes renováveis;
- xi. Efetuar o acompanhamento da execução de projetos e estudos de viabilidade realizados por agentes interessados e devidamente autorizados;
- xii. Elaborar estudos relativos ao plano diretor para o desenvolvimento da indústria de gás natural no Brasil;
- xiii. Desenvolver estudos para avaliar e incrementar a utilização de energia proveniente de fontes renováveis;
- xiv. Dar suporte e participar nas articulações visando à integração energética com outros países;
- xv. Promover estudos e produzir informações para subsidiar planos e programas de desenvolvimento energético ambientalmente sustentável, inclusive, de eficiência energética;
- xvi. Promover planos de metas voltadas para a utilização racional e conservação de energia, podendo estabelecer parcerias de cooperação para este fim;
- xvii. Promover estudos voltados para programas de apoio para a modernização e capacitação da indústria nacional, visando maximizar a participação desta no esforço de fornecimento dos bens e equipamentos necessários para a expansão do setor energético;
- xviii. Desenvolver estudos para incrementar a utilização de carvão mineral nacional.
- xix. Elaborar e publicar estudos de inventário do potencial de energia elétrica, proveniente de fontes alternativas, aplicando-se também a essas fontes o disposto no art. 28 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996

No Quadro 13 a seguir estão reproduzidos os direcionadores estratégicos da EPE.

Quadro 13. Direcionadores estratégicos da EPE

Missão	Realizar estudos e pesquisas de alto nível e qualidade visando subsidiar o Planejamento Energético.
Visão	Manter-se como referência do planejamento energético brasileiro e tornar-se uma referência mundial.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Ética: em nossas ações, compromissos e relações em geral, consideramos essenciais a transparência a impessoalidade, a isonomia e a não discriminação como fundamentos para nossa atuação visando um planejamento energético de excelência. • Criatividade: cultivamos a capacidade de procurar formas alternativas de ver e analisar os fenômenos, procurando soluções inclusive inovadoras para as dificuldades e desafios enfrentados.

	<ul style="list-style-type: none"> • Comprometimento: alinhamo-nos à missão e visão da empresa, superando obstáculos e encarando os desafios como força motivadora para atingir os resultados esperados. • Iniciativa: Chamar a responsabilidade para si, com proatividade, buscando superar adversidades e desafios. • Excelência técnica: achamos importante atingir o estado da arte na geração e difusão do conhecimento, fazendo uso das melhores ferramentas e com o maior rigor técnico-científica, sendo reconhecido pelo alto nível de qualidade dos trabalhos elaborados. • Cooperação: cremos no esforço coletivo para resolver problemas e superar desafios. Achamos importante compartilhar metas e objetivos e cultivar a troca de conhecimentos e experiências.
--	--

Fonte: Site da EPE

A EPE possui as seguintes ações Institucionais cadastradas no SIOP para execução no exercício de 2019:

- i. Estudos de Inventário e Viabilidade para Expansão da Geração Hidrelétrica: planejar o atendimento das demandas futuras de energia elétrica por meio da elaboração de estudos de expansão da geração e da transmissão, bem como da promoção de leilões através do desenvolvimento de estudos visando ao conhecimento do potencial hidrelétrico de bacias hidrográficas e estudos de viabilidade técnica e econômica de empreendimentos novos, visando à ampliação da capacidade de geração de energia elétrica.
- ii. Estudos para o Planejamento do Setor Energético: realização de estudos prospectivos de curto, médio e longo prazos das necessidades de energia para o desenvolvimento sustentável do país, envolvendo: levantamento dos potenciais dos recursos energéticos disponíveis, de forma coerente e equilibrada entre os agentes setoriais e os interesses da sociedade; análise da evolução do mercado ajustado aos cenários socioeconômicos; análise da evolução da infraestrutura de geração e transporte para o suprimento do mercado; dimensionamento dos investimentos associados à expansão e estudos de empreendimentos. A ação visa o desenvolvimento de estudos para elaboração e aplicação de metodologias, instrumentos e procedimentos associados aos seguintes temas: política de meio ambiente do setor elétrico; avaliação ambiental integrada de empreendimentos energéticos de alternativas de expansão da oferta de energia; estudos de localização de usinas térmicas; gestão do processo de licenciamento ambiental; cadastramento dos empreendimentos de geração de energia elétrica para participação nos leilões; análise dos documentos de cada projeto e dos requisitos essenciais à participação nos leilões; emissão de habilitação técnica dos empreendimentos; estabelecimento de parâmetros para o edital de licitação.
- iii. Estudos Ambientais de Áreas Sedimentares: promover a sustentabilidade ambiental nos processos de exploração e produção na cadeia produtiva do petróleo e gás através da

elaboração de estudos multidisciplinares de abrangência regional, que envolvem pesquisas, investigações e levantamentos de dados técnicos e socioambientais, nas bacias sedimentares brasileiras terrestres ou marinhas. A ação tem por objetivo principal a preservação ambiental de áreas nas quais serão realizadas atividades ou empreendimentos de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural, por meio da identificação dos potenciais impactos socioambientais decorrentes da execução das atividades mencionadas. Os diversos estudos ambientais de áreas sedimentares serão consolidados em relatório técnico que visa classificar a área sedimentar quanto à sua aptidão para outorga de blocos exploratórios (dividindo-se em áreas aptas, não aptas ou com indicação de moratória), de forma a subsidiar o planejamento estratégico de políticas públicas do setor e a definição de blocos exploratórios a serem ofertados por licitação para E&P.

4.5 EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. – EPL

A EPL é uma empresa pública criada pela lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, atualmente vinculada ao Ministério da Infraestrutura, com capital pertencente integralmente à União Federal. Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União a organização conta atualmente com 170 colaboradores em exercício e dotação orçamentária de ~22,5 milhões para despesas no GND3 e ~52,3 milhões para despesas no GND4.

Nos termos do artigo 3º da referida lei, a organização tem por propósito:

- i. Planejar e promover o desenvolvimento do serviço de transporte ferroviário de alta velocidade de forma integrada com as demais modalidades de transporte, por meio de estudos, pesquisas, construção da infraestrutura, operação e exploração do serviço, administração e gestão de patrimônio, desenvolvimento tecnológico e atividades destinadas à absorção e transferência de tecnologias; e
- ii. Prestar serviços na área de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País, consideradas as infraestruturas, plataformas e os serviços pertinentes aos modos rodoviário, ferroviário, dutoviário, aquaviário e aeroviário

Nos termos do artigo 5º da referida lei, compete à organização:

- i. Elaborar estudos de viabilidade técnica, jurídica, ambiental e econômico-financeira necessários ao desenvolvimento de projetos de logística e transportes;

- ii. Planejar, exercer e promover as atividades de absorção e transferência de tecnologia no setor de transportes, celebrando e gerindo acordos, contratos e demais instrumentos congêneres necessários ao desempenho dessa atividade;
- iii. Participar das atividades relacionadas ao setor de transportes, nas fases de projeto, fabricação, implantação e operação, visando a garantir a absorção e a transferência de tecnologia;
- iv. Promover a capacitação e o desenvolvimento de atividades de pesquisa e desenvolvimento nas instituições científicas e tecnológicas, organizações de direito privado sem fins lucrativos voltadas para atividades de pesquisa e desenvolvimento, e sociedades nacionais, inclusive de tecnologia industrial básica, relacionadas ao setor de transportes;
- v. Subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito das políticas de logística e transporte, de modo a propiciar que as modalidades de transporte se integrem umas às outras e, quando viável, a empreendimentos de infraestrutura e serviços públicos não relacionados manifestamente a transportes;
- vi. Planejar e promover a disseminação e a incorporação das tecnologias utilizadas e desenvolvidas no âmbito do setor de transportes em outros segmentos da economia;
- vii. Obter licença ambiental necessária aos empreendimentos na área de infraestrutura de transportes;
- viii. Desenvolver estudos de impacto social e socioambiental para os empreendimentos de transportes;
- ix. Promover estudos voltados a programas de apoio, modernização e capacitação da indústria nacional, objetivando maximizar a participação desta no fornecimento de bens e equipamentos necessários à expansão do setor de transportes;
- x. Elaborar estudos de curto, médio e longo prazo, necessários ao desenvolvimento de planos de expansão da infraestrutura dos setores de logística e transportes;
- xi. Propor planos de metas voltados à utilização racional e conservação da infra e superestrutura de transportes, podendo estabelecer parcerias de cooperação para esse fim;
- xii. Coordenar, executar, fiscalizar e administrar obras de infra e superestrutura de transporte ferroviário de alta velocidade;
- xiii. Administrar os programas de operação da infraestrutura ferroviária de alta velocidade nas ferrovias outorgadas à EPL;

- xiv. Prestar serviços aos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em assuntos de sua especialidade;
- xv. Elaborar estudos especiais a respeito da demanda global e intermodal de transportes, por regiões, no sentido de subsidiar a incorporação desses elementos na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais, especialmente daquelas que tenham por finalidade estimular o desenvolvimento do sistema logístico nas Regiões Norte e Nordeste e em outras áreas territoriais abrangidas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional;
- xvi. Elaborar projetos básico e executivo de obras de infraestrutura de transportes; e
- xvii. Exercer outras atividades pertinentes ao seu objeto, conforme previsão do Estatuto social.

No Quadro 14 a seguir estão reproduzidos os direcionadores estratégicos da EPL.

Quadro 14. Direcionadores estratégicos da EPL

Missão	Planejar e promover os transportes e a logística do País.
Visão	Ser referência em planejamento (nacional, integral, sustentável) de transportes e logística até 2020.
Valores	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridade. • Transparência. • Sustentabilidade. • Inovação. • Credibilidade. • Pessoas. • Ética. • Integridade.

Fonte: Site da EPL

A EPL possui as seguintes ações Institucionais cadastradas no SIOP para execução no exercício de 2019:

- i. Estudos, Projetos e Planejamento de Infraestrutura de Transportes (Programa de Aceleração do Crescimento): realização de estudos para assegurar o desenvolvimento do planejamento no setor de infraestrutura de transportes e atender as exigências estabelecidas em lei, relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento e as normas ambientais vigentes, que abrangem estudos de viabilidade econômica, projetos básicos e/ou executivos de obras nos modais da infraestrutura de transportes; estudos ambientais, elaboração de planos básicos ambientais, monitoramento de variáveis ambientais, obtenção de licenças ambientais, execução de programas ambientais, atendimento de condicionantes ambientais e planos de recuperação de áreas degradadas; estudos, objetivando a identificação de produtos, serviços e materiais que tenham potencial de melhorar a qualidade e reduzir os custos totais do transporte, e de apropriação

de custos de obras e serviços de infraestrutura; geração, edição e divulgação de normas, manuais e documentos técnicos; capacitação tecnológica e manutenção das instalações e dos equipamentos de pesquisa; além da realização de trabalhos de consultoria, estudos, inclusive para concessões, tecnologia da informação (contratação de serviços, aquisição de hardware e software), apoio técnico e administrativo no âmbito do setor de transportes, na formulação, na orientação e na execução da política formulada para a administração e regulação da infraestrutura do Sistema Federal de Viação.

5 ANÁLISE DOS RESULTADOS

5.1 GRUPO 1: EFETIVIDADE E DESEMPENHO

Questão-chave 1: Verificar a existência de dispositivo que condicione a continuidade do processo de licitação pública mediante justificativa que o objeto está relacionado à meta estratégica de política pública governamental;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que somente a AMAZUL e a EMBRAPA apresentaram em seus Regulamentos dispositivos que versam sobre a necessidade de que a compras realizadas pelas organizações estejam alinhadas ao planejamento estratégico. Tal fato não foi observado nos Regulamentos das demais organizações objeto de estudo. A previsão de alinhamento estratégico é importante ao demonstrar que as compras governamentais estão de acordo com as diretrizes traçadas pela organização no longo prazo. Diante das evidências apresentadas no Quadro 15, constatou-se que somente a AMAZUL e a EMBRAPA atenderam a questão-chave.

Quadro 15. Evidências da questão-chave 1

AMAZUL	(Pág. 01) 1. PROPÓSITO 1.3 – Este documento normativo consolida a aplicação de recursos financeiros por meio do Programa de Aplicação de Recursos (PAR) da AMAZUL. O PAR permitirá à Diretoria de Administração e finanças (AMZ-20) planejar a aplicação dos recursos financeiros à luz dos objetivos estabelecidos no Plano Estratégico da empresa.
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	(Pág. 08) 7. DISPOSIÇÕES GERAIS 7.5 As licitações e contratações celebradas pela Embrapa observarão as seguintes diretrizes: g) necessidade da adequação da contratação ao planejamento estratégico da Embrapa.
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

Questão-chave 2: Verificar a existência de dispositivo que determina a implementação de indicadores de desempenho para mensurar o resultado da compra governamental;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que somente no Regulamento da AMAZUL não consta dispositivo que versa sobre a apuração de resultado/ desempenho. Entretanto, cabe ressaltar que os dispositivos das demais organizações estão voltados somente para a mensuração da execução operacional de contratos e convênios administrativos, afastando a mensuração da efetividade da compra, ou seja, a sua qualidade quando comparada aos valores e condições praticados no mercado por terceiros para objetos similares. Diante das evidências apresentadas no Quadro 16, constatou-se que, com exceção da AMAZUL, as demais organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 16. Evidências da questão-chave 2

AMAZUL	Não identificado
CPRM	<p>(Pág. 29) TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS Capítulo VII – Dos Procedimentos de Licitação Pública, dos Critérios de Julgamento e de Desempate Art. 29 Serão partes integrantes do Edital de licitação, entre outros, os seguintes anexos: V - o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), quando for o caso.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 18) 9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.4 Normas Específicas para Serviços 9.4.3 Os critérios de aferição de resultados deverão ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviços, caso exista critério objetivo de mensuração de resultados, preferencialmente pela utilização de ferramenta informatizada, devendo conter: a) procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade dos serviços, especificando os indicadores e instrumentos de medição que devem ser adotados pela Embrapa;</p> <p>(Pág. 48) 10. CONTRATOS E CONVÊNIOS 10.2 Gestão e Fiscalização de Contratos 10.2.1 Atos de Gestão Contratual 10.2.1.1 A Unidade administrativa responsável pelas atividades inerentes à gestão dos contratos é responsável por todos os atos descritos na subseção 10.2, em especial: aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Embrapa para os bens e serviços contratados; verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos a reajuste, repactuação, alteração, reequilíbrio, pagamento, ampliações ou reduções dos quantitativos contratados, controle de prazos contratuais, prorrogação, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras; com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.</p> <p>(Pág. 52) 10. CONTRATOS E CONVÊNIOS 10.3 Convênios 10.3.1 Convênio, para fins deste Regulamento, é o instrumento destinado a formalizar a comunhão de esforços entre a Embrapa e entidades privadas ou públicas para viabilizar o fomento ou a execução de atividades na promoção de objetivos comuns, seja qual for a denominação utilizada. 10.3.1.2 A formalização do instrumento contemplará documento anexo contendo detalhamento dos objetivos, das metas, resultados a serem atingidos, cronograma de execução, critérios de avaliação de desempenho, indicadores de resultados e a previsão de eventuais receitas e despesas, sendo partes integrantes do objeto.</p>
EPE	<p>(Pág. 36) CAPÍTULO II - DOS CONVÊNIOS Art. 100. Convênio é o instrumento destinado a formalizar a comunhão de esforços entre a EPE e entidades privadas ou públicas para viabilizar o fomento ou a execução de atividades na promoção de objetivos comuns. § 2º A formalização do instrumento contemplará documento anexo contendo detalhamento dos objetivos, das metas, resultados a serem atingidos, cronograma de execução, critérios de avaliação de desempenho, indicadores de resultados e a previsão de eventuais receitas e despesas, sendo partes integrantes do instrumento.</p>
EPL	<p>(Pág. 18) Seção III - Dos Serviços Art. 50. No caso de contratação de serviços que apoiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional da EPL, deve ser adotada unidade de medida que permita a mensuração dos resultados para o pagamento da contratada e que elimine a possibilidade de remunerar as empresas com base na quantidade de horas de serviço ou por postos de trabalho.</p>

	<p>§ 2º Os critérios de aferição de resultados devem ser preferencialmente dispostos na forma de Acordos de Nível de Serviço (ANS), priorizando-se a utilização de ferramenta informatizada, e devem conter:</p> <p>I. os procedimentos de fiscalização e de gestão da qualidade do serviço, especificando-se os indicadores e instrumentos de medição que devem ser adotados pela EPL.</p>
--	---

Questão-chave 3: Verificar a existência de dispositivo que garanta a criação de uma base de conhecimento em compras governamentais que reflita as experiências passadas e sirva de guia orientativo para futuras decisões;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos não há evidências de dispositivos que versam sobre a criação de uma base ou repositório de conhecimento sobre as compras realizadas. A formação de base ou repositório de conhecimento, ou seja, um local onde são guardadas todas as informações potencialmente relevantes de uma compra governamental, proveria ao comprador público informações para suportar eventual tomada de decisão. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 17, constatou-se que nenhuma organização atendeu a questão-chave.

Quadro 17. Evidências da questão-chave 3

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

5.2 GRUPO 2: INCENTIVO À COMPETITIVIDADE

Questão-chave 4: Verificar a existência de dispositivo que limitem as denominadas contratações diretas, ou seja, aquelas que são realizadas com um único fornecedor com ausência de um processo de competição;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que somente no Regulamento da AMAZUL não há previsão sobre limitações para compras diretas, cabendo amparo pelo subsidiário no Art. 29 da Lei 13.303/16. Nos demais Regulamentos, há evidências de dispositivos que versam sobre regramento e limitação para a realização da compra direta. Tal previsão é importante para limitar a discricionariedade do comprador público, garantido a competitividade no processo de compras governamentais. Diante das evidências apresentadas no Quadro 18, constatou-se que, com exceção da AMAZUL, em todos os demais casos houve o atendimento da questão-chave.

Quadro 18. Evidências da questão-chave 4

AMAZUL	Não identificado
CPRM	(Pág. 82-83)

	<p>TÍTULO VI – DA CONTRATAÇÃO DIRETA Capítulo I – Da Dispensa e da Inexigibilidade de Licitação Art. 178 O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - justificativa da necessidade da contratação. II - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso. III - razão da escolha do fornecedor ou do executante. IV - justificativa do preço. V - regularidade fiscal e trabalhista. VI - autorização da autoridade competente. VII - comprovação da propriedade e do estado do bem imóvel, objeto de locação pela CPRM, por meio de Certidões de Matrícula e de Ônus Reais. VIII - apresentação de documentos originais ou cópias autenticadas, por cartório competente ou, ainda, excepcionalmente, por empregado da CPRM ou por publicação em órgão da imprensa oficial. IX - emissão dos documentos em língua portuguesa ou traduzidos, por tradutor juramentado.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 35-36) 9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.10 Casos de Contratação Direta 9.10.1 O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deve ser instruído com, no mínimo, os seguintes documentos: a) termo de referência; b) estimativa de preço; c) parecer técnico demonstrando o atendimento aos requisitos exigidos; d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; e) comprovação de que a contratada preenche os requisitos de qualificação mínima necessária; f) caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; g) razão de escolha da contratada; h) justificativa de preço; i) autorização da autoridade competente. 9.10.2 Nas hipóteses em que restar comprovado, pelo órgão de controle externo, sobrepreço ou superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado quem houver decidido pela contratação direta e o fornecedor ou o prestador de serviços.</p>
EPE	<p>(Pág. 27) CAPITULO V - DAS CONTRATAÇÕES DIRETAS Art. 69. O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II - razão da escolha do fornecedor ou do executante; III - justificativa de preço; e IV - minuta de contrato.</p>
EPL	<p>(Pág. 06) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção I - Disposições Gerais Art. 10. É necessário que a Área Demandante, antes de decidir pela realização do certame, reflita as etapas abaixo a fim de verificar se a necessidade pública se enquadra nas hipóteses de contratação direta por inexigibilidade ou dispensa de licitação. I. Se a competição é viável: a. Se a resposta é sim, deve-se refletir o questionamento do inciso II. b. Se a resposta é não, trata-se de objeto a ser contratado por inexigibilidade, devendo seguir as orientações de Regulamento Interno próprio. II. Se estiver autorizada a contratação direta: a. Se a resposta é sim, trata-se de objeto a ser contratado por dispensa de licitação, devendo seguir as orientações de Regulamento Interno próprio. b. Se a resposta é não, deve-se refletir o questionamento do inciso III. III. Se é situação que se enquadra no SRP:</p>

	<p>a. Se a resposta é sim, trata-se de objeto a ser contratado por licitação, com elaboração de ARP, de acordo com as orientações do Capítulo III deste Regulamento Interno.</p> <p>b. Se a resposta é não, trata-se de objeto a ser contratado por licitação ou pelo procedimento de Adesão ao SRP de outra entidade, de acordo com as orientações do artigo 20, §§ 3º ao 7º, Seção III – Pesquisa de Preços, Capítulo II deste Regulamento Interno.</p>
--	---

Questão-chave 5: Verificar a existência de dispositivo que aumentem a participação de pequenas e médias empresas no processo de licitação pública;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que somente no Regulamento da AMAZUL não há referência à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Esta lei é importante para fomentar o empreendedorismo no Brasil garantindo preferência a contratação de microempresa ou empresa de pequeno porte. Assim, a AMAZUL atém-se ao atendimento subsidiário provido pelo Art. 28, § 1º, da Lei 13.303/16, onde está previsto que “Aplicam-se às licitações das empresas públicas e das sociedades de economia mista as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006”. Diante das evidências apresentadas no Quadro 19, constatou-se que, com exceção da AMAZUL, em todos os demais casos houve o atendimento da questão-chave.

Quadro 19. Evidências da questão-chave 5

AMAZUL	Não identificado
CPRM	<p>(Pág. 07) TÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES Capítulo II – Dos Princípios, do Objetivo e das Diretrizes das Licitações e dos Contratos da CPRM Art. 6º As Licitações realizadas e os Contratos celebrados pela CPRM observarão as seguintes diretrizes: § 4º Aplicam-se às licitações da CPRM as disposições constantes da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 27) 9. Contratações e Procedimentos de Licitação 9.8 Procedimentos de Licitação 9.8.9 Preferência e Desempate 9.8.9.1 Aplicam-se às licitações as disposições sobre direito de preferência constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, referentes à participação de microempresas e empresas de pequeno porte.</p>
EPE	<p>(Pág. 04) TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 6º. Aplicam-se às licitações da EPE as disposições constantes dos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006.</p>
EPL	<p>(Pág. 32) CAPÍTULO VII - DAS FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção V - Da Fase de Julgamento, Negociação e Habilitação Art. 91. Em caso de empate entre 2 (duas) ou mais propostas, devem ser utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:</p>

	§ 1º As regras previstas no caput não prejudicam a aplicação do disposto no § 1º do art. 44, e no art. 45 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.
--	--

Questão-chave 6: Verificar a existência de dispositivo que obriguem os licitantes a apresentarem um "Certificado de Determinação de Proposta Independente" ou equivalente, constando em seu texto que a proposta apresentada é genuína, não colusiva e feita com a intenção de aceitar o contrato se concedida;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos não há evidências de dispositivos que versam sobre o referido certificado ou instrumento similar. O desenvolvimento de dispositivos sobre esse tema é importante para combater monopólios e para garantir a equidade, ou seja, o tratamento justo nos processos de compras governamentais. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 20, constatou-se que nenhuma das organizações atendeu a questão-chave.

Quadro 20. Evidências da questão-chave 6

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

5.3 GRUPO 3: PARTICIPAÇÃO DE STAKEHOLDERS

Questão-chave 7: Verificar a existência de dispositivo que permita a participação dos stakeholders na compra governamental, possibilitando ao governo acompanhar as evoluções do mercado, reduzir a assimetria de informação e melhorar a relação custo-benefício, em particular para aquisições de alto valor;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que somente nos Regulamentos da CPRM e da EPL constam dispositivos que preveem a utilização do instrumento de consulta/audiência pública na fase de planejamento de compras, com vistas a buscar informações no mercado para melhor preparação do objeto a ser contratado. Tal instrumento é importante para que as demandas das organizações públicas estejam alinhadas com os padrões mercadológicos atuais em matéria de tecnologia e gestão. Diante das evidências apresentadas no Quadro 21, constatou-se que somente nestes casos houve o atendimento da questão-chave.

Quadro 21. Evidências da questão-chave 7

AMAZUL	Não identificado
CPRM	(Pág. 20) TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS Capítulo III – Da Preparação do Procedimento Licitatório

	<p>Art. 22 A audiência e a consulta pública são abertas a qualquer interessado, destinadas à apreciação pública de minuta de edital de licitação e seus documentos anexos, devendo observar o seguinte procedimento:</p> <p>I - a audiência e a consulta pública devem ser realizadas em situações de elevada complexidade e de investimentos substanciais, conforme avaliação prévia da Diretoria Executiva, e devem ocorrer antes da publicação definitiva do edital e seus documentos anexos.</p> <p>II - a CPRM deve publicar no sítio eletrônico da Companhia o edital e seus documentos anexos e em jornal de grande circulação o extrato do edital, contendo o seguinte:</p> <p>a) data para a sessão de audiência pública, não inferior a 15 (quinze) dias corridos a contar da publicação do edital de convocação da audiência pública.</p> <p>b) procedimentos para a realização das discussões em audiência pública, inclusive com a designação de presidência da mesa da audiência pública, definição prévia de apresentações, tempo e ordem para as intervenções dos participantes.</p> <p>c) contribuições esperadas com a realização da audiência pública, esclarecendo-se que a finalidade é receber sugestões e questionamentos sobre futuro processo de licitação, sem a necessidade dos empregados da CPRM, especialmente os designados para a mesa da audiência pública, responderem às questões apresentadas.</p> <p>III - a CPRM deve publicar no sítio eletrônico da Companhia e em jornal de grande circulação edital de convocação para a consulta pública, com indicação eletrônica do edital e seus documentos anexos, contendo o seguinte:</p> <p>a) data e meio eletrônico para a apresentação de sugestões e questionamentos escritos sobre edital e seus documentos anexos não inferior a 15 (quinze) dias corridos a contar da publicação do edital de convocação da consulta pública.</p> <p>b) contribuições esperadas com a realização da consulta pública, esclarecendo-se que a finalidade é receber sugestões e questionamentos sobre futuro processo de licitação, sendo necessário que todas as consultas encaminhadas sejam respondidas por escrito e de modo motivado antes da publicação definitiva do edital e seus documentos anexos.</p>
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	<p>(Pág. 7-8)</p> <p>CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO</p> <p>Seção II - Consulta Pública</p> <p>Art. 14. Havendo necessidade de um conhecimento mais apurado do objeto a ser licitado ou do mercado específico, poderá ser realizada consulta pública por solicitação da Área Demandante.</p> <p>Art. 15. Identificada à necessidade de realização de consulta pública, a Área Demandante solicitará, por escrito, providência à GELIC, estabelecendo a data inicial, o prazo de publicidade do procedimento e a descrição do objeto.</p> <p>Art. 16. Recebida a solicitação mencionada no artigo anterior, a GELIC tomará as providências para a divulgação da consulta pública, sendo responsável pelo recebimento de questionamentos/sugestões dos interessados, pelo repasse à Área Demandante e pela posterior divulgação das respectivas respostas.</p> <p>Art. 17. Ao final da consulta pública, a Área Demandante deverá avaliar os questionamentos/sugestões recebidos e, se for o caso, dar início às providências de contratação.</p>

Questão-chave 8: Verificar a existência de dispositivo que obrigue a criação de um meio de comunicação para fiscalização da integridade do processo de compra governamental pela sociedade em geral, incluindo mecanismos de capacitação, de rápidas respostas e revisões;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em nenhum Regulamento há evidência de dispositivo que estabeleça um canal de comunicação institucional que possibilite a participação de stakeholders externos, como os cidadãos e o setor privado, na fiscalização e participação nas etapas do processo de

compra governamental. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 22, constatou-se que nenhuma organização atendeu a questão-chave.

Quadro 22. Evidências da questão-chave 8

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

5.4 GRUPO 4: QUALIFICAÇÃO DE COMPRADORES PÚBLICOS

Questão-chave 9: Verificar a existência de dispositivo que obrigue os compradores públicos a realizarem regularmente treinamentos sobre riscos de integridade em matéria de compra governamental, tais como corrupção, fraude, conluio e discriminação;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em nenhum Regulamento há evidência de dispositivo que estabeleça a necessidade de treinamento e aperfeiçoamento regular dos compradores públicos. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 23, constatou-se que nenhuma organização atendeu a questão-chave.

Quadro 23. Evidências da questão-chave 9

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

Questão-chave 10: Verificar a existência de dispositivo que determine pré-requisitos para que um colaborador possa exercer a atividade de comprador público, avaliando competências inerentes a padrões de integridade e capacidade para identificar potenciais conflitos de interesses que possam influenciar a sua tomada de decisão;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em nenhum Regulamento há evidência de dispositivo que estabeleça a necessidade pré-requisitos ou critérios de seleção para a execução da atividade de comprador público. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 24, constatou-se que nenhuma organização atendeu a questão-chave.

Quadro 24. Evidências da questão-chave 10

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado

EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

Questão-chave 11: Verificar a existência de dispositivo que garanta proteção aos compradores públicos contra interesse de terceiros, tais como políticos e funcionários de alto escalão.

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em nenhum Regulamento há evidência de dispositivo que proteja o comprador público contra o interesse/influência de terceiros no processo de compra governamental. Diante da falta de evidências representada pelo Quadro 25, constatou-se que nenhuma organização atendeu a questão-chave.

Quadro 25. Evidências da questão-chave 11

AMAZUL	Não identificado
CPRM	Não identificado
EMBRAPA	Não identificado
EPE	Não identificado
EPL	Não identificado

5.5 GRUPO 5: REGRAS, PROCEDIMENTOS E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA

Questão-chave 12: Verificar a existência de dispositivo que exija algum grau de transparência nas relações de subcontratação de potenciais fornecedores;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos há dispositivo que limita a subcontratação do objeto. Este dispositivo é importante pois, quando a empresa contratada pela Administração Pública confia a terceiros a realização de parte das atividades, o fato requer, além da avaliação constante de viabilidade financeira e operacional, o acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias desses fornecedores, pois esse tipo de contratação condiciona o tomador a se responsabilizar subsidiariamente pelas irregularidades cometidas pelas suas contratadas, e em alguns casos essa responsabilização chega a ser solidária. Diante das evidências apresentadas no Quadro 26, todas as organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 26. Evidências da questão-chave 12

AMAZUL	<p>(Pág. 11) 18. EXTINÇÃO DOS CONTRATOS 18.4 – Resolução 18.4.2 – Inexecução voluntária 18.4.2.3 – casos não tipificados nos contratos, consideram-se as seguintes situações como causas de resolução por inexecução voluntária:</p>
--------	---

	f) A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação, não admitidas no edital e no contrato.
CPRM	<p>(Pág. 65) TÍTULO IV – DOS CONTRATOS Capítulo I – Da Elaboração das Minutas de Contratos Art. 140 A minuta do Contrato deve conter, conforme o caso: XXVI - possibilidade de subcontratação parcial, quando for o caso, identificando, de forma clara, as responsabilidades e as obrigações do subcontratante e do subcontratado.</p> <p>(Pág. 68) TÍTULO IV – DOS CONTRATOS Capítulo I – Da Elaboração das Minutas de Contratos Art. 146 O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela CPRM, conforme previsto no edital do certame. §1o A empresa subcontratada deverá atender, em relação ao objeto da subcontratação, as exigências de qualificação técnica impostas ao licitante vencedor. §2o É vedada a subcontratação de empresa ou consórcio que tenha participado: I - do procedimento licitatório do qual se originou a contratação. II - direta ou indiretamente, da elaboração de projeto básico ou executivo.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 47) 10. CONTRATOS E CONVÊNIOS 10.1 Contratos 10.1.15 A contratada, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Embrapa, conforme previsto no edital do certame. 10.1.15.1 A empresa subcontratada deverá atender, em relação ao objeto da subcontratação, as exigências de qualificação técnica impostas ao licitante vencedor. 10.1.15.2 É vedada a subcontratação de empresa ou consórcio que tenha participado: a) do procedimento licitatório do qual se originou a contratação; b) direta ou indiretamente, da elaboração de projeto básico ou executivo.</p>
EPE	<p>(Pág. 30) CAPÍTULO I - DOS CONTRATOS Seção I - Das Normas Gerais Art. 77. O contratado, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela EPE, conforme previsto no edital do certame. § 1º A empresa subcontratada deverá atender, em relação ao objeto da subcontratação, as exigências de qualificação técnica impostas ao licitante vencedor. § 2º É vedada a subcontratação de empresa ou consórcio que tenha participado: I - do procedimento licitatório do qual se originou a contratação; II - direta ou indiretamente, da elaboração de projeto básico ou executivo.</p>
EPL	<p>(Pág. 14) CAPÍTULO VI - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção I - Das Disposições Gerais Art. 46. É vedada a participação direta ou indireta nos processos de contratação: III. de pessoa jurídica da qual o autor do anteprojeto ou do TR/PB da licitação seja administrador, controlador, gerente, responsável técnico, subcontratado ou sócio, neste último caso quando a participação superar 5% (cinco por cento) do capital votante;</p> <p>(Pág. 24) CAPÍTULO VII - DAS FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção II - Da Fase de Preparação Art. 60. O instrumento convocatório deve estabelecer as regras a serem observadas no procedimento licitatório, indicando o seguinte:</p>

	§ 3º Quando permitida a subcontratação, o contratado deve apresentar documentação do subcontratado que comprove sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e a qualificação técnica necessária à execução da parcela da obra ou do serviço subcontratado.
--	--

Questão-chave 13: Verificar a existência de dispositivo que versa sobre procedimentos inerentes a etapa de planejamento da contratação;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos há tópico destinado ao planejamento de compras, que envolvem a apuração de questões técnicas, econômicas e contratuais. Este dispositivo é importante para a efetividade da compra governamental. Diante das evidências apresentadas no Quadro 27, todas as organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 27. Evidências da questão-chave 13

AMAZUL	<p>(Pág. 05-06)</p> <p>12. PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA</p> <p>12.1 –Planejamento</p> <p>12.1.1 – Anualmente, o AMZ-22 consolidará as necessidades orçamentárias oriundas dos diversos setores, confeccionando a proposta orçamentária e o PAR, os quais, depois de apreciados pela Diretoria Executiva, ordenarão, para o exercício seguinte, os gastos da AMAZUL com Pessoal e outras despesas de Custeios ou Capital (OCC).</p> <p>12.1.2 – A execução dos recursos subordinar-se-á aos valores e patamares estabelecidos, bem como aos recursos disponibilizados para a Empresa no Orçamento Geral da União.</p> <p>12.1.3 – Todos os setores, sempre que possível, deverão planejar suas obtenções. As compras e contratações não planejadas deverão constituir uma exceção.</p> <p>12.1.4 – Os contratos referentes ao serviço continuado, cujas prorrogações se mostrem vantajosas à AMAZUL, têm que ser motivo de contínua preocupação dos setores responsáveis, que deverão adotar providências para que os referidos aditivos sejam confeccionados tempestivamente, em data anterior ao término da vigência dos mesmos.</p> <p>12.1.5 – Após aprovado pelo AMZ-20, o Calendário Anual de Licitações será disponibilizado aos setores da AMAZUL, para adoção das providências necessárias à sua implementação.</p>
CPRM	<p>(Pág. 19)</p> <p>TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS</p> <p>Capítulo III – Da Preparação do Procedimento Licitatório</p> <p>Art. 17 O Planejamento da contratação, para cada aquisição, alienação, obra ou serviços a serem contratados, consistirá, no que couber, nas seguintes etapas:</p> <p>I - Estudos Preliminares.</p> <p>II - Gerenciamento de Riscos.</p> <p>III - Elaboração do Termo de Referência, Projeto Básico ou Anteprojeto de Engenharia.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 22)</p> <p>9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO</p> <p>9.8 Procedimentos de Licitação</p> <p>9.8.5 Preparação</p> <p>9.8.5.1 As contratações e os procedimentos de licitações no âmbito da Embrapa serão antecedidas por planejamento prévio e detalhado, com a finalidade de otimizar o desempenho da Empresa, proteger o interesse público envolvido, com transparência e equidade, com vistas a maximizar seus resultados econômicos e finalidades estatutárias.</p> <p>9.8.5.2 O planejamento observará, dentre outros, os seguintes pressupostos:</p> <p>a) identificação da necessidade e conveniência da contratação;</p>

	<p>b) constatação dos pressupostos legais para a contratação, inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários;</p> <p>c) realização da prática dos atos prévios indispensáveis à licitação, como quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens e elaboração de projetos básicos;</p> <p>d) definição do objeto e condições básicas da contratação;</p> <p>e) realização da prospecção de mercado;</p> <p>f) pesquisa de preço;</p> <p>g) verificação da presença dos pressupostos da licitação ou da contratação direta;</p> <p>h) definição do modelo de contratação.</p>
EPE	<p>(Pág. 07-08) CAPÍTULO II - DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO Seção I - Da Preparação Art. 14. As contratações e os procedimentos de licitações no âmbito da EPE serão antecedidos por planejamento prévio e detalhado, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa, proteger o interesse público envolvido, com transparência e equidade, com vistas a maximizar seus resultados econômicos e as finalidades estatutárias. Art. 15. A fase preparatória da contratação atenderá aos seguintes pressupostos: I - solicitação expressa, formal e por escrito da contratação pela área requisitante, conforme alçada definida neste Regulamento; II - nota técnica da área requisitante interessada aprovada pelo seu titular; III - projeto básico ou, no caso de pregão, termo de referência, elaborado pela área requisitante e aprovado pelo titular da área requisitante contendo, dentre outros: a) especificação do objeto de forma precisa e clara; b) estimativa do valor da contratação, se não for sigiloso; c) cronograma físico-financeiro; d) critérios de recebimento e aceite do objeto; e) obrigações específicas do contratado e do contratante; f) procedimentos específicos de fiscalização e gerenciamento do contrato, se for o caso; g) prazo de vigência e execução; h) previsão de garantia contratual, se for o caso; i) hipóteses passíveis de sanções referentes à execução contratual; j) acordo de nível de serviços, quando couber; e l) riscos específicos da contratação; IV - pesquisa de preço, na forma deste Regulamento; V - indicação dos recursos orçamentários; VI - instrumento convocatório pré-aprovado e seus anexos, ou a sua minuta, na forma do art. 5º deste Regulamento; e VII – parecer jurídico.</p>
EPL	<p>(Pág. 07) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção I - Disposições Gerais Art. 13. Obrigam-se as Áreas Demandantes a elaborar e divulgar à GELIC o planejamento anual das contratações públicas que pretendem realizar, identificando estimativa de valor e data das contratações. Parágrafo único. As contratações planejadas poderão sofrer ajustes técnicos, inclusive em seu cronograma, a fim de melhor atender as demandas da Administração, de modo que, determinados processos, comprovada a oportunidade e conveniência administrativa, poderão ser agrupados, bem como suprimidos ou incorporados à estrutura do plano a fim cumprir os objetivos estratégicos do planejamento de contratações públicas.</p>

Questão-chave 14: Verificar a existência de dispositivo que determina a realização de gestão dos riscos inerentes ao processo de compra governamental;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos há dispositivo que faz referência à realização da

gestão de riscos no processo de compras governamentais. A realização da gestão de riscos em compras materializa-se por meio da matriz de riscos e é importante para identificar, avaliar, tratar e monitorar os riscos, de forma a minimizar ou até mesmo eliminar a possibilidade de impactos negativos sobre o atendimento da demanda organizacional. Diante das evidências apresentadas no Quadro 28, constatou-se que todas as organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 28. Evidências da questão-chave 14

<p>AMAZUL</p>	<p>(Pág. 08-09) 14. FORMALIZAÇÃO DE CONTRATOS 14.2 – Matriz de Riscos 14.2.1 – As contratações semi-integradas e integradas referidas, respectivamente, nos incisos V e VI do Art. 42 da lei 13.303/2016 deverão ter matriz de riscos, que se refere a cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença. b) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico da licitação. c) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no projeto básico da licitação. 14.2.2 – Fica a critério da autoridade competente indicar ou não a necessidade de se estabelecer matriz de riscos nas demais contratações, ficando, neste caso, obrigado a disciplinar esta cláusula com base na alínea “a” do item anterior.</p>
<p>CPRM</p>	<p>(Pág. 19) TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS Capítulo III – Da Preparação do Procedimento Licitatório Art. 21 É facultado à CPRM, na etapa preparatória, realizar os seguintes procedimentos: VI - Pesquisa de Preços para solicitar a empresas especializadas previamente identificados como potenciais licitantes, orçamentos prévios e informações técnicas escritas sobre minutas de documentos técnicos, como termo de referência, anteprojeto, projeto básico e matriz de risco, a fim de consolidá-los para versão definitiva.</p> <p>(Pág. 24) TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS Capítulo V – Da Elaboração do Edital de Licitação Art. 29 Serão partes integrantes do Edital de licitação, entre outros, os seguintes anexos: VI - a matriz de risco, quando for o caso.</p> <p>(Pág. 51) TÍTULO III – DOS PROCEDIMENTOS AUXILIARES Capítulo VI – Das Obras e Serviços de Engenharia Art. 93 Os Contratos da CPRM destinados à execução de obras e serviços de engenharia admitirão os seguintes regimes: §3º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na Matriz de Riscos.</p> <p>(Pág. 53) TÍTULO III – DOS PROCEDIMENTOS AUXILIARES Capítulo VI – Das Obras e Serviços de Engenharia Art. 94 As contratações semi-integradas e integradas restringir-se-ão a obras e serviços de engenharia e observarão os seguintes requisitos:</p>

	<p>d) matriz de riscos.</p> <p>(Pág. 65) TÍTULO IV – DOS CONTRATOS Capítulo I – Da Elaboração das Minutas de Contratos Art. 140 A minuta do Contrato deve conter, conforme o caso: XI - a Matriz de Risco.</p> <p>(Pág. 74) TÍTULO IV – DOS CONTRATOS Capítulo II – Da Alteração dos Contratos Art. 160 Exceto quando se tratar de execução de obra ou da prestação de serviços de engenharia contratados em regime de contratação integrada, os contratos celebrados pela CPRM contarão com cláusula que estabeleça a possibilidade de alteração, por acordo entre as partes, nos seguintes casos: §8o É vedada a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 14) 9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.2 Regras Específicas 9.2.1 Normas específicas para obras e serviços de engenharia 9.2.1.8 O edital deverá conter matriz de risco para obras e serviços de engenharia, podendo ser estendida aos demais objetos, quando compatível com suas características. 9.2.1.8.1 Os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela Embrapa deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.</p>
EPE	<p>(Pág. 07) CAPITULO II - DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO Seção I - Da Preparação Art. 15. A fase preparatória da contratação atenderá aos seguintes pressupostos: l) riscos específicos da contratação</p> <p>(Pág. 22) CAPITULO IV - DAS NORMAS ESPECÍFICAS Seção I - Das Obras e Serviços de Engenharia Art. 59. O instrumento convocatório deverá conter matriz de risco para obras e serviços de engenharia, podendo ser estendida aos demais objetos, quando compatível com suas características. Parágrafo único. Os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de projeto básico pela contratante deverão ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.</p> <p>(Pág. 28) CAPÍTULO I - DOS CONTRATOS Seção I - Das Normas Gerais Art. 71. São cláusulas necessárias nos contratos: XI – matriz de riscos.</p> <p>(Pág. 32-33) CAPÍTULO I - DOS CONTRATOS Seção III - Da Alteração dos Contratos Art. 87. O contratado poderá aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. § 7º É vedada a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada.</p>

EPL	<p>(Pág. 04) CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES Art. 4º. Os procedimentos licitatórios deverão ser pautados, ainda, pelas disposições do Código de Ética da EPL, da Política Corporativa Anticorrupção da EPL, da Política de Conduta e Integridade das Licitações e Contratos Administrativos da EPL, da Política de Compras Sustentáveis da EPL, da Política de Gestão de Riscos e da Política de Segurança da Informação.</p> <p>(Pág. 04-05) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção I - Disposições Gerais Art. 8º. Identificada a necessidade de determinado objeto, e listados os resultados esperados e os requisitos necessários e suficientes ao seu atendimento, a Área Demandante deverá: I. avaliar as alternativas internas para atendimento da demanda, quantificando, valorando e avaliando os riscos de cada uma delas; II. não havendo ou não sendo conveniente a adoção de alternativa interna, estudar as soluções existentes no mercado (inclusive com consultas a outros entes públicos), quantificando, valorando e avaliando os riscos de cada uma delas;</p> <p>(Pág. 05) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção I - Disposições Gerais Art. 9º. A oportunidade de negócios consiste na implementação de ações de diferencial competitivo com vistas ao estabelecimento de parcerias com terceiros, destinadas ao desenvolvimento da atuação concorrencial da EPL, considerando-se pelo menos um dos seguintes critérios, entre outros: § 3º Nas contratações de que trata este artigo são observados, sempre que possível, os seguintes parâmetros: II. políticas de atuação da EPL, em especial aquelas relacionadas a governança corporativa, controles internos e compliance, gerenciamento de riscos e anticorrupção;</p> <p>(Pág. 09-10) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção IV - Padronização das Informações Art. 25. O procedimento licitatório deverá ser proposto pela Área Demandante, instruído em processo administrativo, no qual deverão estar anexados o TR ou PB, conforme o caso, bem como todos os demais documentos necessários à propositura, já que: §1º No processo administrativo deverá conter todas as justificativas que irão suportar a licitação, especialmente as referentes: X. aos mecanismos de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro eventualmente adotados no futuro contrato, inclusive a adoção de matriz de risco.</p> <p>(Pág. 16) CAPÍTULO VI - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção II - Das contratações de Obras e Serviços de Engenharia Art. 48. As contratações semi-integradas e integradas restringem-se a obras e serviços de engenharia e devem observar os seguintes requisitos: III. o instrumento convocatório deve conter, ainda: b. a matriz de riscos, como cláusula contratual definidora de riscos e responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Indispensável que sua definição seja dada pela área que realiza o TR/PB para posterior reprodução no edital, contendo, no mínimo, as seguintes informações: b.1) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro da avença, e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo quando de sua ocorrência; b.2) estabelecimento preciso das frações do objeto em que haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de resultado, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no PB da licitação; b.3) estabelecimento preciso das frações do objeto em que não haverá liberdade das contratadas para inovar em soluções metodológicas ou tecnológicas, em obrigações de meio, devendo haver</p>
-----	---

	<p>obrigação de identidade entre a execução e a solução pré-definida no anteprojeto ou no PB da licitação.</p> <p>§ 4º Nas contratações integradas ou semi-integradas, os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação associados à escolha da solução de PB pela contratante devem ser alocados como de sua responsabilidade na matriz de riscos.</p> <p>(Pág. 21) CAPÍTULO VII - DAS FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção II - Da Fase de Preparação Art. 59. Na fase de preparação do procedimento licitatório deverão ser observadas as orientações do Capítulo II, bem como ser elaborados os atos, expedidos os documentos necessários para caracterização do objeto a ser contratado, e definidos os parâmetros do certame, tais como: V. cláusulas essenciais que devem constar do contrato, a critério da Área Demandante, inclusive as referentes a sanções, matriz de risco e, quando for o caso, prazos de fornecimento; VII. justificativa para: o. matriz de risco.</p> <p>(Pág. 22-23) CAPÍTULO VII - DAS FASES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção II - Da Fase de Preparação Art. 60. O instrumento convocatório deve estabelecer as regras a serem observadas no procedimento licitatório, indicando o seguinte: § 1º Integram o instrumento convocatório como anexos: VI. a matriz de riscos.</p>
--	--

Questão-chave 15: Verificar a existência de dispositivo que defina regras claras de responsabilidade e de aplicação de sanções em caso de imperícia, imprudência e negligência, interna e externa;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos há um tópico dedicado à aplicação de penalidades em razão de descumprimento de regra por parte da contratada. Esta previsão é importante para garantir a execução correta do objeto contratado e mitigar possíveis falhas por ingerências. Observou-se também casos de referência aos artigos 89 a 99 da Lei nº 8.666/1993, que definem crimes e penas por ilícitos cometidos licitantes, os contratados e compradores públicos. Diante das evidências apresentadas no Quadro 29, constatou-se que todas as organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 29. Evidências da questão-chave 15

AMAZUL	<p>(Pág. 07) 12. PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA 12.2 – Procedimentos Licitatórios 12.2.7 – Nos termos do Art. 41 da Lei nº 13.303 de 2016, aplicam-se às licitações e contratos regidos por este Regime as normas de direito penal contidas nos Art. 89 a 99 da Lei nº 8.666 de 1993, que podem alcançar os licitantes, os contratados e os agentes que participem dos atos afetos a esses procedimentos.</p> <p>(Pág. 09-10) 16. APLICAÇÃO DE PENALIDADES</p>
--------	---

	16.1 – As previsões para sanções deverão estar, obrigatoriamente, explícitas no instrumento de convocação e no contrato, respeitando o disposto nos artigos 82 a 84 da lei 13.303/2016.
CPRM	<p>(Pág. 76-77) CAPÍTULO IV – DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS Art. 166 Os contratos da CPRM devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. §1o A multa a que alude este artigo não impede que a CPRM rescinda o contrato e aplique as outras sanções previstas neste Regulamento. §2o A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. §3o Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela CPRM ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente. Art. 167 Pela inexecução total ou parcial do contrato a CPRM poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I - advertência. II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a CPRM, por prazo não superior a 2 (dois) anos. §1o Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela CPRM ou cobrada judicialmente. §2o As sanções previstas nos incisos I e III do caput poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis. Art. 168 As sanções previstas no inciso III do art. 167 poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por este Regulamento: I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a CPRM em virtude de atos ilícitos praticados.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 52-53) 11. SANÇÕES 11.1 SANÇÕES ADMINISTRATIVAS 11.1.1 Pela inexecução total ou parcial do contrato a Embrapa poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à contratada as seguintes sanções: a) advertência; b) multa; c) suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Embrapa, por prazo não superior a 2 (dois) anos. 11.1.2 A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia da respectiva contratada. 11.1.2.1 Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a contratada pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Embrapa ou cobrada judicialmente. 11.1.2.2 As sanções previstas nas alíneas “a” e “c” da subseção 11.1.1 poderão ser aplicadas juntamente com a da alínea “b” da mesma subseção [11.1.1]. 11.1.2.3 Caberá apresentação de defesa prévia, a ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis, a contar da aplicação de qualquer sanção. 11.1.2.4 As sanções somente poderão ser aplicadas após regular processo administrativo. 11.1.2.5 As sanções de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Embrapa poderá também ser aplicada à empresa ou ao profissional que: a) tenha sofrido condenação definitiva por praticar, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; b) tenha praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; c) demonstre não possuir idoneidade para contratar com a Embrapa em virtude de atos ilícitos praticados. d) convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato;</p>

	<p>e) deixar de entregar a documentação exigida para o certame; f) apresentar documentação falsa exigida para o certame; g) ensejar o retardamento da execução do objeto da licitação; h) não manter a proposta; i) falhar ou fraudar na execução do contrato; j) comportar-se de modo inidôneo, inclusive com a prática de atos lesivos à Administração Pública previstos na Lei nº 12.846/2013.</p> <p>11.1.3 A Embrapa deverá informar os dados relativos às sanções por ela aplicada aos contratados de forma a manter atualizado o CEIS de que trata o artigo 23 da Lei nº 12.846/2013.</p>
EPE	<p>(Pág. 34-35) CAPÍTULO I - DOS CONTRATOS Seção V - Das Sanções Administrativas Art. 91. Qualquer pessoa física ou jurídica que praticar atos em desacordo com este Regulamento ou com a Política de Integridade da EPE sujeita-se às sanções aqui previstas, sem prejuízo das responsabilidades civil e criminal. Art. 92. Os contratos devem conter cláusulas com sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência de atraso injustificado na execução do contrato, sujeitando o contratado a multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato. § 1º A multa a que alude este artigo não impede que a EPE rescinda o contrato e aplique as outras sanções previstas na Lei nº 13.303/2016. § 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado. § 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a contratada pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela EPE ou, ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente. Art. 93. Pela inexecução total ou parcial do contrato a EPE poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: I - advertência; II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato; III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a EPE, pelo prazo de 2 (dois) anos. § 1º Se a multa aplicada for superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá a contratada pela sua diferença, que será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela EPE ou cobrada judicialmente. § 2º As sanções previstas nos incisos I e III do caput poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, devendo a defesa prévia do interessado, no respectivo processo, ser apresentada no prazo de 10 (dez) dias úteis. Art. 94. As sanções previstas no inciso III do art. 93 poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por este Regulamento e pela Lei nº 13.303/2016: I - tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos; II - tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação; e III - demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a EPE em virtude de atos ilícitos praticados. Art. 95. A multa prevista no instrumento convocatório ou no contrato poderá ser aplicada nos seguintes casos: I - em decorrência da interposição de recursos meramente procrastinatórios. II - em decorrência da não regularização da documentação de habilitação, nos termos do artigo 43, § 1º da Lei Complementar nº 123/2006; III - pela recusa em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente; IV – atraso na entrega da garantia contratual; e V – nos demais casos de atraso e de inexecução parcial ou total do objeto pactuado. Art. 96. A aplicação da sanção de suspensão do direito de participar de licitação e impedimento de contratar com a EPE por até 2 (dois) anos será registrada no cadastro de empresas inidôneas de que trata o art. 23 da Lei nº 12.846/2013. Art. 97. Quando for adotada a modalidade Pregão, as penalidades previstas neste Regulamento poderão ser conjugadas com aquelas previstas na Lei nº 10.520/2002. Art. 98. As sanções aplicadas por violação às normas deste Regulamento ou disposição legal serão registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF.</p>

EPL	<p>(Pág. 40-41) CAPÍTULO X - DA APLICAÇÃO DE PENALIDADES Art. 127. As espécies de penalidades administrativas aplicáveis ao Licitante são: I. advertência; II. multa, na forma prevista no instrumento convocatório; III. suspensão temporária do direito de licitar e contratar com a EPL, por prazo não superior a 2 (dois) anos; IV. impedimento de licitar e contratar com a União e descredenciamento no SICAF, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, somente para as contratações oriundas do Pregão previsto na Lei nº 10.520/2002, quando o Licitante apresentar as seguintes condutas: a. não celebrar o contrato; b. não manter a proposta; c. apresentar documentação falsa; d. ensejar o retardamento da execução do objeto; e. comportar-se de modo inidôneo; f. cometer fraude fiscal. § 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas cumulativamente com a indicada no inciso II, conforme a gravidade do fato. § 2º A sanção prevista no inciso III poderá também ser aplicada nas hipóteses previstas no artigo 84 da Lei nº 13.303/2016. § 3º Compete ao Gerente de Licitações e Contratos a aplicação das penalidades previstas nos incisos I e II. § 4º Compete ao Diretor de Gestão a aplicação das penalidades previstas nos incisos III e IV. § 5º No caso de uso indevido de informações sigilosas, serão observados, no que couber, os termos da Lei nº 12.527/2011 e do Decreto nº 7.724/2012. Art. 128. As penalidades previstas no artigo anterior, quando aplicadas, devem levar em consideração a natureza e a gravidade dos fatos, a extensão e a relevância da obrigação descumprida, a culpabilidade do Licitante, os fins a que a sanção se destina, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e, em especial, as seguintes circunstâncias: a. a inexistência de prejuízos ou riscos à EPL; b. a regularização do ato que ensejou a abertura do PAAR, até a primeira decisão administrativa; c. danos que o cometimento da infração ocasionar à EPL; d. antecedentes da Licitante; e. o descumprimento de obrigação com a obtenção de vantagens indevidas, de qualquer espécie, em benefício próprio ou de outrem, em decorrência do inadimplemento; e f. a não adoção de providências no sentido de evitar ou reparar atos lesivos à EPL ou a terceiros, dos quais tenha tomado conhecimento. § 1º No concurso de agravantes e atenuantes, a Autoridade Competente aplicará a sanção conforme indicado pelas circunstâncias preponderantes. § 2º Em qualquer hipótese de aplicação de sanções será assegurado o contraditório e a ampla defesa, concedendo prazo de até 10 (dez) dias úteis para o exercício da defesa prévia. Art. 129. A aplicação de sanção administrativa e o seu cumprimento não eximem o infrator da obrigação de corrigir as irregularidades que deram origem à sanção.</p>
-----	---

5.6 GRUPO 6: SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

Questão-chave 16: Verificar a existência de dispositivo que estabeleça procedimentos para a identificação de produtos e serviços similares e que atendam aos objetivos de políticas de compras governamentais mais ecológicas;

Por meio da leitura e análise dos Regulamentos e Contratos das Empresas Estatais objeto de estudo, verificou-se que em todos os casos há dispositivos com a previsão da sustentabilidade ambiental como regra no processo de compras. Tais instrumentos são importante uma vez que estão voltados para o desenvolvimento sustentável do planeta. Sugere-se inclusive pesquisas

futuras que investiguem a aplicação prática tais regramentos. Diante das evidências apresentadas no Quadro 30, constatou-se que todas as organizações atenderam a questão-chave.

Quadro 30. Evidências da questão-chave 16

AMAZUL	<p>(Pág. 01) 1. PROPÓSITO 1.2 – As normas gerais sobre licitações e contratos, no âmbito da AMAZUL, consideram eu a adoção de critérios de sustentabilidade nos procedimentos de contratação pública, com justificada aplicabilidade, renova o comprometimento e o reconhecimento institucional da AMAZUL sobre a necessidade de preservação do meio ambiente e de responsabilidade social corporativa, que se insere entre as atividades profissionais de todos os empregados.</p> <p>(Pág. 02) 4. DOS PRINCÍPIOS 4.4 – A AMAZUL busca a justa medida entre os três princípios norteadores da licitação pública, quais sejam: sustentabilidade, economicidade e competitividade. Cabe ressaltar que a melhor proposta não é simplesmente a de menor preço, mas aquela que melhor atende ao interesse público, considerando-se, inclusive, seus aspectos ambientais.</p>
CPRM	<p>(Pág. 05) TÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES CAPÍTULO II – DOS PRINCÍPIOS, DO OBJETIVO E DAS DIRETRIZES DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS DA CPRM Art. 4º As Licitações realizadas e os Contratos celebrados pela CPRM devem observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e do julgamento objetivo.</p> <p>(Pág. 29) TÍTULO II – DOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS CAPÍTULO VII – DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO PÚBLICA, DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E DE DESEMPATE Art. 37 Na contratação de obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato.</p> <p>(Pág. 41) TÍTULO III – DOS PROCEDIMENTOS AUXILIARES CAPÍTULO I – DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO PARA CADASTRO DE FORNECEDORES Art. 59 Na pré-qualificação, a CPRM poderá atribuir indicadores para classificação dos Fornecedores com base em critérios objetivos de excelência operacional, sustentabilidade, melhoria da competitividade, entre outros.</p>
EMBRAPA	<p>(Pág. 08) 7. DISPOSIÇÕES GERAIS 7.4 As licitações e contratações celebradas pela Embrapa se nortearão pelos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade, do julgamento objetivo e da motivação dos atos administrativos.</p> <p>(Pág. 12) 9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.1 REGRAS GERAIS 9.1.3 Na contratação de obras e serviços poderá ser estabelecida remuneração variável, vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos pela Embrapa no instrumento</p>

	<p>convocatório ou no contrato, observado o conteúdo do projeto básico, do projeto executivo ou do termo de referência.</p> <p>(Pág. 25) 9. CONTRATAÇÕES E PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.8 PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO 9.8.8 Critérios de Julgamento 9.8.8.7 O critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos. c) Poderão ser utilizados parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas técnicas. 9.8.8.8 O critério de julgamento pela melhor técnica ou pelo melhor conteúdo artístico poderá ser utilizado para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, incluídos os projetos arquitetônicos e excluídos os projetos de engenharia. c) Poderão ser utilizados parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas nas licitações para contratação de projetos.</p>
EPE	<p>(Pág. 03) TÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS Art. 3º. As contratações de que trata este Regulamento observarão os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da proposta mais vantajosa, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo, além das finalidades consignadas no Estatuto da EPE.</p> <p>(Pág. 13-14) TÍTULO II - DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CAPÍTULO II - DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO Seção IV - Dos Critérios de Julgamento Art. 32. O critério de julgamento pela melhor combinação de técnica e preço será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos. § 3º Poderão ser utilizados parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas técnicas. Art. 33. O critério de julgamento pela melhor técnica será utilizado para a contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica ou científica. § 2º Poderão ser utilizados parâmetros de sustentabilidade ambiental para a pontuação das propostas nas licitações para contratação de projetos.</p> <p>(Pág. 16-18) TÍTULO II - DAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES CAPÍTULO II - DOS PROCEDIMENTOS DE LICITAÇÃO Seção VII - Da Habilitação Art. 39. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: IV - à prova de requisitos de sustentabilidade ambiental, quando couber. Art. 43. A habilitação atenderá ainda as seguintes disposições: III - poderão ser exigidos requisitos de sustentabilidade ambiental;</p>
EPL	<p>(Pág. 03) CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES Art. 3º. Para a aplicação adequada deste Regulamento Interno serão consideradas as diretrizes traçadas pelos órgãos de controle, sem prejuízo à estrita observância aos princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo. Art. 4º. Os procedimentos licitatórios deverão ser pautados, ainda, pelas disposições do Código de Ética da EPL, da Política Corporativa Anticorrupção da EPL, da Política de Conduta e</p>

	<p>Integridade das Licitações e Contratos Administrativos da EPL, da Política de Compras Sustentáveis da EPL, da Política de Gestão de Riscos e da Política de Segurança da Informação.</p> <p>(Pág. 05-07) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção I - Disposições Gerais Art. 9º. A oportunidade de negócios consiste na implementação de ações de diferencial competitivo com vistas ao estabelecimento de parcerias com terceiros, destinadas ao desenvolvimento da atuação concorrencial da EPL, considerando-se pelo menos um dos seguintes critérios, entre outros: § 3º Nas contratações de que trata este artigo são observados, sempre que possível, os seguintes parâmetros: III. Política de Compras Sustentáveis e relacionamento com fornecedores; IV. adoção, sempre que possível, de critérios de sustentabilidade na especificação técnica do objeto, na execução dos serviços ou nas obrigações da contratada, com vistas a contribuir para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Art. 11. Definida a solução que melhor atenderá a necessidade, e não sendo configurada hipótese de contratação direta, a Área Demandante elaborará o TR ou PB conforme o caso, observados, entre outros, os seguintes cuidados: IV. deverá levar em consideração as práticas e os critérios de sustentabilidade socioambiental, nos termos da Política de Compras Sustentáveis da EPL, bem como as políticas de desenvolvimento nacional previstas na legislação sobre o tema;</p> <p>(Pág. 09-10) CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO DA LICITAÇÃO Seção IV - Padronização das Informações Art. 25. O procedimento licitatório deverá ser proposto pela Área Demandante, instruído em processo administrativo, no qual deverão estar anexados o TR ou PB, conforme o caso, bem como todos os demais documentos necessários à propositura, já que: §1º No processo administrativo deverá conter todas as justificativas que irão suportar a licitação, especialmente as referentes: VI. aos requisitos exigidos com vistas à sustentabilidade socioambiental da contratação, ou à justificativa para a não previsão de tais requisitos;</p> <p>(Pág. 20) CAPÍTULO VI - DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO Seção VI - Da Remuneração Variável Art. 56. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, pode ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato.</p>
--	--

5.7 MATRIZ DE CONSOLIDAÇÃO DE DADOS

GRUPO	QUESTÃO-CHAVE	EMPRESAS PÚBLICAS				
		AMAZUL	CPRM	EMBRAPA	EPE	EPL
Grupo 1: Efetividade e desempenho	1	Sim	Não	Sim	Não	Não
	2	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	3	Não	Não	Não	Não	Não

Grupo 2: Incentivo à competitividade	4	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	5	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	6	Não	Não	Não	Não	Não
Grupo 3: Participação de stakeholders	7	Não	Sim	Sim	Sim	Sim
	8	Não	Não	Não	Não	Não
Grupo 4: Qualificação de compradores públicos	9	Não	Não	Não	Não	Não
	10	Não	Não	Não	Não	Não
	11	Não	Não	Não	Não	Não
Grupo 5: Regras, procedimentos e transparência pública	12	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	13	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	14	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	15	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Grupo 6: Sustentabilidade ambiental	16	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim

Preenchida a matriz de consolidação de dados com base na análise individual da evidenciação de cada questão-chave, algumas conclusões podem ser aferidas, onde destacam-se:

1. Das 80 combinações possibilitadas pela matriz, aferiu-se que 43 foram sinalizados com a expressão “sim”, representando 53,75% do total. Cabe esclarecer que os casos sinalizados como “sim” representam que há evidências de atendimento às questões-chave nos regulamentos analisados. Entretanto, 37 casos foram sinalizados com a expressão “não”, representando 46,25% do total.
2. Especial atenção deve ser dedicada ao tema da questão-chave 3, pois nenhuma organização apresentou dispositivo em seu Regulamento que garanta a criação de uma base de conhecimento em compras governamentais que reflita as experiências passadas e sirva de guia orientativo para futuras decisões.
3. Especial atenção deve ser dedicada ao tema da questão-chave 6, pois nenhuma organização apresentou dispositivo em seu Regulamento que obriguem os licitantes a apresentarem um "Certificado de Determinação de Proposta Independente" ou equivalente, constando em seu texto que a proposta apresentada é genuína, não colusiva e feita com a intenção de aceitar o contrato se concedida.
4. Especial atenção deve ser dedicada ao tema da questão-chave 8, pois nenhuma organização apresentou dispositivo em seu Regulamento que estabeleça um canal de comunicação institucional que possibilite a participação de stakeholders externos, como os cidadãos e o setor privado, na fiscalização e participação nas etapas do processo de compra governamental.

5. Por fim, especial atenção deve ser dedicada ao tema qualificação de compradores públicos, proposto no Grupo 4 deste trabalho. Cabe ressaltar que três questões-chave foram propostas neste grupo e nenhuma foi evidenciada nos regulamentos estudados. As questões abordaram aspectos voltados à integridade no processo de compras governamentais, para tanto propôs-se a avaliar dispositivos que regulassem a previsão de treinamento e proteção aos compradores públicos, bem como os pré-requisitos necessários para a execução da atividade de compras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desta dissertação foi identificar possíveis evidências da aplicação do isomorfismo normativo proposto pelo Conselho da OECD nas compras governamentais brasileiras. Adotou-se como objeto de estudo os Regulamentos de Licitações e Contratos de cinco Empresas Federais Estatais vinculadas à lei 13.3030/2016, ou Lei das Estatais, cujas atuações remetem à atividade de “Pesquisa, Desenvolvimento e Planejamento”. Secundariamente, o estudo proveu algumas informações que serão disponibilizadas ao governo brasileiro com o intuito de contribuir para o sucesso do pleito de participação como membro da OECD.

Por meio deste estudo, foi possível aferir alguns pontos a serem desenvolvidos nos Regulamentos estudados, principalmente aqueles voltados para:

- i. A criação de uma base de conhecimento em compras governamentais que reflita as experiências passadas e sirva de guia orientativo para futuras decisões;

Cabe salientar que a informação e o conhecimento têm papel fundamental nos ambientes organizacionais, porque todas as atividades desenvolvidas, desde o planejamento até a execução das ações planejadas, assim como o processo decisório, são apoiados por dado, informação e conhecimento e neste sentido, a construção de mecanismos de gestão da informação nas organizações contempla a existência de repositórios de dados e informações selecionados como relevantes para a tomada de decisão no ambiente organizacional. Sendo assim, a gestão da informação e a memória organizacional constituem-se como elementos participantes do efetivo desenvolvimento da inteligência competitiva (SANTAREM e VITORIANO, 2016).

- ii. A obrigação do licitante apresentar um "Certificado de Determinação de Proposta Independente" ou equivalente, constando em seu texto que a proposta apresentada é genuína, não colusiva e feita com a intenção de aceitar o contrato se concedida; e

Segundo Mourão e Couto (2001), o cartel é um crime contra a ordem econômica, onde se trata de uma composição de empresas que fazem acordos entre os ofertantes, com o intuito da fixação dos preços, das quantidades vendidas ou produzidas. Mourão e Couto (2001, p. 53) expuseram que nas compras governamentais os cartéis se manifestam, principalmente, nas seguintes formas:

- a. Fixação de preços, na qual há um acordo firmado entre concorrentes para aumentar ou fixar preços e impedir que as propostas fiquem abaixo de um “preço base”.
- b. Direcionamento privado da licitação, em que há a definição de quem irá vencer determinado certame ou uma série de processos licitatórios, bem como as condições nas quais essas licitações serão adjudicadas.
- c. Divisão de mercado, representada pela divisão de um conjunto de licitações entre membros do cartel, que, assim, deixam de concorrer entre si em cada uma delas. Por exemplo, as empresas A, B e C fazem um acordo pelo qual a empresa A apenas participa de licitações na região Nordeste, a empresa B na região Sul e a empresa C na região Sudeste.
- d. Supressão de propostas, modalidade na qual concorrentes que eram esperados na licitação não comparecem ou, comparecendo, retiram a proposta formulada, com intuito de favorecer um determinado licitante, previamente escolhido.
- e. Apresentação de propostas pro forma, caracterizada quando alguns concorrentes formulam propostas com preços muito altos para serem aceitos ou entregam propostas com vícios reconhecidamente desclassificatórios. O objetivo dessa conduta é, em regra, direcionar a licitação para um concorrente em especial.
- f. Rodízio, acordo pelo qual os concorrentes alternam-se entre os vencedores de uma licitação específica. Por exemplo, as empresas A, B e C combinam que a primeira licitação será vencida pela empresa A, a segunda pela empresa B, a terceira pela empresa C e assim sucessivamente.
- g. Subcontratação, pela qual concorrentes não participam das licitações ou desistem das suas propostas, a fim de serem subcontratados pelos vencedores. O vencedor da licitação a um preço supracompetitivo divide o sobrepreço com o subcontratado.

Cale salientar alguns sinais previstos na cartilha “Combate a cartéis em licitações” do Ministério da Justiça, disponível no portal de compras do governo federal, que podem indicar a formação de cartéis, quais sejam:

- a. As propostas apresentadas possuem redação semelhante ou os mesmos erros e rasuras.
- b. Certos fornecedores desistem, inesperadamente, de participar da licitação.
- c. Há empresas que, apesar de qualificadas para a licitação, não costumam apresentar propostas a um determinado órgão, embora o façam para outro.
- d. Existe um padrão claro de rodízio entre os vencedores das licitações.
- e. Existe uma margem de preço estranha e pouco racional entre a proposta vencedora e as outras propostas.
- f. Alguns licitantes apresentam preços muito diferentes nas diversas licitações que participam, apesar de o objeto e as características desses certames serem parecidos.
- g. O valor das propostas se reduz significativamente quando um novo concorrente entra no processo (provavelmente não integrante do cartel).
- h. Um determinado concorrente vence muitas licitações que possuem a mesma característica ou se referem a um tipo especial de contratação.
- i. Existe um concorrente que sempre oferece propostas, apesar de nunca vencer as licitações.
- j. Licitantes vencedores subcontratam concorrentes que participaram do certame.
- k. Licitantes que teriam condições de participar isoladamente do certame apresentam propostas em consórcio.

iii. Estabelecimento de dispositivo que estabeleça um canal de comunicação institucional, possibilitando a participação de stakeholders externos, como os cidadãos e o setor

privado, na fiscalização e participação nas etapas do processo de compra governamental.

Conforme síntese realizada por Osborne (2009) das características contemporâneas que fundamentam o movimento New Public Governance (NPG), forte ênfase é dedicada ao mecanismo da “confiança” como fundamental na melhoria da gestão do governo, em uma tentativa de incentivar uma maior participação social através da construção de uma plataforma de diálogo onde administradores públicos e sociedade negociam e tentam chegar a um consenso sobre políticas públicas. Neste sentido, a cooperação social no processo de compras governamentais validaria as iniciativas do governo ao promover o alinhamento das ações públicas com as expectativas da sociedade.

- iv. A qualificação dos compradores públicos, abordando aspectos voltados à integridade no processo de compras governamentais através da previsão de treinamento e proteção aos compradores públicos, bem como os pré-requisitos necessários para a ocupação do cargo.

Conforme abordado anteriormente, os compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização e para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, faz-se necessário um aprimoramento de suas competências e qualificações, que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação, que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático (reativo) ou um comprador moderno (proativo). Neste sentido, Batista e Maldonado (2008, p. 692) comentam que:

Os compradores públicos, de um modo geral, ainda estão longe de se tornarem efetivamente proativos, resumidamente por dois motivos: em primeiro lugar, a legislação de licitação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas, pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibem a capacidade de negociação do comprador público. Em segundo lugar, apresenta-se a própria falta de capacitação profissional dos compradores públicos, tanto do ponto de vista do entendimento total da legislação de licitação, quanto da falta de reciclagem e treinamento constante. Esta posição aos poucos está sendo modificada, mas ainda se ouve de alguns compradores públicos a seguinte expressão: “Não posso fazer diferente, pois a legislação não permite”. Este tipo de postura precisa ser modificado, pois não cabe mais nos dias de hoje.

Batista e Maldonado (2008, p. 698) concluem que:

Os compradores públicos necessitam participar mais ativamente e profissionalmente, não só do ponto de vista do trabalho efetivamente desenvolvido, ou das atitudes apresentadas, mas, sobretudo, do comportamento ético e moral durante todo o

processo de aquisição das compras institucionais. Essa orientação de mudança passa, também, pela incorporação de técnicas e rotinas que tornem a administração pública mais eficaz e comprometida com a melhoria da sua capacidade gerencial e administrativa.

Diante do todo abordado, observa-se que a sociedade brasileira tem exigido do governo maiores padrões de integridade, transparência e efetividade no processo de compras governamentais. Procurou-se por meio deste trabalho esclarecer o conceito de “qualidade do gasto”, onde constatando que ser efetivo, eficaz e eficiente, tendo como pilares de sustentação a transparência e a sustentabilidade, estrutura o conceito de “gastar com qualidade”. Da mesma forma, ressaltou-se a importância estratégica atribuída à função Compras diante do seu poder na orientação dos agentes econômicos visando a implementação de políticas públicas. Não obstante, a OECD tem tido atuação de destaque na divulgação de instruções e guias orientativos sobre o tema, aqui conceituados como isomorfismo normativo, a serem seguidos por seus países-membros e outros governos afins.

As transformações vivenciadas pela Administração Pública impactaram mudanças na função Compras. A evolução observada desde a Burocracia aos movimentos reformistas nomeados *New Public Management*, promoveram a inserção de valores neoliberais na agenda da Administração Pública. Atualmente, valores como austeridade, integridade, transparência e efetividade processual consolidam o movimento denominado Governança Pública. Observou-se também a inserção de metodologias comumente utilizadas no setor privado, como o *Strategic Sourcing*. Neste sentido, especial atenção foi dedicada à evolução desta função e a importância de compradores qualificados para o atingimento de metas organizacionais.

O desenvolvimento das TIC e da Sociedade da Informação está revolucionando a forma como o governo se comunica com a sociedade. Como observado anteriormente, a possibilidade de acessar informações on-line e on-time, bem como utilizar de serviços públicos por meio de dispositivos tecnológicos, como microcomputadores e smartphones, direcionou o chamado e-government. Além disso, como as informações sobre as compras governamentais estão disponibilizadas para o ambiente externo, estudos comparativos expõem a fragilidade do processo brasileiro. Tal fato foi constatado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT ao publicar em 2015 um estudo onde constatou um sobrepreço médio de 17% dos valores pagos por entes públicos brasileiros quando comparados aos pagos pela iniciativa privada em produtos e serviços similares.

Observa-se atualmente na literatura a ascensão do movimento denominado Pós-NPM. Este movimento sintetiza o esforço para o atendimento dos anseios da Sociedade da Informação. Com a finalidade de caracterizar o movimento, neste trabalho abordaram-se três modelos emergentes, quais sejam: o Neo-Weberian State (NWS) de Pollitt e Bouckaert (2004), que se fundamenta na premissa do protagonismo da autoridade burocrática do Estado na condução das políticas públicas; o Digital Era Governance (DEG) de Dunleavy et al. (2006), onde a temática da qualidade e efetividade da atuação governamental passou a estar intimamente relacionada com o atendimento às exigências da Sociedade da Informação; e o New Public Governance (NPG) de Osborne (2009) com forte ênfase no processo, nos resultados do serviço público e na confiança como mecanismos fundamentais de governo.

Por fim, ressaltamos as palavras de Terra (2018) ao expor que atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo e operacional é imperativo para os gestores públicos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 07/10/2019

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016 (Lei de Responsabilidade das Estatais). Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em 07/10/2019

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/banner/seguro/cartilha_licitacao.pdf

BRASIL. Ministério da Justiça. Combate a cartéis em licitações. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2020.

A.T. KEARNEY. Material de Treinamento em Strategic Sourcing. São Paulo, 2008.

AFONSO, A.; SCHUKNECHT, L.; TANZI, V.; Public Sector Efficiency: An International Comparison, European Central Bank, Working Paper Series nº 242, 2003.

AFONSO, A.; WERNER, E.; SCHUKNECHT, L.; MICHAEL, T.; Quality of Public Finance and Growth, European Central Bank, Working Paper Series nº 438, 2005.

ALVAREZ, M. P. A Evolução das Responsabilidades e Atribuições da Função Compras/Suprimentos - um estudo na indústria têxtil-confecção de Santa Catarina. 103 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

ANDERSON, M.G. & KATZ, P.B. Strategic Sourcing. The International Journal of Logistics Management. Vol. 9, n.1, p. 1-14, 1998.

ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a melhoria das políticas públicas no Brasil. 2014.

AXELSSON, B.; ROZEMEIJER, F.; WYNSTRA, F. Developing sourcing capabilities. Creating strategic change in purchasing and supply management. England: John Willey & Sons Ltd., 2005.

BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. Compras: princípios e administração. São Paulo: Ed. Atlas, 2008

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARZELAY, Michael. La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). In: Reforma y Democracia (Revista do CLAD), Caracas, n° 19, Fevereiro, 2001, p.07-66.

BATISTA. Marco Antonio Cavalcanti; MALDONADO, José Manuel Santos de Varge. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008.

BOVAIRD, T. & LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. International Review of Administrative Sciences, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003.

BRAGA, A. R.. Evolução estratégica do processo de Compras ou Suprimentos de bens e serviços nas empresas. Revista Tecnológica, São Paulo - Brasil, v. 129, p. 76 - 81, 10 ago. 2006

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 42, p. 391-410, 2008.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas. v.01. Brasília: IPEA, 2010.

CARTER, B. et al. Taxing times: Lean working and the creation of (in) efficiencies in HM Revenue and Customs. Public Administration, v. 91, n. 1, p. 83-97, 2013.

CAVALCANTE, P; CAMOES, M. R. S. . Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?. In: VIII Congresso CONSAD De Gestão Pública. Brasília, 2015.

CAVALCANTE, P. Gestão Pública Contemporânea: do movimento gerencialista ao pós NPM. Texto para Discussão (IPEA), v. 2319, p. 1-40, 2017.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego. (Org.). Governança de TI. Transformando a Administração Pública no Brasil. 1ed.Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014, v. 1, p. 11-35.

CHANG, H. J. "The market, the state and institutions in economic development", In: HaJoon Chang (Ed.), Rethinking Development Economics, Wimbledon Publishing Company, London, 2003.

CHEMLI, S. B. R.; NETICHA, M. H. B.; Efficiencia du financement des services publiques et croissance économique dans les Pays em développement: Analyse en coupe transversale, Journées Scientifiques du Reseau "Analyse Economique et Développement", Paris, Setembro, 2006

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. The whole-of-government approach to public sector reform. Public Administration Review, v. 67, n. 6, p. 1059-1066, 2007.

COSTA, A. L. Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil. Revista de Administração, outubro/dezembro, 35(4), pp. 119-128, 2000.

CLARKE, John; NEWMAN, Jane. *The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare*. London: Sage, 1997.

DASSO JUNIOR, A. E. “Nova Gestão Pública”: a teoria de Administração Pública do Estado ultraliberal. S/1, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 1.

DIAS, M. & COSTA, R.F. *Manual do comprador: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras*. São Paulo: Edicta, 2003.

DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S., & TINKLER, J. "New public management is dead - Long live digital-era governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494, 2006.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen. *The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web*; 2013.

EINCHENGREEN, B. *A Globalização do Capital, Uma História do Sistema Monetário Internacional*, Editora 34; 2000.

EVANS, M. Gordon Brown and public management reform – a project in search of a ‘big idea. *Policy studies*, v. 30, n. 1, p. 33-51, 2009.

FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) *Compras Públicas Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Arte Nova, 1977.

FRIEDMAN, Thomas. *O Mundo É Plano*. 2009

GERHARDT, Tatiana Engel e SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIUNIPERO, L.; HANDFIELD, R. B. *Purchasing Education and Training II*. Tempe: CAPS Research, 2004.

GRANDE, M. M.; OLHE, E. A. ; RODELLO, I. A. ; GOMES, E. J. . E-procurement: conceitos, modelos e fatores críticos de sucesso. *Revista Eletrônica de Administração*, v. 22, p. 32-55, 2016.

HANNA, N. K. *Innovation, Technology, and Knowledge Management. Transforming Government and Building the Information Society – Challenges and Opportunities for the Developing World*. Nova York: Springer, 2010.

HOLDEN, S. H. *The Evolution of Federal Information Technology Management Literature*. In: GARSON, D. (ed.). *Modern public information technology systems: issues and challenges*. Londres: IGI Global, 2007.

HOOD, Christopher. Public management for all seasons? In: Public Administration, Londres, v.69, nº 01, 1991, p. 03-19.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares. Gestão por Resultados, Produtividade e Inovação. Florianópolis, UFSC, 2009.

KISSLER, L. & HEIDEMANN, F. G. Governança Pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499; 2006.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M. ; BONOTTO, D. L. . Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. Revista de Investigaciones Unad, v. 14, p. 55-73, 2015.

LIMA, Bruno Quick L. de. O uso do poder de compra é uma política eficaz de desenvolvimento sustentável. IN: FERRER, Florencia; SANTANA, Jair Eduardo. (Coord.) Compras Públicas Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

LIMA, J. C. S. Um Estudo sobre a Reconfiguração da Função Compras em Empresas do Setor Automotivo. 172 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

LYNN, L.E. Jr., ‘What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications’. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. V I, N 2, 2008; p. 17-30.

MANNING, N. et al. Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? In: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (Orgs.). Novos caminhos da gestão pública: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: Consad, 2009. p. 97-148.

MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. Metodologia Científica. 2. ed. São Paulo: Atlas 1990

MERTON, Robert K. Estrutura Burocrática e Personalidade. Em CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. Zahar Editores, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1971.

MOTTA, A. R. O Combate ao Desperdício no Gasto Público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro, Ano de Obtenção: 2010. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil.

MOURÃO, L. J.; COUTO, Daniel Uchôa Costa . A Fiscalização Dos Processos Licitatórios Na Administração Pública. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte - MG, p. 39 - 58, 04 abr. 2011.

NARASIMHAN, R. & DAS, A. An Empirical Investigation of the Contribution of Strategic Sourcing to Manufacturing Flexibilities and Performance. Decision Sciences, (30:3), p. 683-718, 1999.

NOVACK, R.A. & SIMCO, S.W. The Industrial Procurement Process: A Supply Chain Perspective. Journal of Business Logistics, Vol. 12, n.1, pp. 145-167, 1991.

OLIVEIRA FILHO, R. Aquisições públicas com participação democrática como garantia de sustentabilidade e efetivação de Governança Pública e exercício de soberania popular. Tese de doutorado, 2018. Universidade do Vale do Itajaí, UNIVALI, Brasil.

ONGARO, E. Public Management Reform and Modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain. UK: Edward Elgar Publishing, 2009.

OSBORNE, Stephen. "The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance". Routledge, 1 ed., 2009.

OSBORNE, D. and GAEBLER, T. "Reinventing Government". Journal of Leisure Research Volume 27, 1995 - Issue 3, 1992.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PAWSON, H.; JACOBS, K. Policy intervention and its impact: analysing New Labour's public service reform model as applied to local authority housing in England. Housing, Theory and Society, v. 27, n. 1, p. 76-94, 2010.

PINHO, C. A. B.; RIBEIRO, M. C. P. . Corrupção e compliance nas empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei nº 13.303/2016). Revista de Direito Administrativo, v. 277, p. 241, 2018.

PINTO, Denis Fontes de Sousa. OCDE: uma visão brasileira. 2000. 170f. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: IRBr, FUNAG, 2000

PIRES, V.; Gestão Orçamentária e Qualidade do Gasto Público, Araraquara, 2008.

POLLITT, C., & BOUCKAERT, G. Public management reform: A comparative analysis. Oxford University Press, 2004.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state. UK: Oxford University Press, 2011.

POLLITT, C. and DAN, S., 'Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature', 2013, Public Performance & Management Review, vol. 37, no. 1, pp. 7-32

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. Public Management Reform, 4ªed. Oxford; 2017.

RENNÓ, L. R. (2001). Confiança interpessoal e comportamento político: micro fundamentos da teoria do capital social na América Latina. Revista Opinião Pública, v. 7, n. 1, p. 33-59.

RIBEIRO, C. G. Dissertação de Mestrado. A Política de Compras de Entidades Públicas como Instrumento de Capacitação Tecnológica: o Caso da Petrobras. 2005. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil.

ROBERTS, R. Strategic Sourcing. Hoggett Bowers, 2003.

SAKS, M., & ADAMS, T. L.. Neo-Weberianism, Professional Formation and the State: Inside the Black Box. Professions and Professionalism, 2019.

SCHIAVO-CAMPO, S.; MCFERSON, H M. Public management in global perspective. Armonk: M. E. Sharpe, 2014.

SANTAREM, V. ; PAZIN VITORIANO, M.C.C . Gestão da informação, fluxos informacionais e memória organizacional como elementos da Inteligência Competitiva. Perspectivas em Gestão & Conhecimento, v. 06, p. 158-170, 2016.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

STOKER, Gerry. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? American Review of Public Administration, Volume 36, Number 1, March 2006, 41-57.

SU, A. F. G.; HILSDORF, W. C. ; SAMPAIO, M. . A evolução dos modelos de Strategic Sourcing. In: XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 2010, São Carlos. Maturidade e desafios da Engenharia de Produção: Competitividade das empresas, condições de trabalho, meio ambiente, 2010.

TEIXEIRA, H.J.; PRADO FILHO, L.P.C.; NASCIMENTO, F. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015, Brasília. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2015.

TERRA, A. C. P.. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. Revista de Gestão Pública/DF, v. 1, p. 46-70, 2018.

TRIGUEIROS, D. Um olhar sobre o livro “Reforma da Administração Pública: uma análise comparativa”. Revista da Administração Pública de Macau. Administração n.º 107, vol. XXVIII, 2015-1.º, 325-344.

WEBER, M. Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology (Vol. 1). New York: Bedminster Press, 1968.

WILKS, Stephen. The Political Power of the Business Corporation. International Review of Administrative Sciences, 681-683, 2014.

VASCONCELOS, Flavio Carvalho de. Racionalidade, Autoridade e Burocracia: As Bases da Definição de um Tipo Organizacional Pós-Burocrático. Revista de Administração Pública (Impresso), Rio de Janeiro, v. 38, p. 199-220, 2004.

VEGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VILLELA, R. A qualidade do Gasto público; Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA, Ano 3, Edição 18, Janeiro, 2006;

WILLIAMSON, J.. "Latin American Adjustment. How much has happened?" Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.

XU Runya; SUN Qigui; SI Wei. The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. Canadian Social Science Vol. 11, No. 7, 2015, pp. 11-21.

ZYMLER, Benjamin. Considerações sobre o estatuto jurídico das empresas estatais (Lei 13.303/2016.) Revista Interesse Público - IP. Belo Horizonte, ano 19, n. 102, p. 15-26, mar/abr. 2017.

APÊNDICE

Quadro 31. Grupo 1: Efetividade e desempenho

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos utilizem a compra governamental como um método para atingimento de objetivos secundários de política de acordo com as prioridades nacionais, ponderando as potenciais vantagens e a necessidade de conseguir uma boa relação qualidade-preço. Deve-se ter em consideração tanto a capacidade dos compradores públicos para apoiar os objetivos secundários de política como o encargo associado ao processo de acompanhamento na promoção desses objetivos;	OECD/LEGAL/0411
2	RECOMENDA que os Governos desenvolvam uma estratégia adequada para a integração de objetivos secundários de política de compra governamental através do planejamento adequado, análises de dados, avaliação de riscos, bem como resultados, como pilares para o desenvolvimento de planos de ação ou guias orientações;	OECD/LEGAL/0411
3	RECOMENDA que os Governos utilizem uma metodologia de avaliação de impacto adequada para medir a eficácia da compra governamental na concretização de objetivos secundários de política. Os resultados devem ser mensurados em conformidade com metas e sua eficácia deve ser medida quer ao nível dos contratos públicos individuais, quer em relação aos resultados direcionados dos objetivos de política. Além disso, o resultado global no atingimento de objetivos secundários de política no âmbito do sistema de compra governamental deve ser avaliado regularmente a fim de resolver uma eventual afastamento dos objetivos;	OECD/LEGAL/0411
4	RECOMENDA que os Governos implementem processos sólidos mediante adoção de medidas para garantir que os resultados da compra governamental respondam às necessidades do governo, por exemplo, através da elaboração de especificações técnicas adequadas, da indicação de critérios de adjudicação adequados, garantindo conhecimentos técnicos especializados adequados dos avaliadores das propostas, e garantindo a existência de recursos e competências adequadas para a gestão dos contratos após a respetiva adjudicação;	OECD/LEGAL/0411
5	RECOMENDA que os Governos concebam processos que fomentem a eficiência ao longo de todo o ciclo de compra governamental na satisfação das necessidades da Administração Pública e do mercado, devendo desenvolver e utilizar ferramentas para melhorar os procedimentos de compra governamental, reduzir a duplicidades e alcançar a melhor relação qualidade-preço, incluindo a centralização de compras, acordos, catálogos eletrônicos, pregões eletrônicos, compras governamentais conjuntas e contratos com opções. A aplicação destes instrumentos nos vários níveis subnacionais da Administração Pública, sempre que tal se mostre adequado e viável, pode fomentar ainda mais a eficiência;	OECD/LEGAL/0411
6	RECOMENDA que os Governos avaliem de forma regular os resultados do processo de compra governamental. Os sistemas de compra governamental devem recolher informações atualizadas e confiáveis, bem como utilizar dados anteriores, para estruturar novas avaliações de necessidades, na medida em que constituem uma fonte de informações valiosa e podem orientar as futuras decisões;	OECD/LEGAL/0411
7	RECOMENDA que os Governos fomentem melhorias no desempenho através de uma avaliação da eficácia do sistema de compra governamental, devendo desenvolver indicadores para medir o desempenho do sistema de compra governamental para efeitos de avaliação comparativa e para apoiar os processos de tomada de decisões estratégicos;	OECD/LEGAL/0411
8	RECOMENDA que os Governos assegurem que os recursos públicos sejam usados em licitações públicas de acordo com os propósitos pretendidos. O planejamento de aquisições e as despesas relacionadas são fundamentais para refletir uma visão estratégica e de longo prazo das necessidades do governo.	OECD/LEGAL/0369

	Os governos devem vincular os contratos públicos com os sistemas de gestão financeira pública para promover a transparência e a prestação de contas, bem como para melhorar a relação custo-benefício. Instituições de supervisão tais como órgãos de controle interno e auditoria interna, instituições de auditoria suprema ou comitês parlamentares devem monitorar a gestão de fundos públicos para verificar se as necessidades são adequadamente estimadas e se os fundos públicos são usados de acordo com os propósitos pretendidos;	
9	RECOMENDA que os Governos simplifiquem o sistema de compra governamental através da avaliação dos processos e das instituições existentes a fim de identificar uma sobreposição funcional, gargalos e outras causas de desperdício. Se possível, deve então construir-se um sistema de compra governamental mais orientado para os serviços, assentado em processos de compra governamental e fluxos de trabalho eficazes e efetivos para reduzir a burocracia e os custos administrativos, por exemplo, mediante a partilha de serviços;	OECD/LEGAL/0411
10	RECOMENDA que os Governos desenvolvam ferramentas de avaliação do risco para identificar e resolver ameaças ao funcionamento correto do sistema de compra governamental. Sempre que possível, devem desenvolver as ferramentas para identificar riscos de qualquer natureza – incluindo potenciais erros no desempenho das tarefas administrativas e infrações intencionais – e levar esses riscos ao conhecimento do órgão responsável pela apuração, fornecendo um ponto de intervenção quando a prevenção ou a atenuação for possível;	OECD/LEGAL/0411
11	RECOMENDA que os Governos tornem público as estratégias de gestão de riscos, como sistemas de alertas ou programas de denúncias, sensibilizando compradores públicos e demais stakeholders;	OECD/LEGAL/0411
12	RECOMENDA que os Governos estabeleçam pontos de supervisão no processo de compra governamental a fim de garantir a apuração de responsabilidades. As regras para a fundamentação e aprovação de exceções aos procedimentos licitatórios devem ser abrangentes e inequívocas, tal como no caso de limitações da concorrência;	OECD/LEGAL/0411
13	RECOMENDA que os Governos garantam que os controles internos (incluindo controlos financeiros, auditoria interna e controlos de gestão), bem como os controles e auditorias externos, sejam coordenados, dotados de recursos suficientes e integrados de forma a garantir: 1. O acompanhamento do desempenho do sistema de compra governamental; 2. A comunicação confiável e o cumprimento da legislação e dos regulamentos, bem como a existência de canais para a comunicação às autoridades competentes de suspeitas de violações, sem medo de represálias; 3. A aplicação coerente da legislação, regulamentos e políticas de compra governamental; 4. A redução da duplicidade e uma supervisão adequada de acordo com as opções nacionais; e 5. Uma avaliação independente ex-post e, se tal se revelar adequado, a comunicação aos relevantes organismos de supervisão;	OECD/LEGAL/0411
14	RECOMENDA que os Governos forneçam mecanismos para monitorar as compras governamentais, detectar desvios de conduta e aplicar sanções. Os governos devem estabelecer mecanismos para rastrear as decisões e possibilitar a identificação de irregularidades e corrupção potencial nas compras governamentais. Funcionários encarregados do controle devem estar cientes das técnicas e atores envolvidos na corrupção para facilitar a detecção de má conduta nas compras governamentais. Para facilitar isso, os governos também devem considerar o estabelecimento de procedimentos para relatar a má conduta e para proteger funcionários de represálias. Os governos não devem apenas definir sanções por lei, mas também fornecer os meios para que sejam aplicadas em caso de violação de forma eficaz, proporcional e oportuna;	OECD/LEGAL/0369
15	RECOMENDA que os Governos devem estabelecer uma cadeia clara de responsabilidades, juntamente com mecanismos de controle eficazes. Os governos devem estabelecer uma cadeia clara de responsabilidades definindo a autoridade para aprovação, com base em uma segregação apropriada de funções, bem como as obrigações de relatórios internos. Além disso, a	OECD/LEGAL/0369

regularidade e o rigor dos controles devem ser proporcionais aos riscos envolvidos. Os controles internos e externos devem se complementar e ser cuidadosamente coordenados para evitar lacunas e garantir que as informações produzidas sejam completas e úteis;

Fonte: autor

Quadro 32. Grupo 2: Incentivo à competitividade

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos recorram a licitações públicas e limitar o recurso a exceções com um único fornecedor. Procedimentos licitatórios devem constituir o método padrão para a realização das compras governamentais como meio para promover a eficiência, combater a corrupção, conseguir preços justos e razoáveis, bem como garantir resultados competitivos. Se circunstâncias excepcionais justificarem a inclusão de limitações à licitação, tais exceções devem estar limitadas, predefinidas e devem exigir uma fundamentação adequada quando aplicado, sob reserva de uma supervisão adequada que tenha em conta o risco acrescido de corrupção, inclusive por fornecedores estrangeiros.	OECD/LEGAL/0411
2	RECOMENDA que os Governos promovam a concorrência, maximizando a participação de potenciais licitantes ao: i) Estabelecer requisitos de participação transparentes, não discriminatórios e que não limitem injustificadamente a concorrência; ii) conceber, na medida do possível, especificações sobre a licitação e termos de referência centrados no desempenho funcional, designadamente no que deve ser alcançado, e não na forma de o fazer, para atrair o maior número de proponentes, incluindo fornecedores de produtos substitutos; iii) permitir que empresas de outros países ou de outras regiões do país em questão participem, quando apropriado; e iv) sempre que possível, permitir que pequenas empresas participem, mesmo que não possam concorrer a todo o contrato;	OECD/LEGAL/0396
3	RECOMENDA que os Governos adotem critérios de selecção concebidos: i) para melhorar a intensidade e a eficácia da concorrência, e ii) para assegurar que exista sempre um número suficiente de concorrentes e com um interesse em licitar futuramente. A selecção qualitativa e os critérios de adjudicação devem ser escolhidos de forma a que os proponentes, incluindo as pequenas e médias empresas, não sejam dissuadidos desnecessariamente de participar em licitações públicas;	OECD/LEGAL/0396
4	RECOMENDA que os Governos disponham de Quadros institucionais, jurídicos e regulamentares coerentes e estáveis, que são essenciais para aumentar a participação de fornecedores e que constituem pontos de partida fundamentais para garantir sistemas de compra governamental eficientes e sustentáveis. Estes Quadros devem: 1. Ser o mais simples e claro possível; 2. Evitar a inclusão de requisitos que duplicam ou conflituam com outra legislação ou regulamento; e 3. Tratar os proponentes, incluindo os fornecedores estrangeiros, de um modo imparcial, transparente e equitativo, tendo em conta os compromissos internacionais dos Governos (por exemplo, o Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio, as Diretrizes em matéria de contratos públicos da União Europeia, e os acordos comerciais bilaterais e multilaterais);	OECD/LEGAL/0411
5	RECOMENDA que os Governos forneçam documentação inequívoca e integrada, normalizada sempre que possível, e proporcional ao que é necessário, a fim de garantir que: 1. As oportunidades específicas da licitação sejam concebidas de modo a incentivar a participação alargada de potenciais concorrentes, incluindo novos operadores e pequenas e médias empresas. Tal exige a prestação de orientações para esclarecer as expectativas (incluindo os encargos e as condições de pagamento), e informações vinculativas sobre os critérios de avaliação e de adjudicação, e as respetivas ponderações (quer se centrem especificamente no preço, quer incluam elementos da relação qualidade-preço ou apoiem objetivos secundários de política); e 2. A	OECD/LEGAL/0411

	complexidade das informações necessárias na documentação, bem como o prazo de resposta concedido aos fornecedores, são proporcionais à dimensão e à complexidade da licitação, tendo em conta quaisquer circunstâncias prementes, tais como a compra governamental de emergência;	
6	RECOMENDA que os Governos elaborem um processo de licitação que reduza as oportunidades de comunicação entre os licitantes, antes ou durante o processo de licitação. Por exemplo, os procedimentos de licitações com lances fechados devem ser favorecidos, e o uso de reuniões de esclarecimento ou visitas presenciais deve ser limitado sempre que possível, em favor de procedimentos remotos onde a identidade dos participantes possa ser mantida em sigilo, como comunicações por e-mail e outras tecnologias baseadas na web;	OECD/LEGAL/0396
7	RECOMENDA que os Governos desenvolvam ferramentas para avaliar, medir e monitorizar o impacto na concorrência das leis e regulamentos de compra governamental;	OECD/LEGAL/0396
8	RECOMENDA que os Governos fortaleçam os esforços para combater o conluio e aumentar a concorrência nas licitações públicas, encorajando a utilização de sistemas eletrônicos de licitação, que podem ser acessíveis a um grupo mais amplo de licitantes e menos dispendiosos, além de armazenar informações permitindo uma análise adequada dos comportamento de lances;	OECD/LEGAL/0396
9	RECOMENDA que os Governos exijam que todos os licitantes assinem um "Certificado de Determinação de Proposta Independente" ou atestado equivalente de que a proposta apresentada é genuína, não colusiva e feita com a intenção de aceitar o contrato se concedida;	OECD/LEGAL/0396
10	RECOMENDA que os Governos maximizem a transparência na licitação competitiva e adotem medidas cautelares para melhorar a integridade, em particular nos casos de exceção à licitação competitiva. Para garantir processos competitivos sólidos, os governos devem fornecer regras claras e, possivelmente, orientações sobre a escolha do método de aquisição e sobre as exceções à licitação competitiva. Embora o método de aquisição possa ser adaptado ao tipo de aquisição em questão, os governos devem, em todos os casos, maximizar a transparência em licitação competitiva. Os governos devem considerar a possibilidade de estabelecer procedimentos para mitigar possíveis riscos à integridade por meio de transparência, orientação e controle aprimorados, em particular para exceções à licitação competitiva, como extrema urgência ou segurança nacional;	OECD/LEGAL/0369

Fonte: autor

Quadro 33. Grupo 3: Participação de stakeholders

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos promovam a participação efetiva dos <i>stakeholders</i> , devendo definir um processo normalizado e um sistema de compra governamental para promover as consultas públicas, apresentações sobre o escopo a ser contratado e garantir a publicação dos resultados, de um modo sempre transparente;	OECD/LEGAL/0411
2	RECOMENDA que os Governos incitem diálogos transparentes e regulares com os fornecedores e as associações empresariais a fim de apresentar os objetivos de compra governamental e garantir uma compreensão correta dos mercados. Deve ocorrer uma comunicação efetiva a fim de proporcionar ao mercado uma melhor compreensão das necessidades do Governo, e para os compradores públicos receberem informações para a elaboração mais realista e eficaz da especificação técnica, através de um melhor entendimento das capacidades do mercado. Estas interações devem ser objeto de imparcialidade, transparência e integridade. Devem também ser adaptadas de modo a garantir que as empresas estrangeiras recebam informações efetivas;	OECD/LEGAL/0411
3	RECOMENDA que os Governos forneçam oportunidades para o envolvimento direto dos stakeholders no sistema de compra governamental com vista a aumentar a transparência e a integridade, ao mesmo tempo que se	OECD/LEGAL/0411

	assegura um nível adequado de escrutínio, desde que a confidencialidade, o tratamento equitativo e outras obrigações jurídicas inerentes ao processo de compra governamental se mantenham.	
4	RECOMENDA que os Governos harmonizar os princípios de compra governamental em todo o espectro do fornecimento de serviços públicos, se necessário, incluindo obras públicas, parcerias público-privadas e concessões. Ao fornecer os serviços sob uma ampla variedade de acordos com os parceiros do setor privado, os Governos devem garantir a máxima coerência possível existente entre os Quadros e as instituições que regem o fornecimento de serviços públicos, a fim de promover a eficiência para a Administração Pública e a previsibilidade para os parceiros do setor privado.	OECD/LEGAL/0411
5	RECOMENDA que os Governos incentivem a cooperação do setor privado para manter altos padrões de integridade, particularmente na gestão de contratos. Os governos devem estabelecer padrões de integridade claros e garantir a conformidade em todo o ciclo de aquisições, particularmente no gerenciamento de contratos. Os governos devem registrar feedback sobre a experiência com fornecedores individuais para ajudar os funcionários públicos a tomar decisões no futuro. Fornecedores potenciais também devem ser encorajados a adotar medidas voluntárias para reforçar a integridade em seu relacionamento com o governo. Os governos devem manter um diálogo com as organizações de fornecedores para manter-se atualizado com as evoluções do mercado, reduzir a assimetria de informação e melhorar a relação custo-benefício, em particular para aquisições de alto valor;	OECD/LEGAL/0369
6	RECOMENDA que os Governos lidem com reclamações de fornecedores de maneira justa e oportuna. Os governos devem garantir que os fornecedores em potencial tenham acesso efetivo e oportuno para revisar sistemas de decisões de aquisição e que essas queixas sejam prontamente resolvidas. Para assegurar uma revisão imparcial, um órgão independente das respectivas entidades compradoras deve decidir sobre as decisões de aquisição e fornecer soluções adequadas. Os governos também devem considerar o estabelecimento de mecanismos alternativos de solução de questionamentos para reduzir o tempo de resolução. Os governos devem analisar o uso de sistemas de revisão para identificar padrões em que empresas possam estar usando da figura das revisões para interromper ou influenciar indevidamente as propostas. Esta análise dos sistemas de análise deve também ajudar a identificar oportunidades de melhoria da gestão em áreas-chave envolvidas na compra governamental;	OECD/LEGAL/0369
7	RECOMENDA que os Governos capacitem as organizações da sociedade civil, os meios de comunicação e o público em geral para fiscalizar as compras governamentais. Os governos devem divulgar informações sobre os principais termos dos principais contratos para organizações da sociedade civil, mídia e público em geral. Os relatórios das instituições de supervisão também devem ser amplamente disponibilizados para melhorar o escrutínio público. Para complementar esses mecanismos tradicionais de responsabilização, os governos devem considerar a participação de representantes de organizações da sociedade civil e do público em geral no monitoramento de aquisições complexas ou de alto valor que envolvem riscos significativos de má administração e corrupção;	OECD/LEGAL/0369
8	RECOMENDA que os Governos entendam, em cooperação com os reguladores do setor, as características gerais do mercado em questão, a gama de produtos e / ou serviços disponíveis no mercado que atendam às exigências do comprador e dos fornecedores potenciais desses produtos e / ou serviços;	OECD/LEGAL/0396

Fonte: autor

Quadro 34. Grupo 4: Qualificação de compradores públicos

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos desenvolvam programas de formação em integridade para os compradores públicos a fim de os sensibilizar para os	OECD/LEGAL/0411

	riscos de integridade, tais como corrupção, fraude, conluio e discriminação; desenvolver o conhecimento sobre os meios para combater estes riscos e promover uma cultura de integridade para impedir a corrupção;	
2	RECOMENDA que os Governos garantam que os compradores públicos cumpram elevados padrões profissionais em matéria de conhecimento, implementação prática e integridade, fornecendo uma estrutura adequada como funcionários suficientes em termos de quantidade e de competências, reconhecimento da atividade de compra governamental como uma profissão específica, certificação e formações regulares, normas de integridade para compradores públicos e a existência de uma unidade para analisar e acompanhar o desempenho do sistema de compra governamental;	OECD/LEGAL/0411
3	RECOMENDA que os Governos desenvolvam compradores públicos com capacidade para obter continuamente uma boa relação qualidade-preço de forma eficiente e eficaz, devendo atrair profissionais com base no mérito e fornecimento de meios de progressão, proteger contra a interferência política no processo de compra governamental, promover boas práticas nacionais e internacionais no desenvolvimento da carreira;	OECD/LEGAL/0411
4	RECOMENDA que os Governos promovam abordagens de colaboração com centros de conhecimento, tais como universidades, grupos de reflexão ou centros de políticas para melhorar as competências e os conhecimentos dos compradores públicos. Os conhecimentos especializados e a experiência pedagógica dos centros de conhecimento devem constar como um meio precioso para expandir o conhecimento de compra governamental e defender um canal de dois sentidos entre a teoria e a prática, capaz de impulsionar a aplicação de inovação aos sistemas de compra governamental;	OECD/LEGAL/0411
5	RECOMENDA que os Governos assegurem que os compradores públicos atendam a altos padrões profissionais de conhecimento, habilidades e integridade. Reconhecer funcionários que trabalham na área de contratos públicos como profissão é fundamental para aumentar a resistência à má gestão, desperdício e corrupção. Os governos devem investir em aquisições públicas em conformidade e fornecer incentivos adequados para atrair funcionários altamente qualificados. Eles também devem atualizar o conhecimento e as habilidades dos funcionários regularmente para refletir as evoluções regulatórias, gerenciais e tecnológicas. Os funcionários públicos devem estar cientes dos padrões de integridade e ser capazes de identificar potenciais conflitos entre seus interesses privados e os deveres públicos que possam influenciar a tomada de decisão pública;	OECD/LEGAL/0369
6	RECOMENDA que os Governos organizem treinamento para compradores públicos, auditores e pesquisadores em todos os níveis do governo sobre técnicas para identificar comportamentos suspeitos e padrões incomuns de comportamento durante o processo de licitação pública;	OECD/LEGAL/0396
7	RECOMENDA que os Governos encorajem os compradores públicos a seguirem as diretrizes para combate ao <i>Bid rigging</i> (ou licitação em conluio), estabelecidas no documento DAF/COMP(2009)1/FINAL anexo à Recomendação;	OECD/LEGAL/0396

Fonte: autor

Quadro 35. Grupo 5: Regras, procedimentos e transparência pública

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos promovam um tratamento justo e equitativo aos potenciais fornecedores em todas as fases do ciclo de compra governamental, garantindo a proteção de segredos comerciais e de informações sujeitas ao direito de propriedade intelectual ou industrial, e de outras preocupações em matéria de privacidade. Além disso, deve ser exigido aos fornecedores que estabeleçam uma transparência adequada nas relações de subcontratação;	OECD/LEGAL/0411
2	RECOMENDA que os Governos exijam elevados padrões de integridade a todas as partes interessadas no ciclo de compra governamental. As normas	OECD/LEGAL/0411

	deverem ser consagradas em Quadros de integridade ou códigos de conduta aplicáveis aos funcionários públicos (tais como as normas em matéria da gestão de conflitos de interesse, divulgação de informações ou outras normas de comportamento profissional) e podem ser ampliadas (por exemplo, através de pactos de integridade);	
3	RECOMENDA que os Governos implementem instrumentos gerais de integridade adaptados aos riscos inerentes ao processo de compra governamental (por exemplo, os riscos envolvidos em parcerias público-privada e em obrigação fiduciária em contratos públicos);	OECD/LEGAL/0411
4	RECOMENDA que os Governos estabeleçam requisitos para controlos internos, medidas de execução e programas de combate à corrupção para fornecedores. Os contratos públicos devem prever garantias de "não corrupção" e medidas devem ser aplicadas para a verificação da veracidade das garantias prestadas pelos fornecedores de que não se encontram envolvidos nem se envolverão em práticas de corrupção relacionadas com o contrato. Tais programas devem igualmente impor uma transparência adequada na cadeia de fornecimento para combater a corrupção ao nível da subcontratação, bem como requisitos de formação em integridade do pessoal do fornecedor;	OECD/LEGAL/0411
5	RECOMENDA que os Governos apliquem novas tecnologias digitais que permitem soluções integradas de compra governamental eletrônica e que abrangem todo o ciclo de compra governamental. Devem utilizar tecnologias de informação e de comunicação na compra governamental de forma a garantir a transparência e o acesso às licitações públicas, aumentando a concorrência, simplificando os processos para a adjudicação e gestão dos contratos, promovendo a poupança de custos através de uma integração da compra governamental e das informações de finanças públicas;	OECD/LEGAL/0411
6	RECOMENDA que os Governos procurar utilizar instrumentos de compra governamental de última geração, que sejam modulares, flexíveis, graduáveis e seguros, a fim de garantir a continuidade, a privacidade e a integridade, fornecer um tratamento justo e proteger dados sensíveis. Os instrumentos de compra governamental eletrônica devem ser simples de utilizar e adequados aos fins pretendidos, bem como devem ser coerentes em todas as entidades responsáveis pela compra governamental, na medida do possível. Sistemas demasiadamente complexos podem originar riscos de execução e colocar problemas aos novos operadores e às pequenas e médias empresas;	OECD/LEGAL/0411
7	RECOMENDA que os Governos desenvolvam um sistema de sanções eficaz e aplicável aos participantes da Administração Pública e do setor privado na compra governamental, proporcional ao grau da infração cometida, de forma a ser um elemento dissuasor sem criar um receio indevido das consequências ou uma aversão ao risco por parte dos compradores públicos e fornecedores;	OECD/LEGAL/0411
8	RECOMENDA que os Governos apliquem mecanismos de supervisão e controle para apoiar a responsabilização ao longo do ciclo de compra governamental, incluindo processos para queixas e sanções, devendo lidar com as queixas de forma justa, tempestiva e transparente através da criação de planos de ação eficazes para suportar as decisões de compra governamental a corrigir defeitos, prevenir infrações e reforçar a confiança dos proponentes, incluindo concorrentes estrangeiros, na integridade e imparcialidade do sistema de compra governamental. Outros aspetos essenciais de um sistema de queixas eficaz são a análise especializada e independente, e a reparação adequada do dano;	OECD/LEGAL/0411
9	RECOMENDA que os Governos racionalizem a despesa através da conjugação dos processos de compra governamental com a gestão das finanças públicas a fim de desenvolver uma melhor compreensão da despesa pública, incluindo os custos administrativos envolvidos. Estas informações podem ser utilizadas para melhorar a gestão da compra governamental, reduzir a duplicidade e fornecer bens e serviços de forma mais eficiente. Os compromissos orçamentários devem ser constituídos de modo a desencorajar	OECD/LEGAL/0411

	a fragmentação e devem ser favoráveis à utilização de técnicas eficazes de compra governamental.	
10	RECOMENDA que os Governos incentivem a orçamentação e o financiamento plurianuais a fim de otimizar a arquitetura e o planeamento do ciclo de compra governamental. Deve haver flexibilidade, através de opções de financiamento plurianuais – sempre que se justifique e com a supervisão adequada – para evitar decisões de compra que não repartam de forma adequada os riscos ou que conseguem a eficiência em virtude de uma regulamentação orçamentária rígida e ineficiente.	OECD/LEGAL/0411
11	RECOMENDA que os Governos incluam no edital uma advertência sobre as sanções para manipulação de propostas existentes na jurisdição em particular, por exemplo multas, penas e outras penalidades previstas na lei de concorrência, suspensão da participação em licitações públicas por um determinado período de tempo, sanções por assinar um Certificado de Determinação de Proposta Independente falso e responsabilidade por danos à agência contratante. As sanções devem assegurar suficiente dissuasão, levando em conta a política de leniência do país, se aplicável;	OECD/LEGAL/0396
12	RECOMENDA que os Governos incentivem as autoridades a estabelecer parcerias com agências para produzir materiais impressos ou eletrônicos sobre indicadores de fraude e conscientização aos que lidam com recursos públicos;	OECD/LEGAL/0396
13	RECOMENDA que os Governos estabeleçam agências de fiscalização para notificar eventuais condutas suspeitas às autoridades responsáveis pela licitação (além de qualquer outra autoridade competente). Os Governos também devem considerar o estabelecimento de mecanismos adequados para prevenir e detectar manipulação de licitações, por exemplo, incluindo explicitamente a prevenção e detecção de falsificação de licitação entre os deveres estatutários dos compradores públicos ou recompensando a detecção bem-sucedida de medidas anticompetitivas;	OECD/LEGAL/0396
14	RECOMENDA que os Governos criem mecanismos para prevenir riscos à integridade das compras governamentais. Os governos devem fornecer estruturas institucionais ou processuais que ajudem a proteger os funcionários em aquisições públicas contra a influência indevida de políticos ou funcionários de alto nível. Os governos devem assegurar que a seleção e nomeação de funcionários envolvidos em compras governamentais sejam baseadas em valores e princípios, em particular integridade e mérito. Além disso, eles devem identificar riscos para a integridade de cargos, atividades ou projetos potencialmente vulneráveis. Os governos devem evitar esses riscos por meio de mecanismos preventivos que fomentem uma cultura de integridade no serviço público, como treinamento de integridade, declarações de ativos, bem como a divulgação e o gerenciamento de conflitos de interesse;	OECD/LEGAL/0369
15	RECOMENDA que através de um portal na Internet, os Governos permitam o livre acesso por parte de todos os interessados, incluindo potenciais fornecedores nacionais e estrangeiros, a sociedade civil e o público em geral, às informações relacionadas ao sistema de compra governamental (por exemplo, Quadros institucionais, legislação e regulamentos), os contratos públicos (por exemplo, previsões de contratos públicos, convites à apresentação de propostas, anúncios de adjudicação), bem como informações sobre o desempenho do sistema de compra governamental (por exemplo, valores de referência, resultados da monitorização). Os dados publicados devem ser relevantes para a utilização pelas partes interessadas;	OECD/LEGAL/0411
16	RECOMENDA que os Governos assegurem a visibilidade na utilização dos recursos públicos, desde o início do processo orçamentário e ao longo de todo o ciclo de contratação pública, permitindo aos stakeholders compreender as prioridades do governo e aos responsáveis políticos organizar estrategicamente a compra governamental;	OECD/LEGAL/0411
17	RECOMENDA que os Governos forneçam aos potenciais fornecedores e contratados informações claras e consistentes para que o processo de aquisição pública seja bem compreendido e aplicado da forma mais justa possível. Os governos devem promover a transparência para potenciais	OECD/LEGAL/0369

<p>fornecedores e outras partes interessadas relevantes, tais como instituições de supervisão, não apenas em relação à formação de contratos, mas em todo o ciclo de aquisições públicas. Os governos devem adaptar o grau de transparência de acordo com o destinatário da informação e o estágio do ciclo. Em particular, os governos devem proteger as informações confidenciais para garantir condições equitativas para os fornecedores em potencial e evitar conluio. Devem também garantir que as regras de compra governamental exijam um grau de transparência que reforce o controle da corrupção, sem criar “burocracia” para garantir a eficácia do sistema;</p>	
--	--

Fonte: autor

Quadro 36. Grupo 6: Sustentabilidade ambiental

ORDEM	RECOMENDAÇÃO	DOC OECD
1	RECOMENDA que os Governos considerem com mais afinco as questões ambientais na compra pública de produtos e serviços (incluindo, entre outros, bens de consumo, bens de capital, infraestrutura, construção e obras públicas), a fim de melhorar o desempenho ambiental da compra pública, e promovendo assim a melhoria contínua no desempenho ambiental de produtos e serviços;	OECD/LEGAL/0311
2	RECOMENDA que os Governos desenvolvam políticas de compras governamentais mais ecológicas de acordo com suas obrigações e compromissos internacionais e que adotem as medidas concretas para assegurar a incorporação de critérios ambientais em compras de produtos e serviços, incluindo, quando apropriado, impactos ambientais ao longo do ciclo de vida, assegurando simultaneamente que a transparência, a não discriminação e a concorrência sejam preservadas: a) Fornecer a estrutura política apropriada para incorporar critérios ambientais nas compras governamentais de produtos e serviços, juntamente com critérios de preço e desempenho; b) Introduzir medidas financeiras, orçamentárias e contábeis para garantir que as políticas e práticas de compras governamentais considerem os custos ambientais de produtos e serviços; c) Fornecer informações, treinamento e assistência técnica aos funcionários envolvidos na cadeia de compras e uso público, incluindo aqueles que definem os critérios de desempenho de produtos e serviços, aqueles que são responsáveis pelas aquisições e aqueles que usam os produtos e serviços; d) Disponibilizar informações e ferramentas que facilitem compras governamentais mais ecológicas para todos os níveis de governo; e) Divulgar as informações necessárias para facilitar e incentivar decisões de compras governamentais mais verdes, bem como os resultados e benefícios derivados de sua adoção; f) Estabelecer procedimentos para a identificação de produtos e serviços que atendam aos objetivos de políticas de compras governamentais mais ecológicas; g) Incentivar o desenvolvimento de indicadores para medir e monitorar o progresso alcançado em compras governamentais mais ecológicas; h) Avaliar e avaliar políticas de compras governamentais mais ecológicas para garantir que sejam economicamente eficientes e ambientalmente eficazes.	OECD/LEGAL/0311

Fonte: autor

Quadro 37. Matriz de Consolidação de Dados

GRUPO	9	EMPRESAS PÚBLICAS
--------------	---	--------------------------

		AMAZUL	CPRM	EMBRAPA	EPE	EPL
Grupo 1: Efetividade e desempenho	1					
	2					
	3					
Grupo 2: Incentivo à competitividade	4					
	5					
	6					
Grupo 3: Participação de stakeholders	7					
	8					
Grupo 4: Qualificação de compradores públicos	9					
	10					
	11					
Grupo 5: Regras, procedimentos e transparência pública	12					
	13					
	14					
	15					
Grupo 6: Sustentabilidade ambiental	16					

Fonte: autor