



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Programa de Pós-Graduação em Economia
Mestrado Profissional em Economia e Gestão do Setor Público

**Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE:
Estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas**

Ediene Vasconcelos Chaves

Brasília – DF

2016

EDIENE VASCONCELOS CHAVES

**Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE:
Estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas

Brasília – DF
2016

CHAVES, EDIENE VASCONCELOS
CR337r Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE: Estudo
de caso da participação das micro e pequenas empresas
/ EDIENE VASCONCELOS CHAVES; orientador José
Marilson Martins Dantas. -- Brasília, 2016.
104 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Economia) --
Universidade de Brasília, 2016.

1. Compras governamentais. 2. Poder de compra do
Estado. 3. Registro de Preços Nacional. 4. Micro e
pequena empresa. I. Dantas, José Marilson Martins ,
orient. II. Título.

EDIENE VASCONCELOS CHAVES

**Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE:
Estudo de caso da participação das micro e pequenas empresas**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovado em ____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. José Marilson Martins Dantas – Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA/UnB

Profª. Dra. Magda de Lima Lúcio – Membro Interno
Departamento de Gestão de Políticas Públicas – GPP/UnB

Prof. Dr. José Antônio de França – Membro Externo
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - CCA/UnB

À família, com todo o meu amor e gratidão.

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço a Deus por sempre direcionar meus caminhos para o bem.

Agradeço ao professor José Marilson Martins Dantas, pela orientação, ensinamento e compreensão em prol da conclusão do presente estudo.

Aos professores Magda de Lima Lúcio e José Antônio de França, por comporem a banca examinadora e aceitarem o convite sem objeções.

Ao Departamento de Economia (ECO) da Universidade de Brasília (UnB), em especial, às coordenadoras e professores do curso que deram espaço para a participação no mestrado profissional.

À minha família e aos amigos que, de forma direta ou indireta, contribuíram nesta jornada, em especial, aos meus pais, Maria do Socorro e Ednan, pela dedicação e amor incondicional.

Ao meu marido, Bruno Henrique, pelo carinho e apoio recebido durante as horas difíceis e por compreender os momentos de ausência.

Às minhas irmãs Edna e Edmara, que sempre torcem por mim.

Policy does not implement itself.

S. Barret e S. Fudge

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os efeitos sobre as micro e pequenas empresas (MPE) do uso do poder de compras governamentais para aquisição de bens voltados ao atendimento dos sistemas de ensino, por meio de um estudo de caso do Registro de Preços Nacional (RPN). A pesquisa tem embasamento teórico nos estudos sobre políticas públicas, no uso do poder de compras do Estado, no processo de compras governamentais, e na experiência em outros países, para dar suporte à análise do estudo de caso. Utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental para criação de base de dados acerca das licitações para registro de preços, o estudo identifica as características dos entes que solicitam adesão, bem como a participação das micro e pequenas empresas. Constata-se que apesar da previsão legal de incentivo às MPE, e do interesse das empresas em participarem dos processos licitatórios, as MPE vencedoras representam menos de 5% do total de valores registrados. Conclui-se que o Registro de Preços Nacional é uma ferramenta com grande potencial para incentivar a participação das micro e pequenas empresas, tendo em vista a sua ampla aceitação pelos entes federados e pelo volume de recursos destinados à aquisição de bens voltados para o suporte às redes de ensino, sendo necessárias para isso mudanças nos procedimentos licitatórios de forma a reservar cotas para beneficiar o segmento.

Palavras- chave: compras governamentais, poder de compra do Estado, Registro de Preços Nacional

ABSTRACT

This study aims to evaluate the effects on small business (SB) of use the power of government purchases to acquire goods for the attendance of education systems, through a case study of the *Registro Nacional de Preços* – RPN (National Price Register). This research has theoretical foundation in the study of public policy, the use of state purchasing power, in the process of government procurement, and the experience in other countries, to support the analysis of the case study. Using bibliographic and documentary research for database creation about bids for record prices, the study identifies the characteristics of the entities applying for membership and the participation of micro and small business. It appears that despite the legal provision of incentives for MPE, and in the interest of companies in participating in the bidding process, the winning MPE represent less than 5% of the recorded values. It is concluded that the RPN (National Prices Register) is a tool with great potential to encourage the participation of micro and small business, with a view to its wide acceptance by federated entity and the volume of funds for the purchase of targeted goods to support the school systems is necessary for this change in procurement procedures to reserve quotas to benefit the sector.

Keywords: government procurement, purchasing power of the State, Registro de Preços Nacional (National Price Register).

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do Orçamento do FNDE	62
Gráfico 2 – Valores Homologados por Ação.....	75
Gráfico 3 – Valor total para adesões.....	76
Gráfico 4 – Licitantes por produto – menor concorrência.....	80
Gráfico 5 – Licitantes por produto – maior concorrência.....	80
Gráfico 6 – Quantidade total das adesões por produto (ações com menor valor)	83
Gráfico 7 – Quantidade total das adesões por produto (ações com maior valor)	84
Gráfico 8 – Valor registrado para MPE por tipo de recurso.....	86
Gráfico 9 – Período de adesão por período de transferência de recursos.....	87
Gráfico 10 – Período de adesão por ano.....	87
Gráfico 11 – Valor de adesão por produto e por porte (ações com menor valor)	88
Gráfico 12 – Valor de adesão por produto e por porte (ações com maior valor)	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação das Micro e Pequenas Empresas	39
Quadro 2 – Apuração meta de Small Business	43
Quadro 3 – Processo do Registro de Preços Nacional	66
Quadro 4 – Ações e produtos do RPN	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valor Homologado em Licitação	74
Tabela 2 – Relação entre valores homologados e valores registrados para adesão	76
Tabela 3 – Estatística descritiva – Valores homologados e valores registrados para adesão....	77
Tabela 4 – Entidades Participantes do RPN	78
Tabela 5 – Taxa de Participação dos Municípios no RPN	78
Tabela 6 – Taxa de Participação dos Municípios por faixa populacional	79
Tabela 7 – Média de participantes nas licitações	81
Tabela 8 – Licitantes vencedores por ano e porte de empresa.....	81
Tabela 9 – Licitantes vencedores por ano e porte de empresa – RPN e Governo Federal.....	82
Tabela 10 – Valor registrado por porte da empresa e tipo de instrumento	84
Tabela 11 - Taxa de participação das MPE - valores homologados	89
Tabela 12 – Valor contratado por porte da empresa – Governo Federal	90
Tabela 13 - Taxa de participação das MPE - valores registrados	90

LISTA DE SIGLAS

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações
ARP – Ata de Registro de Preços
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CE – Comissão Europeia
CEBRAE – Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
CGU – Controladoria-Geral da União
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
FAE – Fundação de Assistência ao Estudante
FAR – *Federal Acquisition Regulation*
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IR – Imposto de Renda
IRP – Intenção de Registro de Preços
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME/EPP – Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte
MEC – Ministério da Educação
MPE – Micro e Pequena Empresa
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Plano de Ações Articuladas
PBLE - Programa Banda Larga nas Escolas

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PME – Pequena e Média Empresa

PNAC - Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PNBE - Programa Nacional de Biblioteca Escolar

PNLA – Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos

PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PNTE – Programa Nacional de Transporte Escolar

PROGER – Programas de Geração de Emprego e Renda

PROINFÂNCIA - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

PROINFO – Programa Nacional de Tecnologia Educacional

PROUCA – Programa Um Computador por Aluno

RPN – Registro de Preços Nacional

SB – *Small Business*

SBA – *Small Business Act*

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa

SICAF – Sistema Integrado de Cadastro de Fornecedores

SIGARP – Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registros de Preço

SIMPLES – Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte

SIREP – Sistema Integrado de Registro de Preços

SLTI/MP - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/ Ministério do Planejamento

SRP – Sistema de Registro de Preços

UE – União Europeia

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
1.1. Problema de pesquisa	19
1.2. Justificativa	19
1.3. Objetivos	20
1.4. Estrutura da dissertação	21
2. ARCABOUÇO TEÓRICO	22
2.1. Políticas públicas	22
2.1.1. O ciclo de políticas públicas	25
2.1.2. Avaliação de políticas públicas	29
2.1.3. A política de incentivo à micro e pequena empresa no Brasil	34
2.2. Compras governamentais como incentivo à MPE	38
2.2.1. Definição de micro e pequena empresa	38
2.2.2. O uso do poder de compra do Estado	40
2.2.3. Compras governamentais nos Estados Unidos	41
2.2.4. Compras governamentais na União Europeia	44
2.3. Compras governamentais no Brasil	48
2.3.1. Compras e compras públicas	48
2.3.2. As compras governamentais e as micro e pequenas empresas	48
2.3.3. Evolução do processo de compras públicas no Brasil	50
2.3.4. O processo licitatório pela Lei nº 8.666/1993	55
2.3.5. O pregão e o pregão eletrônico	56
2.3.6. O sistema de registro de preços	57
2.4. O Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE	61
2.4.1. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	61
2.4.2. O Registro de Preços Nacional	64
3. METODOLOGIA	69
3.1. Natureza da pesquisa e método	69
3.2. Coleta de dados	70
3.3. Tratamento dos dados	71
3.4. Limitações da pesquisa	72
4. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	73

5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
6.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
7.	APÊNDICE A	104

1. INTRODUÇÃO

As micro e pequenas empresas (MPE) têm adquirido cada vez mais relevância para economia brasileira, tendo em vista que o segmento contribui expressivamente para a geração de postos de trabalho, chegando a ser responsável por 52% dos empregos formais em empresas privadas, distribuídas em cerca de 6,6 milhões de estabelecimentos em 2013 (SEBRAE, 2015).

Apesar de sua representatividade, várias iniciativas governamentais de apoio à atividade empresarial são implementadas de forma genérica, como políticas de financiamento e incentivos fiscais, beneficiando principalmente empresas de grande porte, como aponta Castanhar (2006).

Segundo Castanhar (2006), as políticas governamentais voltadas para as MPE se resumem a três linhas de atuação, sendo elas: ações de financiamento por meio de agentes econômicos oficiais, capacitações realizadas, principalmente, através do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) e simplificação da tributação.

Com a edição da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional das Micro e Pequenas Empresas, o governo ampliou os benefícios voltados para o segmento por meio de incentivo à participação das MPE nas compras governamentais (BRASIL, 2006).

A implementação dessa política é de grande relevância, em razão do volume de gastos públicos realizados por meio das compras governamentais. A partir de um estudo com 130 países, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) estimou que em 1998, o volume total de compras governamentais foi equivalente a 82,3% do volume de transações de bens e serviços mundiais (OCDE, 2002).

No caso brasileiro, a aquisição de bens e serviços nos diversos entes federados representou cerca de 26% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2011(OCDE, 2014). Em 2014, as compras governamentais atingiram cerca de R\$ 62 bilhões na esfera federal (SLTI/MP, 2015).

Dado o volume de recursos envolvidos, as compras governamentais geram grandes impactos, tanto no contexto econômico, quanto no contexto político, e devido a sua importância, a legislação que regulamenta a área vem sendo desenvolvida ao longo dos anos. Com a Constituição de 1988, em seu artigo 37, foi instituída a obrigatoriedade da realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, como forma de assegurar a igualdade de condições a todos os participantes (BRASIL, 1988).

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, foi regulamentado com a edição da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que destacou, além dos princípios previstos na Constituição Federal, a observância ao princípio da isonomia e busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública (BRASIL, 1993).

Atualmente, os processos de compras são marcados por uma ampla e detalhada regulamentação que se aplica a todas as aquisições, com objetivo de garantir maior controle acerca do gasto público, pautando-se nos princípios constitucionais como forma de possibilitar a redução dos custos e obter maior eficiência para o processo.

Tendo como base os elementos - controle, menores custos e eficiência, as compras governamentais possibilitam a sua utilização como instrumentos para execução de políticas públicas.

O Ministério da Educação (MEC) se destacou em 2014 na execução do orçamento federal, sendo a maior entidade que realiza processo de compras, tanto em quantidade de processos (84.541), quanto em termos de valores de compras com o valor total de R\$ 44 bilhões (SLTI/MP, 2015).

Esses valores referem-se a compras realizadas pelas diversas entidades vinculadas ao Ministério, contudo, cabe esclarecer que esses valores não representam o total de aquisições realizadas no país para a execução da política educacional.

Nos últimos anos, o MEC tem adotado um novo modelo de compras, que consiste na possibilidade de municípios, estados e o Distrito Federal aderirem a um registro de preços nacional para aquisição de bens e serviços para atendimento aos sistemas de ensino, tanto com recursos federais quanto com recursos arrecadados nos próprios entes federados.

Em 2005, com a publicação Resolução CD/FNDE nº 27, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser responsável pelas compras governamentais em educação tanto das aquisições para a Autarquia como também para as diversas secretarias do MEC e demais órgãos do Poder Executivo vinculados à área (FNDE, 2005).

Com a atribuição de operacionalizar as aquisições no âmbito educacional, o FNDE utiliza o Sistema de Registro de Preços (SRP), em âmbito nacional, com o amparo da Lei nº 8.666/1993.

O processo se originou da ideia de que o governo federal é capaz de realizar apenas um único processo de compra, sem celebração contratual, disponibilizando o registro de preços obtido por meio de pregão eletrônico aos outros entes federados interessados.

A centralização das compras públicas, segundo Fiuza (2015), apresenta algumas vantagens, como permitir a padronização, melhor controle social, maior transparência, ganhos com economia de escala e racionalização dos recursos.

Neste contexto, o FNDE iniciou o processo de registrar os preços de insumos para infraestrutura escolar em âmbito nacional, registrando preços de ônibus escolares, mobiliários, bicicletas, laptops educacionais, laboratórios de informática, uniformes escolares, projetores interativos, entre outros.

A efetivação desse procedimento, denominado Registro de Preços Nacional (RPN), foi realizada em 2007, com o primeiro Pregão Eletrônico para Registro de Preços passível de adesão por outros entes federados, que teve como objetivo a aquisição de ônibus escolares rurais para o programa Caminho da Escola.

Atualmente, são 26 categorias de produtos escolares que passam por esse processo na Autarquia, tendo sido registrado mais de R\$ 17 bilhões em produtos, desde 2008 até 2015, contemplando as demandas provenientes dos municípios, estados e Distrito Federal (FNDE, 2015).

1.1. Problema de Pesquisa

Esta dissertação se propôs a responder a seguinte questão: o uso do Registro de Preços Nacional, como instrumento de compras governamentais para a área educacional, operacionalizado pelo FNDE, favorece a execução da política de estímulo às micro e pequenas empresas?

1.2. Justificativa

A utilização do modelo de centralização das compras governamentais para a área educacional por meio do Registro de Preços Nacional assume grande relevância, considerando-se que as decisões do governo, como grande comprador, afetam tanto a dinâmica do mercado quanto dos seus beneficiários.

Estudos sobre os efeitos do uso do poder de compra do governo vêm se destacando ao longo dos anos. As principais linhas de pesquisa apresentam estudos sobre o poder de compras como indutor de políticas, principalmente relacionadas com objetivos econômicos, sociais e ambientais, como o incentivo à inovação e desenvolvimento industrial, o fomento ao emprego, ao desenvolvimento local e as aquisições de bens sustentáveis, por exemplo.

Destacando-se que entre 2008 e 2015 foram registrados mais de R\$ 17 bilhões em produtos voltados para o atendimento às redes de ensino, percebe-se que os processos de compras realizados pelo FNDE têm a possibilidade de gerar impactos significativos na execução da política de estímulo às micro e pequenas empresas.

Desta forma, identificar os efeitos da centralização dos processos licitatórios e a utilização do sistema de registro de preços permite verificar como esse modelo de compras tem refletido na execução dessa política.

A compreensão de como o modelo de compras utilizado afeta a execução de uma política pública pode propiciar a revisão das estratégias adotadas com o objetivo de maximizar as vantagens do uso do poder de compras do Estado, bem como a ampliação do acesso das MPE no processo.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Este trabalho analisa os efeitos do uso do poder de compras governamentais para aquisição de bens voltados ao atendimento dos sistemas de ensino, sobre as micro e pequenas empresas, por meio de um estudo de caso, que será o uso do Registro de Preços Nacional (RPN).

O objetivo principal de identificar os efeitos da utilização do Registro de Preços Nacional na participação das MPE e realizar uma análise crítica do modelo, com base na revisão de literatura e nos dados coletados a partir dos sistemas de controle fornecidos pelo governo federal (COMPRASNET) e pelo FNDE (Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços – SIGARP).

1.3.2. Objetivos Específicos

O estudo tem como objetivos específicos:

- a) evidenciar a relação entre políticas públicas, política de incentivo das micro e pequenas empresas e o uso do poder de compras do Estado;
- b) contextualizar o processo de compra governamental, dando destaque para o Registro de Preços Nacional (RPN), identificando as etapas do processo e dinâmica entre as instituições envolvidas;
- c) identificar o perfil dos entes federados que aderem ao Registro de Preços Nacional; e
- d) analisar a participação das micro e pequenas empresas nas compras governamentais a partir da utilização do RPN pelo FNDE.

1.4. Estrutura da dissertação

A estrutura do trabalho compreende seis capítulos: introdução, arcabouço teórico, metodologia, análise e interpretação dos dados, considerações finais e referências bibliográficas.

O capítulo Arcabouço Teórico foi subdividido em seções, sendo realizada revisão de literatura acerca dos conceitos de políticas públicas, a política de incentivos às micro e pequenas empresas a luz da Lei Complementar nº 123/2006.

Para embasamento da pesquisa, também são abordados neste capítulo o uso do poder de compras, os modelos de incentivo à MPE utilizados nos Estados Unidos e na União Europeia. Assim como o detalhamento da evolução do processo de compras governamentais por meio de licitação, destacando-se o Registro de Preços Nacional.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para realização do estudo de caso. O quarto capítulo trata da análise interpretativa dos dados encontrados a partir das informações coletadas sobre os registros de preços e as micro e pequenas empresas.

No capítulo de considerações finais apresentam-se as principais conclusões do estudo a partir da análise dos resultados encontrados e no sexto capítulo são informadas as referências bibliográficas utilizadas.

2. ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1. Políticas Públicas

O estudo das políticas públicas surge com o trabalho de Harold D. Lasswell, “*The Policy Orientation*” (1951), no início dos anos 1950, nos Estados Unidos, a partir da abordagem das ciências políticas, que tinha como foco a aplicação rigorosa dos métodos científicos. Apesar dos estudos pioneiros de Lasswell, a disciplina de políticas públicas só adquiriu relevância após as décadas de 60 e 70 (SABATIER, 2013).

O campo das políticas públicas no Brasil possui poucas décadas, podendo ser considerado um campo relativamente novo. O aumento no interesse pelo campo teve como fatores principais, a maior visibilidade dada às políticas governamentais em razão das restrições das despesas realizadas na maioria dos países em função das crises econômicas, principalmente a partir dos anos 70; a ênfase no ajuste fiscal com restrição à intervenção estatal em substituição ao modelo de *welfare state* na década de 80; e mais especificamente na América Latina em países recém-democratizados, o interesse nas políticas como forma de propiciar o desenvolvimento econômico e de promoção da inclusão social (SOUZA, 2003).

O desenvolvimento do estudo das políticas públicas está diretamente relacionado com os eventos políticos e sociais que ocorreram no mundo e na América Latina. Na década de 90, houve uma ampliação das pesquisas em políticas pública, principalmente como reflexo da discussão acerca da reforma do Estado, tendo como objetivo central a avaliação da eficiência de políticas e programas (TREVISAN E BELLEN, 2008).

O trabalho de Lasswell distinguiu três características para o estudo de políticas públicas que analisadas de forma combinada a distinguiam dos estudos das ciências políticas: orientação explícita para resolução de problemas; abordagem multidisciplinar, que integre diversas disciplinas acadêmicas para uma análise mais completa; e orientação para valores democráticos (DELEON, 2006).

Em um campo que tem por essência uma visão multidisciplinar, que permeia diversas áreas de conhecimento, como economia, política e ciências sociais, a definição do que são políticas públicas não é unificada, porém é possível encontrar várias conceituações com características em comum, possibilitando, assim, delinear o tema.

A definição, inicialmente, proposta por Thomas Dye (1972) apud Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 6) de que política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”, apesar de ser simplificada, apresenta importantes elementos para a caracterização do tema.

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), a partir da definição de Dye, as políticas públicas são ações sancionadas pelos governos, com decisões tomadas por políticos ou funcionários; em que o “deixar de fazer” também denota uma deliberação e apenas os efeitos intencionais podem ser considerados políticas.

A partir dessa primeira aproximação feita por Dye, a conceituação dada por William Jenkins (1978, apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013) acrescenta novos elementos, sendo as políticas públicas entendidas como:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (p.8).

Deste conceito, destaca-se que a ação governamental não é vista como isolada, mas como um conjunto de decisões inter-relacionadas, com a definição de objetivos, identificação e elaboração dos meios para serem atingidos, assim, as políticas públicas são tomadas de decisões governamentais que de forma agregada geram efeitos e impactos, sendo que o conceito se aproxima mais de um processo do que de ações específicas.

Em um conceito mais abrangente, Saravia (2007) apresenta políticas públicas como:

[...] um sistema de decisões públicas que visa a ações e omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (p. 29).

Theodoulou (2013) também reconhece a multiplicidade de conceitos dados ao tema e como forma de não restringir a definição de políticas públicas apresenta os seguintes elementos presentes na maioria das definições: distinção entre o que o governo pretende realizar e o que ele faz; envolvimento de todos os níveis de governo e não apenas atores formais; não restrição apenas à regulamentação; a ação intencional voltada para a realização de objetivos; e o entendimento de política como um processo contínuo que não se resume apenas a elaboração de uma lei, mas também sua implementação e avaliação.

Saravia (2007) destaca alguns componentes da conceituação de políticas públicas: institucional – a autoridade competente, legalmente instituída, é responsável pela elaboração ou tomada de decisão; decisório – as políticas públicas refletem um conjunto de decisões, que buscam atuar em uma situação problema; comportamental – as políticas são ações ou inações intencionais, que são decididas de forma relacionada; e causal – os resultados das ações geram efeitos políticos e sociais.

Alguns autores que estudam o tema destacam a complexidade que envolve o estudo das políticas públicas, que apesar das conceituações trazerem a ilusão de que a tomada de decisão ocorre de forma racional e que os atores têm consciência de sua atuação, o que se observa é uma intrincada relação entre interesses e poder (HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013; SARAVIA, 2007; SOUZA, 2003).

Desse modo, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.12), explicitam essa opinião, quando se referem às políticas públicas como “um fenômeno complexo que consiste em inúmeras decisões tomadas por muitos indivíduos e organizações no interior do próprio governo e que essas decisões são influenciadas por outros atores que operam interna e externamente no Estado”.

Diante da complexidade que envolve o tema, ao longo dos anos, vários estudos foram realizados, gerando alguns modelos explicativos como forma de possibilitar uma compreensão mais fácil acerca desta área de conhecimento.

Hogwood e Gunn (apud Saravia, 2007) sintetizam sete perspectivas para analisar uma política: estudos de conteúdo políticos, que abordam a gênese e desenvolvimento das políticas; estudo dos processos das políticas, que se dedicam às etapas por qual um assunto passa e buscam verificar o desenvolvimento do tema a partir da influência dos diversos setores; estudos de produtos de uma política, que procura explicar a relação entre níveis de despesa e fornecimento entre as áreas; estudos de avaliação, que se situam entre a análise de políticas e as análises para a política; informações para elaboração de políticas, em que utiliza dados para subsidiar a tomada de decisão; análise de processo, que busca a melhoria dos sistemas de elaboração de políticas; e análise de política, em que ideias, no processo de política, podem surgir a partir da pressão de um analista.

Existem diversas abordagens para o estudo das políticas públicas, e considerando a amplitude do campo, este trabalho se situa como um estudo de análise, e apresenta de forma sintetizada o modelo do ciclo de políticas públicas, que avalia o processo do *policy-making* a partir da delimitação de etapas.

2.1.1. O ciclo de políticas públicas

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) é um modelo analítico, que busca explicitar o processo político-administrativo de resolução de problemas por meio da identificação de fases ou etapas sequenciais. Segundo Frey (2000), o ciclo de políticas públicas é um modelo relevante, pois:

[...] ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase (p.226).

A simplificação do processo do *policy-making* em etapas foi elaborada inicialmente por Harold Lasswell em seus primeiros trabalhos sobre análise de políticas públicas, sendo que o modelo teve diferentes abordagens em razão dos diversos autores que trataram do tema (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Para Theodoulou (2013) essa abordagem vê o processo político como um ciclo que é deliberado, encenado, recursivo, e administrativo, sendo a formulação de políticas vista como um processo contínuo e dinâmico, enfatizando sua importância como sistema de aprendizagem.

Como demonstram Jann e Wegrich (2007), inicialmente, as etapas descritas por Lasswell foram: *intelligence* – coleta, processamento e disseminação de informações; *promotion* - promoção das opções disponíveis; *prescription* - prescrição de um curso de ação; *invocation* - invocação de um conjunto de penalizações para o não cumprimento das prescrições; *application* - aplicação da política pela burocracia; *termination* - término do curso da ação, e *appraisal* - avaliação dos produtos e resultados políticos.

Apesar das diversas críticas que o modelo recebeu, a segmentação proposta por Lasswell serviu de base para que outros autores desenvolvessem diferentes modelos. Saravia (2007) propõe a divisão do processo em sete fases: agenda – identificação de uma demanda como problema público com sua inclusão na agenda política; elaboração – processo de identificação e delimitação do problema com levantamento de alternativas; formulação – escolha de alternativas, bem como tomada de decisão, com a definição de marcos jurídicos e objetivos; implementação – planejamento para execução da política através da organização de aparato administrativo; execução – realização de ações destinadas a alcançar os objetivos da

política; acompanhamento – supervisão da realização das ações de forma a possibilitar correção; e avaliação – mensuração dos resultados produzidos pela política pública na sociedade.

Souza (2006) divide o ciclo da política pública em definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação, e conclui que essa abordagem do ciclo deliberativo prioriza a definição da agenda, sendo possível identificar três principais focos: os problemas, a política e os participantes da tomada de decisão.

Frey (2000) descreve o processo pelas fases de percepção e definição de problemas, da agenda setting, de elaboração de programas de decisão, da implementação de políticas, e da avaliação de políticas e da correção da ação. Segundo o autor, é importante compreender que o *policy cycle* é uma sequência de etapas, mas que os processos políticos não ocorrem conforme a ordenação proposta pelo modelo.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam as desvantagens da adoção da abordagem do ciclo de política públicas, como a possibilidade de o modelo gerar uma interpretação equivocada de que o processo do *policy-making* ocorre de forma linear, o que poderia restringir a compreensão acerca da complexidade que envolve uma política pública.

Jann e Wegrich (2007) criticam a abordagem de ciclo por ser um modelo simplificado e que demonstra um tipo ideal do processo político, porém a observação da realidade demonstra que as políticas públicas raramente apresentam início e fim bem definidos, e que é comum uma política ser constantemente reformulada, implementada, avaliada e adaptada, sem seguir uma sequência padronizada.

As vantagens, elencadas por alguns autores, está relacionada a uma melhor identificação dos impactos gerados pelos atores, estruturas organizacionais e ideias em cada fase do ciclo (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013; SARAVIA, 2007), como também demonstra Frey (2000, p. 229):

[...] o 'policy cycle' nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.

Para esta revisão de literatura, utiliza-se o modelo proposto por Howlett, Ramesh e Perl (2013) que divide o ciclo de políticas públicas nas fases de montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação da política e avaliação.

A montagem da agenda, também composta do reconhecimento do problema, é considerada o ponto de partida para a criação de uma política pública. Subirats (2007) observa que o problema não se apresenta de forma objetiva, sendo necessário algumas vezes, um consenso entre os atores acerca de um tema se tornar um “problema público”. Desta forma, o autor aponta três características para que um problema faça parte de uma agenda política:

[...] em primeiro lugar, avaliar o grau de apoio que o assunto ou questão pode receber ou o que é o mesmo, para avaliar o impacto global da questão. Em segundo lugar, avaliar o seu significado, ou seja, o seu nível de impacto sobre a realidade social. E terceiro, a viabilidade da solução rápida ou previsível (SUBIRATS, 2007, p. 208).

Secchi (2010) apresenta a agenda como um conjunto de temas ou problemas relevantes que possam gerar ações do governo, podendo se distinguir entre três tipos de agenda: política, em que a intervenção pública é considerada importante pela comunidade política; formal ou institucional, que é composta pelos temas em que já se decidiu pelo enfrentamento; e agenda da mídia, que são os assuntos que recebem atenção dos meios de comunicação.

Após o reconhecimento pelo poder público de que um problema necessita de sua ação, e após a inclusão da questão na agenda formal, inicia-se o processo de levantamento de opções, a partir da identificação e verificação das alternativas para a resolução do problema apresentado e estabelecimento de estratégias e objetivos, bem como as possíveis consequências para as alternativas levantadas, nesta fase ocorre a formulação das políticas públicas (SECCHI, 2010).

A formulação de políticas se concretiza por meio da elaboração de métodos, estratégias ou ações para o alcance dos objetivos propostos. Howlett, Ramesh e Perl (2013) destacam que essa etapa compreende a identificação das restrições técnicas e políticas, sejam elas de capacidade administrativa, financeira ou de apelo eleitoral.

Segundo estes autores, assim como a definição do problema não é objetiva e envolve a interpretação dos diversos atores no processo, a identificação de soluções também parte de um embate entre os participantes:

[...] a busca por uma solução política usualmente gera polêmica e sujeita a uma extensa gama de pressões conflitantes e de perspectivas e abordagens alternativas, frustrando os esforços de se considerar sistematicamente as opções políticas de maneira racional ou maximizadora (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, P. 127).

A fase de tomada de decisão é a seleção de uma ou nenhuma das alternativas elencadas nas fases anteriores como ação a ser adotada. Secchi (2010) apresenta três formas de compreender o processo de escolha das alternativas:

- a) parte-se do problema analisado e dos objetivos definidos na fase de formulação e escolhe-se a alternativa mais apropriada a partir dos critérios definidos pelos tomadores de decisão;
- b) os problemas, a busca de soluções e os objetivos ocorrem de forma simultânea, sendo que os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções; e
- c) a partir da definição da solução pelos tomadores de decisão, que buscam formas de evidenciar o problema de interesse para que entrem na agenda e resultem em uma política pública.

A análise do processo de tomada de decisão, através do modelo racional, pode ser entendida como uma sequência de passos com vários pontos relevantes para a compreensão do processo (Monteiro, 2007).

Monteiro (2007) classifica o processo decisório nos seguintes procedimentos internos: identificação, que é composta pelo reconhecimento da necessidade de ação e diagnóstico acerca do problema da política; desenvolvimento, que se refere ao estabelecimento de soluções e desenho da política; e seleção, que é a fase final da decisão com a eliminação de soluções inviáveis, e autorização do responsável legal para a concretização da política.

A fase de implementação é entendida por alguns autores como o modo pelo qual as políticas são colocadas em execução pelos governos após a tomada de decisão (Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Saravia, 2007).

Winter (2014) aponta que apesar de mais de três décadas de estudos sobre a implementação de políticas públicas, o tema é analisado sob diferentes enfoques e perspectivas. O autor destaca que os problemas de implementação não derivam apenas da multiplicidade de atores envolvidos, mas também das várias decisões e vetos que ocorrem durante o processo de implementação.

Secchi (2010) apresenta que os estudos sobre a implementação podem ser separados em dois modelos analíticos: *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down*, ou “de cima para baixo”, se caracteriza pela clara distinção entre os tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (administração), sendo reconhecido por uma visão tecnicista em que a esfera política elabora e decide acerca da política pública e a implementação é a atividade administrativa de alcançar os objetivos propostos. Já o modelo *bottom-up* (de baixo para cima) preconiza a maior flexibilidade dos burocratas e outros atores envolvidos na implementação, com a possibilidade da política se modificar durante a execução.

Tendo em vista a discordância entre os modelos analíticos, Sabatier (1986, apud WINTER, 2014) aponta que a perspectiva *top-down* teria uma melhor aplicação nas políticas

regulamentadas com legislação específica, recursos limitados e em situações estruturadas, enquanto o modelo *bottom-up* seria mais relevante em situações em que várias políticas diferentes são direcionadas para um problema específico, e que a dinâmica das diferentes situações locais é o principal interesse.

Na perspectiva do ciclo de políticas públicas, a avaliação é a considerada a última fase. Considerando que o objetivo do estudo é avaliar a política de incentivo à MPE por meio das compras governamentais, a fase de avaliação será analisada mais detalhadamente na próxima seção.

2.1.2. Avaliação de políticas públicas

A avaliação de uma política pública, para Arretche (2006) se distingue da avaliação política e da análise de políticas públicas. Enquanto a avaliação política se refere aos elementos e critérios que fundamentam a escolha de uma política, a análise de políticas públicas está ligada ao estudo dos elementos constitutivos de uma política. Feita essa distinção, para a autora avaliação “consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa x e um resultados y, ou ainda, que na ausência do programa x, não teríamos o resultado y” (Arretche, 2006, p. 31). Nesse sentido, avaliação se refere à produção de informações sobre os resultados de uma política pública.

Dunn (2003) corrobora este conceito, descrevendo a avaliação como um procedimento analítico, que produz informações sobre o desempenho de políticas quanto ao alcance dos objetivos na busca da resolução de um problema.

A evolução dos estudos acerca da avaliação de políticas públicas pode ser dividida em três funções de acordo com Derlien (2001): informação, alocação e legitimação, sendo que cada função se relaciona com diferentes fases evolutivas de avaliação.

A primeira fase, nas décadas de 60 e 70, estava relacionada à busca de ações governamentais que solucionassem os problemas sociais, visando melhorar a formulação de políticas pela introdução dos processos de planejamento e programação. Neste período a avaliação era compreendida como mecanismo de feedback, com ênfase na geração de informações, conforme aponta Ala-Harja e Helgason (2000).

A segunda fase foi impulsionada na década de 80, tendo como foco a função de alocação racional dos recursos, conforme relatam Ala-Harja e Helgason (2000, p. 14), “a

avaliação era encarada como ferramenta útil na reconsideração da justificativa de políticas e na racionalização da alocação de recursos orçamentários”.

A restrição de recursos públicos, decorrente da crise econômica, teve reflexo no formato das políticas públicas e conseqüentemente na avaliação, que adotou a eficiência como principal critério de desempenho.

Nesse sentido, Souza (2006, p 35) afirma que a racionalidade das políticas públicas enfatizou o elemento credibilidade, que se baseava na ideia de que “a prevalência de regras pré-anunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas, contido nas políticas públicas.

A terceira fase se inicia na década de 90, em que é reforçada a ideia de avaliação como legitimação. Na visão de Trevisan e Bellen (2008), a nova Administração Pública, com a mudança dos atores dominantes, transformou os avaliadores em auditores, que tinham a função de medir os resultados.

Faria (2005) também destaca que a partir dos anos 90, a “função avaliação” se fortalece, sendo as pesquisas na área marcadas pelo seu papel como instrumento gerencial e pela priorização dos aspectos técnicos, de suporte à reforma do Estado:

Em um plano normativo, a década de 1990 testemunhou, nas democracias ocidentais de uma maneira geral, e na América Latina particularmente, a busca de fortalecimento da “função avaliação” na gestão governamental. Com efeito, foram implementados, em diversos países da América Latina, sistemas de avaliação das políticas públicas de escopo variável. Tal processo tem sido justificado pela necessidade de “modernização” da gestão pública, em um contexto de busca de dinamização e legitimação da reforma do Estado (p. 97).

A avaliação de políticas públicas pode assumir diversas vertentes movidas pelas circunstâncias em que é realizada, pelo seu propósito, bem como os objetivos que pretende alcançar, podendo ser utilizada como ferramenta para melhoria de políticas e programas, para auxiliar na tomada de decisão ou na avaliação dos efeitos das ações governamentais.

As funções da avaliação destacadas por Dunn (2003) são: fornecimento de informações confiáveis e válidas sobre o desempenho da política, revelando se as metas e objetivos definidos foram alcançados pela ação governamental; esclarecimento e crítica dos valores que fundamentam a seleção de metas e objetivos em relação ao problema; e contribuição para a utilização de outros métodos de análise de política.

Segundo Frey (2000) é na fase de avaliação que são apreciados os impactos efetivos das políticas implementadas:

[...] a avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (p. 228).

Apesar de o conceito de avaliação parecer comum, não há consenso. Ala-Harja e Helgason (2000) destacam que o conceito admite várias definições, por algumas vezes até contraditórias, sendo esse efeito explicado pela variedade de disciplinas, instituições e atores que abrangem a fase.

Faria (2012), no intuito de ampliar a visão gerencial da avaliação, apresenta quatro usos da avaliação de políticas públicas:

- a) instrumental - a avaliação é vista como ferramenta de planejamento para os formuladores de políticas e tomadores de decisão, e seus resultados orientariam as decisões;
- b) conceitual – refere-se aos responsáveis pela implementação, que apesar de normalmente terem pouco poder de decisão, podem mudar a visão acerca da natureza e impacto da política a partir dos resultados da avaliação;
- c) avaliação como instrumento de persuasão – é utilizada para dar apoio e justificar uma decisão; e
- d) para o “esclarecimento” – que ocasiona impacto nos atores, na agenda governamental e nas instituições por meio do conhecimento acumulado nas diversas avaliações.

Já Howlett, Ramesh e Perl (2013) distinguem entre três tipos de avaliação: administrativa, que avalia o processo, o esforço, o desempenho, a eficiência e a eficácia; judicial, que aprecia as temáticas legais da política como conflitos entre ações governamentais e princípios constitucionais, a conduta administrativa e os direitos individuais; e política, que é realizada pelos atores envolvidos na política e tenta determinar o sucesso ou fracasso para determinar sua continuidade ou conclusão.

Para Secchi (2010) os principais critérios de avaliação utilizados são: economicidade, que se refere aos recursos utilizados; eficiência econômica, medida através da relação entre os recursos utilizados e a produtividade; eficiência administrativa, que avalia a execução em razão dos métodos preestabelecidos; eficácia, que mede o alcance das metas e objetivos; e equidade, que segundo o autor, trata da distribuição homogênea dos benefícios com o público-alvo da política.

Na visão de Arretche (2006), de acordo com os objetivos e abordagem metodológica utilizada, a avaliação pode ser classificada em três tipos: efetividade, que verifica a relação entre o impacto ou resultado de uma política em função da sua implementação; eficácia, que é

analisada a partir dos resultados efetivos e de seu objetivo; e eficiência, que pode ser medida pela relação entre os resultados alcançados e o esforço utilizado na implementação.

FARIA (2006) apresenta quatro tipos de avaliação de acordo com o momento em que ocorre e o papel que assume:

a) *ex-ante* – compreende o levantamento e os estudos que irão orientar a formulação e o desenvolvimento do programa, incluindo a definição de objetivos, identificação do público-alvo;

b) monitoramento - são atividades destinadas ao acompanhamento e monitoramento dos programas, de forma que os resultados da avaliação possam intervir na execução;

c) avaliação formativa - avaliação de processo, que busca acompanhar o desempenho para aprimorá-lo, sendo suas principais atividades o diagnóstico de possíveis falhas dos instrumentos, procedimentos, conteúdos ou métodos, adequação aos beneficiários da ação;

d) avaliação somativa – também identificada como avaliação *ex-post* ou de resultado, se relaciona diretamente com a efetividade da ação.

Em resumo, entende-se, após as distinções entre os tipos apresentados, que avaliação possui como objetivos básicos a produção de informações para subsidiar as decisões relacionadas com uma política, e a análise da política através do julgamento de mérito e valor.

De acordo com Dunn (2003), o resultado de uma política pode ser diferenciado entre resultado ou efeito direto e impacto. Ele apresenta que o efeito direto tem relação com os bens e serviços recebidos pelo público-alvo ou beneficiários, e o impacto se refere às mudanças nos comportamentos em razão dos efeitos diretos da política.

Vedung (2006), ao analisar a avaliação de políticas públicas, apresenta quatro estratégias para melhorar os usos dos resultados da avaliação:

a) estratégia orientada para a difusão – tem como foco tornar a divulgação dos resultados da avaliação o mais eficaz possível. A estratégia parte do pressuposto que o gargalo para a utilização dos resultados da avaliação é que os tomadores de decisão têm de conhecer os resultados antes que eles possam usá-los. Essa estratégia apresenta duas abordagens – o método de comunicação busca dar maior visibilidade possível a partir de uma divulgação ampla dos resultados, enquanto o método de ligação busca promover a difusão através da abertura de canais para o público ligado diretamente à política, utilizando uma forma organizada e sistemática de comunicação.

b) estratégia orientada para a produção - sugere que a avaliação deve ser elaborada de forma que os resultados sejam pertinentes e de qualidade. A abordagem reforça a relação entre avaliadores, implementadores e tomadores de decisão na escolha dos objetivos da avaliação

como forma de aumentar a probabilidade de que os usuários se comprometam com os resultados, para que sejam mais propensos a utilizar ou recomendar aos outros a fazê-lo.

c) estratégia orientada para o usuário – procura mobilizar todas as partes envolvidas que sejam susceptíveis à utilização dos resultados dentro de uma instituição. A estratégia é incorporar a avaliação ao sistema de gestão, institucionalizando-o.

d) estratégia orientada para a intervenção – realizada no processo de formulação da política pública para que os resultados da avaliação possam direcionar a execução da política, desta forma, a avaliação ocorreria em dois momentos, inicialmente em pequena escala e após a intervenção dos resultados da avaliação preliminar na execução.

Nachmias (2013), em crítica a visão do uso dos resultados da avaliação, ressalta a diferença entre dois aspectos da avaliação de políticas públicas: o modelo ideal e o modelo atual de utilização. Ele apresenta que no modelo ideal a avaliação ocorre de forma contínua, sistemática e criteriosa, resultando em informações relevantes para a implementação, avaliação de impacto e de efetividade dos programas, e a tomada de decisão se baseia na avaliação.

Na visão de Nachmias (2013), no modelo atual de utilização, a avaliação tem pouco impacto nas decisões políticas, sendo que na maioria dos casos a avaliação é esporádica e limitada, o que pode resultar em uma utilização ineficaz.

Na percepção de Thoenig (2000) a avaliação para ser adotada precisa atender a três condições:

[...] ser patrocinada por indivíduos e grupos que são reconhecidos como tendo experiência prática com avaliação, bem como acesso direto aos formuladores de políticas, ou até mesmo um papel de elaboração de políticas na reforma (tanto antes como depois da sua implementação); estar baseada em uma necessidade ou problema concreto enfrentado pelos formuladores de políticas e do qual eles obterão valor adicionado ao seu nível; e acontecer em tempo oportuno com relação à reforma (p. 58).

Apesar das dificuldades na utilização da avaliação de políticas públicas, Thoenig (2000) é otimista em assumir que a avaliação através da produção de informações úteis e da habilidade de relacionar causas e efeitos, é uma ferramenta para orientar a ação e a formulação de políticas, produzindo reformas na gestão do setor público.

Nesse sentido, reconhecendo a avaliação como um processo de suporte a um aprendizado contínuo, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento das práticas de gestão, este estudo se apresenta como uma avaliação de caráter somativo que analisa a participação das MPE nas compras públicas por meio do Registro de Preços Nacional.

2.1.3. A política de incentivo à micro e pequena empresa no Brasil

A Constituição Federal em seu artigo 179 atribuiu aos entes federados a responsabilidade em incentivar as micro e pequenas empresas:

Artigo 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988).

Após a inclusão do tratamento diferenciado pela Constituição Federal, em 1990 foi promulgada a Lei nº 8.029, que dispôs sobre a extinção e dissolução de entidades da Administração Pública Federal, sendo autorizada a desvinculação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), por meio da alteração para serviço social autônomo, culminando na criação do Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), conforme artigo 8º da Lei (BRASIL, 1990).

Em atenção às disposições constitucionais acerca do tratamento diferenciado, com a publicação da Lei nº 9.317/1996, foi instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, conhecido como SIMPLES, com objetivo de incentivar o segmento por meio da simplificação das obrigações tributárias (BRASIL, 1996).

Outra medida adotada foi a aprovação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, conforme a Lei nº 9.841/1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.474/2000, conhecida como Estatuto da Micro e Pequena Empresa, que regulou as relações de trabalho, linhas de crédito e criou o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas dentro da estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com a finalidade de orientar e prestar assessoramento na formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento das micro e pequenas empresas, bem como acompanhar e avaliar a sua implantação (BRASIL, 2000).

Com a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e estabeleceu normas relativas ao tratamento diferenciado, tanto a Lei nº 9.317/1996, SIMPLES, quanto a Lei nº 9.841/1999 foram revogadas.

O reconhecimento por parte do governo da importância do segmento das MPE para a economia, propiciou a implementação de novas políticas e a ampliação de outras, segundo Castanhar (2006), as políticas governamentais voltadas para as MPE se resumem a três linhas de atuação, sendo elas: linhas de financiamento por meio de agentes econômicos oficiais, capacitações realizadas através do Sebrae e simplificação da tributação.

Para compreender uma parte da política nacional de desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte, apresentam-se os três principais incentivos ao segmento.

Acesso ao crédito

Um dos incentivos à atividade produtiva das microempresas e empresas de pequeno porte são os créditos direcionados para o segmento, por meio de fundos e programas de crédito, que existem tanto em nível federal quanto estadual e municipal.

Em nível federal, Morais (2006) aponta que o crédito direcionado são recursos provenientes de fontes institucionais, como o percentual destinado do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), além dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e as condições de concessão - como público-alvo, taxas e atendimento - são definidas nas regras dos programas e fundos.

O autor esclarece ainda que a participação dos bancos privados se resume a intermediação, como agentes financeiros, dos recursos sob administração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sendo que os recursos provenientes dos fundos constitucionais de financiamento e dos Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Com a Constituição de 1988 também foram instituídos os Fundos Constitucionais de Financiamento para concessão de crédito na região Centro-Oeste (FCO) operacionalizado pelo Banco do Brasil, FNO, voltado para a região Norte e fomentado pelo Banco da Amazônia, e na região Nordeste (FNE) gerido pelo Banco do Nordeste, sendo que todos os fundos possuem benefícios para as MPE.

Capacitação

As iniciativas voltadas para a capacitação das micro e pequenas empresas têm como principal agente o Sebrae que é uma entidade privada sem fins lucrativos, que tem como objetivo apoiar as micro e pequenas empresas.

Em 1972 foi criado o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), sendo em 1990 alterado para serviço social autônomo e passando a se chamar Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE).

O SEBRAE se denomina como um agente de capacitação e de promoção do desenvolvimento, tendo como missão o estímulo ao empreendedorismo, bem como a busca da competitividade e da sustentabilidade dos empreendimentos das micro e pequenas empresas (SEBRAE, 2016).

Simplificação Tributária

A tributação das micro e pequenas empresas possuem um tratamento diferenciado como estímulo à geração de trabalho e renda, propiciando a legalização das empresas, em razão do complexo sistema tributário brasileiro (MORAIS, 2006).

A regulamentação federal classifica o porte das empresas a partir da receita bruta, sendo este critério utilizado na legislação para aplicação de tributo diferenciado.

Com a publicação da Lei nº 9.317/1996, foi instituído o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, conhecido como SIMPLES, com objetivo de incentivar o segmento por meio da simplificação das obrigações tributárias (BRASIL, 1996).

O SIMPLES unificou os tributos relativos a diversos impostos e contribuições num único documento, com alíquotas fixas de acordo com a faixa de receita bruta das empresas.

A Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, revogando a Lei nº 9.317/1996, estabeleceu normas relativas ao tratamento diferenciado, conhecida com Simples Nacional.

O Simples Nacional conseguiu englobar mais impostos e contribuições em um documento único de arrecadação, sendo que diferentemente da Lei nº 9.317/1996, o Estatuto

da Micro e Pequena Empresa, agregou também o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, que na versão anterior do SIMPLES dependia da formalização de convênio com estados e municípios para sua unificação (COSTA, 2010).

Além desses instrumentos de apoio à micro e pequenas empresa, a Lei Complementar nº 123/2006 ampliou o tratamento diferenciado das empresas por meio do incentivo à participação das MPE nas compras governamentais (BRASIL, 2006).

Em razão da experiência internacional relativa às compras governamentais, a seção seguinte aborda o uso do poder de compras do Estado e os pontos principais dos modelos utilizados nos Estados Unidos e na União Europeia.

2.2. Compras governamentais como incentivo à MPE

2.2.1. Definição de micro e pequena empresa

As micro e pequenas empresas (MPE) tem um papel relevante na estrutura produtiva da economia brasileira, chegando a ser responsável por 52% dos empregos formais em empresas privadas, distribuídas em cerca de 6,6 milhões de estabelecimentos em 2013 (SEBRAE, 2015).

Na literatura comumente se utilizam os termos empresa de pequeno porte e pequena empresa, como sinônimos. O termo empresa de pequeno porte é uma denominação legal encontrada na Constituição Federal e nas leis específicas do segmento, enquanto pequena empresa é um termo bastante utilizado em diversas publicações (IPEA, SEBRAE, BNDES), desta forma, o trabalho também faz uso dos termos como sinônimos.

No Brasil não existe um critério único para classificação do porte de uma empresa. Com a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, um dos critérios utilizados para classificação do porte das empresas foi a receita bruta, conforme incisos I e II, do artigo 3º, considera-se:

- I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e
- II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais).

O critério por receita bruta anual é utilizado, principalmente, para enquadramento de micro e pequenas empresas em programas de fomento, tributação simplificada do governo federal e dos estados, e em linhas de crédito específicas para o segmento, em bancos públicos e privados.

O BNDES (2016), para enquadramento das empresas em suas linhas e programas de financiamento, utiliza o critério de faturamento anual, sendo classificadas como microempresa as que obtiveram faturamento até 2,4 milhões e pequena empresa, as com faturamento superior a 2,4 milhões e inferior a 16 milhões anuais.

Outra classificação do porte das empresas é dada a partir do número de pessoas ocupadas, sendo que as empresas, que realizam atividades comerciais e prestam serviços, são

denominadas como microempresas as que possuem até nove funcionários, empresa de pequeno porte com força de trabalho entre 10 e 49 colaboradores, de 50 a 99 considera-se média empresa, e grande porte as empresas com mais de 100 profissionais.

Para as atividades industriais, classificam-se as empresas com até 19 funcionários como microempresa, pequena empresa de 20 até 99, média de 100 a 499 trabalhadores e com mais de 500 profissionais, considera-se como grande porte.

Este critério é utilizado, principalmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) em censos econômicos e em pesquisas anuais e mensais da indústria, comércio e serviços realizados, com objetivo de realizar análise dos resultados econômicos das empresas, como valor da produção, número de empregos gerados, valor dos salários pagos, entre outros.

Em resumo, apresenta-se um quadro de classificação das micro e pequenas empresas de acordo com os critérios definidos pelas instituições:

Quadro 1 – Classificação das Micro e Pequenas Empresas

Fonte	Finalidade	Critério	Microempresa	Pequena Empresa
Lei Complementar nº 123/2006	Tributária	Receita bruta	Até R\$ 360.000,00	Até R\$ 3.600.000,00
BNDES	Financiamento	Faturamento anual	Até R\$ 2.400.000,00	Até R\$ 16.000.000,00
IBGE/MTE	Estatística	Número de pessoas	0 - 19	20 - 99
SEBRAE (comércio e serviços)	Definição de público-alvo	Número de pessoas	0 - 9	10 - 49
SEBRAE (indústria)	Definição de público-alvo	Número de pessoas	0 - 19	20 - 99

Fonte: BNDES, IBGE e SEBRAE - elaborado pela autora

O interesse pelas MPE aumentou principalmente, de acordo com Puga (2000), pelo papel que elas desempenham na geração de empregos, mesmo em períodos de recessão, assim como pela sua capacidade de adaptação às mudanças tecnológicas, muitas vezes, ocasionando inovações em diversos setores.

Reconhecendo a relevância do fomento da MPE, o uso das compras governamentais, como forma de favorecimento destas empresas, é objeto de políticas públicas em outros países, sendo que o modelo utilizado pelos Estados Unidos e pela União Europeia os mais representativos.

2.2.2. O uso do poder de compra do Estado

O reconhecimento do potencial de utilização das compras governamentais como forma de incentivo ao desenvolvimento de setores e disseminação de políticas públicas é uma estratégia que parte do que comumente é chamado de uso do “poder de compra do Estado” ou “poder de compra governamental”.

Alguns estudos apontam para a utilização dessa estratégia como instrumento para efetivação de políticas públicas, sendo relacionada principalmente com o incentivo ao desenvolvimento de segmentos empresariais específicos, de inovação tecnológica, de competitividade, e de propagação de práticas sustentáveis (ARANTES, 2006, e MOREIRA E MORAIS, 2003).

Souza Junior (2008) também reconhece que além da função administrativa de suprir as entidades com bens e serviços necessários à realização de suas atribuições, o uso do poder de compra assumi uma função econômica e social, com a promoção de políticas e com a indução do desenvolvimento econômico.

Para Arantes (2006), o direcionamento do poder de compra do Estado tem todos os requisitos necessários para trazer reflexos na competitividade industrial e tecnológica, tendo em vista que:

[...] o Estado, enquanto consumidor em grande escala de bens e serviços, está em posição ideal para implantação de sistema de indução de produtividade, controle de qualidade, e transferência de tecnologia. E quando se trata da geração de emprego e renda, e desenvolvimento local, percebe-se que o direcionamento das aquisições para os fornecedores localizados em áreas de menor desenvolvimento econômico, com a indução da formação de arranjos produtivos locais, mostra-se como mecanismo de simples execução, alto impacto e baixo custo (p.4).

Apesar do reconhecimento de que o uso de poder de compras pode influenciar o setor produtivo, as regulamentações ainda possuem como foco principal os princípios da economicidade em detrimento de políticas voltadas para o desenvolvimento e incentivo de segmentos, como as micro e pequenas empresas, como analisa Moreira e Morais (2003).

No contexto internacional, a utilização do poder de compras por outros países é bem documentada, dando-se destaque para as regulamentações feitas pelos Estados Unidos e pela União Europeia.

2.2.3. Compras governamentais nos Estados Unidos

Os Estados Unidos é um dos países que se destacam na utilização do poder de compras para favorecimento de segmentos produtivos, tendo adotado a política desde 1933 com a regulamentação do *Buy American Act* (ARANTES, 2006).

Moreira e Morais (2003) destacam o direcionamento da política americana de compras para o alcance de objetivos relacionados aos aspectos econômicos, industriais, sociais, de desenvolvimento local, entre outros.

A regulamentação das compras do governo federal americano é reunida no *Federal Acquisition Regulation* (FAR), que é responsável pela concentração das normas gerais que regem as aquisições de bens, serviços e obras públicas (MARQUES, 2005).

Apresentam-se a seguir dois programas mais representativos para a execução política de incentivos nas aquisições públicas: o *Buy American Act*, direcionado para a preferência de aquisição de produtos nacionais, e o *Small Business Act*, voltado para compra de produtos das micro e pequenas empresas.

Buy American Act

O *Buy American Act*, regulamentado em 1933, tem como objetivo a proteção da produção nacional e fortalecimento da geração de empregos. O ato estabelece restrições à compra pelo governo de bens que não são produzidos nos Estados Unidos, sendo que nos casos de interesse público, indisponibilidade interna do produto e a não razoabilidade dos valores de aquisição, é permitida a inaplicabilidade da preferência (MARQUES, 2005).

Para aplicação da regulamentação, os bens devem atender aos requisitos de serem produzidos em território americano, ou, no caso de produto manufaturado, terem, no mínimo, a participação nacional em 50% do custo total dos componentes (MOREIRA E MORAIS, 2003).

Small Business Act

As pequenas empresas representam um percentual elevado de participação na produção nacional, bem como na geração de emprego e renda nos Estados Unidos, refletindo na regulamentação de incentivo por meio de compras públicas ao segmento.

Na regulamentação americana não há uma clara distinção entre micro, pequena e média empresa, sendo empregado o termo “*small business*” (pequena empresa) para todo o segmento. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as empresas americanas se classificam como *small business* (SB): empresas manufatureiras e da indústria de mineração com até 500 empregados; empresas não-manufatureiras com receita anual média de seis milhões de dólares (MDIC, 2002).

A própria legislação americana contempla diversas exceções à regra geral, sendo definido um sistema de classificação com base na atividade econômica desenvolvida, com critérios de pessoas empregadas, e receita anual com limites específicos para cada atividade, constante do *Table of Small Business Size Standards* (MDIC, 2002).

De acordo com estudo do SEBRAE (2005), nos Estados Unidos, em 2005, as SB foram responsáveis pela criação de 75% dos novos postos de trabalho, representando 99,7% do total de empregadores, e empregaram 50,1% da força de trabalho do país.

O *Small Business Act* regulamenta o apoio às pequenas empresas norte-americanas, com o objetivo de aumentar a capacidade de competição do segmento nos mercados internacionais, aplicando a política de preferência nas aquisições de bens e serviços com valores entre US\$ 2.500 a US\$ 100.000 dólares, com reserva automática da demanda, entretanto, podem ser adquiridos produtos com valor superior ao limite desde que exista concorrência entre pequenas empresas e que os valores a serem contratados sejam similares com os praticados no mercado (MOREIRA E MORAIS, 2003).

As pequenas empresas também são apoiadas pela *The United States Small Business Administration* (SBA) criada, em 1953, por meio do *Small Business Act*. Sua principal missão é dar apoio e assistência, técnica e jurídica, relacionados aos interesses do segmento, contando com uma estrutura descentralizada nos estados americanos para acompanhamento das exportações e do fornecimento de bens ao governo (SBA, 2016).

Outros mecanismos, previstos pelo *Small Business Act*, para aumentar o volume das compras destinadas à pequenas empresas foram a divisão da demanda de aquisições de bens e

serviços em lotes menores, o incentivo a subcontratação de pequenas empresas, e a divulgação de licitações voltadas para as pequenas empresas (SEBRAE, 2005).

Atualmente os Estados Unidos especificaram uma meta mínima de 23% do valor das contratações do governo federal destinadas às pequenas empresas, sendo que deste percentual são atribuídas metas de favorecimento a grupos determinados (SBA, 2016).

O governo americano também estipulou objetivos secundários no incentivo à participação das pequenas empresas, com o estabelecimento de metas para categorias determinadas, sendo elas:

- a) Historically Underutilized Business Zones (HUBZone) Program – 3% do valor das contratações para empresas localizadas nas zonas rurais e urbanas que se encontram em regiões historicamente subutilizadas;
- b) Women-Owned Small Business (WOSB) Federal Contract Program – 5% do valor das contratações para empresas de propriedade de mulheres;
- c) Small Disadvantaged Business (SDB) – 5% do valor das contratações para empresas controladas por pessoas em desvantagem social ou econômica;
- d) Service-Disabled Veteran-Owned Small Business (SDVOSB) – 3% do valor das contratações para empresas de propriedade de veteranos declarados inválidos em função do serviço (SBA, 2016).

Nos últimos cinco anos (2011 – 2015), a política americana de incentivo à participação de pequenas empresas tem conseguido se ampliar, e no ano de 2013, a meta de 23% do valor de contratações governamentais foi ultrapassada, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Apuração meta de Small Business

US\$ em bilhões

Tipo de Incentivo	Meta	2011		2012		2013		2014		2015	
		(%)	US\$	(%)	US\$	(%)	US\$	(%)	US\$	(%)	US\$
Small Business	23.00%	21,65%	91.5	22,25%	89.9	23,39%	83.1	24,99%	91.7	25,75%	90.7
Women Owned Small Business	5.00%	3,98%	16.8	4,00%	16.2	4,32%	15.4	4,68%	17.2	5,05%	17.8
Small Disadvantaged Business	5.00%	7,67%	32.4	8,00%	32.3	8,61%	30.6	9,46%	34.7	10,06%	35.4
Service Disabled Veteran Owned Small Business	3.00%	2,65%	11.2	3,03%	12.3	3,38%	12.0	3,68%	13.5	3,93%	13.8
HUBZone	3.00%	2,35%	9.9	2,01%	8.1	1,76%	6.2	1,82%	6.7	1,82%	6.4

Fonte: Small Business Administration – 2016 - elaborado pela autora

Moreira e Moraes (2003), em análise da política americana, esclarecem que os incentivos não se resumem apenas a benefícios competitivos, mas abarcam também com

mudanças nas formas de contratação, com a simplificação do processo licitatório, e adoção de margem de preferência de 10% na contratação das pequenas empresas.

Para SBA (2014), as principais barreiras para melhores resultados da política são a concentração da contratação em um número reduzido de grandes empresas industriais; a inadequada pesquisa de mercado acerca das capacidades específicas das pequenas empresas; a falta de priorização das pequenas empresas pelas áreas responsáveis pelas aquisições em diferentes níveis; a escassez de incentivos; e a pouca coordenação entre as entidades federais responsáveis pela implementação da política.

Mesmo considerando a legislação americana mais antiga em relação a outros países, o modelo utilizado nos Estados Unidos tem sido considerado referência em política de incentivo às pequenas empresas (PUGA, 2000).

Moreira e Morais (2003, p.129) também compartilham a visão de Puga (2000) e apontam que os Estados Unidos são o único país que dispõe de “políticas definidas e abrangentes de apoio aos produtores nacionais e, em particular, ao segmento das micro e pequenas empresas com a utilização do instrumento de compras governamentais”.

2.2.4. Compras governamentais na União Europeia

A União Europeia é uma união econômica e política, constituída inicialmente em 1957 pela Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Finlândia, Grécia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Itália, Portugal e Suécia, sendo que atualmente participam da organização 28 países que, em conjunto, abarcam grande parte do continente europeu (UE, 2016).

A importância da discussão acerca da participação das micro, pequenas e médias empresas (PME) no mercado europeu, se deu em virtude de um quadro de baixa participação do segmento dentro dos países membros da União Europeia. O estudo intitulado “*The Single Market Review Series – Subseries III – Dismantling Barriers: Public Procurement*”, (Comissão Europeia, 1996), apresentava que a participação das pequenas empresas nas compras públicas em 1996 chegou a 10%, apenas 3% superior à participação em 1987, ano em que representava 7% das transações (MOREIRA e MORAIS, 2003).

Conforme a Recomendação 2003/361/CE, as micro, pequenas e médias empresas são classificadas como até 250 empregados e com volume de negócio que não exceda 50 milhões de euros ou no balanço total não exceda 48 milhões de euros (MOREIRA e MORAIS, 2003).

A política de incentivo à participação de PME na União Europeia teve como marco a adoção do Livro Verde, que são documentos que promovem a reflexão de temas específicos, com o título de “Os Contratos Públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro” (CE, 1996).

O livro tem um capítulo destinado à discussão sobre o papel das PME, em que são detalhadas as principais dificuldades enfrentadas pelo segmento nas licitações, bem como sugestões de ações para implementação e incentivo à participação das PME nas compras públicas (ARANTES, 2006).

São medidas de ampliação da participação das PME no mercado de compras públicas, conforme o Livro Verde das contratações públicas na União Europeia: o monitoramento da adoção das regras nos Estados-Membros; a ampliação o acesso à informação sobre compras públicas e contratos; a capacitação dos funcionários governamentais no uso e implementação da política de compras públicas definida; e a disseminação da informação sobre as notificações por meio eletrônico (SEBRAE, 2005).

Moreira e Morais (2003) destacam que apesar da baixa participação das pequenas empresas nas contratações públicas ter sido incluída na pauta de discussão das ações dentro da União Europeia, as diretrizes propostas, tendo como foco a formação de um mercado comum e integrado, não previam explicitamente o incentivo às PME através do uso do poder de compra por parte dos Estados-Membros.

Em 2008, o Conselho Europeu aprovou a iniciativa denominada *Small Business Act (SBA) for Europe* – SBA para a Europa, que contém princípios comuns que abrangem dez áreas, que contam com o objetivo de tornar as políticas mais favoráveis às pequenas empresas, buscando reforçar o crescimento e a competitividade das PME (CE, 2008).

O SBA para a Europa propõe uma parceria política entre a União Europeia e Estados-Membros, reconhecendo o importante papel das PME na economia, e se baseando no princípio denominado *Think Small First*, que implica que os formuladores de políticas considerem ações voltadas para as PME desde o início do processo de elaboração de políticas (CE, 2008).

Os dez princípios do SBA para Europa (CE, 2008) se propõem em orientar a concepção e a aplicação de políticas públicas na União Europeia, sendo eles:

I – propiciar um ambiente em que os empresários e as pequenas empresas possam prosperar, recompensando o empreendedorismo;

II – garantir condições de retornarem à atividade empresarial de forma ágil aos empresários honestos que falirem;

III - aplicar o princípio do *Think Small First* nas regulamentações;

IV - tornar as administrações públicas aptas a responder às necessidades das PME;

V - adaptar os instrumentos das políticas públicas às necessidades das PME, facilitando a participação delas no mercado por meio de contratos públicos com melhor utilização de auxílios estatais em seu favor;

VI - facilitar o acesso das PME ao financiamento e criar um ambiente jurídico e empresarial favorável à pontualidade dos pagamentos nas transações comerciais;

VII - ajudar as PME no aproveitamento das oportunidades oferecidas pelo mercado único;

VIII - promover o reforço das qualificações das PME e propiciar formas de inovação;

IX - permitir a transformação de desafios ambientais em oportunidades; e

X - apoiar e incentivar a participação das empresas em função do crescimento dos mercados.

Todos os princípios correspondem a ações de incentivo às PME, no entanto, o princípio V se volta diretamente para a utilização do poder de compra para favorecimento do segmento, sendo previstas as seguintes ações para que o princípio se torne prática entre os Estados-Membros:

- criar portais eletrônicos para alargar o acesso à informação sobre as oportunidades de contratos públicos abaixo dos limiares da UE;
- incentivar as respectivas entidades adjudicantes a subdividir os contratos em lotes sempre que se justifique e dar maior visibilidade às oportunidades de subcontratação;
- recordar às respectivas entidades adjudicantes a obrigação de evitar a qualificação e os requisitos financeiros desproporcionados;
- incentivar o diálogo construtivo e a compreensão mútua entre as PME e os grandes compradores através de atividades como a informação, a formação, o acompanhamento e o intercâmbio de boas práticas; e
- reorientar a política de auxílios estatais para melhor adaptar às necessidades das PME, incluindo a elaboração de medidas mais específicas (CE, 2008).

Com a política de incentivo na União Europeia, observou-se que 56% das contratações públicas foram realizadas por pequenas e médias empresas, sendo que 29% das contratações foram provenientes do mercado único entre os Estados-Membros. As PME foram responsáveis por 85% dos novos empregos gerados (CE, 2014).

Em comparação entre a política adotada nos Estados Unidos e na União Europeia, conclui-se que o modelo americano apresenta regras bem definidas com estipulação de meta mínima de contratação e sistemas de controle para acompanhamento da execução da política.

Já o modelo europeu apresenta vários princípios a serem adotados, contudo a regulamentação se baseia em termos mais genéricos, sem distinção entre os diferentes segmentos de empresas.

Quanto aos incentivos à participação das empresas nas contratações governamentais, a política se refere principalmente a orientações, sem a necessária quantificação dos resultados esperados, o que pode prejudicar a implementação das ações que se beneficiem do uso do poder de compras.

2.3. Compras Governamentais no Brasil

2.3.1. Compras e Compras Públicas

O Estado para a consecução de seus objetivos realiza a aquisição de bens e a contratação de serviços. A atividade de compra não representa a etapa final, mas apenas o meio para a concretização dos propósitos definidos.

Como aponta Heinritz e Farrell (1986) “a responsabilidade pelas compras é, algumas vezes, definida como a capacidade de comprar os materiais da qualidade certa, na quantidade certa, no tempo certo, ao preço certo e na fonte certa” (p. 23).

Nos últimos tempos, as compras têm aumentado sua importância, tendo em vista que os processos assumiram uma posição estratégica dentro das empresas e organizações, conseqüentemente se tornando mais complexos.

De acordo com Heinritz e Farrell (1986), as compras podem ser classificadas com uma função administrativa, que abrange desde a administração de suprimentos até a fase da entrega final do produto, sendo perpassada pela tomada de decisões quanto a itens como qualidade, quantidade, fornecedores, custos, entre outros.

Tanto nas compras da área privada como na pública, a preocupação com a busca do preço mais vantajoso e com produtos de qualidade é um ponto em comum entre as organizações.

No setor público, a observância destes critérios vai além de uma boa prática, sendo os processos de compra governamental marcados por uma ampla e detalhada regulamentação que se aplica a todas as aquisições, com objetivo de maior controle acerca do gasto público e pautada nos princípios constitucionais como forma de garantir redução de custos e maior eficiência para o processo.

2.3.2. As compras governamentais e as micro e pequenas empresas

Com a Lei nº 7.256/1984, foram estabelecidas normas relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido a microempresas, contudo, não foi prevista a

preferência nos contratos governamentais, sendo apenas incluído o tratamento diferenciado e a simplificação por meio do inciso IX do artigo 170 e do artigo 179 da Constituição Federal.

Os artigos da Constituição foram regulamentados com a Lei nº 9.841/1999, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que no artigo 24 estabeleceu:

Art. 24. A política de compras governamentais dará prioridade à microempresa e à empresa de pequeno porte, individualmente ou de forma associada, com processo especial e simplificado nos termos da regulamentação desta Lei (BRASIL, 1999).

A Lei nº 9.841/1999 não foi regulamentada, ocasionando a não aplicação do tratamento diferenciado nas contratações públicas. Apenas com a Lei Complementar nº 123/2006, houve a devida regulamentação do favorecimento das MPE nas compras públicas, bem como ampliação das regras, conforme previsto no Capítulo V – Do Acesso aos Mercados, que destaca a concessão de tratamento diferenciado com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social, além de melhorias na eficiência das políticas públicas e incentivo à inovação tecnológica (BRASIL, 2006).

Para isso, são definidos os critérios a serem utilizados pela Administração Pública no favorecimento das MPE, conforme artigo 48 da Lei Complementar nº 123/2006:

Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:

I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;

III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

§ 2º Na hipótese do inciso II do caput deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.

§ 3º Os benefícios referidos no caput deste artigo poderão, justificadamente, estabelecer a prioridade de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% (dez por cento) do melhor preço válido (BRASIL, 2006).

Em 2007, a Lei Complementar nº 123/2006 foi regulamentada pelo Decreto nº 6.204/2007, que estabeleceu as bases para a aplicação do tratamento diferenciado às MPE no âmbito das contratações públicas de bens, serviços e obras.

O artigo 8º do Decreto nº 6.204/2007 detalhou a previsão do inciso III do artigo 48 do Estatuto da Micro e Pequena Empresa, possibilitando às entidades contratantes a reserva de cota de até 25% para aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível (BRASIL, 2007).

O tratamento diferenciado e simplificado para as micro e pequenas empresas, nos moldes do artigo 8º, não se aplica no caso de não for vantajoso para a administração, e explicita que a contratação não vantajosa é aquela que resultar em preço superior ao estabelecido como referência (BRASIL, 2007).

Em outubro de 2015 foi aprovado o Decreto nº 8.538/2015, que revogou o Decreto anterior, passando a regulamentar o tratamento diferenciado e simplificado às MPE. Tendo em vista que no período do estudo o Decreto nº 6.204/2007 ainda estava vigente, não foram abordadas as mudanças efetuadas pela legislação atual.

Considerando o volume de recursos envolvidos, que em 2011 atingiu cerca de 26% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (SLTI, 2015), e que as MPE são responsáveis diretas por um grande número de empregos formais nas empresas privadas, os incentivos às MPE nas compras governamentais são importantes para fomentar o desenvolvimento do segmento.

Para facilitar a compreensão acerca do processo de aquisição por meio do Registro de Preços Nacional, a seção seguinte é dedicada à evolução do processo de compras públicas.

2.3.3. Evolução do Processo de Compras Públicas no Brasil

Como apresenta Motta (1999), o ideal de que as compras fossem realizadas de forma a obter o melhor produto com o menor custo possível se remete ao início da colonização do Brasil. Com o passar dos anos, esse ideal persistiu, contudo, o aparato legal foi se tornando mais complexo.

A partir do século XX, o tema passou a ter uma maior regulação, sendo tratado como “concorrência” e seus preceitos enunciados como parte da legislação que normatiza a Contabilidade Pública, como é o caso do Decreto nº 15.783, 8 de novembro de 1922, que apresenta o Regulamento Geral de Contabilidade Pública (BRASIL, 1922).

Alguns artigos do Decreto são atuais e permanecem em uso, como por exemplo, o julgamento da idoneidade dos proponentes, a possibilidade de contratação preferencial ao proponente nacional e a publicidade dos atos (BRASIL, 1922).

Com a publicação da Lei nº 4.320, de 1964, em seu artigo 70 ficou instituído que “a aquisição de material, o fornecimento e a adjudicação de obras e serviços serão regulados em lei, respeitado o princípio da concorrência”, que demonstra uma preocupação com a forma de tratamento dos proponentes, bem como a possibilidade de separação dos regulamentos para compras das normas de contabilidade pública (BRASIL, 1964a).

A separação ocorreu com a edição da Lei nº 4.401/1964, que estabeleceu normas para a licitação de serviços, obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União. No ordenamento jurídico, foi a primeira utilização do termo “licitar”.

A regulamentação previa a licitação por concorrência pública e por concorrência administrativa, sendo a primeira, voltada para aquisições e compras com valores superiores a 500 vezes o salário-mínimo, e a segunda para valores inferiores (BRASIL, 1964b).

Já com a publicação do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o tema licitação foi abordado juntamente com a legislação que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, com a descrição no artigo 125 das normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações (BRASIL, 1967).

Segundo Fernandes (2014), o Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe mudanças de forma a simplificar as regras que regiam a licitação, bem como de aproximar essas regras com as práticas do mercado.

A regulamentação do artigo 125 do Decreto-Lei nº 200/1967 foi realizada com a edição do Decreto nº 73.140/1973, sendo referenciado como um texto detalhado e de larga aplicação (BRASIL, 1973).

As normas referentes à licitação dispostas tanto na Lei nº 4.401/1964 quanto no Decreto-Lei nº 200/1967 foram revogadas apenas com a publicação do Decreto-Lei nº 2.300/1986. O Decreto-Lei, como Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos previa em seu artigo 85 a aplicação das normas gerais para licitações e contratos aos estados, municípios, Distrito Federal e Territórios.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no artigo 37, foi instituída a obrigatoriedade da realização de licitação pública para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, como forma de assegurar a igualdade de condições a todos os licitantes (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 também estabeleceu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, conforme artigo 22, inciso XXII:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle (BRASIL, 1988).

O artigo 37, inciso XXI, foi regulamentado com a Lei nº 8.666 de 1993, que instituiu as normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal, em vigência até hoje.

A edição da nova lei de licitações ocorreu em um contexto político conturbado, como aponta Fernandes (2014, p. 15):

[...] o período foi marcado pela atenção pública ao problema da corrupção nas licitações, atingindo particularmente as empreiteiras de obras de construção civil. O tema ganhou visibilidade, impulsionada pela escalada de denúncias na imprensa sobre o direcionamento das contratações, criando um ambiente favorável à mudança do estatuto das licitações aprovado no governo anterior: o Decreto-lei nº 2.300 passou a ser encarado como vulnerável à corrupção.

Segundo o autor, as denúncias realizadas a época culminaram na instauração da Comissão Parlamentar de Inquérito das Obras Públicas (CPI Obras Públicas) em 25 de abril de 1991. Em resposta às denúncias, em 10 de junho de 1991 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.491/1991, com iniciativa do Congresso representado pelo Deputado Luís Roberto Ponte, com o objetivo de atender ao artigo 37 da Constituição de 1988.

Após intensa tramitação parlamentar, a Lei nº 8.666 foi promulgada em de 21 de junho de 1993, sendo que foi mantida a estrutura, os conceitos e os procedimentos estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 2.300/1986. A nova lei foi ampliada e adquiriu maior detalhamento com a revisão das disposições anteriores no intuito de prevenir casos de conluio, direcionamento das licitações e assegurar ampla participação (FERNANDES, 2014).

Logo após a sanção da Lei nº 8.666/1993, ela passou por emendas, sendo modificada por sucessivas medidas provisórias, e sofreu ainda impactos de plano de estabilização econômica (Plano Real), sendo que com a conversão das medidas provisórias na Lei nº 8.883/1994, a Lei teve modificações em mais de 30 dispositivos entre vetos e correções (MOTTA, 1999).

Mesmo com as alterações realizadas, além dos princípios previstos na Constituição Federal, a observância ao princípio da isonomia e busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública continuaram presentes no texto legal.

Uma crítica apresentada por Fernandes (2014) foi de que o texto da lei gerou dificuldade de assimilação pelos operadores das licitações, em razão de sua extensão, complexidade conceitual e abundância de regras.

Diante de um cenário que o direcionamento das licitações em obras públicas, que ocasionaram uma concentração de mercado, com cerca de sete empresas serem responsáveis 70% do faturamento das 150 maiores empresas do segmento, como demonstra Abramo e Capobianco (2004), a Lei nº 8.666/1993 representou um avanço na busca por um processo mais isonômico.

Em análise da Lei de Licitações, os autores apontam que:

[...] a nova lei desmontou a restrição do mercado. Reduziu-se drasticamente a sucessão de encargos desnecessárias, com a conseqüente diminuição do número de obras paralisadas. A expansão da concorrência levou a uma redução significativa nos custos de obras e serviços públicos. Grandes empreiteiros tiveram que competir com as médias empresas (muitas vezes em consórcios) para a conquista de contratos previamente divididos entre si (ABRAMO e CAPOBIANCO, 2004, p.75, tradução nossa).

Acerca das alterações entre a Lei nº 8.666/1993 e o normativo anterior (Decreto-Lei nº 2.300/1986 e modificações posteriores), Abramo e Capobianco (2004) destacam a eficácia da nova lei com base em alguns pontos como a obrigatoriedade de dar publicidade aos atos administrativos, a descrição pelo gestor das especificações do objeto, aplicação de penalidade pelo inadimplemento contratual, a limitação de acréscimo contratual além do limite estabelecido, imputação de crime ao administrador que não seguir as regras descritas e a abertura para realização de ações de controle, tanto interno como externo.

Contudo, apesar dos pontos positivos apresentados, alguns autores, incluindo o então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), Luiz Carlos Bresser-Pereira, ainda em 1996 já apresentava a ideia da necessidade de uma nova lei de licitações.

Bresser-Pereira (1996) apontou que o erro principal da Lei nº 8.666/1993 foi a ênfase em mecanismos para evitar a corrupção tanto por parte das empresas participantes, quanto dos servidores envolvidos na realização do processo licitatório, adotando para isso medidas burocráticas e de restrição do poder de decisão dos gestores, ocasionando custos adicionais às compras e fim da capacidade de negociação, sem com isso prevenir os casos de conluio por parte dos fornecedores.

Motta (1999) apresenta que em 19/2/1997 foi publicada, no Diário Oficial da União pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), consulta pública acerca do anteprojeto de lei de licitações e contratos formulada por um grupo de trabalho

interministerial, coordenado pela Casa Civil, com o objetivo de receber sugestões para o texto final.

Fernandes (2010) ressalta que a visão do ministro Bresser-Pereira para uma nova lei de licitações previa a possibilidade de regulamentos alinhados com regras gerais, mas com adaptações do processo de compras e contratação às especificidades das atividades realizadas nas autarquias e fundações, bem como aos estados e municípios.

Apesar do grande envolvimento do MARE para aprovação do anteprojeto de lei com características mais flexíveis, a versão final, após análise das sugestões apresentadas na consulta pública, resultou em um texto amplo com a manutenção de regras específicas aplicáveis à administração indireta e aos estados e municípios (FERNANDES, 2010).

O cenário político e a proximidade do ano eleitoral afetaram a avaliação favorável da continuidade do anteprojeto de lei. Como alternativa para a concretização de algumas modificações propostas, a Lei nº 8.666/1993 passou por várias alterações em seus dispositivos por meio de medidas provisórias, sendo sancionadas por meio da Lei nº 8.883/1994. No período de 1994 a 1998, outras alterações ocorreram, sendo consolidadas na Medida Provisória nº 1.531-18/1998, convertida posteriormente na Lei nº 9.648/1998 (MOTTA, 1999).

Fernandes (2010, p. 184) aponta que:

[...] a complexidade técnica e o prolongado processo de negociação para o ajustamento da proposta no âmbito do Executivo, a resistência das lideranças do Congresso a mudanças substanciais no arcabouço jurídico-legal representado pela Lei 8.666, além do contexto de esvaziamento político da reforma administrativa, são fatores e circunstâncias que prejudicaram a viabilização da mudança pretendida.

A partir da discussão acerca da Lei de Licitações, a utilização do modelo de licitação para a realização das compras públicas traz vantagens quanto ao alcance de um processo impessoal, transparente, permitindo uma ampla participação dos fornecedores, contudo, os procedimentos necessários para sua elaboração e execução se tornaram complexos e morosos.

2.3.4. O processo licitatório pela Lei nº 8.666/1993

A Lei nº 8.666/1993 previu cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cuja Lei estabelece seus conceitos, conforme artigo 22:

§ 1º - Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º - Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º - Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º - Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º - Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL, 1993).

As modalidades de licitação são escolhidas de acordo com as necessidades e valores previstos para a contratação de obras e serviços de engenharia ou de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração Pública.

O procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases: a primeira fase, conhecida como fase interna, é composta pela elaboração do edital, a escolha da modalidade de licitação, definição de comissão constituída para essa finalidade; a fase externa é a segunda fase, que se inicia com a publicidade do processo licitatório. Nesta fase ocorre a publicação do edital, convocação dos interessados para habilitação, apresentação de propostas e documentos, classificação dos fornecedores e conclusão do processo com o julgamento, homologação e adjudicação do objeto da licitação (MOTTA, 1999).

Os diversos procedimentos necessários para a realização da licitação tornam o processo complexo e moroso, exigindo capacidade técnica dos envolvidos em sua execução,

tanto na elaboração do edital quanto na análise do processo para definição dos licitantes vencedores.

Depreende-se que o procedimento licitatório é ato administrativo complexo que exige competências e efetivo técnico-administrativo habilitado para sua execução, pois todos estes documentos e atos transformam-se em documentos que irão compor a licitação, objeto de prestação de contas da Administração Pública e passível de responsabilização de seus membros participantes.

Nesse contexto, o Pregão, tanto em sua versão presencial com eletrônica, e o Sistema de Registro de Preços surgem com a proposta de dar agilidade às compras com redução de custos processuais e de aquisição, entre outros benefícios.

2.3.5. O Pregão e o Pregão eletrônico

A modalidade de licitação denominada pregão foi prevista inicialmente na Lei nº 9.472/1996, que orientou a organização dos serviços de telecomunicações e instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Os artigos de 54 a 59 estabeleceram que a contratação de obras e serviços de engenharia civil se sujeitavam aos procedimentos licitatórios previstos na legislação de 1993, sendo que os demais casos poderiam ser utilizados as modalidades de consulta e pregão (BRASIL, 1996).

A grande inovação trazida pelo pregão, segundo Fernandes e Pinto (2009) foi a utilização do modelo de leilão reverso, que diferentemente da regra estabelecida na Lei de Licitações, possibilitou que os fornecedores pudessem apresentar sucessivas propostas durante um intervalo de tempo, podendo a proposta ser refeita de acordo com as informações da disputa.

Nos anos seguintes a da criação da modalidade, o contexto institucional passou por modificações. Com a extinção do MARE, em 1999, ocorreu a transferência da área competente para o Ministério de Orçamento e Gestão. Essas mudanças impactaram no andamento dos projetos relacionados a compras, sendo a responsabilidade pela área de compras e de tecnologia destinada à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação-SLTI (FERNANDES, 2010).

A retomada da discussão sobre a Lei de Licitações teve como orientação a agilidade dos processos e a redução de custos, o que chamou a atenção da equipe da SLTI para a experiência bem sucedida da ANATEL, como aponta Fernandes (2010, p. 179):

[...] o pregão incorporava mudanças em características essenciais das regras, procedimentos e mesmo da cultura cristalizada em torno do marco legal em vigor, representado pela Lei 8.666: ampliava a autonomia do administrador público responsável pelo procedimento (o pregoeiro), abreviava prazos processuais e estimulava uma competição intensa pela redução de preços.

Com a aceitação da proposta de utilização de medida provisória para a criação do pregão pela Casa Civil, foi apresentada a MP 2.206/2000, com alterações pela MP 2.182-18, com aplicação no âmbito federal. O Decreto nº 3.555/2000 regulamentou a definição de bens e serviços comuns aplicados da modalidade pregão (BRASIL, 2000a).

Após a regulamentação do pregão, foi publicado o Decreto nº 3.697/2000, que estabeleceu as normas e procedimentos para a realização de procedimentos licitatórios com recursos de tecnologia da informação (BRASIL, 2000b).

A MP 2.182-18 de 2001 foi convertida na Lei nº 10.520 em 2002, estendendo a sua aplicação a todos os estados, municípios e Distrito Federal, com o objetivo de propiciar maior eficiência e transparência nas aquisições públicas (BRASIL, 2002).

Em 2005, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio, revogou o Decreto nº 3.697/2000 e regulamentou o pregão, em sua forma eletrônica, destinado à aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2005).

O Ministério do Planejamento (MP) é responsável pela coordenação do portal eletrônico - COMPRASNET, que operacionaliza a realização do pregão eletrônico.

Fernandes (2010) apresenta que o pregão eletrônico se tornou a modalidade de licitação mais utilizada no âmbito da Administração Federal, com grande disseminação em estados e municípios, sendo ainda reconhecido como referência em outros países.

O pregão eletrônico representa, atualmente, uma ferramenta que proporciona maior transparência, e agilidade ao processo de compras com redução de custos e ampliação da concorrência.

2.3.6. O Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços, conforme definição dada pelo Decreto nº 7.892/2013, é o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

Segundo Jacoby Fernandes (1998, p. 23), o sistema de registro de preços pode ser conceituado como um “procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.

O registro de preços foi inicialmente proposto pelo Decreto-Lei nº 2.300/1986, em seu artigo 14º, inciso II, que determinava que as compras de acordo com a possibilidade e conveniência deveriam ser processadas através do sistema de registro de preços.

A regulamentação do registro de preços ocorreu por meio do Decreto nº 449/1992, que instituiu o Catálogo Unificado de Materiais, o Sistema Integrado de Registro de Preços (SIREP) e o Sistema Integrado de Cadastro de Fornecedores (SICAF), na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas (BRASIL, 1992).

O Decreto previa que os dados do SIREP serviriam de base para análise das propostas e verificação quanto à compatibilidade dos preços e custos de mercado. A responsabilidade pela implantação dos sistemas introduzidos pelo regulamento seria do então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (JACOBY FERNANDES, 1998).

Com a edição da Lei nº 8.666/1993, a previsão do sistema de registro de preços foi mantida na norma no artigo 15, inciso II.

As principais alterações realizadas foram: a definição do período trimestral para publicação dos preços registrados; o uso da concorrência para realizar a seleção; o sistema de controle e atualização de preços; a validade do registro de um ano; a facultatividade de contratação com as empresas que têm preço registrado; a previsão de sistema de controle informatizado; e a possibilidade de qualquer cidadão impugnar os valores que constam no quadro geral de preços (BRASIL, 1993).

O artigo 15 da Lei de Licitações foi regulamentado pelo Decreto nº 2.743/1998, revogando-se o Decreto nº 449/1992. Em comparativo entre os dois regulamentos, Jacoby Fernandes (1998) apresenta que enquanto o Sistema de Registro de Preços (SRP) foi instituído com o objetivo de que as compras pudessem ser realizadas com uma só licitação, o SIREP era entendido apenas como um referencial para as aquisições, constituindo-se de uma grande tabela de preços.

O Decreto nº 2.743/1998, normatizado pelo MARE por meio da Instrução Normativa nº 08/1998, foi revogado em 2001 com a aprovação do Decreto nº 3.931/2001, posteriormente alterado pelo Decreto nº 4.342/2002. Atualmente, a legislação que rege o SRP é o Decreto nº 7.892/2013.

O Sistema de Registro de Preços, de acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013 se aplica aos casos em que as contratações são frequentes, a entregue parcelada for mais conveniente; para aquisição de bens ou serviços que atendem mais de um órgão ou entidade e quando não for passível de definição prévia dos quantitativos a serem demandados (BRASIL, 2013).

Fernandes (2003) aponta que a centralização do processo de compra tem como benefícios o direcionamento de políticas e a possibilidade do controle acerca dos padrões e dos perfis das compras, propiciando mecanismos de *accountability*.

O principal diferencial do SRP para os procedimentos licitatórios previstos na Lei nº 8.666/1993 se referem à fase interna, iniciando com o levantamento da demanda com quantificação e especificação do objeto, a verificação, em outras entidades, do interesse na participação da licitação para registro de preços e após essas informações a conclusão da fase interna com a elaboração do termo de referência. A fase externa ocorre seguindo os procedimentos previstos na Lei de licitações, se restringindo ao uso das modalidades de pregão - presencial e eletrônico, ou concorrência, não se aplicando as demais modalidades -convite, concurso e leilão (BARBOSA, 2012).

Após o procedimento licitatório é formalizada uma Ata de Registro de Preços – ARP, que contém o registro dos preços, os fornecedores, o órgão participante e as condições a serem praticadas para a contratação futura (BRASIL, 2013).

De acordo com a Controladoria-Geral da União (2014), a utilização do SRP apresenta diversas vantagens, sendo as principais:

- a) possibilidade de economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ARP, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até um ano;
- b) aumento da eficiência administrativa, pois promove a redução do número de licitações e dos custos operacionais durante o exercício financeiro;
- c) otimização dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração;
- d) ausência da obrigatoriedade em se adquirir os bens e serviços registrados, quer seja em suas quantidades parciais ou totais;
- e) a não obrigatoriedade de indicação de recursos orçamentários no edital de licitação para registro de preços; e
- f) possibilidade de participação de pequenas e médias empresas em virtude da entrega ou fornecimento do bem ou serviço registrado ocorrer de forma parcelada.

As principais diferenças entre o Decreto nº 3.931/2001 e o Decreto nº 7.892/2013 se referem a: definição de órgão não participante (carona) que inexistia no Decreto anterior; a instituição do procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP); a vedação de acréscimos e prorrogação superior aos 12 meses de validade e a limitação do quantitativo ao quádruplo da quantidade registrada de cada item (BRASIL, 2013).

Apesar de o SRP possibilitar a economicidade da contratação pública, além do aumento da eficiência administrativa, é sabido que os procedimentos licitatórios realizados nos âmbitos estaduais e municipais se deparam com escassez de recursos humanos e tecnológicos que em algumas ocasiões podem inviabilizar a contratação.

Essa dificuldade foi observada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que buscou possibilidades de atuação em atendimento às necessidades de estados e municípios, o que culminou com o desenvolvimento de um modelo denominado Registro de Preços Nacional (RPN).

2.4. O Registro de Preços Nacional (RPN) no FNDE

2.4.1. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) foi criado pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872/1969, constituída como uma instituição jurídica de natureza autárquica, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), e com a finalidade inicial de captar recursos financeiros e direcioná-los para o financiamento de programas de ensino, concedendo assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1968).

Na década de 90, o FNDE passou por diversas transformações institucionais, com a fusão entre os dois dos maiores órgãos executores vinculados ao MEC, o FNDE com a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), por força da Medida Provisória nº 1.549, de 14 de fevereiro de 1997, posteriormente transformada em Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.

A FAE era responsável pela operacionalização e gestão de Programas de Apoio à Educação Básica, tais como: Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Biblioteca Escolar (PNBE) dentre outros (FNDE, 2016).

Na época o FNDE era responsável pela arrecadação e redistribuição dos recursos provenientes do Salário Educação, pelo repasse de recursos federais para apoiar ações específicas dos estados e municípios, por meio de convênios.

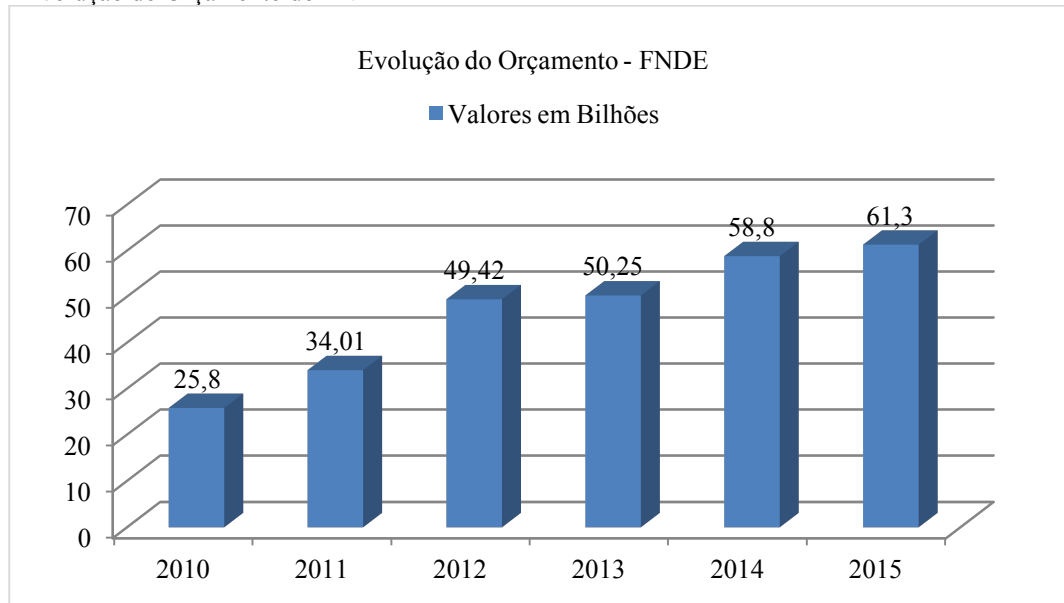
O contexto de atuação do FNDE modificou-se consideravelmente, na medida em que a Autarquia incorporou à sua missão original eminentemente financiadora, a função de órgão responsável, também, pela execução de programas assistenciais.

Entre as principais atividades realizadas pelo FNDE, destacam-se a gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); a prestação de assistência técnica aos entes governamentais e demais atores do sistema educacional; a concessão de bolsas de estudo a participantes de programas educacionais (Pronatec, Projovem, Brasil Alfabetizado); a transferência de recursos financeiros para programas de alimentação e transporte escolar; a realização de capacitação dos executores dos programas educacionais e comunidade escolar; a gestão compartilhada de compras governamentais (RPN); a disponibilização de padrões

construtivos; e a disseminação de tecnologias integradas e inovadoras (Proinfo, Banda Larga) (FNDE, 2016).

Nos últimos anos, verificou-se um aumento considerável no orçamento disponibilizado ao FNDE, sendo que de 2010 a 2015 o orçamento mais que dobrou, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Evolução do Orçamento do FNDE



Fonte: FNDE – elaborado pela autora

O FNDE aplica os orçamentos da União pela execução direta e por meio de transferências. A execução direta se dá por meio da aquisição e a distribuição de bens aos estados, municípios e Distrito Federal, sendo exemplos de execução os Programas Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLD-Ensino Médio) e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA) (FNDE, 2016).

A assistência financeira, prestada por meio de transferências, ocorre em duas modalidades:

a) Assistência Financeira Automática – ocorre pela transferência direta de recursos financeiros sem a utilização de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante o depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário. Adota critérios mensuráveis para distribuição dos recursos entre unidades da federação e permitem o atendimento amplo, sem qualquer arbitrariedade por parte do FNDE. As transferências automáticas podem ser constitucionais ou legais:

i. Transferência Constitucional - são aquelas determinadas pela Constituição Federal. São exemplos: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) e a Quota do salário-educação (estadual/municipal) – corresponde a 2/3 do montante dos recursos do salário-educação, distribuída entre os estados e municípios, de forma proporcional à quantidade de alunos matriculados na educação básica apurado no Censo Escolar.

ii. Transferência Legal – são aquelas determinadas através de leis específicas. São exemplos:

- i. Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE): transfere recursos financeiros às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e destina-se ao desenvolvimento de atividades educacionais;
- ii. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar para Creche (PNAC): transfere recursos financeiros para serem aplicados na alimentação escolar dos alunos de toda a educação básica;
- iii. Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE): o recurso é transferido sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, voltada para o transporte de alunos da educação básica pública, residentes em área rural.

b) Assistência Financeira Voluntária: é a transferência de recursos correntes ou de capital a outro ente federado, por meio de convênios, termos de execução descentralizada e acordos, para o financiamento de projetos educacionais que não decorram de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde, nos termos do artigo 25 da Lei Complementar nº 101/2002 (Lei de Responsabilidade Fiscal). São exemplos: transferência destinada à execução do Plano de Ações Articuladas (PAR) (FNDE, 2016).

Em 2005, com a publicação da Resolução CD/FNDE nº 27, o FNDE passou a ser responsável também pelas compras governamentais em educação, tanto as voltadas para atender as demandas da Autarquia como também das diversas secretarias do MEC e dos demais órgãos do Poder Executivo (FNDE, 2005).

Em 2006 foi realizada a primeira experiência da gestão compartilhada das compras por meio da aquisição de laboratórios de informática para atendimento ao Programa Nacional

de Informática na Educação (Proinfo). Neste momento o FNDE foi responsável pela realização do procedimento licitatório, pela aquisição e distribuição (FNDE, 2016).

Em 2007 com a criação do Programa Caminho da Escola, que tem como objetivo a renovação da frota de veículos escolares, garantindo a segurança e qualidade ao transporte dos estudantes da educação básica da zona rural, com forma de contribuir para a redução da evasão escolar. Tendo em vista a falta de recursos financeiros para que fosse realizada a aquisição dos veículos para os municípios, foi utilizado o Sistema de Registro de Preços, no que foi denominado de Registro de Preços Nacional.

Foi neste contexto que o FNDE iniciou o processo de registro de preços para bens voltados ao desenvolvimento da educação, o que resultou na ampliação das opções de aquisição de itens pelos gestores, como mobiliários escolares, bicicletas (Programa Caminho da Escola), laptops educacionais (Programa Um Computador por Aluno - PROUCA), laboratórios de informática (Proinfo Urbano e Rural), uniformes escolares, entre outros (FNDE, 2016).

Após a apresentação do papel do FNDE na transferência de recursos e na gestão compartilhada de compras governamentais, a seguir será caracterizado o Registro de Preços Nacional – RPN.

2.4.2. O Registro de Preços Nacional

O Registro de Preços Nacional (RPN) surge do modelo de gestão compartilhada de compras por meio do qual o FNDE, o Ministério da Educação e os entes federados participam do processo de aquisição, com a divisão de responsabilidades, com o objetivo de implementar programas, projetos e ações voltadas à melhoria da educação (FNDE, 2014).

Conforme Resolução CD/FNDE nº 20/2014, o RPN é conceituado como:

modelo de gestão compartilhada de compras, através do Sistema de Registro de Preços (SRP), em que o FNDE presta assistência técnica aos sistemas de ensino, visando o atendimento de suas demandas por bens obras e serviços, especialmente as inscritas no Plano de Ações Articuladas- PAR. Trata-se de instrumento administrativo que abrange a elaboração de especificações, estudo de mercado, realização da licitação e gestão de atas de registro de preços a serem disponibilizadas aos órgãos participantes de compra nacional (FNDE, 2014).

Nesse processo são identificados os seguintes atores:

- a) Órgão gerenciador: responsável pela condução do conjunto de procedimentos par registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrentes.
- b) Órgão Participante: participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a demanda da ata de registro de preços.
- c) Órgão participante de compra nacional do FNDE: órgão ou entidade da Administração Pública dos estados, Distrito Federal e municípios que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços nacional, independente de manifestação formal.
- d) Órgão não participante: órgão ou entidade da Administração Pública, que não participa dos procedimentos iniciais da licitação, mas que, atendidos os requisitos da legislação vigente, solicita adesão às atas de registro de preços.
- e) Fornecedor: pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, que realiza o fornecimento de produtos ou prestação de serviços e que sejam beneficiários de atas de registro de preços ou contratos junto à Administração Pública (FNDE, 2014).

Como destaca Fiuza e Medeiros (2014), a centralização do processo de compras possibilita melhores preços de bens e serviços, economias de escala nos custos de transação, inclusive divulgação, padronização e aumento do poder de compra e poder de barganha, maior especialização e capacitação de pessoal, e maior eficiência administrativa e maior suporte aos objetivos de políticas públicas.

Desta forma, o RPN realizado pelo FNDE, como órgão gerenciador, proporciona o usufruto dos benefícios descritos na centralização do processo de compras governamentais, além de garantir a transparência para o processo, possibilita a padronização de especificações e controle de qualidade dos produtos adquiridos.

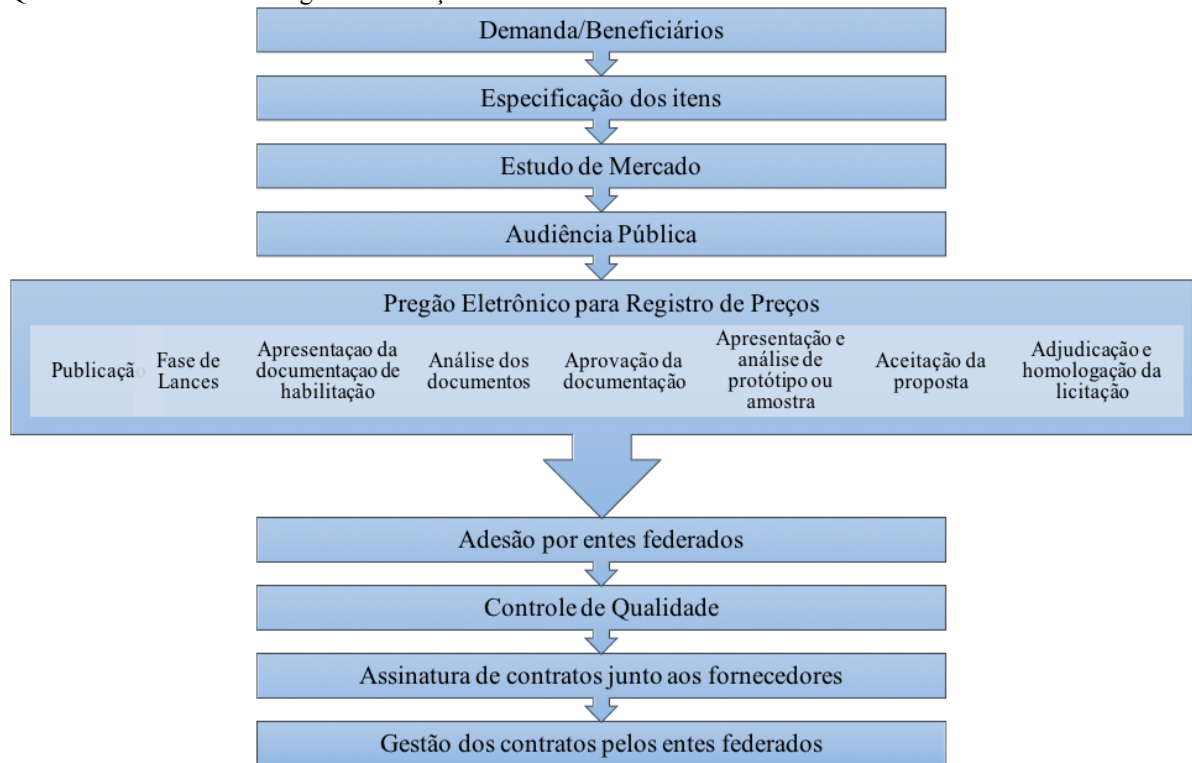
O Registro de Preços Nacional favorece a contratação e execução nos entes federados, uma vez que desonera os entes da necessidade de manutenção de força de trabalho capacitada e qualificada para a realização dos procedimentos licitatórios.

O RPN tem as seguintes etapas (FNDE, 2016):

- a) definição da demanda: é a estimativa do quantitativo a ser registrado, baseada em estudos específicos, como o Censo Escolar realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ou o Plano de Ações Articuladas (PAR).
- b) especificação padronizada: elaboração dos Termos de Referência ou Projetos Básicos, com a participação de entidades especializadas, para produção das especificações dos produtos.

- c) estudo de Mercado: realização de pesquisa de mercado e preço com o objetivo de auxiliar na estruturação do processo de compras.
- d) audiência Pública: de acordo com as normas legais, com ampla divulgação com vistas à participação da sociedade e do setor produtivo relacionado com o objeto da licitação.
- e) pregão Eletrônico para Registro de Preços Nacional: elaboração do edital de acordo com a lei de licitações e contratos.
- f) atas de Registro de Preços (ARP): realizada a adesão por estados, Distrito Federal, municípios e outras entidades, com a disponibilização por meio do portal do FNDE.
- g) controle de qualidade: é realizada a verificação do atendimento às especificações estabelecidas no Termo de Referência; análise e aprovação do protótipo, conforme o caso; acompanhamento amostral durante a entrega.

Quadro 3 – Processo do Registro de Preços Nacional



Fonte: FNDE – elaborado pela autora

A adesão a atas de registro de preços, gerenciadas pelo FNDE, pode ser financiada por três fontes de recursos:

- a) recursos próprios: quando a entidade utiliza os recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), da Quota do salário-educação (estadual/municipal) ou do Salário-Educação.

b) transferência direta: quando o FNDE transfere à entidade, por meio de Emenda Parlamentar, do Plano de Ações Articuladas – PAR ou do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, recursos federais para a aquisição de equipamentos.

c) financiamento: utilização linha de crédito para a aquisição de ônibus e embarcações novas por meio do de Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (FNDE, 2016).

Ressalta-se que a adesão dos entes federados às atas de registro de preços não é obrigatória, sendo que os recursos destinados à educação, por parte dos estados, municípios e Distrito Federal, não possuem vinculação à aquisição de bens ou serviços pelo RPN.

Com o objetivo de suprir as redes de ensino com aquisição de diversos itens escolares, atualmente o FNDE registrou 26 categorias de produtos, sendo alguns voltados especificamente para a execução de programas e outros para suporte às atividades realizadas nas unidades de ensino, como classificado no Quadro 4:

Quadro 4 – Ações e produtos do RPN

Ação	Produto
Infraestrutura e suporte	Ar-condicionado
	Brinquedos e Playgrounds para educação infantil
	Brinquedos para educação infantil
	Equipamentos para Cozinhas e Refeitórios Escolares
	Materiais didáticos pedagógicos e equipamentos para tecnologia assistiva
	Materiais Escolares
	Mobiliário escolar
	Mobiliário para composição das salas de recursos multifuncionais
	Mobiliário para educação infantil
	Uniformes escolares
Ventiladores	
Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)	Serviço de Tecnologia 3G
Programa Caminho da Escola	Bicicleta escolar
	Capacetes
	Lancha Escolar
	Ônibus escolar rural
	Ônibus urbano acessível
Programa Mais Educação	Instrumentos musicais e eletrônicos
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Caminhões Frigoríficos
	Utensílios para cozinhas e refeitórios escolares
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	Escolas do Proinfância - Metodologia Inovadora
Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	Computador Interativo e Lousa Digital (Projeto Proinfo)
	Laboratório de informática – Proinfo
	Notebooks e Impressora Multifuncional
	Tablet Educacional
Programa Um Computador por Aluno (Prouca)	Laptops educacionais - Prouca

Fonte: FNDE – elaborado pela autora

O uso do Registro de Preços Nacional se tornou uma prática que busca apoiar os entes federados por meio da centralização dos procedimentos licitatórios, utilizando-se da agregação da demanda para obtenção de ganhos de escala, mas que proporciona também a padronização e estabelecimento de critérios de qualidade nos produtos, favorecendo a transparência do processo, bem como a implementação de diversas políticas públicas no âmbito educacional.

3. METODOLOGIA

3.1. Natureza da pesquisa e Método

A natureza da pesquisa se enquadra na análise qualitativa dos dados. Para Flick (2009, p. 37) a pesquisa qualitativa “dirige-se à análise de casos concretos em suas peculiaridades locais e temporais, partindo das expressões e atividades das pessoas em seus contextos locais”.

Justifica-se este enquadramento, pois a pesquisa qualitativa possibilita uma maior compreensão dos fenômenos envolvidos na pesquisa, representando uma abordagem mais completa para compreender a relação entre os dados coletados e a dinâmica da participação das micro e pequenas empresas no uso do Registro de Preços Nacional, pois como demonstra Creswell (2007), a teoria em pesquisa qualitativa fornece uma explicação para comportamentos e atitudes e pode ser completada por variáveis, construções e hipóteses, partindo de várias perspectivas teóricas para orientação do estudo.

Como estratégia para a realização da pesquisa, o estudo de caso se mostrou mais adequado ao objetivo da pesquisa. Para Yin (2001, p. 32) o estudo de caso “é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Para a consecução do objetivo proposto, também foi realizada pesquisa bibliográfica e pesquisa documental, que Vergara (2000) classifica como:

- a) Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, sites e materiais acessíveis ao público em geral;
- b) Pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (p. 48).

Assim, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos de políticas públicas; a política de incentivo às micro e pequenas empresas por meio das compras governamentais, com relato da experiência americana e da União Europeia; histórico do processo de compras públicas; e descrição do modelo de compras denominado Registro de Preços Nacional.

Para a segunda parte do estudo realizou-se uma pesquisa documental, em que foi feito o levantamento de informações e a partir da análise dos procedimentos licitatórios, atas de registro de preços e solicitações de adesão, com posterior triagem de forma a possibilitar a criação de banco de dados das informações referentes os pregões eletrônicos para registro de preços gerenciados pelo FNDE.

3.2. Coleta dos dados

A pesquisa documental foi realizada a partir da coleta dos dados provenientes dos seguintes sistemas de informação do Ministério do Planejamento (MP) e do FNDE:

a) Portal Compras Governamentais (Comprasnet): portal instituído pelo MP para realização de processos eletrônicos de aquisição e disponibilização de informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal.

b) Portal de Compras do FNDE: portal que reúne informações sobre especificações de produtos, datas, etapas, entre outras, referentes a todas as compras realizadas pelo FNDE voltadas para a implementação de políticas educacionais.

c) Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registros de Preço (SIGARP): é uma ferramenta de gestão e de transparência do processo de adesão aos pregões de registro de preços.

Foram também utilizados dados específicos fornecidos pelos portais do IBGE e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) para complementação da análise das informações acerca das licitações para registro de preços com dados sobre quantidade de municípios, população e transferência de recursos.

A amostra refere-se aos dados dos pregões eletrônicos para registro de preços realizados entre 2010 e 2015 (Apêndice A), considerando as adesões solicitadas até dia 31/12/2015. Foram levantadas informações de 53 processos licitatórios, voltados para aquisição de 26 tipos de produtos distintos, que são apresentados na seção seguinte.

Os dados coletados nas três fontes destacadas foram distribuídos em bases de dados e posteriormente consolidados, formando um conjunto de informações agregadas dos sistemas, de forma a possibilitar a realização de análises comparativas entre os procedimentos licitatórios e as solicitações de adesões.

3.3. Tratamento dos dados

As informações coletadas na pesquisa foram agrupadas, formando uma base de dados, integrando os seguintes dados:

a) procedimentos licitatórios - número do pregão, item/grupo a ser adquirido, empresas participantes da licitação (CNPJ e razão social), classificação da empresa (MPE ou outros tipos), declaração de Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte (ME/EPP), e licitante vencedor.

b) adesão à ata de registro de preços: entidade solicitante, UF, município, tipo de recurso utilizado, pregão, item/grupo, valor registrado, quantidade a ser adquirida, data de solicitação de adesão.

A base de dados integrada do Registro de Preços Nacional foi construída utilizando-se programa de planilha eletrônica (Microsoft Excel). O levantamento de dados resultou em mais de 150 mil linhas com informações dispostas em mais de 30 colunas, sendo a menor unidade de detalhamento dos dados o nível de item/grupo a ser adquirido, e cada coluna apresenta o detalhamento das ações, bem como da classificação dos dados.

Dois processos licitatórios foram excluídos do estudo, aquisição de medicamentos e laboratórios do e-TEC Brasil, tendo em vista que se trataram que processos únicos de compra que não atendem aos programas definidos no âmbito do FNDE.

Em função dos tipos dos produtos adquiridos no RPN, foram feitas distinções na identificação de valores destinados a execução dos programas Caminho da Escola (lança e ônibus), Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo) e Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) por serem itens com alto valor agregados dos produtos, sendo produzidos geralmente por empresas de grande porte, reduzindo a possibilidade de participação das micro e pequenas empresas.

3.4. Limitações da pesquisa

Na busca pela delimitação do tema a ser estudado, este trabalho limitou-se a avaliar a participação das micro e pequenas empresas, nos processos de Registro de Preços Nacional, gerenciado pelo FNDE.

Destaca-se que a abordagem metodológica utilizada, estudo de caso, também apresenta limitações, sendo que o modelo apresenta uma visão aprofundada sobre um caso concreto, contudo possui dificuldades em possibilitar generalizações para outros contextos.

Outra limitação encontrada foi a falta de dados confiáveis que possam apresentar os valores efetivamente executados, uma vez que a análise das prestações de contas dos recursos transferidos pela União aos entes federados não é realizada de forma tempestiva, o que impossibilita a verificação do cumprimento do objeto da transferência.

Na realização do trabalho, observou-se que outros recortes da pesquisa chamaram atenção, contudo não puderam ser tratados de forma aprofundada. O processo de implementação da política de incentivo às micro e pequenas empresas no Brasil, bem como o estudo comparativo entre os modelos adotados em outros países poderiam possibilitar diferentes análises e proposições.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Essa seção do trabalho buscou apresentar os resultados obtidos a partir dos dados coletados pelos sistemas Comprasnet e SIGARP. Os dados levantados possibilitaram a caracterização das empresas participantes e das entidades que solicitaram adesão às atas de registro de preços, assim como a análise da participação das micro e pequenas empresas nos processos de Registro de Preços Nacional.

No período de 2010 a 2015 foram selecionados 53 pregões eletrônicos para registro de preços pelo FNDE, direcionados para a aquisição de 26 produtos diferentes relacionados com a execução de 8 ações distintas, sendo elas:

- a) Programa Caminho da Escola
- b) Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
- c) Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)
- d) Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)
- e) Programa Mais Educação
- f) Programa Um Computador por Aluno (Prouca)
- g) Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE); e
- h) Aquisição de itens para melhoria da infraestrutura e suporte às atividades (ar-condicionado; brinquedos para educação infantil; brinquedos e playgrounds para educação infantil; equipamentos para cozinhas e refeitórios escolares; materiais escolares; materiais didáticos pedagógicos e equipamentos para tecnologia assistiva; mobiliário escolar; mobiliário para composição das salas de recursos multifuncionais; mobiliário para educação infantil; uniformes escolares e ventiladores).

Tabela 1 – Valor Homologado em Licitação

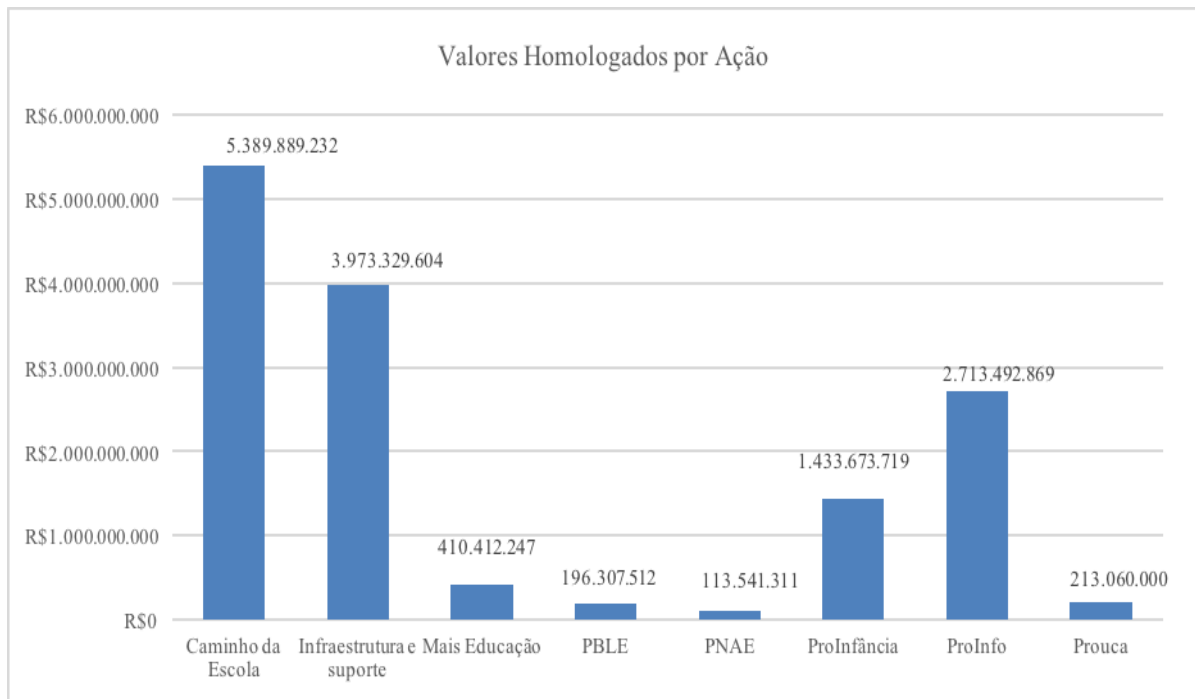
Produto		Ação	Valor Homologado em Licitação (R\$)
1	Ar-condicionado	Infraestrutura e suporte	315.973.533,88
2	Bicicleta escolar	Programa Caminho da Escola	176.983.832,59
3	Brinquedos e Playgrounds para educação infantil	Infraestrutura e suporte	224.968.407,24
4	Brinquedos para educação infantil	Infraestrutura e suporte	301.749.271,66
5	Caminhões Frigoríficos	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	95.000.000,00
6	Capacetes	Programa Caminho da Escola	26.900.999,00
7	Computador Interativo e Lousa Digital (Projeto Proinfo)	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	1.002.270.000,00
8	Equipamentos para Cozinhas e Refeitórios Escolares	Infraestrutura e suporte	463.179.535,54
9	Escolas do Proinfância - Metodologia Inovadora	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	1.433.673.718,50
10	Instrumentos musicais e eletrônicos	Programa Mais Educação	410.412.247,49
11	Laboratório de informática – Proinfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	702.404.819,00
12	Lancha Escolar	Programa Caminho da Escola	278.140.000,00
13	Laptops educacionais – Prouca	Programa Um Computador por Aluno (Prouca)	213.060.000,00
14	Materiais didáticos pedagógicos e equipamentos para tecnologia assistiva	Infraestrutura e suporte	89.853.862,60
15	Materiais Escolares	Infraestrutura e suporte	296.651.795,88
16	Mobiliário escolar	Infraestrutura e suporte	1.521.672.658,25
17	Mobiliário para composição das salas de recursos multifuncionais	Infraestrutura e suporte	149.027.895,00
18	Mobiliário para educação infantil	Infraestrutura e suporte	70.268.344,31
19	Notebooks e Impressora Multifuncional	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	238.225.050,00
20	Ônibus escolar rural	Programa Caminho da Escola	4.559.064.400,00
21	Ônibus urbano acessível	Programa Caminho da Escola	348.800.000,00
22	Serviço de Tecnologia 3G	Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)	196.307.511,72
23	Tablet Educacional	Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	770.593.000,00
24	Uniformes escolares	Infraestrutura e suporte	483.063.768,51
25	Utensílios para cozinhas e refeitórios escolares	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	18.541.311,20
26	Ventiladores	Infraestrutura e suporte	56.920.531,02
Total			14.443.706.493,39

Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

Entre os 26 produtos com preços homologados, conforme Tabela 1, os maiores valores se referem aos produtos com maiores custos de produção, sendo: aquisição de ônibus escolares por meio do programa Caminho da Escola (R\$ 4.559.064.400,00), aquisição de mobiliário escolar (R\$ 1.521.672.658,25), construção de escolas para educação infantil pelo programa Proinfância (R\$ 1.433.673.718,50) e aquisição de computador interativo e lousa digital pelo programa Proinfo (R\$ 1.002.270.000,00).

O Gráfico 2 traz os valores homologados nos pregões do RPN classificados por tipo de ação que motivou a realização do procedimento licitatório, conforme dados obtidos pelo Comprasnet.

Gráfico 2 – Valores Homologados por Ação

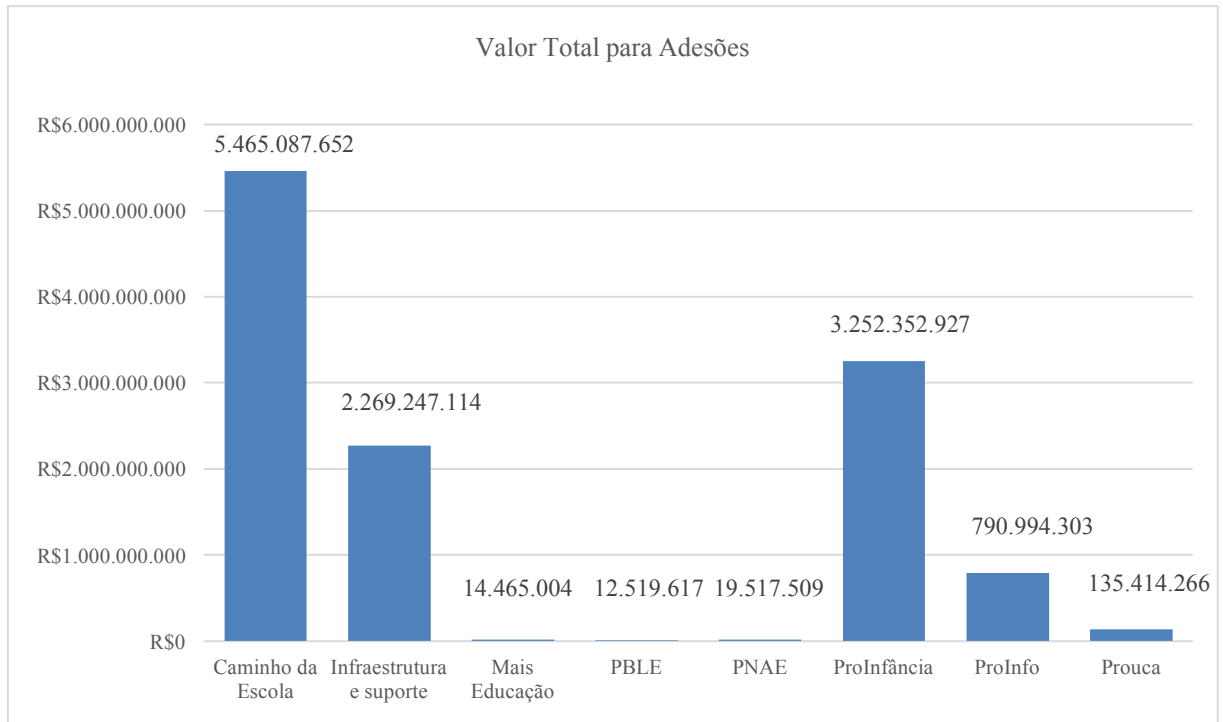


Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

Dos valores homologados nos pregões do RPN, destacam-se os programas Caminho da Escola, Proinfância e Proinfo, superando os 5 bilhões pelo período de 2010 a 2015.

Após a realização dos procedimentos licitatórios ocorre a disponibilização das atas de registro de preços, passíveis de adesão por diversas entidades. O Gráfico 3 apresenta os valores das adesões por ação solicitadas pelas entidades.

Gráfico 3 – Valor total para adesões



Fonte: Comprasnet e SIGARP – elaborado pela autora

A Tabela 2 apresenta um comparativo entre os valores homologados nos pregões e os valores apurados a partir da manifestação de interesse na adesão das atas do RPN pelas entidades.

Tabela 2 – Relação entre valores homologados e valores registrados para adesão

Ação	Valor Homologado (R\$)	Valor Total para Adesões (R\$)	Percentual para Adesão por Ação
Caminho da Escola	5.389.889.232	5.465.087.652	101%
Infraestrutura e suporte	3.973.329.604	2.269.247.114	57%
Mais Educação	410.412.247	14.465.004	4%
PBLE	196.307.512	12.519.617	6%
PNAE	113.541.311	19.517.509	17%
Proinfância	1.433.673.719	3.252.352.927	227%
Proinfo	2.713.492.869	790.994.303	29%
Prouca	213.060.000	135.414.266	64%
Total	14.443.706.493	11.959.598.392	83%

Fonte: Comprasnet e SIGARP – elaborado pela autora

A relação entre valores homologados e valores para adesão demonstram que o Programa Caminho da Escola teve valor para adesão superior em 1% ao valor homologado, e que o Proinfância contou com mais que o dobro dos valores homologados.

Essas diferenças são possíveis uma vez que os valores estabelecidos no registro de preços podem ser superados em até 5 vezes o quantitativo inicial, conforme Decreto nº 7.892/2013, sendo que nos pregões regidos pelo Decreto nº 3.931/2001 não havia limitação ao quantitativo a ser autorizado para adesão a uma ata.

A Tabela 2 apresenta também que, em termos gerais, 83% dos valores homologados tiveram solicitação de diversas entidades para utilização das atas de registro de preços. Contudo, excluindo da análise as adesões às ações Caminho da Escola e Proinfância, o percentual de adesão apresenta uma grande variação, sendo o maior percentual de adesão à ação Prouca com 64%, e a ação Mais Escola com o menor percentual de adesões (4% em relação ao valor homologado).

Tabela 3 – Estatística descritiva - Valores homologados e valores registrados para adesão

Estatística Descritiva	Valor Homologado (R\$)	Valor Total para Adesões (R\$)
Mínimo	113.541.311,00	12.519.617,00
Máximo	5.389.889.232,00	5.465.087.652,00
Média	1.805.463.311,75	1.494.949.799,00
Mediana	922.042.983,00	463.204.284,50
Desvio padrão	2.015.808.835,96	2.012.823.950,11
Coefficiente de Variação	112%	135%

Fonte: Comprasnet e SIGARP – elaborado pela autora

As medidas mostram que o processo de adesão se posiciona de forma a valores inferiores a adesão, no entanto se mostram mais dispersos que os valores planejados quando do processo inicial proposto pelo FNDE para a adesão aos certames.

Além desse comparativo entre valores homologados e valores para adesão, é relevante verificar o perfil das entidades que manifestaram interesse na utilização das atas de registro de preços.

A Tabela 4 detalha a participação das diversas entidades no RPN.

Tabela 4 – Entidades Participantes do RPN

Entidades	Quantidade de Entidades	Valor para adesão (R\$)
Municípios	5.438	9.053.062.631,65
Estados	26	2.624.556.465,12
Distrito Federal	1	203.471.290,73
Entidades Federais	140	59.187.547,49
Entidades Estaduais	52	17.480.106,61
Organização Não Governamental	63	1.823.450,34
Entidades Municipais	2	16.900,20
Total	5.722	11.959.598.392,14

Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

Quanto ao perfil das entidades que manifestam interesse na adesão às atas de registro de preços gerenciadas pelo FNDE, nota-se que dos 5.570 municípios brasileiros, 5.438 municípios já solicitaram adesão a atas do RPN.

Em relação aos estados e ao Distrito Federal, todos esses entes federados manifestaram pelo menos uma vez a intenção em adesão às atas.

Em valores de adesão, os municípios representaram o maior valor agregado de contratação, com mais de 9 bilhões, os estados representam o segundo maior valor, com de 2, 6 bilhões de reais.

As demais participações são de entidades das esferas municipais, estaduais e federais, sendo que as organizações não governamentais correspondem às associações de pais e mestres, caixas escolares e outras organizações vinculadas às escolas.

Tabela 5 – Taxa de Participação dos Municípios no RPN

Região	Quantidade de Municípios	Quantidade de Municípios Participantes do RPN	Taxa de Participação
Centro-Oeste	466	463	99,36%
Nordeste	1.794	1.787	99,61%
Norte	450	441	98,00%
Sudeste	1.668	1.576	94,48%
Sul	1.191	1.171	98,32%
Total	5569	5.438	97,65%

Fonte: IBGE e SIGARP – elaborado pela autora

Conforme a Tabela 5, conclui-se que a participação dos municípios no RPN no período estudado atingiu um percentual acima de 97%, sendo que a região com percentual mais baixo é o Sudeste com 94% de participação. Esses dados apontam para uma ampla aceitação pelos municípios do modelo proposto pelo RPN.

A Tabela 6 descreve a participação dos municípios por faixa populacional.

Tabela 6 – Taxa de Participação dos Municípios por Faixa Populacional

Faixa Populacional	Quantidade de Municípios	Quantidade de Municípios Participantes do RPN	Taxa de Participação
Até 5.000 habitantes	1.237	1.161	93,86%
De 5.001 a 10.000 habitantes	1.213	1.185	97,69%
De 10.001 até 20.000 habitantes	1.374	1.357	98,76%
Acima de 20.001 habitantes	1.745	1.735	99,43%
Total	5.569	5.438	97,65%

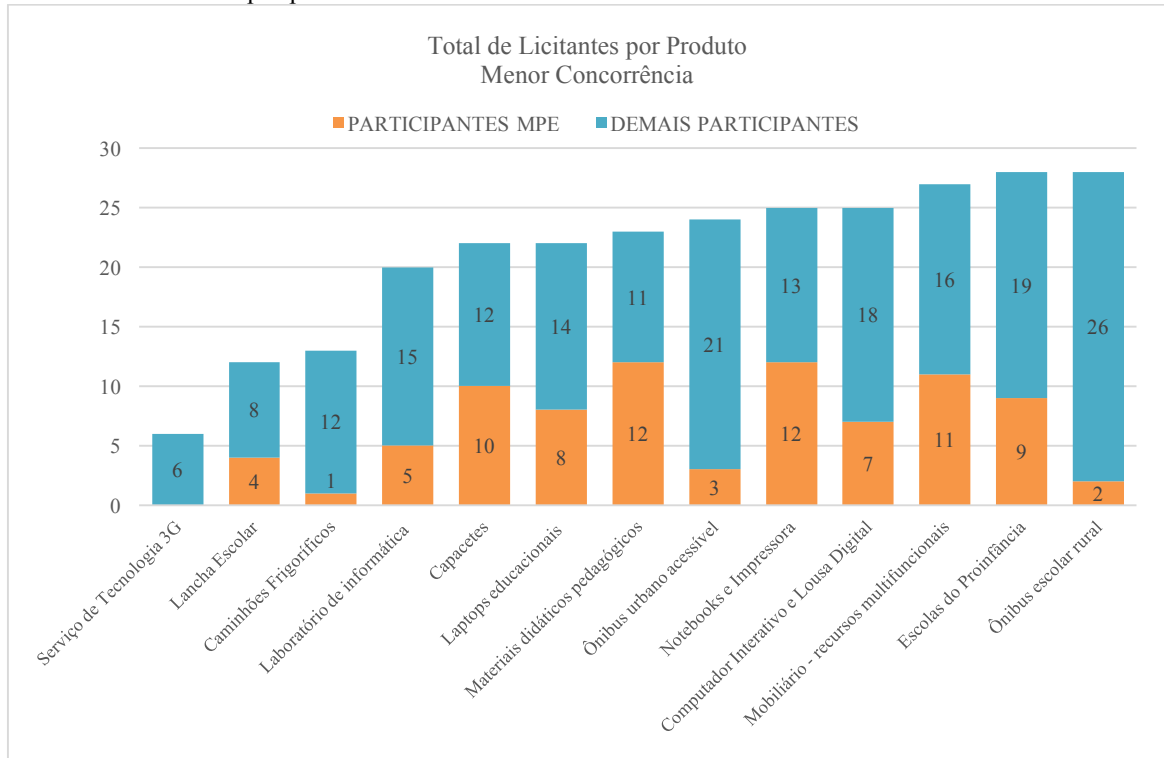
Fonte: IBGE e SIGARP – elaborado pela autora

Os municípios com até 20 mil habitantes representam cerca de 68% do total de municípios brasileiros, o que demonstra a predominância de municípios de pequeno porte. O comparativo entre a faixa populacional e a participação no RPN conota que o modelo, por sua simplicidade, consegue beneficiar os menores municípios.

Após a identificação do perfil dos participantes das atas de registro de preços do RPN, o estudo analisa a participação das empresas nos processos licitatórios.

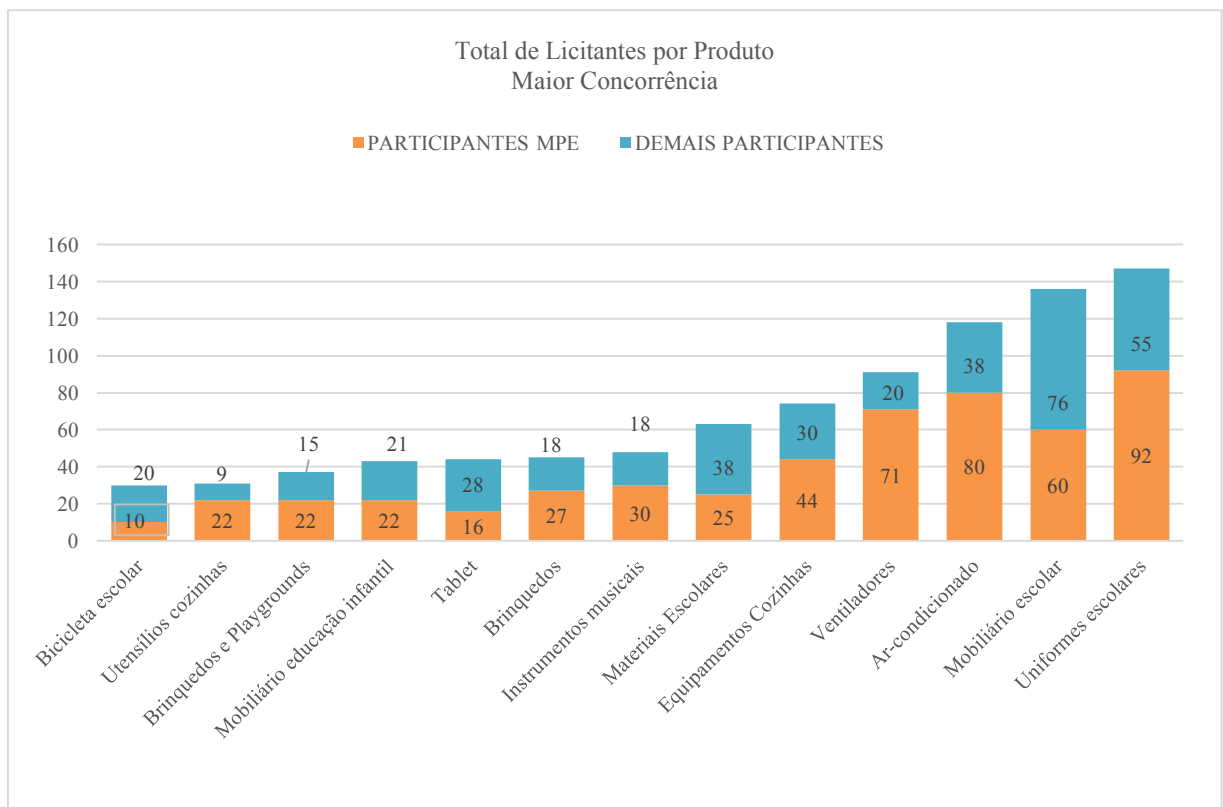
Os gráficos a seguir descrevem o interesse das MPE e demais empresas em participarem dos processos licitatórios de acordo com os produtos.

Gráfico 4 – Licitantes por produto – menor concorrência



Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

Gráfico 5 – Licitantes por produto – maior concorrência



Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

O número de participantes nas licitações por produto demonstra que os produtos com maiores valores por itens possuem uma concorrência menor (Gráfico 4), enquanto produtos com baixos valores possuem maior concorrência (Gráfico 5), sendo que os produtos mais comuns, como uniformes escolares, mobiliário, ar-condicionado, ventiladores e outros, também apresentam uma participação maior das MPE nos procedimentos licitatórios.

A participação das empresas pode ser melhor observada na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 – Média de participantes nas licitações

Ano	MPE	Demais Empresas	Total de Pregões	Média de Participantes - MPE	Média de Participantes - Demais Empresas
2010	90	79	7	12,9	11,3
2011	82	74	7	11,7	10,6
2012	173	171	16	10,8	10,7
2013	147	154	14	10,5	11,0
2014	19	26	3	6,3	8,7
2015	94	73	6	15,7	12,2
Total	605	577	53	11,4	10,9

Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

A Tabela 7 demonstra que o interesse na participação das licitações entre micro e pequenas empresas e as demais empresas é bem próximo, sendo que em 2013 e 2014, mais empresas de médio e grande porte deram lances nos processos licitatórios.

Apesar de, em termos absolutos, os anos de 2012 e 2013 contarem com a maior participação de empresas nos processos licitatórios, a média de participação por pregão ao longo dos anos se mantém em torno de 22 participantes em cada processo, sendo que em média 11,4 participantes de MPE e 10,9 participantes de demais empresas, o que resulta em interesse um pouco superior das MPE em concorrer nas licitações.

Após apresentação da concorrência nos procedimentos licitatórios, o Tabela 8 retrata os resultados em relação às empresas vencedoras da licitação.

Tabela 8 – Licitantes vencedores por ano e porte de empresa

Ano	Quantidade Total de Fornecedores	Quantidade de Fornecedores - MPE	Quantidade de Fornecedores - Demais Empresas	Percentual de Participação - MPE	Percentual de Participação - Demais Empresas
2010	22	10	12	45%	55%
2011	28	8	20	29%	71%
2012	75	27	48	36%	64%
2013	44	5	39	11%	89%
2014	4	1	3	25%	75%
2015	10	1	9	10%	90%
Total	183	52	131	28%	72%

Fonte: Comprasnet – elaborado pela autora

Apesar de uma quantidade similar de participantes por pregão eletrônico (Tabela 8), há uma tendência de vitória das empresas de médio e grande porte em relação às micro e pequenas empresas. Em relação ao número de empresas vencedoras, as MPE tiveram uma participação em torno de 28%, ou seja, 52 micros e pequenas empresas do total de 183 vencedoras.

Em contraponto a este resultado, a Tabela 9 demonstra a participação das MPE tanto no RPN quanto nas licitações realizados pelo governo federal no período de 2011 a 2015.

Tabela 9 – Licitantes vencedores por ano e porte de empresa – RPN e Governo Federal

Ano	Registro de Preços Nacional - RPN			BRASIL		
	Quantidade de Licitantes Vencedoras - MPE	Quantidade Total de Licitantes Vencedoras	Percentual Licitantes Vencedoras	Quantidade de Licitantes Vencedoras - MPE	Quantidade Total de Licitantes Vencedoras	Percentual Licitantes Vencedoras
2010	10	22	45%			
2011	8	28	29%	6.118	10.548	58%
2012	27	75	36%	7.375	12.642	58%
2013	5	44	11%	7.444	12.464	60%
2014	1	4	25%	7.250	12.095	60%
2015	1	10	10%	5.868	9.900	59%
Total	52	183	28%	34.055	57.649	59%

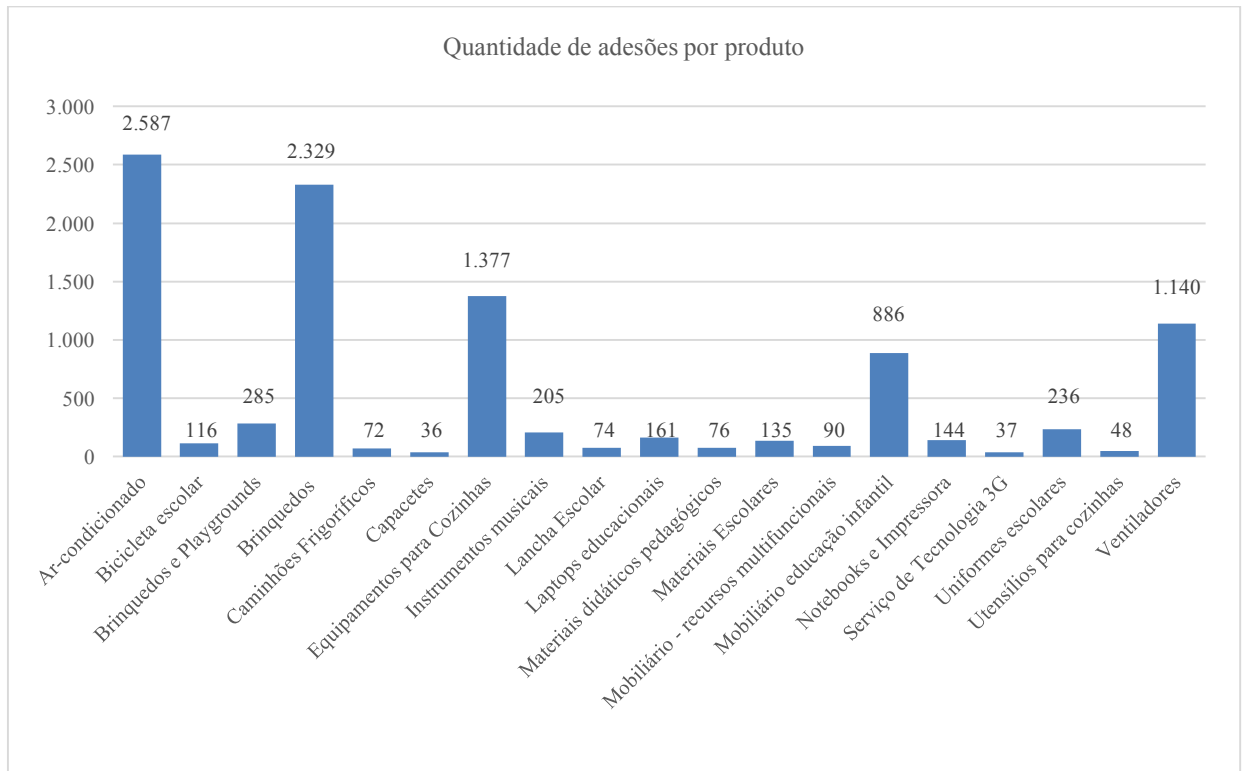
Fonte: Painel de Compras Governamentais - SLTI – elaborado pela autora

Em relação às compras do governo federal no período apresentado, a participação das MPE alcançou 59% das empresas vencedoras das licitações, enquanto no modelo do RPN as micro e pequenas empresas representaram 28% dos licitantes vencedores.

Infere-se que as características do tipo de contratação que envolve o RPN, ou seja, a contratação ocorrer pelos entes federados e demais entidades após manifestação de interesse na adesão, aumentam o risco de não concretização da contratação o que pode interferir na participação das MPE.

Em busca de outros fatores que podem influenciar a participação das MPE, apresenta-se a seguir as características principais das adesões: quantidade de adesões por produtos; adesões por tipo de instrumento e a periodicidade da adesão.

Gráfico 6 – Quantidade total das adesões por produto (ações com menor valor)

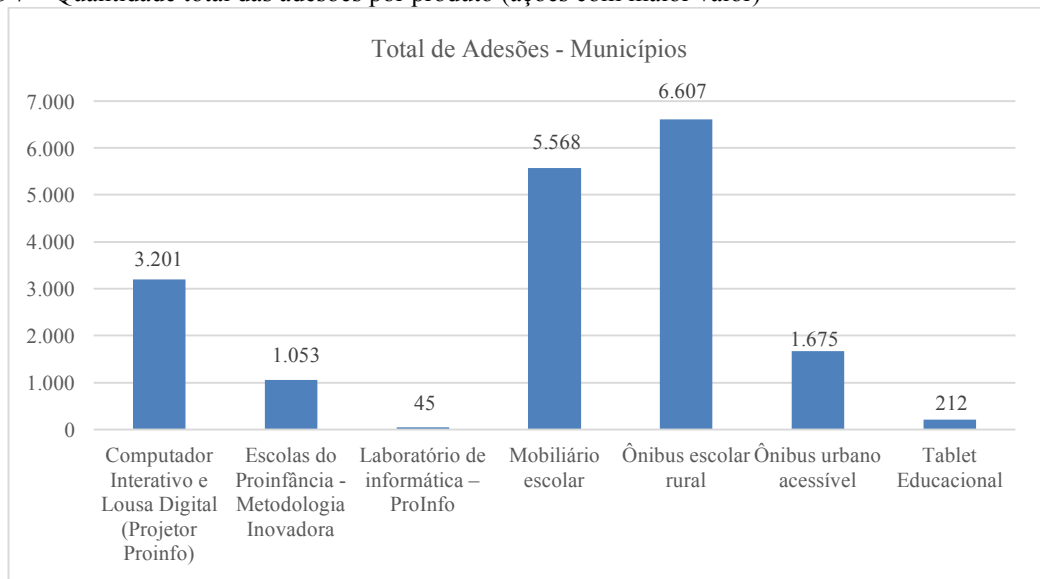


Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

O Gráfico 6 demonstra que o maior interesse das entidades na adesão é pelos produtos: ar-condicionado, brinquedos, equipamentos de cozinha, ventiladores e mobiliário da educação infantil.

Pondera-se que por serem itens voltados para a melhoria da estrutura escolar e por seu baixo custo, a adesão ao RPN facilita sua compra, tendo em vista que retira das entidades os custos envolvidos na realização do processo licitatório.

Gráfico 7 – Quantidade total das adesões por produto (ações com maior valor)



Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

A relação entre os Gráficos 6 e 7 conota que há um grande interesse na contratação dos produtos: ônibus escolar rural, mobiliário escolar, computador interativo e ônibus urbano acessível. Esse comportamento pode se justificar em razão destes produtos fazerem parte de programas antigos executados pelo FNDE, o que os tornam bem conhecidos nos entes federados.

A Tabela 10 apresenta os tipos de instrumentos utilizados pelos entes para adesão às atas.

Tabela 10 – Valor registrado por porte da empresa e tipo de instrumentos

Tipo de Instrumentos	Valor Registrado - MPE (R\$)	Valor Registrado - Demais Empresas (R\$)	Valor Total Registrado (R\$)	Percentual – MPE	Percentual - Demais Empresas
Convênio	31.512.986,98	445.868.175,39	477.381.162,37	6,60%	93,40%
Convênio, Recurso Próprio	2.541.359,64	50.887.721,40	53.429.081,04	4,76%	95,24%
Financiamento	-	160.504.585,28	160.504.585,28	0,00%	100,00%
Financiamento, Recurso Próprio	-	62.117.564,90	62.117.564,90	0,00%	100,00%
Proinfância - Termo de Compromisso	496.884,89	5.399.474,54	5.896.359,43	8,43%	91,57%
Recurso Próprio	91.225.823,19	1.986.169.496,89	2.077.395.320,08	4,39%	95,61%
Transferência Direta	396.698.511,19	8.703.820.604,68	9.100.519.115,87	4,36%	95,64%
Transferência Direta, Recurso Próprio	13.018,72	22.342.184,44	22.355.203,16	0,06%	99,94%
Total	522.488.584,61	11.437.109.807,53	11.959.598.392,14		

Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

Conforme apresentada na tabela anterior, os instrumentos identificados para utilização do RPN, em sua grande maioria são transferências diretas, com mais de 9 bilhões de reais, sendo o segundo maior volume referente à utilização de recursos próprios.

A análise das utilizações das atas de registro de preços por tipo de instrumento (Tabela 10) revela que a assistência financeira, por meio da transferência direta, desempenha um papel predominante na atratividade das entidades para o uso do RPN, não obstante os valores para adesões com recursos próprios sejam bem significativos.

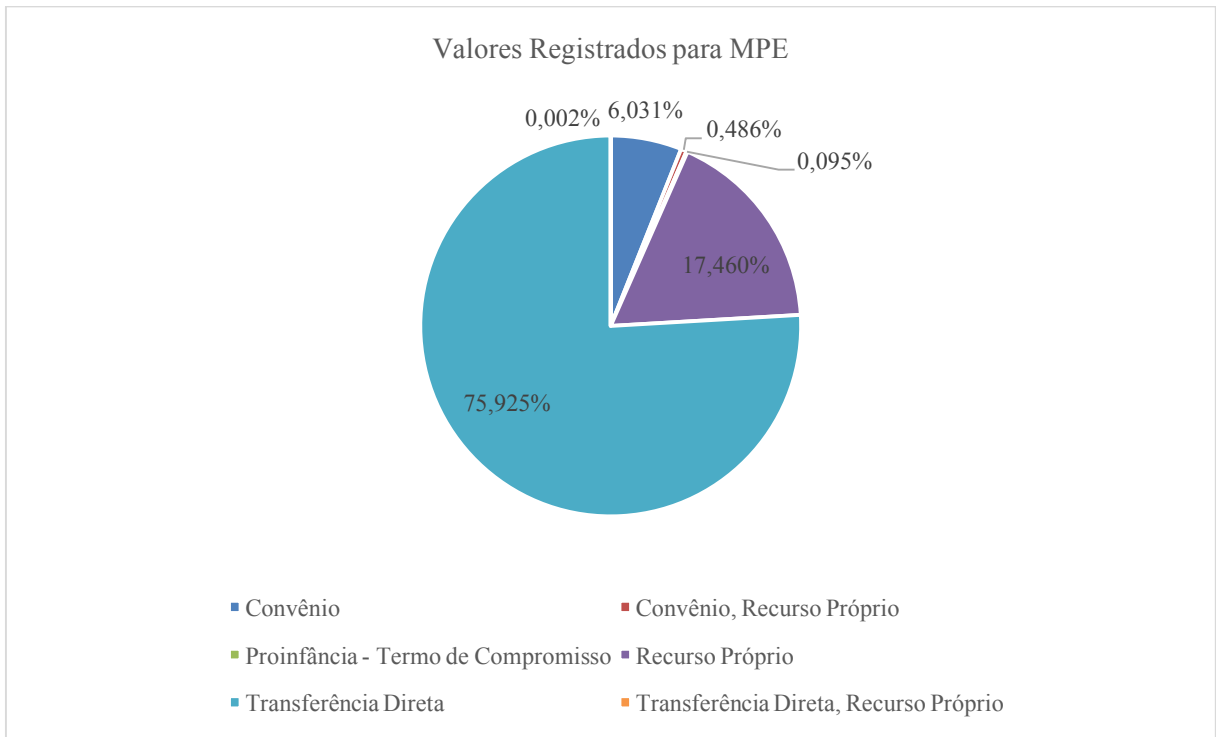
As transferências diretas são recursos, repassados voluntariamente, provenientes de emendas parlamentares, da execução do Plano de Ações Articuladas (PAR), ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para aquisição de equipamentos.

Os recursos disponibilizados por meio de convênio e do Proinfância – termo de compromisso, são também transferências voluntárias, sendo os convênios firmados para a execução de um objeto específico e o termo de compromisso do Proinfância se refere aos recursos destinados à construção de escolas de educação infantil do projeto que utiliza metodologias construtivas inovadoras.

As aquisições com recursos próprios utilizam os recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), da Quota do salário-educação (estadual/municipal) ou do Salário-Educação, sendo esses recursos de transferência obrigatória.

Os recursos para adesão ao RPN também podem ser obtidos por meio de financiamento, sendo esse tipo de recurso destinando geralmente para a aquisição de ônibus escolar do Programa Caminho da Escola.

Gráfico 8 – Valor registrado para MPE por tipo de instrumento



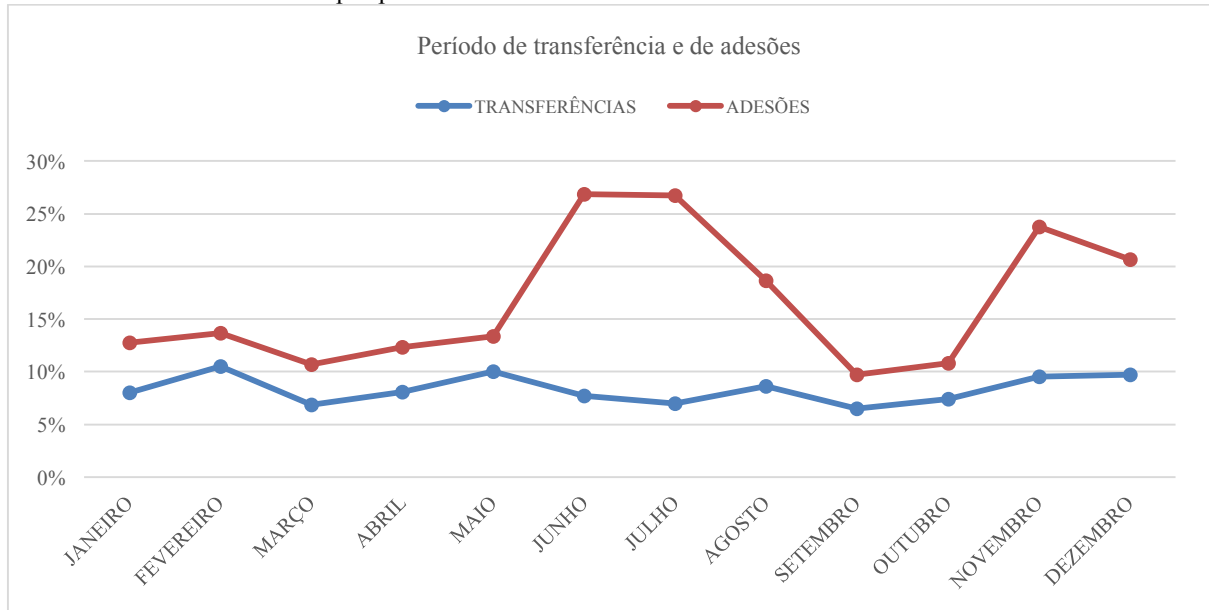
O Gráfico 8 demonstra os valores registrados para MPE por tipo de instrumento utilizado para a adesão. Conclui-se que 75% do valor registrado no RPN são recursos provenientes de transferência direta, ou seja, transferências voluntárias, e 17% dos valores são recursos próprios, recebidos por meio de transferências obrigatórias.

Este dado demonstra que as adesões que beneficiam às MPE são mais sensíveis às restrições orçamentárias do que as provenientes de recursos próprios, tendo em vista que os recursos próprios são de transferências obrigatórias, enquanto as transferências diretas, por serem voluntárias, ocorrem de acordo com a disponibilidade orçamentária.

Nesse sentido, crises fiscais apresentam-se como um desafio para a eficácia do Registro de Preços Nacional, na medida em que as transferências voluntárias aos entes da federação tendem a diminuir nesse contexto.

O período de adesão às atas de registro de preços também sofre grande influência do período em que são realizados os repasses de recursos financeiros, conforme pode ser observado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Período de adesão por período de transferência de recursos



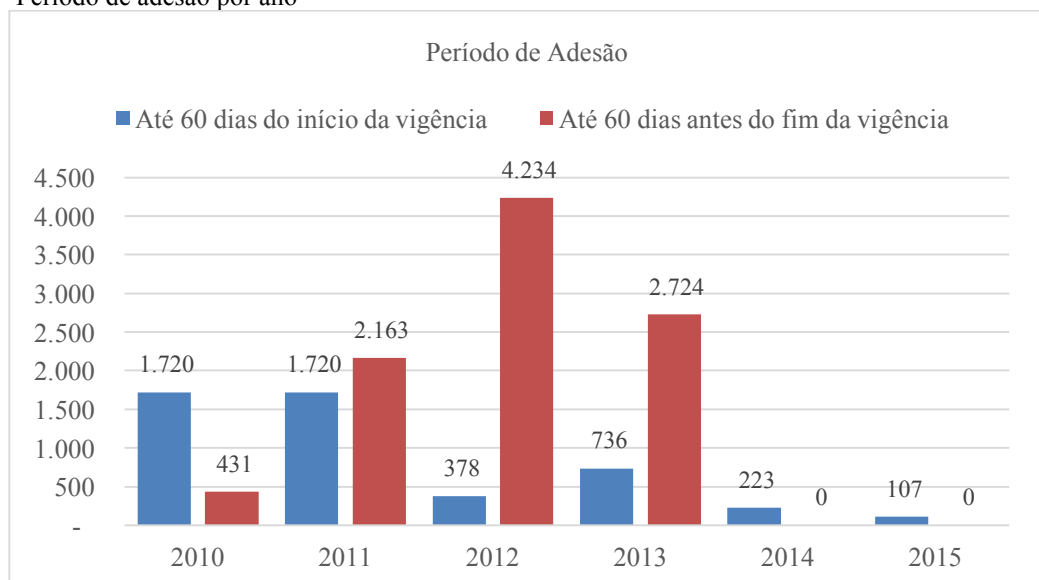
Fonte: SIGARP e SIAFI – elaborado pela autora

Utilizando-se os valores proporcionais entre os períodos em que foram realizadas as transferências de recursos e os períodos em que foram solicitadas adesões pelas entidades, observa-se que no geral as adesões seguem o fluxo de disponibilização de recursos, com exceção dos meses de junho, julho e novembro.

Considera-se que essa diferença ocorra em razão do período letivo, sendo os meses de junho e julho são meses que marcam o início de semestre e o mês de novembro é final do ano letivo e período de planejamento para o período seguinte.

O Gráfico 10 apresenta a quantidade de solicitações de adesão nos primeiros 60 dias do início da vigência de uma ata de registro de preços e os últimos 60 dias da vigência.

Gráfico 10 – Período de adesão por ano



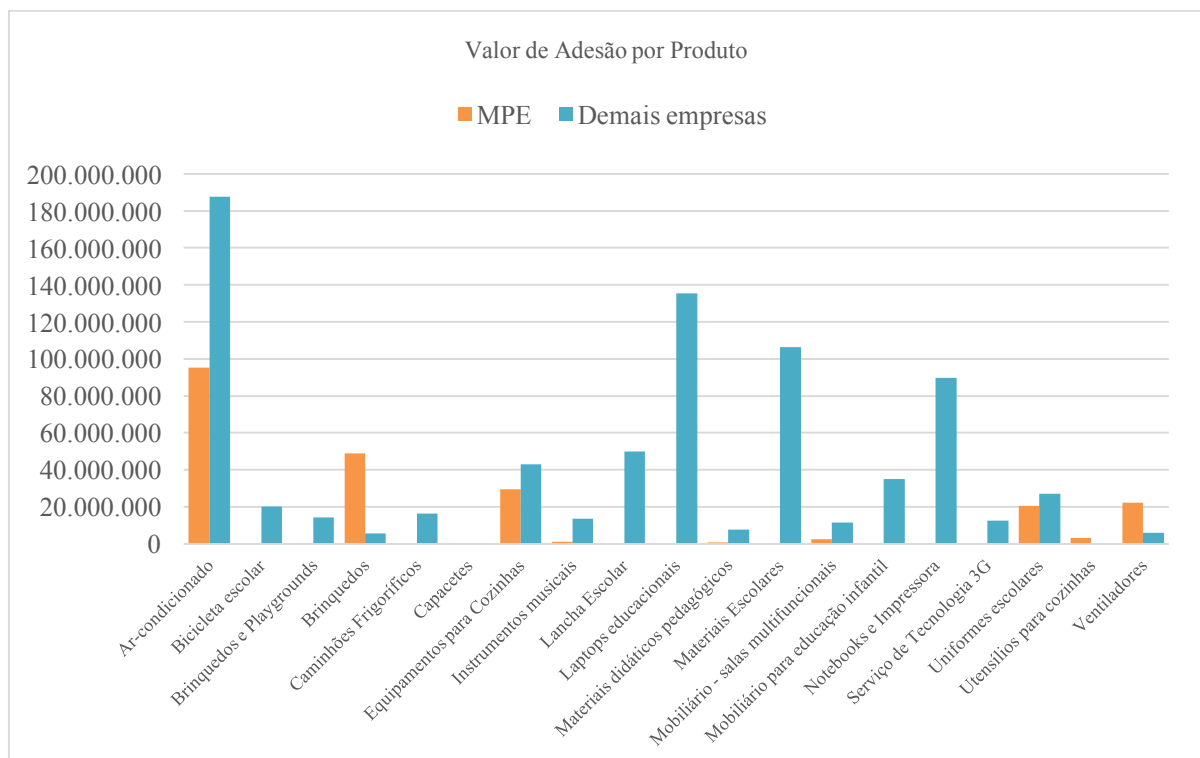
Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

O Gráfico 10 aponta a ocorrência de 34% do total de solicitações de adesão nos últimos 60 dias de vigência.

Considerando que a ata tem vigência restrita a um ano e que após a adesão são formalizados contratos com vigência de 12 meses, a adesão ao final da vigência da ata ocasiona aos fornecedores a manutenção dos preços registrados por um período maior, o que dependendo do tipo de produto pode resultar em divergências com os preços correntes, agregando outros custos aos fornecedores.

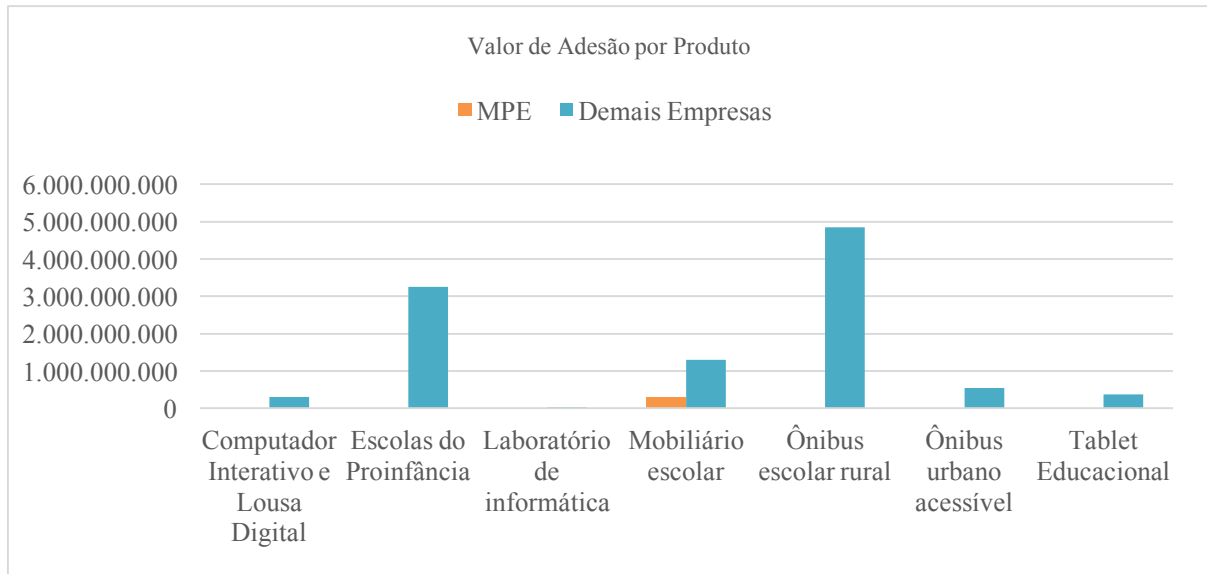
Após a identificação dos principais pontos que podem influenciar a participação das micro e pequenas empresas, apresentam-se os resultados da participação das MPE nas licitações para o RPN.

Gráfico 11 – Valor de adesão por produto e por porte (ações com menor valor)



Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

Gráfico 12 – Valor de adesão por produto e por porte (ações com maior valor)



Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

Conforme demonstram os Gráficos 11 e 12, a predominância de adesões para as micro e pequenas empresas ocorre nos produtos ar-condicionado, brinquedos, equipamentos de cozinha, uniformes escolares, ventiladores e mobiliário escolar.

A participação das MPE se concentra principalmente em produtos com menor valor agregado e em produtos que podem ser comercializados por distribuidoras, não necessitando de produção industrial.

Ao se analisar os valores homologados para micro e pequenas empresas em relação aos valores totais (Tabela 11), conclui-se que a participação é de 6,65% do valor total homologado.

Tabela 11 - Taxa de participação das MPE - valores homologados

Ação	Valor Homologado para MPE (R\$)	Valor Total Homologado (R\$)	Taxa de Participação MPE
Caminho da Escola	15.736.000,00	5.389.889.231,59	0,29%
Infraestrutura e suporte	906.798.496,72	3.973.329.603,89	22,82%
Mais Educação	19.754.393,38	410.412.247,49	4,81%
PBLE	0,00	196.307.511,72	0,00%
PNAE	18.541.311,20	113.541.311,20	16,33%
Proinfância	0,00	1.433.673.718,50	0,00%
Proinfo	0,00	2.713.492.869,00	0,00%
Prouca	0,00	213.060.000,00	0,00%
TOTAL	960.830.201,30	14.443.706.493,39	6,65%

Fonte: SIGARP e Comprasnet – elaborado pela autora

A participação das micro e pequenas empresas nas contratações do governo federal, conforme Tabela 12, representaram 12% do valor total homologado.

Tabela 12 – Valor homologado por porte da empresa – Governo Federal

Ano	Valor Total Homologado	Valor Homologado – MPE (R\$)	Valor Homologado - Demais Empresas (R\$)	Percentual de Homologação - MPE	Percentual de Homologação - Demais Empresas
2011	19.375.730.106,00	2.160.370.216	17.215.359.890	11%	89%
2012	33.864.228.397,00	3.399.808.254	30.464.420.144	10%	90%
2013	28.955.014.127,20	3.782.485.816	25.172.528.311	13%	87%
2014	26.392.133.960,60	3.660.501.993	22.731.631.968	14%	86%
2015	27.778.702.801,30	3.024.141.716	24.754.561.086	11%	89%
Total	136.365.809.392,10	16.027.307.995	120.338.501.398	12%	88%

Fonte: Painel de Compras Governamentais - SLTI – elaborado pela autora

Os valores homologados para as MPE nas compras do governo federal foram equivalentes a mais de 16 bilhões no período de 2011 a 2015.

Na utilização do Registro de Preços Nacional, as MPE possuem uma participação bem menor que a média federal para o período, girando em torno de 6,65% dos valores homologados.

Ao se comparar a participação das MPE por valores registrados, percebe-se uma queda na participação, conforme Tabela 13.

Tabela 13 - Taxa de participação das MPE - valores registrados

Ano	Valor Registrado para MPE (R\$)	Valor Total Registrado (R\$)	Taxa de Participação das MPE sobre o Valor Registrado
2010	12.812.190,62	194.580.138,22	6,58%
2011	228.064.907,57	3.311.488.832,37	6,89%
2012	93.433.471,29	5.092.969.271,22	1,83%
2013	187.625.890,59	3.215.168.058,63	5,84%
2014	552.124,54	47.551.075,78	1,16%
2015	0,00	97.841.015,92	0,00%
Total	522.488.584,61	11.959.598.392,14	4,37%

Fonte: SIGARP – elaborado pela autora

A participação das MPE por ano sobre os valores registrados para adesão atinge apenas 4,37% dos valores totais registrados.

Nas duas avaliações, conclui-se que a participação das micro e pequenas empresas é bem reduzida em proporção ao valor total no RPN, com menos de 5% de participação nos

valores para adesão, considerando que a Lei Complementar nº 123/2006 propõe uma cota de até 25% do objeto da contratação.

O modelo do Registro de Preços Nacional não beneficia as micro e pequenas empresas, tendo em vista que os valores homologados para as MPE (6,65%) são abaixo dos valores homologados para as MPE nas compras governamentais do governo federal (12%).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a utilização do Registro de Preços Nacional, o FNDE, como gestor responsável pelas compras governamentais no âmbito do Ministério da Educação, realizou a centralização da demanda de estados, municípios e Distrito Federal por bens e produtos voltados ao atendimento às redes de ensino.

O incentivo às MPE é uma política em uso tanto nos Estados Unidos como nos Estados-Membros da União Europeia, sendo que nos Estados Unidos foi estipulada uma meta mínima de 23% do valor das contratações do governo federal destinadas às pequenas empresas, e na União Europeia o modelo utilizado se baseia em princípios que orientam os incentivos às pequenas empresas.

No Brasil, com a publicação da Lei Complementar nº 123/2006, o Estatuto das Micro e Pequenas Empresas, no inciso III do artigo 48, estabeleceu que para aquisições de natureza divisível que as MPE terão cota de até 25% do objeto.

A cota proposta pela Lei brasileira, em comparação com a política de incentivo americana, restringe a participação de micro e pequenas empresas, uma vez que cria um limite máximo nas licitações, enquanto a proposta do *Small Business Act* utiliza uma meta mínima a ser atingida.

Este estudo de caso avaliou a participação das micro e pequenas empresas nos processos licitatórios para registro de preços, por meio do RPN, no período de 2010 a 2015, considerando as adesões solicitadas até dia 31/12/2015.

O RPN é um modelo de compras governamentais de grande aceitação pelos entes federados, atingindo mais de 97% dos municípios e a totalidade dos estados, com 93% de participação dos municípios com até 5 mil habitantes, o que demonstra que o modelo consegue beneficiar cidades com estrutura reduzida.

A participação das MPE em relação às demais empresas nos processos licitatórios resulta em um interesse um pouco superior das MPE em concorrer nas licitações, com em média 11,4 participantes de MPE em contraponto a 10,9 participantes de demais empresas.

Apesar de uma quantidade similar de participantes por pregão eletrônico, há uma tendência de vitória das médias e grandes empresas, sendo que as MPE tiveram uma participação em torno de 28% do total de empresas vencedoras.

A participação no RPN ficou abaixo da participação das MPE nas compras do governo federal, de 2011 a 2015, em que 59% das empresas vencedoras das licitações eram micro e pequenas empresas.

Inferese que as características do tipo de contratação que envolve o RPN, ou seja, a contratação se dar pelos entes federados e demais entidades após manifestação de interesse na adesão, aumentam o risco de não concretização da contratação o que interfere na participação das MPE.

A predominância de adesões para as micro e pequenas empresas ocorre nos produtos ar-condicionado, brinquedos, equipamentos de cozinha, uniformes escolares, ventiladores e mobiliário escolar.

A participação das micro e pequenas empresas se concentra principalmente em produtos com menor valor agregado e em produtos que podem ser comercializados por distribuidoras, não necessitando de produção industrial.

As adesões que beneficiam às MPE são realizadas por transferências diretas, com repasses voluntários, o que torna o processo mais sensível às restrições orçamentárias.

Os períodos em que foram solicitadas adesões pelas entidades seguem o fluxo de disponibilização de recursos por meio das transferências, com exceção dos meses de junho, julho e novembro.

Considera-se que essa diferença ocorra em razão do período letivo, sendo os meses de junho e julho início de semestre e novembro final do ano letivo e período de planejamento para o período seguinte.

Quanto à periodicidade das adesões, 34% do total de adesões ocorrem nos últimos 60 dias de vigência da ata, sendo que a adesão ao final da vigência da ata ocasiona aos fornecedores a manutenção dos preços registrados por um período maior, o que dependendo do tipo de produto pode resultar em divergências com os preços correntes.

As MPE possuem uma participação baixa no RPN, girando em torno de 6,65% dos valores homologados, comparando-se com a média das contratações federais para o período (12%), resultado aquém do limite proposto pela Lei Complementar nº 123/2006.

Conclui-se que o Registro de Preços Nacional é um modelo que traz benefícios para as entidades que solicitam a adesão, contudo, não estimula a participação de micro e pequenas empresas no processo de compras governamentais.

Apesar da política de incentivo ter regulamentação desde 2006, observa-se que não houve uma integração entre os formuladores e as partes responsáveis pela implementação e execução da política, sendo que sem a devida mobilização das equipes técnicas nas entidades,

a previsão legal pode encontrar entraves no início do processo que é a elaboração do termo de referência, em que são estabelecidas as demandas e forma de agrupamento dos itens a serem adquiridos.

O contexto no qual uma política pública está inserida, assim como os atores envolvidos e as normas legais levam a diferentes resultados quando se avalia a sua execução.

A regulamentação do incentivo à participação de micro e pequenas empresas nas compras governamentais não é suficiente para sua concretização, uma vez que faltam mecanismos de controle acerca da aplicação da legislação nas diversas entidades que compõem a Administração Federal.

Essa dificuldade é percebida no modelo do RPN, sendo que dos 53 procedimentos licitatórios analisados no estudo, nenhum termo de referência estipulou cota para a participação de micro e pequenas empresas.

As MPE são reconhecidas como agentes importantes no fomento à economia, contribuindo para o desenvolvimento do país, devendo ser valorizadas nos diversos processos de compras governamentais.

Contudo, o RPN tem como foco beneficiar as entidades que realizam adesão com ganho de escala, padronização e racionalização processual.

Apesar do grande potencial para incentivar a participação das micro e pequenas empresas, tendo em vista a sua ampla aceitação pelos entes federados e pelo volume de recursos destinados à aquisição de bens voltados ao suporte às redes de ensino, ainda não há uma preocupação na utilização do poder de compras gerado pelo modelo em apoio às políticas setoriais.

Considera-se um desafio para o RPN a adoção de cota para o segmento, bem como o estabelecimento de mecanismos que possibilitem ampliar a participação das micro e pequenas empresas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, C. W. e CAPOBIANCO, E. R.. **Licitaciones y Contratos Públicos**. Nueva Sociedad, n. 194, 2004.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. **Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação**. Brasília: Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

ARANTES, Rafael Setúbal. **Tratamento diferenciado e favorecido para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas Licitações Públicas: O Capítulo V da Lei Complementar nº 123, de 2006 e Decreto 6.204, de 2007**. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/web-estados-municipios/material/OFICINA_14_-_Estatuto_Nacional_da_ME_e_da_EPP.pdf> Acesso em: julho de 2016.

ARRETICHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICCO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. Disponível em: < <http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: maio de 2016.

BARBOSA, Klênio. **Sistema brasileiro de registro de preços: virtudes e vícios à luz da teoria econômica**. Texto para Discussão nº 1757. Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 15.783, de 08 de novembro de 1922**. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d15783.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> . Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964**. Estabelece normas para licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. 1964b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> . Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **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. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei no 5.537, de 21 de novembro de 1968.** Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 73.140, de 9 de novembro de 1973.** Regulamenta as licitações e os contratos, relativos a obras e serviços de engenharia, e dá outras providências. 1973. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73140-9-novembro-1973-421887-norma-pe.html>>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.** Dispõe sobre a extinção e dissolução de entidades da administração Pública Federal, e dá outras providências. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8029compilada.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 449, de 17 de fevereiro de 1992.** Institui o Catálogo Unificado de Materiais, os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores, na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas, e dá outras providências. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D0449.htmimpressao.htm>. Acesso em março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições das microempresas e das empresas de pequeno porte - simples e dá outras providências. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19317impressao.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996.** Institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - Aneel disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9427cons.htm>>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999.** Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispendo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido previsto nos arts. 170 e 179 da Constituição Federal. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9841impressao.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000.** Regulamenta a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, que institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e dá

outras providências. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3474.htm>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.** Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000.** Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3697.htm>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 6.204, de 5 de setembro de 2007.** Regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras, no âmbito da administração pública federal. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6204imprensa.htm>. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: junho de 2016.

BRASIL. FNDE/MEC, 2015. **Portal de compras.** Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Ministério da Educação Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/portaldecompras/>>. Acesso em: junho 2016.

BRASIL. SLTI/MP, 2015. **Painel de compras governo federal.** Brasília: Departamento de Logística e Serviços Gerais, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%>>

20de%20Compras.qvw&host=QVS%40win-uep82lprjmh&anonymous=true >. Acesso em: janeiro de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração Pública burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público.** Ano 47, n° 1; Brasília: ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial>>. Acesso em: março de 2016.

CASTANHAR, José C. A focalização das políticas públicas de fomento à atividade empresarial no Brasil. IN: MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Octavio P. (org). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. **Livro Verde – Contratação Pública na União Européia: reflexões sobre o futuro.** 1996. Disponível em: < http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_pt.pdf>. Acesso em: junho de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. **Small business act para Europa.** 2008. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52008DC0394>>. Acesso em: julho de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA – CE. **Evaluation of SMES’ access to public procurement markets in the EU. - Final Report.** 2014. Disponível em:< <https://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/2153/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>>. Acesso em: julho de 2016.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. **Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas.** 2014. Disponível em: < www.daf.unb.br/images/DCO/CGU-Sist-Reg-Precos-2014.pdf>. Acesso em: maio de 2016.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2a ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DE LEON, Peter. The historical roots of the field. In MORAN, Michael, REIN, Martin, GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of public policy.** Oxford University Press: Oxford, 2006.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Uma Comparación Internacional em la Evaluación de las Políticas Públicas.** Brasília, Revista do Serviço Público, ano 52, n.1, jan./mar., 2001.

DUNN, W.N. **Public policy analysis: an introduction.** 3ed. Upper Sadle River, New Jersey: Pearson e Prentice Hall, 2003.

FARIA, Carlos A. P. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FARIA, Carlos A. P. **Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil?**. Revista DEBATES, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, 2012.

FARIA, R. M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICCO, E. M. **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 29-39.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública: O Caso do SIASG/Comprasnet**. Dissertação de Mestrado em Gestão Empresarial, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes>. Acesso em maio de 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Impactos dos sistemas de compras governamentais eletrônicas na administração pública – novas evidências da experiência brasileira**. Compras Públicas, ano 2, n. 9, p. 46- 58, março de 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira – processo decisório e oportunidade política**. XIX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Quito – Equador, 11-14 de novembro de 2014.

FERNANDES, Ciro Campos Christo e PINTO, Solon Lemos. **Leilões eletrônicos reversos e sua aplicação nas compras governamentais: a experiência do Brasil**. Brasília: ENAP, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/1/1693>>. Acesso em maio de 2016.

FIUZA, Eduardo P.S. Desenho institucional em compras públicas. IN: SALGADO, Lúcia Helena; FIUZA, Eduardo P.S. (org.). **Marcos regulatórios no Brasil: aperfeiçoando a qualidade regulatória**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

FIUZA, E.; MEDEIROS, B. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da lei de licitações e do arcabouço institucional**. Texto para Discussão nº 1990. Brasília: Ipea, 2014.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3a ed. São Paulo: Artmed, 2009.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução/CD/FNDE nº 27, de 5 de julho de 2005**. Dispõe sobre as competências na gestão de contratos firmados pelo FNDE, quando esse viabilizar os procedimentos de aquisição de bens e contratações de serviços, em atendimento as diversas Secretarias do MEC e demais Órgãos do Poder Executivo. Disponível em <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/>>

UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000027&seq_ato=000&vlr_ano=2005&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: junho 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Resolução nº 20, de 3 de outubro de 2014**. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. 2014. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000020&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em: junho de 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: junho de 2016.

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

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Compras pelo sistema de registro de preços**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1998.

JANN, W.; e WEGRICH, K., ‘Theories of the policy cycle’, in Fischer, F., Miller, G.J. and Sidney, M.S. (eds), **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press, Taylor & Francis Group: Florida, 2007.

MARQUES, F.S. Compras Públicas no Brasil e EUA: **Análise da Concorrência Segundo o Paradigma Estrutura-Conduita-Desempenho**. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema2.html>. Acesso em: julho de 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR – MDIC. **Micro, Pequenas e Médias empresas: Definições e Estatística Internacionais**. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivo/secex/mpm/forpermanente/dadsegmento/definempe.pdf>>. Acesso em: junho de 2016.

MONTEIRO, Jorge Vianna. O processo decisório de política. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea**. 2 v. Brasília: Editora ENAP, 2007.

MORAIS, José Mauro de. **Empresas de pequeno porte e as condições de acesso ao crédito: falhas de mercado, inadequações legais e condicionantes macroeconômicos**. Texto para Discussão nº 1189. Brasília: IPEA, 2006.

MOREIRA, H. C; MORAIS, J. M. **Compras Governamentais: Políticas e Procedimentos na Organização Mundial de Comércio, União Européia, Nafta, Estados Unidos e Brasil.** Chile: CEPAL /IPEA - Série Estudios y Perspectivas, nº 1, 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos.** Belo Horizonte: Del Rey Limitada, 1999.

NACHMIAS, D. The role of evaluation in public policy. IN: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (org.). **Public Policy: The Essential Readings.** 2. ed. Boston: Pearson, 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Survey on Government Procurement in 130 countries.** 2002. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: dezembro de 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Government at a Glance: Latin America and the Caribbean, Towards Innovative Public Financial Management 2014.** 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/brazil_en.pdf>. Acesso em: dezembro de 2015.

PUGA, Fernando Pimentel. **Experiências de apoio às micro, pequenas e médias empresas nos Estados Unidos, na Itália e em Taiwan.** DEPEC/BNDES. Textos para Discussão nº 75. Rio de Janeiro, fev. 2000.

SABATIER, Paul A. Political Science and Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (org.). **Public Policy: The Essential Readings.** 2. ed. Boston: Pearson, 2013.

SARAVIA, E. Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para leitura. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea.** 1 v . Brasília: Editora ENAP, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa.** São Paulo: SEBRAE, 2015. Disponível em: < <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/Anuario-do%20trabalho-na%20micro-e-pequena%20empresa-2014.pdf>>. Acesso em maio de 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE.2016. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br>>. Acesso em: maio de 2016.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - SEBRAE-SP. **Políticas Públicas: As Micro e Pequenas Empresas e as**

Compras Governamentais. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.sebraesp.com.br/topo/políticas%20públicas/arquivos_políticas_publicas/compras_governamentais.pdf>. Acesso: maio de 2016.

SMALL BUSINESS ADMINISTRATION – SBA. **Evaluation of Small Business Procurement Goals Established in Section 15 (g) of the Small Business Act.** SBA, 2014. Disponível em: <<https://www.sba.gov/sites/default/files/files/rs423tot.pdf>>. Acesso em julho de 2016.

SMALL BUSINESS ADMINISTRATION – SBA, 2016. Disponível em: <<https://www.sba.gov>>. Acesso em julho de 2016.

SOUZA JUNIOR, C. C. **Utilização do poder de compra do Estado de Minas Gerais como instrumento de desenvolvimento regional e para a promoção de políticas públicas locais redistributivas.** Anais do XIII Seminário sobre a Economia Mineira. 2008. Disponível em: <https://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A145.pdf>. Acesso em: julho de 2016.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44. jul./dez. 2006.

SOUZA, C. **Políticas Públicas: Questões temáticas e de pesquisa.** Caderno CRH, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E. J.; FERRAREZI, E. (Eds.). **Políticas públicas: coletânea.** 2 v . Brasília: Editora ENAP, 2007.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: starting to understand. IN: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (org.). **Public Policy: The Essential Readings.** 2. ed. Boston: Pearson, 2013.

THOENIG, Jean-Claude. **A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública.** Revista do Serviço Público, Brasília, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. **Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção.** Revista de Administração Pública, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

UNIÃO EUROPEIA – EU. 2016. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/index_pt>. Acesso em: julho de 2016.

VEDUNG, E. Evaluation Research. IN: Peters, G. & Pierre, J. **Handbook of Public Policy.** London: Sage, 2006.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

WINTER, Soren C. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, B. Guy, PIERRE, Jon. **The SAGE handbook of Public Administration**. London: SAGE, 2014.

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

APÊNDICE A