

"A FEA e a USP respeitam os direitos autorais deste trabalho. Nós acreditamos que a melhor proteção contra o uso ilegítimo deste texto é a publicação online. Além de preservar o conteúdo motiva-nos oferecer à sociedade o conhecimento produzido no âmbito da universidade pública e dar publicidade ao esforço do pesquisador. Entretanto, caso não seja do interesse do autor manter o documento online, pedimos compreensão em relação à iniciativa e o contato pelo e-mail [bibfea@usp.br](mailto:bibfea@usp.br) para que possamos tomar as providências cabíveis (remoção da tese ou dissertação da BDTD)."

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Administração

**Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de  
Serviços Públicos com base em TI:  
O Portal de Compras do Governo Federal do Brasil**

Cristina Maria Queixa Sáfydi

Orientador : Prof. Dr. Nicolau Reinhard

São Paulo

---

2003

Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Adolpho Jose Melfi

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Profa. Dra. Maria Tereza Leme Fleury

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Eduardo Pinheiro Gondim de Vasconcellos

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
Departamento de Administração

**Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de  
Serviços Públicos com base em TI:  
O Portal de Compras do Governo Federal do Brasil**

**Cristina Maria Queixa Sáfydi**

Orientador : Prof. Dr. Nicolau Reinhard

Dissertação apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA/USP, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Administração.

**DEDALUS - Acervo - FEA**



20600025187

São Paulo

---

2003

## FICHA CATALOGRÁFICA

Sáfadi, Cristina Maria Queixa

Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de Serviços Públicos com base em TI: O Portal de Compras do Governo Federal do Brasil. / Cristina Maria Queixa Sáfadi. - São Paulo, FEA/USP, 2003.

xii, 79 p.

Dissertação – Mestrado

Bibliografia.

1. Administração da Informação 2. Administração Pública 3. Governança 4. Tecnologia da Informação 5. Arranjos de Cooperação 6. Serviços Públicos I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. II. Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de Serviços Públicos com base em TI: O Portal de Compras do Governo Federal do Brasil.

CDD – \_\_\_\_.

Para Mariana e Fernando

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu orientador, Professor Nicolau Reinhard, pelo privilégio de ter sido sua orientanda.

Ao Mário Milone, que me encorajou a iniciar este programa de pós-graduação.

À Mônica, minha grande inspiração na decisão de voltar para a escola.

Ao Rogério, responsável por eu ter feito a inscrição no curso.

À Marie Anne, por sua amizade, e pelo tempo dedicado em me ajudar. Permita o futuro que eu possa retribuir tudo que ela fez por mim.

À minha banca de qualificação, Professor Isaiás Custódio e Professor Isu Fang por sua colaboração e valiosos comentários, e é claro, pelo bom astral com que me avaliaram.

Aos professores da FEA que tive o prazer de conhecer.

A todos os colegas da FEA, e em especial ao Sidnei Bergamaschi, por toda ajuda acadêmica e pessoal que recebi.

À Alexandra Cunha, que me ajudou mesmo sem me conhecer.

Ao colega Ricardo Alário.

À VESTA, por ter aberto suas portas para este trabalho. À Paula Santos, que na sua terrível agenda conseguiu ser bastante disponível e sempre prestativa em me ajudar. À Wanda e à Mayara, pela atenção. Ao Tales e ao Maurício pelo tempo e informações cedidas.

Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) por possibilitar esta investigação. Ao Oswaldo Noman, sem sua ajuda, a pesquisa não teria sido possível. Ao Carlos Henrique, pela inestimável ajuda em me acertar agenda com tantas pessoas em tão pouco tempo. Ao Ciro, à Lea e ao Cleber, por todas as informações valiosas que me cederam. À Renata Vilhena, pela simpatia e prontidão em ajudar este trabalho. À Elisabeth Braga, pelas imprescindíveis informações. Ao Solon Lemos Pinto, por me atender tão prontamente.

Ao SERPRO, pelas informações cedidas. À Cátia Rezende, pela importante ajuda que me prestou em um momento crítico do desenvolvimento deste trabalho.

À Lícia, que sempre encontrou tempo para me ajudar nas questões realmente importantes. À Ana, pela ajuda com tantas necessidades. Ao Daniel, por sua paciência.

À FIA (Fundação Instituto de Administração), por todo apoio prestado a este trabalho e ao programa de mestrado como um todo.

À Valéria, à Fabiana, e a todo o pessoal da secretaria.

Ao Marcelo, meu grande amor, e aos meus filhos, Mariana e Fernando.

Aos meus pais, pela ajuda tão importante.

À Tatiana: que seria deste trabalho sem sua ajuda?

E também àqueles que eu esqueci de mencionar. Se apenas um dos apoios que recebi me tivesse faltado, o resultado deste trabalho não seria o mesmo.

Agradeço a Deus, por sua presença em todos os que me auxiliaram.

## RESUMO

O grande desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação, que hoje se manifesta na popularização da Internet e na criação de modelos próprios de negócio, deu origem a uma nova forma de organização social.

Neste contexto, os problemas sociais e organizacionais tomam tal magnitude que sobrepujam a capacidade de organizações isoladas lidarem com eles. Na busca de soluções para as atuais e complexas demandas impostas aos governos, as fronteiras entre a iniciativa privada e o setor público, antes tão claras, estão obscurecendo por causa da numerosa e crescente presença de parcerias intersetoriais.

Esta pesquisa, qualitativa e de abordagem interpretivista, investiga a formação de parceria público-privado e analisa as implicações dos aspectos de governança neste processo. Consiste de um estudo de caso único: o portal de compras do Governo Federal Brasileiro. Os dados do estudo foram recolhidos com entrevistas com representantes dos colaboradores, documentos relativos ao arranjo, e informações recolhidas no próprio *site* [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

Os resultados desta análise evidencia as características particulares das parcerias intersetoriais, e permite traçar um mapa que relaciona as fases do projeto de cooperação e as implicações do modelo de governança adotado.

## **ABSTRACT**

This paper studies, through a qualitative and interpretive approach, a public - private sector partnership analyzing its governance model implications. It is a single case study: the Brazilian Government Purchases Portal - COMPRASNET.

Specifically, it highlights the unique aspects of the inter-sector partnerships and draws a relationship map for the governance model adopted in each phase of the cooperation project.

The sources of information were interviews with key people in the participating organizations, legal documents related to the project and data gathered in the web site [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)

The great development of Information and Communication Technologies, currently manifesting through the ubiquitous use of the Internet and its unique business models, has originated a new form of social organization.

Within this context, the social and corporate intricacies take a proportion that overwhelms the individual organizations' capacity of dealing with them. In the quest for solutions for the complex demands imposed over governments, the once so clear frontiers of the public and private sectors are now shallower because of the high and growing number of inter-sector partnerships.

# SUMÁRIO

<b><u>I. O PROBLEMA DE PESQUISA</u></b>	<b>1</b>
INTRODUÇÃO	1
SITUAÇÃO PROBLEMA	2
OBJETIVOS DO ESTUDO	3
IMPORTÂNCIA DO ESTUDO	4
ESTRUTURA DO TRABALHO	5
<b><u>II. CONTEXTO DA PESQUISA</u></b>	<b>6</b>
INFORMATIZAÇÃO NO GOVERNO FEDERAL	6
O GOVERNO ELETRÔNICO	6
INICIATIVAS DE DESTAQUE DO GOVERNO FEDERAL	9
AS COMPRAS ELETRÔNICAS NO GOVERNO	10
O PORTAL COMPRASNET E A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO	11
<b><u>III. REVISÃO DE LITERATURA</u></b>	<b>13</b>
TERCEIRIZAÇÃO, PARCEIRAS E ARRANJOS DE COOPERAÇÃO	13
TERCEIRIZAÇÃO	13
PARCERIAS ESTRATÉGICAS	14
TERCEIRIZAÇÃO E PARCERIAS	15
ESTUDO DOS RELACIONAMENTOS ENTRE PARCEIROS	17
COOPERAÇÃO INTERSETORIAL	19
<b>A ADMINISTRAÇÃO DO SETOR PÚBLICO</b>	<b>21</b>
PÚBLICO - PRIVADO : DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS	21
MODERNIDADE NO SETOR PÚBLICO	23
GOVERNO E A ERA DA INFORMAÇÃO	25
PROCESSOS DE TROCA E A INTERNET	27
MODELOS DE NEGÓCIO NA <i>WEB</i>	28
ASPECTOS E CONTRIBUIÇÕES DE COMÉRCIO ELETRÔNICO	29
ADOÇÃO E INCORPORAÇÃO DE INOVAÇÕES	31
GOVERNANÇA	34

<b>IV. METODOLOGIA</b>	<b>37</b>
AS QUESTÕES DA PESQUISA	37
A ESTRATÉGIA DE PESQUISA	37
ABORDAGEM CONCEITUAL DA PESQUISA	40
UNIDADES DE ANÁLISE	42
MODELO DE REFERÊNCIA DA PESQUISA	43
PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS	47
ATIVIDADES DE CAMPO	49
<b>V. O CASO COMPRASNET</b>	<b>52</b>
SIASG/ COMPRASNET – ASPECTOS ORGANIZACIONAIS	52
ASPECTOS LEGAIS E A CRIAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO	53
DESCRIÇÃO DO PORTAL COMPRASNET	55
PRINCIPAIS SERVIÇOS OFERECIDOS PELO COMPRASNET	59
A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA	60
MOTIVAÇÕES DO MP	60
MOTIVAÇÕES DO SERPRO	61
MOTIVAÇÕES DA UNISYS E VESTA	62
AVALIANDO O INÍCIO DA PARCERIA	63
O MODELO DE NEGÓCIO ADOTADO NO PORTAL	64
OS RESULTADOS ECONÔMICOS	66
<b>VI. ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>68</b>
SOBRE OS PRESSUPOSTOS CONCEITUAIS	68
DIFERENÇAS REVELADAS EM RELAÇÃO À LITERATURA	68
CUSTOS DE GOVERNANÇA AO LONDO DO CICLO DE VIDA DO PROJETO	68
AS QUESTÕES DA PESQUISA	69
OS OBJETIVOS DA PESQUISA	70
CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS	71
ESTUDOS FUTUROS	72
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>73</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>80</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Contratando Relacionamentos .....	16
Figura 2. Opções de Contratação .....	17
Figura 3. Estrutura de Análise de Comércio Eletrônico .....	30
Figura 4. Modelo de Kwon e Zmud sobre o Processo de Implementação.....	33
Figura 5. Processo de Domesticação de Habib & Cornford .....	34
Figura 6. Relacionamento dos Colaboradores .....	43
Figura 7. Modelo conceitual para o estudo de novos modos de cooperação. ...	44
Figura 8. Value Crreation in e-Business .....	45
Figura 9. Modelo de Análise .....	46
Figura 10. Sistema de Informação de Serviços Gerais do MP .....	56
Figura 11. Relacionamentos do Comprasnet .....	58

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Premissas do "web model" .....	18
Tabela 2. Ineficiências dos Modelos de Governança .....	35
Tabela 3. Situações relevantes X estratégias de pesquisa. ....	39
Tabela 4. Tipos básicos de projetos para os estudos de caso. ....	40
Tabela 5. Resumo dos Princípios para Pesquisa Interpretivista.....	41
Tabela 6. Fases do Projeto e Principais <i>Stakeholders</i> .....	48
Tabela 7. Fases do Projeto e Ineficiências dos Modelos de Governança .....	49

# I. O PROBLEMA DE PESQUISA

## Introdução

Uma importante e profunda redefinição do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento social e econômico tomou a agenda de governos no mundo inteiro no final dos anos oitenta e início dos anos noventa. Esta revisão inclui uma transição de um Estado controlador para um papel mais regulador. A mudança no perfil de intervenção estatal define a necessidade de alterar a forma organizacional e o perfil dos recursos humanos do Estado.

Ao mesmo tempo, acontece o advento da microinformática - que transferiu a gestão do processamento de informações para os usuários, seguido do aparecimento dos ambientes de rede - que proporcionaram a disseminação do processamento distribuído e do ambiente para conectividade, que permitiram a popularização da Internet e a criação de modelos de negócios próprios para o ambiente virtual (B2C, B2B e C2C).

Este processo deu origem à manifestação de novos parâmetros e formas de condução da atividade econômica. O espaço virtual da Internet e sua nova dinâmica deram forma ao que se convencionou chamar de "nova economia". Neste contexto, a Internet não é somente uma nova tecnologia de informação, mas concentra toda uma nova forma de organização da sociedade, que Castells (1999) chamou de "Sociedade Informacional". O autor explica o conceito desta nova forma de organização social ao lembrar que todas as sociedades tiveram na informação um papel central, mas que a sociedade que estamos vendo surgir possui "uma forma específica de organização social em que a geração, o processamento e transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas surgidas neste período" (Castells, 1999, p.46).

A administração pública, neste momento de revisão do seu papel, também lança mão dos novos modelos e práticas de gestão que se disseminaram nas organizações. O uso da Internet, e em particular das técnicas e ferramentas de negócios na Internet (*e-business*), rapidamente popularizou-se nas atividades de governo e foi cunhado o termo *e-government*.

Uma das mais importantes promessas do *e-government*, ou governo eletrônico, é justamente a de redefinição do governo, que inclui aumento de eficiência, menores custos e maior participação social. Porém, apesar de muitas agências de governo, no Brasil e no mundo, já terem implementado suas iniciativas de serviços eletrônicos, a maior parte do processo ainda está por acontecer.

Verifica-se que as Tecnologias de Informação (TI) estão alterando os modelos de interação social, comercial e político. As organizações estão cada vez mais interrelacionadas e interdependentes, apresentando novos desafios e possibilidades. A mudança de paradigma que se apresenta está muito bem representada na metáfora usada por Reinhard (2003) no IT Forum 2003: "do aquário ao mar aberto", que representa a mudança de desafios para os gestores, que antes lidavam somente com questões do ambiente controlado de suas organizações, e agora se deparam com o ambiente incerto e mutável. Neste panorama, impõe-se a necessidade adotar novos modelos de governança.

### **Situação Problema**

Segundo Rainey (1997), todas as nações estão passando por um momento de revisão a respeito do papel do governo e das demais organizações na sociedade. Na busca de soluções para as atuais e complexas demandas impostas aos governos, as fronteiras entre a iniciativa privada e o setor público, antes tão claras, estão obscurecendo por causa da numerosa e crescente presença de parcerias intersetoriais.

O tema parceria, de acordo com Di Pietro (1999), é um tema aberto, pois diz respeito à reforma do aparelhamento do Estado, um processo em andamento e longe de ser concluído - em grande parte, devido à globalização e ao uso das Tecnologias de Informação, que estão em constante evolução.

Muitos são os fatores que impulsionam na direção de encontrar melhores caminhos para aliviar o Estado de suas funções e aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos, fomentando outros setores da sociedade a assumir o desempenho de atividades de interesse público. O uso intensivo dos Sistemas de Informação (SI) e das Tecnologias de Informação (TI), que

constituem a maior novidade, ocupa um papel importante, e por vezes central, na reforma do Estado na "Sociedade da Informação" (Heeks, 1999).

A despeito da crescente adoção de modelos de cooperação, muitas vezes inovadores, entre diferentes organizações para a prestação de serviços públicos, muitas vezes com base no uso de TI, não se verificam referenciais que auxiliem na avaliação de modelos de colaboração que sejam promotores de maiores benefícios para as organizações envolvidas na prestação dos serviços e para seus usuários.

Em vista da crescente necessidade de cooperação e interação de agências de governo e demais organizações para a consecução de tarefas antes conhecidas como atividades de governo, em particular a prestação de serviços públicos, tanto a administração pública, como a iniciativa privada, e também a sociedade em geral, deparam-se com o problema de definirem modelos institucionais que resultem em benefícios a todos. O interesse por este estudo está inserido no contexto deste desafio.

As questões que orientam esta investigação, no contexto do exposto acima, são:

Como, por que motivos, se constrói uma parceira intersetorial?

Quais aspectos de governança interferem mais diretamente nos interesses estratégicos dos participantes de um arranjo de cooperação intersetorial?

Por que ocorrem mudanças durante os estágios da construção de uma parceira?

Como diferem, em cada fase do relacionamento, os fatores que influenciam o sucesso do relacionamento?

Existe relação entre o modelo de governança adotado em cada etapa de um processo de cooperação e a performance do arranjo?

### **Objetivos do Estudo**

O Objetivo Geral deste trabalho consiste em identificar dimensões relevantes para a análise de parcerias para a prestação de Serviços Públicos com base no uso das Tecnologias da Informação.

Outros objetivos do estudo, ou Objetivos Específicos, são:

- analisar as etapas da construção de uma parceria sob o aspecto do modelo de governança adotado.

- elucidar diferenças entre aspectos de governança relevantes em cada etapa do processo de cooperação.

- criar um modelo de avaliação de parcerias, sob a premissa de que o modelo de governança tem importante influência no seu sucesso.

### **Importância do Estudo**

Este trabalho foi concebido para examinar e auxiliar o entendimento do processo de construção de novos modelos de interação para a prestação de serviços públicos com base no uso intensivo de TI.

A pesquisa de modos mais efetivos de prestação de serviços públicos não é recente. Heeks (1999), na busca de apresentar provas da existência de uma tendência global de resposta por parte dos governos às mudanças na economia, apresenta uma coletânea de casos de diferentes partes do mundo. O autor coloca especial ênfase no uso da Tecnologia da Informação, e adota uma perspectiva internacional e abrangente sobre o problema de preparo do governo para administrar as mudanças necessárias à reforma do estado na Era da Informação.

Mas, se não é recente, é também atual, principalmente por causa da percebida necessidade de reestruturação do estado e do novo posicionamento da sociedade em geral a respeito da prestação de serviços públicos, que de um lado cobra por maior eficiência e de outro se coloca como co-responsável na administração das questões sociais.

A importância do estudo está relacionada à perspectiva de oferecer à administração do setor público uma orientação sobre práticas e modelos que aumentam sua efetividade.

Se é importante para os governos tornarem-se mais eficientes e eficazes, em resposta às demandas apresentadas pelos cidadãos e pela globalização, também é importante para a sociedade em geral, e para a economia nacional, que estas mudanças na relação entre governo e sociedade, se desenvolvam de forma a trazer maior bem estar para o país.

Assim sendo, um estudo que promova maior compreensão a respeito de modelos de cooperação para a prática do governo eletrônico interessa aos governantes e também à sociedade como um todo.

### **Estrutura do Trabalho**

O texto deste trabalho está estruturado, a partir deste ponto, como segue:

Capítulo II – CONTEXTO DA PESQUISA: apresenta o contexto onde se desenvolveu o arranjo estudado neste trabalho;

Capítulo III – REVISÃO DE LITERATURA: repassa os temas abordados pelo estudo a fim de formar uma base conceitual para o estudo proposto;

Capítulo IV – METODOLOGIA: descreve a escolha da estratégia de pesquisa e os passos seguidos na consecução da mesma;

Capítulo V – DESCRIÇÃO DO CASO: .....

Capítulo VI - ANÁLISE DOS RESULTADOS: .....; e

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: cataloga a bibliografia referenciada neste projeto.

## II. CONTEXTO DA PESQUISA

### Informatização no Governo Federal

No Brasil, a informatização no Governo Federal iniciou-se, de forma institucionalizada, no início dos anos 60 com a criação do SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados. A criação do SERPRO, em 1964, foi motivada pelas necessidades fazendárias do Governo Federal de exercer controle sobre as receitas.

Até o final da década de oitenta, os sistemas governamentais atendiam à necessidade de automatizar processos específicos.

No início dos anos noventa observou-se a instalação dos grandes sistemas estruturadores de processos interorganizacionais. Sistemas que davam suporte a atividades comuns a diversas organizações. Estes sistemas, em sua maioria, a exemplo do SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), foram implantados juntamente com uma organização responsável pelas atividades relativas ao sistema. Desta forma, o Governo Federal introduzia uma ferramenta informatizada de modernização de uma atividade e, ao mesmo tempo, dotava a área responsável de uma estrutura organizacional uniforme com coordenação de um órgão central.

Mas foi na segunda metade da década de noventa que aconteceu um avanço significativo na informatização do Governo Federal: a conexão dos sistemas estruturadores com a plataforma *web*.

### O Governo Eletrônico

A agenda de Reforma do Estado, que tem orientado mudanças no papel dos governos no Brasil e no mundo, inclui uma transição de um Estado controlador para um papel mais regulador. Com a mudança no perfil de intervenção estatal coloca-se a necessidade de alterar a forma organizacional e o perfil dos recursos humanos do Estado.

Ainda na década de noventa, o Brasil, como diversos outros países latino americanos, avançou na formulação e implementação da reforma administrativa, buscando alcançar patamares superiores de transparência, eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Esta política teve seu marco nas diretrizes do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e mais recentemente, na experiência de organização da ação governamental por programas, corporificada no Plano Plurianual 2000-2003 – Avança Brasil - PPA. No Brasil, a administração gerencial propugnada no Plano Diretor e a gestão empreendedora do PPA foram marcos importantes da assimilação das inovações da chamada “nova economia”.

O marco inicial de formulação de uma política de Governo Eletrônico foi a criação de um grupo de trabalho interministerial que realizou estudos e diagnósticos, identificou iniciativas precursoras e estabeleceu um conjunto de diretrizes e metas que deram origem ao Programa<sup>1</sup>. Os trabalhos possibilitaram o estabelecimento de um modelo conceitual de Governo Eletrônico, com ênfase na proposição de medidas para a promoção das novas formas eletrônicas de interação entre o governo e o cidadão. O documento contendo a proposta de política de Governo Eletrônico<sup>2</sup> foi apresentado em setembro de 2000 e aprovado pelo Presidente da República em reunião do Conselho de Governo.

A formulação e a implementação da política de Governo Eletrônico levou ao envolvimento de diversas outras iniciativas e projetos que já estavam em desenvolvimento, sendo que algumas preservaram dinâmica própria. A mais abrangente delas é o programa "Sociedade da Informação", conduzido pelo

---

<sup>1</sup> Denominado informalmente Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação – GTTI, foi criado pelo Decreto de 3 de abril de 2000, com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, sendo integrado por representantes dos seguintes órgãos: Ministérios da Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Justiça, Comunicações, Planejamento, Orçamento e Gestão, Casa Civil, Gabinete de Segurança Institucional e Secretaria de Estado da Comunicação de Governo da Presidência da República. Posteriormente, houve a incorporação dos Ministérios da Saúde, Educação, Fazenda e da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel.

<sup>2</sup> Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. **Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal**, Brasília, 20 de setembro de 2000, disponível no *site* [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

Ministério da Ciência e Tecnologia (SocInfo, 2000), que coordena ações voltadas para o fortalecimento da competitividade da economia e para a ampliação do acesso da população aos benefícios da tecnologia da informação.

O programa Governo Eletrônico busca explorar as potencialidades da tecnologia da informação no aprofundamento das ações de reforma da administração pública, em especial nos aspectos de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, acesso a informações, redução de custos e controle social sobre as ações de Governo.

Assim, o desenvolvimento do governo eletrônico visa promover a universalização do acesso do cidadão aos serviços prestados pelo Governo, a integração entre os sistemas, redes e bancos de dados da administração pública e a abertura de informações à sociedade, por meio da Internet. O programa representa um desdobramento da linha de ação prevista no âmbito da Sociedade da Informação, com a expectativa de obtenção de ganhos de sinergia, na medida em que atua principalmente sobre a máquina administrativa do Governo Federal, enquanto esse mantém seu direcionamento amplo para os segmentos empresarial e de pesquisa científica e tecnológica.

De acordo com o Balanço de 2 Anos de Governo Eletrônico, realizado pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico em dezembro de 2002, a maior parte dos projetos e ações do programa tem exigido contínua articulação interministerial, com importantes conseqüências sobre a organização e o funcionamento da prestação de serviços e dos processos em toda a administração pública federal, contemplando as seguintes linhas de ação:

- oferta de serviços e informações ao cidadão;
- promoção do acesso da população à Internet;
- promoção da integração entre sistemas de informação, redes e bancos de dados governamentais;
- implantação de infra-estrutura avançada de comunicações e serviços na administração pública, e
- utilização do poder de compra do Governo Federal para a redução de custos.

Dentro da linha de ação que prevê a utilização do poder de compra do Governo Federal para a redução de custos, inclui-se o Projeto do *site* de compras do Governo Federal: o [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

### **Iniciativas de destaque do Governo Federal**

São diversas as iniciativas brasileiras de informatização do governo, tanto federais como de outras esferas de governo (estaduais e municipais), que são distintivas e colocam o Brasil em posição de destaque internacionalmente.

Uma das mais distintivas é o caso da Eleição Eletrônica, que na última eleição presidencial, em 2002, alcançou a marca dos 100%. Em um país com a dimensão e diversidade cultural e estrutural do Brasil, é notório o sucesso deste projeto que abrange todas as camadas da sociedade e localidades geográficas do território nacional.

Outra iniciativa que merece destaque é a entrega das declarações de Imposto de Renda via Internet. Em 1997, o contribuinte nacional pode, pela primeira vez, entregar sua declaração via Internet através do *site* Receitanet – reconhecido internacionalmente como modelo de governança eletrônica; em 2001 cerca de 92% do total de declarações entregues foram feitas via Internet, o que representa um número de 13 milhões. Em 2003, foram 17 milhões de declarações por Internet, constituindo praticamente a totalidade das declarações.

Também foi na década de 90 que se consolidou outro importante marco na prestação de serviços públicos através do uso das Tecnologias da Informação: a implantação do SISCOMEX exportação e importação, em 1993 e 1997, respectivamente. Neste caso, o sistema envolvia, além da TI, o envolvimento de muitos diferentes agentes de governo e da sociedade em geral.

No Governo Federal, além do *site* Receitanet já citado, temos outra importante vitrine de reconhecimento internacional de iniciativas de prestação de serviços públicos, que é o Portal de Compras do Governo Federal, o portal Comprasnet. O portal Comprasnet possui uma característica que o torna muito importante para este trabalho: constitui uma experiência pioneira de cooperação entre o setor público e privado no Brasil (Sáfadi e Reinhard, 2002). Por causa de sua distinção, pioneirismo, sucesso e reconhecimento, foi motivo de premiação

internacional para o Brasil e constitui um elemento de grande interesse nacional.

### **As Compras Eletrônicas no Governo**

No Brasil, recentemente, observa-se nas diversas esferas de governo – municipal, estadual e também o federal – uma grande tendência à adoção da prática de *e-commerce* para as compras governamentais. As compras de governo tornaram-se assunto de prioridade, em parte por causa da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>3</sup>, sancionada em 04 de Maio de 2000 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão), que contém determinações explícitas sobre a prestação de contas na Internet.

Diversos são os casos de sucesso na implementação de *sites* de compras eletrônicas para administração das compras de governos estaduais e municipais no Brasil, assim como o caso do Governo Federal.

Um bom exemplo é o Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo (BEC/SP - [www.bec.sp.gov.br](http://www.bec.sp.gov.br)), que conforme Soboll (2002), foi criada em um ambiente inusitado de modernização do aparelho público. A BEC, de acordo com o mesmo autor, não alcançou, no início de suas operações, os resultados financeiros esperados, no entanto, os resultados são estimulantes quando observados em detalhes e ademais servem de paradigma para quem pretende ingressar nos campos de modernização da máquina pública e do *e-government*.

Outro importante caso de sistema eletrônico para aquisição de materiais é a Celic (Central de Licitações) do Governo Estadual do Rio Grande do Sul, que prevê a compra mensal combinada de diversas requisições de um mesmo grupo de itens em um único edital.

O *site* Comprasnet, o portal de compras do Governo Federal, recebeu diversas premiações por causa da transparência que promoveu no âmbito das compras

---

<sup>3</sup> A LRF constitui um código de conduta para os administradores públicos que passam a obedecer normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade.

de governo e por seu grau de inovação. O Governo Federal inovou ao criar uma nova modalidade de contratação: o Pregão. Outra inovação importante do Comprasnet é seu modelo de financiamento que tem sido imitado por outras esferas de governo.

O governo do Estado de Pernambuco, por exemplo, implantou um sistema de compras eletrônicas, de adoção voluntária, cujo fornecedor da solução, sem custo para o governo, é o Banco do Brasil (Castro, 2002).

O Estado do Mato Grosso do Sul, também adotou uma solução de compras sem a necessidade de investimento por parte do governo. O fornecedor da solução de comércio eletrônico, neste caso, foi a Bolsa de Mercadorias (Vicente, 2002).

### **O Portal Comprasnet e a Parceria Público-Privado**

Citado pela comunidade europeia por Boa Prática em Governança Eletrônica em 2001, reconhecido como Destaque de Desburocratização pelo Instituto Hélio Beltrão em 2001, vencedor na categoria de “Modernização da Gestão Pública” no VIII Congresso de Informática Pública em 2002, e premiado novamente pelo Instituto Hélio Beltrão em 2002, o Comprasnet representa um caso singular e pioneiro, pela inovação e transparência que proporcionou aos certames de aquisição do Governo Federal, e pelo modelo de sustentabilidade elaborado com base em um modelo de Parceria Público-Privado (PPP – previsto como modelo de sustentabilidade no PPA - Avança Brasil, e no programa “Sociedade da Informação”).

O arranjo institucional constituído para a prestação dos serviços do portal é, provavelmente, pioneiro dentro dos limites nacionais. O modelo se constitui de um Consórcio, formado pela Unisys (uma grande empresa de tecnologia, já com grande atuação no mercado de governo em todo o mundo) e pela Vesta (uma empresa iniciante de tecnologia, de capital nacional, que é a grande idealizadora do modelo aqui descrito), conveniado com o Serpro (a empresa pública responsável pelo processamento de dados do governo federal), que oferece ao governo toda a tecnologia de hardware e software sem nenhum custo para o governo ou o Serpro. O retorno financeiro que o Consórcio Vesta/Unisys visava obter viria da exploração, através do portal, de serviços de

valor agregado para os fornecedores do governo. O resultado financeiro obtido com a comercialização dos serviços tarifados no Portal seria do Convênio formado na proporção de 61% para o Serpro e 39% para o Consórcio Vesta/Unisys.

Por seu pioneirismo, distinção e visibilidade, o caso do portal de compras do governo federal, apresenta-se como um caso revelador<sup>4</sup> para o estudo de arranjos de cooperação intersetorial para a prestação de serviços públicos com base no uso de Tecnologias de Informação.

---

<sup>4</sup> Segundo Yin (2001), um caso revelador é quando o pesquisador tem a oportunidade de observar um fenômeno antes inacessível.

### III. REVISÃO DE LITERATURA

#### Terceirização, Parceiras e Arranjos de Cooperação

##### Terceirização

A terceirização de serviços de Tecnologia da Informação (TI) vem sendo usada desde muito tempo pelas organizações, mas até o início da década de 90, a principal tendência observada era o desenvolvimento interno. Neste período as principais motivações para a terceirização eram: acesso, a um custo viável, a capacidade computacional ou competência de desenvolvimento específicas ou de necessidade pontual; evitar o desenvolvimento interno de competências em TI, especialmente para organizações que não atuam em área relacionada à tecnologia; e acesso a funcionalidades especiais. (Applegate *et alli*, 2003)

O primeiro grande motivador para a revisão dos processos de negócios em busca de maior eficácia e eficiência, que levou as empresas a descobrirem que tinham 'gorduras' demais, foi a reengenharia, no início dos anos 90. Em meados dos anos 90, os sistemas ERP (Enterprise Resource Planing) expandiram o conceito de reengenharia exigindo maior integração entre os diferentes departamentos de uma organização e um alto grau de automação dos processos. No início do século XXI, com a rápida expansão das tecnologias associadas à Internet, a integração e automação ultrapassaram os limites das organizações.

Com a conectividade oferecida pela Internet, as organizações passaram a vislumbrar novas oportunidades de negócios. Os modelos de negócios que melhor se adaptam a este novo ambiente são flexíveis e capazes de se adequarem dinamicamente, e exigem o uso intensivo de tecnologia e o uso da estratégia de terceirização. Segundo Applegate *et alli* (2003), a terceirização de TI é parte das estruturas organizacionais emergentes na nova economia de redes.

As razões que incentivam a terceirização de TI incluem preocupação com qualidade e custo, problemas de performance, pressão da parte de fornecedores, acesso a capacidades técnicas e de aplicação especiais, entre outros fatores financeiros. (Applegate *et alli*, 2003)

Para Applegate *et alli* (2003), o sucesso dos projetos de terceirização depende principalmente do esforço de ambas as partes (contratante e fornecedor) em trabalhar juntos, e portanto o desafio mais relevante no longo prazo constitui a administração de uma aliança estratégica ou parceria.

### **Parcerias estratégicas**

A palavra "parceria" pode assumir muitos diferentes significados. Por exemplo, uma "*joint venture*" pode ser entendida como uma parceria entre duas ou mais organizações. Da mesma forma, pode ser chamada de parceira um arranjo de cooperação de dois ou mais fornecedores para atender a demanda de uma outra organização. Também pode ser entendida como parceria uma forma de terceirização onde contratante e fornecedor assumem riscos e benefícios de forma compartilhada. Ou ainda, existem modelos de negócios que podem ser chamados de parcerias.

Há bastante tempo, verifica-se a formação de arranjos de cooperação tanto entre empresas do setor privado como intersetorialmente. São elas: aquisições, "*joint ventures*", consórcios e parcerias de diversas naturezas.

Segundo Das *et alli* (1998) os dois tipos mais populares de alianças funcionais são de caráter tecnológico e de mercado. As alianças tecnológicas tornaram-se mais comuns diante das rápidas evoluções tecnológicas, e representam uma forma de uma organização obter uma determinada tecnologia, reduzindo custos de externalidades e de direitos de propriedade.

Na conclusão de uma pesquisa, Das *et alli* (1998) verificam que as alianças estratégicas baseadas em Tecnologia são bem vistas por investidores e provocam um aumento no preço das ações das empresas envolvidas. Este evento se explica ao verificar-se que tais alianças são normalmente formadas por empresas emergentes, detentoras de novas tecnologias e em busca de mercado, e empresas grandes, com sólida posição no mercado e em busca de novas tecnologias, o que é encarado como uma relação tipo ganha-ganha. Outra constatação é que as empresas menores, usualmente, usufruem maiores retornos em termos de aumento no preço das ações que as grandes.

Para Dutton (1999), os arranjos temporários e orientados para mercado devem predominar sobre os modelos mais tradicionais. Dutton (1999) afirma que,

devido às claras vantagens dos consórcios, em relação aos modelos de caráter mais duradouro, no atual dinamismo do mercado, os mesmos devem tornar-se bastante comuns nos próximos anos, adotando formas de financiamento bastante inovadoras. O autor define os consórcios como uma modalidade de cooperação entre diferentes organizações, que possui caráter de tempo definido, é flexível e orientada por projetos. Segundo Di Pietro (1999), consórcio, no direito privado, constitui uma modalidade de concentração de empresas para assumir atividades que não teriam a possibilidade de forma isolada.

### **Terceirização e Parcerias**

Cheon, Grover e Teng (1995) *apud* Klepper e Jones (1998) apresentam um resumo das teorias que auxiliam a entender os motivos da terceirização. São elas: "*resource-based theory*", "*resource-dependence theory*" e "*transaction costs theory*", esta última foi utilizada por Klepper e Jones (1998) para desenvolver um modelo para entender o melhor modelo de relacionamento em um arranjo de terceirização.

Klepper e Jones (1998) verificam que a forma de relacionamento desenvolvida com um fornecedor implica no grau de controle que será exercido pelo contratante. Para os autores, os fatores que influenciam o grau de controle necessário em um relacionamento com fornecedores (os mesmos dos quais dependem os custos de transação segundo a "*transaction costs theory*"), e, portanto, indicam a forma de relacionamento mais adequada são:

Especificidade: quando a especificidade do objeto terceirizado é alta, implica que os benefícios derivados do trabalho dependem da continuidade do mesmo.

Incerteza: quanto maior a incerteza, maior a dificuldade de se construir um contrato com um fornecedor.

Contratação Repetitiva: quando existe alguma vantagem em contratar repetitivamente o mesmo fornecedor para um serviço, em contrapartida, representa maiores custos para administrar tal circunstância.

Os autores propõem um modelo de análise para auxiliar a escolha do modelo de terceirização mais adequado, ilustrado na Figura 1. De acordo com este modelo, as parceiras são preferíveis quando: a) o tempo de duração do

trabalho é grande o bastante para permitir uma total visibilidade de futuras necessidades, b) existe alto grau de especificidade do objeto do trabalho, e c) a duração do relacionamento é grande, ou o caso em que seja desejável a contratação recorrente do serviço com um mesmo fornecedor.

**Figura 1 - Contratando Relacionamentos**

Frequência de Contratação	Recorrente	Mercado	Parceria	Desenvolvimento Interno
	Única	Mercado	Intermediário	Desenvolvimento Interno
		Baixa	Especificidade	Alta

Fonte: Klepper & Jones, 1998.

Lacity, Willcocks e Feeny (1996) apud Klepper e Jones (1998) apresentam um modelo alternativo para auxiliar a escolha dos modelos de relacionamento em terceirizações. Para os autores as dimensões são o estilo e o foco de contratação, veja Figura 2.

Neste modelo, o tempo de relacionamento do contrato, que varia de um continuum desde uma transação até um longo período, mais o modelo de governança definido pelo contratante define o modelo de contratação.

**Figura 2. Opções de Contratação**

Relacionamento	"Preferred Supplier" Contratos repetitivos	Preferred Contractor <u>Parceria</u>
Estilo de Contratação	"Buy-in" Mercado	"Contracting out" Intermediário
Transação	Contratante Administra	Fornecedor Administra
	<u>Foco de Contratação</u>	

Fonte: Klepper & Jones (1998)

### **Estudo dos Relacionamentos entre Parceiros**

De acordo com Klepper e Jones (1998), a perspectiva da Dependência de Recursos, analisa uma organização como parte de uma rede de relacionamentos estrategicamente importantes, onde alguns destes relacionamentos são os provedores dos recursos necessários para a organização ter sucesso e sobreviver.

Kling (1987), a respeito dos estudos sobre os sistemas de informação baseados em Tecnologia da Informação, propõe que a análise seja feita a partir da visão da Teoria da Dependência de Recursos e que se considere o poder relativo de cada envolvido.

O autor faz uma análise comparativa entre dois modelos que ele denominou '*discrete-entity*' e '*web model*'. O primeiro trata de estudar sistemas computadorizados somente considerando os limites da organização que trata de sua produção, implantação e utilização. O segundo, que de acordo com o autor é mais apropriado para organizações complexas, tende a ser

analiticamente mais complexo e empiricamente mais fiel, e dedica mais atenção para as relações sociais que definem o desenvolvimento e uso dos sistemas de computador. As premissas do “web model” estão descritas na Tabela 1.

**Tabela 1. Premissas do “web model”**

Um sistema de computador é melhor definido como um conjunto de equipamentos, aplicações e técnicas com capacidade de processamento de informações identificável.

Cada recurso tem custos e habilidades requeridas que são apenas parcialmente identificáveis.

Junto com suas capacidades funcionais como um instrumento de processamento de dados, tecnologias de informação são também objetos sociais que devem ter significado.

**Papel da Infra-estrutura:**

A infra-estrutura de suporte de determinado recurso computacional e os procedimentos organizacionais que o organizam e sustentam são elementos críticos.

Cada serviço computadorizado é provido por um conjunto de recursos de computador e infra-estrutura organizados. A organização de recursos essenciais transforma os sistemas de computador em organizações sociais. Como qualquer outra organização ou instituição, não é necessariamente neutro.

Não existe “fator humano” que possa ser especialmente separável da prestação de serviços via computador. Boa parte do desenvolvimento e operação das tecnologias de computador dependem de julgamento humano e ações tomadas dentro de um complexo sistema social.

**Controle sobre a infra-estrutura:**

Organizações tem recursos limitados. Nem todos os recursos de infra-estrutura estarão disponíveis na qualidade de tempo requeridas.

Organizações usuárias de computadores raramente possuem controle

administrativo ou político sobre sua infra-estrutura requerida.
A melhoria no processamento de informação provida por um determinado recurso, e seus outros custos e benefícios, sociais e econômicos, são dependentes de: suas interações com outros recursos de computador; arranjos sociais ou organizacionais entre aqueles que desenvolvem e provêm os serviços computacionais.
Ação social: Interesses políticos, restrições estruturais, e a definição da situação de participantes sempre influenciam ações organizacionais.

Fonte: Kling (1987)

### **Cooperação Intersetorial**

A cooperação intersetorial foi inicialmente incentivada pela procura de melhores índices de performance por parte dos governos. Rainey (1997) salienta a notável diferença de eficiência e eficácia do setor público em relação ao setor privado no que diz respeito ao uso de recursos de tecnologia de informação e comércio eletrônico, assim como de outros elementos que dão maior competitividade às organizações. Esta lentidão percebida no setor público gerou um legítimo ceticismo a respeito da administração nas organizações públicas. Este ceticismo foi e tem sido responsável pela existência de um movimento antigovernamental em muitos países, movimento este que estimulou as privatizações, na tentativa de transferir para o setor privado uma parcela importante da autoridade dos governos.

De outro lado, entretanto, é necessário reconhecer que o governo exerce um papel importante na sociedade. Prova disto é que ao mesmo tempo em que este ceticismo a respeito do governo tem estimulado as privatizações, a demanda por mais e melhores serviços governamentais tem crescido.

De acordo com Dawes *et alli* (1998), o papel do governo na sociedade continua sendo essencial quanto aos seus objetivos: segurança coletiva, administração das questões jurídicas, prover infra-estrutura institucional da economia, e

garantir investimentos em educação e saúde de forma a preservar e elevar o capital social do país. Entretanto, diante da demanda por maior eficiência na prestação de serviços públicos, nas áreas em que o governo não pode ser o melhor prestador de serviços, este deve permitir que outras organizações o façam.

Para Domberger (1998), a reforma do setor público passa por um *continuum*, que varia desde uma simples melhoria na concepção organizacional, o que envolve redefinição de processos e maior clareza das responsabilidades e resultados esperados, até a privatização, o que torna a organização livre do controle e da proteção do estado e a submete aos rigores da competição do mercado. No intervalo entre os dois extremos, encontra-se uma grande variedade de arranjos possíveis.

Domberger (1998) salienta a confusão que existe entre terceirização e privatização. Privatização refere-se à transferência de propriedade sem que necessariamente implique em uma mudança nas condições de competição, uma vez que existe em alguns setores um monopólio natural. A terceirização, por outro lado, implica na aplicação de competição em alguma atividade econômica antes imune a ela, uma competição que, segundo o autor, é definida pelos economistas como "*ex ante competition*", ou uma competição pelo mercado e não de mercado. A atividade de terceirização confere ao governo um bom grau de controle sobre as atividades exercidas pelo contratado, diferentemente da privatização onde a única forma de controle passa a ser a regulamentação.

No caso da terceirização, que tem recebido muitos créditos na reforma do setor público, não existe somente uma forma de arranjo possível para sua execução, ao contrário, uma grande diversidade de formas de contratação tem sido adotada. Mais recentemente, a iniciativa privada também, assim como a sociedade organizada, tem reconhecido valor em assumir papel de responsabilidade na prestação de serviços públicos.

Sobre as parcerias para a prestação de serviços públicos, Austin (2001) afirma que a cooperação está evidentemente incentivada por diversas forças sociais. A sociedade não pode mais esperar que o governo seja o "solucionador" de todos os problemas, especialmente porque os problemas estão com tal

magnitude que sobrepujam a capacidade de organizações isoladas lidarem com eles. Some-se a isto o fato de que qualquer relação de cooperação envolve uma troca de valores e que a magnitude, a forma e a distribuição deste valor estão no cerne da dinâmica da relação.

## **A Administração do Setor Público**

### **Público - Privado : diferenças e semelhanças**

Organizações públicas e privadas têm sido amplamente comparadas, por suas similaridades ou suas diferenças. Rainey (1997) relaciona um importante volume de trabalhos sobre a teoria das organizações que se consideram aplicáveis para todos os tipos de organizações, públicas e privadas, e também aponta fatores essenciais que torna a organização pública distinta.

O autor relembra que similaridades são realmente importantes e algumas características são melhores identificadas pelas atividades de uma organização do que pelo fato de ser pública ou privada. Um exemplo utilizado é que um hospital público possui mais similaridades com um hospital de capital privado do que com uma escola pública.

Segundo Rainey (1997), aqueles que contestam a distinção da organização pública apontam as maneiras como os setores público e privado se sobrepõem ou se interrelacionam. Uma das características diz respeito ao fato de que algumas organizações públicas, em especial o que costumamos chamar de empresas públicas, operam de forma bastante parecida com o setor privado, sendo responsáveis por gerar lucros através da venda de seus produtos ou serviços, enquanto organizações não governamentais, particularmente as do terceiro setor, exercem funções sem o objetivo da lucratividade e frequentemente com propósitos público ou sociais. Outro ponto de analogia diz respeito às semelhanças funcionais. Outro importante ponto advogado em favor da não distinção das organizações públicas ou privadas é o fato de que ambas, e também as do terceiro setor, possuem um importante grau de interrelacionamento, seja pelo fato de o governo regular uma atividade, ou constituir a fonte de financiamento para algumas atividades, ou pelo fato de que a oferta de serviços públicos muitas vezes se utiliza de organizações públicas e privadas de forma a tornar muito difícil a distinção entre o público e o

privado. Finalmente, as similaridades quanto papel social das organizações privadas que são guiadas por regulação governamental, e desta forma também guardam íntima relação com a qualidade de vida da população e com assuntos de interesse público.

No entanto, o autor enfatiza a importância de se evitar uma simplificação demasiada na distinção entre público e privado. Fazendo a observação para esta preocupação, Rainey (1997) formula a seguinte questão: "Se não existe diferenças reais entre organizações públicas e privadas, poderíamos estatizar todas as nossas empresas industriais – ou privatizar todas as agências de governo?" (Rainey, 1997, p.61)

Para Rainey (1997), as respostas para se justificar a existência, e portanto a distinção, das organizações públicas encontram-se nas teorias econômica e política.

Do ponto de vista econômico, ele apresenta duas alternativas fundamentais para as nações controlarem suas economias políticas: um sistema de hierarquia política baseado em autoridade, e o modelo de livre mercado. A maior parte das nações usam uma mistura destes dois elementos. De um lado, a hierarquia política confere um meio fácil e barato de controle social, no entanto, por ter uma característica muito centralizadora, é pouco eficiente para atender necessidades regionais e de mudança. O modelo de mercado livre, em contrapartida, por operar através de trocas voluntárias, tende a ser mais eficiente em atender demandas e possui grande flexibilidade para adaptação, em contrapartida possui uma capacidade limitada para resolver certos problemas como: bens públicos, como segurança nacional e pública, que são de interesse comum; falta de informação individual, como sobre medicamentos que, portanto, necessitam de regulação para sua distribuição; e externalidades que implicam em custos a outras partes, como a questão da poluição ambiental.

Quanto à justificação política e social para a existência dos governos, existem as ações de governo que não são transacionadas em mercados econômicos e se baseiam nos valores sociais, no interesse público, e nas demandas políticas de grupos de influência.

Rainey (1997) afirma que a distinção contemporânea das organizações públicas e privadas envolve três fatores principais: interesses, acesso e agência.

Em Beckett (2000) encontramos uma análise interessante destes elementos de distinção público-privado. A autora lista três formas, que ela considera básicas, de propriedade e controle de organizações privadas e compara com organizações públicas, apontando a pouca aderência dos valores entre os setores. Os pontos que ressaltam da análise são justamente a questão de a que interesses a organização serve, a preferência das organizações privadas por controlar o acesso às informações e recursos, e o fator da distribuição de poder e sua representação (agência).

Beckett (2000) ainda enfatiza o fato de que a comparação de cidadãos com "shareholders", amplamente utilizada ao se identificar similaridades administrativas entre organizações públicas e privadas, é inapropriada. Para a autora cidadania não pode ser bem representada por uma relação de troca de valores e direitos e não pode ser comprada ou vendida em termos de montante de participação, ao contrário, cidadania envolve deveres e responsabilidades para com o bem público.

Bahiense (2002), analisando diversos outros autores, também verifica que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos governos, que uma vez mais os distingue sobremaneira do setor privado, é a descontinuidade administrativa – fator que compromete o planejamento de longo prazo.

### **Modernidade no Setor Público**

Não há mais dúvida a respeito da verdadeira revolução pela qual passa o setor público em todo o mundo. O uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, a globalização, a preocupação ecológica, a valorização do exercício da cidadania, a pressão por melhores serviços, etc, contituem formas de pressão sobre o poder público que impulsiona as mudanças que podem ser observadas nos governos.

Beckett (2000) identifica uma longa história – desde o final do século XIX - de comparação da administração pública com a administração do setor privado, usando o segundo como modelo para o primeiro, sujeita a modificações de

foco de tempos em tempos. A autora verifica que o mais recente impulso nesta direção foi dado nos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos EUA, onde o setor privado era visto como modelo de referência para o setor público.

De acordo com Beckett (2000), o discurso de que os governos deveriam espelhar-se no setor privado, entretanto, popularizou-se somente com a publicação do livro *Reinventing Government* de Osborne e Gaebler, em 1992, e da *National Performance Review* do governo americano, em 1993.

A chamada "nova administração pública", movimento iniciado nos EUA que permeou vários países, no início dos anos 90 deu grande força ao discurso que tinha como máxima o mantra "*govenment should run like a business*" – título de Beckett (2000). Este movimento, amplamente advogado pelo governo americano, apóia a adoção de práticas e também de valores da administração do setor privado para o setor público.

Andrews e Kouzmin (1998) *apud* Bahiense (2002) relatam ter identificado a influência da "nova administração pública" na reforma administrativa de 1995, descrita no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Modernidade na administração pública tem sempre uma relação direta na qualidade de vida do cidadão, no curto e no longo prazo. Mudanças que promovam melhores resultados e desempenho são essenciais, o que se tem questionado é o que significam ganhos de resultado e desempenho para o setor público (Beckett, 2000; Denhardt & Denhardt, 2000; Frederickson, 1996).

Denhardt & Denhardt (2000) acreditam que a comparação entre a "velha administração pública" com a "nova administração pública" é viesada, pois comparam-se situações que não deveriam ser comparadas dadas as mudanças culturais e estruturais por que passaram cidadãos e governos. Para os autores, uma comparação justa seria com um outro movimento, também recente, que eles denominaram "*new public service*", cujo propósito seria de coordenar o uso dos recursos públicos – o que o difere bastante do setor privado.

Para Beckett (2000), as organizações do setor privado diferem sobremaneira das organizações públicas, especialmente no que diz respeito às suas necessidades de sigilo e quanto à participação nas decisões proporcional à

propriedade, de tal forma que as premissas do setor privado não podem ser prescritas para o setor público sem devidas revisões.

Outra diferença diz respeito ao fato de que o setor público sofre de maiores dificuldades que a iniciativa privada para ser ágil e alcançar melhores resultados. Os governos sofrem com maior burocracia, um grau maior de interdependência organizacional, e pressão por *accountability*<sup>5</sup> (Bahiense, 2002), só para citar umas poucas diferenças.

Beckett (2000) e Denhardt & Denhardt (2000) concordam que os administradores públicos e do setor privado estão enfrentando desafios muito similares em função do rápido desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação e da globalização. No entanto, por todas as diferenças apontadas, fica evidente que aplicar, sem os cuidados necessários, as práticas de administração do setor privado ao setor público, pode ser danoso até à própria democracia (Beckett, 2000).

### **Governo e a Era da Informação**

A informação é um recurso central para todas as atividades e esferas de governo. Os governos fazem uso intensivo da informação. Qualquer tentativa de reforma do estado tem como parte importante de sua consecução uma mudança nos sistemas de informação.

Heeks (1999) identifica quatro tipos de informação formal dos governos: (1) para a gestão interna; (2) para a administração e regulação pública, usadas para fins legais, fiscais, etc; (3) para os serviços públicos; e (4) tomadas de domínio público, que são disseminadas para a sociedade.

Por estes motivos, o governo não poderia passar incólume à avalanche de possibilidades ofertada pela Internet. De acordo com Turban *et alli* (2002), na medida em que o *e-commerce* se tornou maduro e ofereceu melhores instrumentos, seu uso para o aumento da eficiência nos governos recebeu maior atenção. Em uma de suas definições de *e-governent*, os autores

---

<sup>5</sup> O termo foi mantido no inglês – *accountability* – seguindo o que já foi feito em outros trabalhos (Cunha, 2000). O termo quer dizer algo como “responsabilizar o responsável”. Tem relação com a obrigação dos dirigentes públicos de prestar contas aos cidadãos.

revelam que seu uso promove mudanças profundas na forma de relacionamento entre governo e cidadão e entre governos, tendo importantes implicações para o processo de construção democrática.

O termo governo eletrônico, de acordo com Ruediger (2002), descreve a aplicação das tecnologias de informação e comunicação a um amplo arco das funções de governo e, em especial, deste para com a sociedade. O governo eletrônico além de promover a comunicação do governo com a sociedade, de uma maneira geral, de forma eficiente e em tempo real, também estimula boas práticas de governança e age como catalisador de importantes mudanças no governo, proporcionando eficiência e transparência. Para o autor, "o governo eletrônico, mais do que um provedor de serviços *on line*, é sobretudo uma ferramenta de capacitação política da sociedade".

Apesar de os governos já terem tomado consciência do papel alavancador de sua presença no espaço virtual (Bahiense, 2002), não devem ser desconsideradas as dificuldades que o setor público enfrenta na adoção da Internet. A prestação de serviços via *Web* apresenta muitas possibilidades, no entanto as organizações que não nasceram *ponto-com* enfrentam grandes dificuldades para redesenhar seus processos ou criar outros totalmente diferentes (Kanter, 2001; Venkatraman, 2000).

Cunha (2000), citando Heeks (1999), descreve os seis objetivos principais das agendas da Reforma do Estado:

**Eficiência:** a eficiência no setor público diz respeito à melhoria da relação entre entradas e saídas. Foi o primeiro argumento na informatização dos governos brasileiros.

**Descentralização:** relacionada à redução da burocracia, vem em busca de um governo mais flexível, eficiente, e apto à adoção de inovações. As tecnologias de informação permitem um governo mais descentralizado sem perder algumas das vantagens da centralização: unicidade de regras, responsabilidade central por funções corporativas, etc.

**Accountability:** são formas de avaliação de responsabilidades dos gestores públicos. Sua existência depende, em grande parte, da vontade política de governantes e gestores públicos. As Tecnologias de Informação e Comunicação mostram-se bastante úteis na implantação de mecanismos que

possam facilitar esta prática, no entanto podem representar custos aumentados para atender todas as necessidades de informação relacionadas.

Democratização: diz respeito à participação da sociedade na escolha pública. Pode ser fortemente incentivada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação. Uma importante necessidade para se desenvolver a democratização através do uso das mesmas é a universalização do acesso.

Melhoria da gestão de recursos: o uso da informação amplia de forma bastante importante a possibilidade de adaptação do uso dos recursos.

Adoção de Práticas de Mercado: em busca de melhor performance, os gestores públicos tem buscado práticas de gestão comuns às utilizadas nas organizações do setor privado. Este tema constituiu fonte de grandes discussões entre estudiosos e profissionais do setor.

Cunha (2000) apresenta três aspectos centrais do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos governos: Acesso, Privacidade e Segurança e Fomento à Atividade Econômica.

### **Processos de Troca e a Internet**

Segundo Turban *et alli* (2002), as primeiras aplicações das redes de computadores como instrumento que permite a troca de bens, serviços e informações, entre diferentes agentes (organizações ou pessoas) foram desenvolvidas no início dos anos 70. No seu início, estas aplicações estavam limitadas às grandes corporações, especialmente as instituições financeiras. No momento seguinte, o *Electronic Data Interchange – EDI* ampliou o uso de tais instrumentos para um número maior de organizações. Mas foi somente no início dos anos 90, com a popularização do uso da Internet, que houve uma rápida expansão destes mecanismos e o termo que descreve estes processos foi cunhado: *e-commerce* ou comércio eletrônico.

Albertin (2000) define o comércio eletrônico, ou *e-commerce*, como “a realização de toda a cadeia de valor dos processos de negócio num ambiente eletrônico, através da aplicação intensa das tecnologias de comunicação e de informação, atendendo aos objetivos de negócio”. Para o autor, o ambiente eletrônico tem como componente básico a Internet, a infra-estrutura de comunicação pública de acesso livre e fácil com baixo custo.

De fato, o desenvolvimento da Internet representa o grande marco da convergência das Tecnologias de Informação e Comunicação, que hoje se consolida no mundo desenvolvido. Conseqüentemente, os países desenvolvidos e em desenvolvimento assistem ao avanço da economia digital. Na descrição de Turban *et alli* (2002), a economia digital se caracteriza pela digitização de muitos produtos e serviços e pelo uso de redes de comunicação, como a Internet, para suportar as atividades econômicas. A grande intensidade do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação nesta nova economia altera de forma fundamental o modo como são conduzidos os processos inerentes a qualquer atividade social.

Sobre a economia digital, parece haver concordância de que os negócios eletrônicos são sua forma de operação (Bahense, 2002), e a Internet é seu carro chefe, seja como mídia preferencial (Albertin, 2000), ou como um novo espaço para a realização de negócios.

Segundo Albertin (2002), as classes de transações variam de acordo com seus participantes, porém as particularidades mais relevantes estão nas transações entre negócios (*business*) – B, consumidor ou cidadão – C, e governo – G, compondo a seguinte grade de transações: C-to-C, B-to-C, B-to-B, G-to-C, G-to-B e G-to-G.

O'Leary (2000) ressalta o fato de que apesar do grande avanço na prática de B-to-B, suas funcionalidades não estão ainda totalmente em prática, muito porque sua complexidade é bastante maior que a prática de B-to-C.

Questões como a universalização do acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação, amplamente discutidas (SocInfo, 2000), também constituem uma barreira à implementação de práticas de comércio eletrônico, além de possuírem a faculdade de tornar-se um instrumento de exclusão digital.

### **Modelos de Negócio na Web**

A interatividade proporcionada pela Internet está constantemente alterando as relações de mercado existentes. Soluções padronizadas de infra-estrutura levam a níveis ascendentes de qualidade e descendentes de custos, proporcionando o desenvolvimento do comércio eletrônico.

Appell (2000) advoga que esta interatividade e acesso global é o principal estimulador do que o autor chamou de "*dynamic commerce*" (comércio dinâmico). Numa perspectiva histórica, o autor descreve que, durante séculos os negócios eram conduzidos através de negociações (o ancestral do comércio dinâmico), e ainda o são nas áreas destinadas às feiras livres, especialmente no mundo árabe; foi a produção em massa da era industrial que tornou impraticável este modelo e trouxe como solução a relação de preços fixos; e que a era da informação trouxe a possibilidade de se reconhecer, pelos meios virtuais, as reais condições de demanda e oferta existentes.

Com relação à evolução do *e-commerce*, Appell (2000) propõe uma análise temporal em que ele identifica duas "ondas" de funcionalidades: a primeira caracteriza-se por automatizar e tornar *on-line* as práticas de comércio que predominavam, como o catálogo de preços; a segunda é a que passa a explorar melhor o potencial da inter-conectividade e favorece o aparecimento do comércio dinâmico. Em uma concepção de futuro, o autor acredita que outras funcionalidades, além de busca de recursos e venda, devem ser acrescentadas ao processo dinâmico de comércio eletrônico, explorando as operações de logística e pagamento e também venda de serviços de valor adicionado.

Appell (2000) classifica os modelos de *e-commerce* de acordo com a interação entre vendedores e compradores: 1 para 1: negociação; 1 vendedor com muitos compradores: leilão; 1 comprador com muitos vendedores: leilão reverso; e muitos para muitos: '*exchange*'.

### **Aspectos e Contribuições de Comércio Eletrônico**

Albertin (2002) apresenta uma estrutura para análise de comércio eletrônico que trata de duas dimensões: aspectos a serem considerados e contribuições do comércio eletrônico. (ver Figura 3)

**Figura 3. Estrutura de Análise de Comércio Eletrônico**

<b>Categorias</b>	<b>Aspectos</b>	<b>Contribuições</b>
Clientes e Fornecedores	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Adoção</li> <li>•Relacionamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Relacionamento</li> </ul>
Produtos e Serviços	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Adequação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Customização</li> <li>•Inovação</li> <li>•Novos Canais</li> <li>•Promoção</li> </ul>
Organização	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Estratégia</li> <li>•Comprometimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Novas Oportunidades</li> <li>•Estratégia Competitiva</li> <li>•Economia Direta</li> </ul>
Tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Privacidade e Segurança</li> <li>•Pagamento Eletrônico</li> <li>•Aspectos de Implementação</li> <li>•Aspectos Legais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Infra-estrutura Pública</li> </ul>

Fonte: Albertin (2002)

Segundo Albertin (2002), o aspecto de adoção constituiu a chave para o sucesso de um sistema de comércio eletrônico. Como desafios do aspecto de adoção, o autor cita as questões sócio-econômicas, a resistência cultural, a questão de aprendizagem, problemas de infra-estrutura, e a questão típica *ovo-e-galinha* da adoção: a adoção torna-se maior quando há um grande número de participantes, por outro lado, para que o número de participantes seja grande é necessária uma adoção representativa.

O aspecto de relacionamento também têm influência grande nos resultados da implementação de comércio eletrônico, e deve-se estar atento à mudança de relacionamento com clientes e fornecedores. Por isso, o comércio eletrônico exige uma alteração das estratégias das organizações. O comprometimento organizacional é imprescindível para o sucesso de utilização de comércio eletrônico.

Muitas são as contribuições do comércio eletrônico. Albertin (2002) enfatiza a evolução do relacionamento inter-organizacional como uma das importantes

contribuições. Starr *et alli* (2001) e Mattick e Brousseau (2001) identificam a melhor qualidade de informação sobre o cliente como uma fonte de benefícios para os fornecedores. Redução de tempos de ciclo de fornecimento e eliminação de tarefas sem valor agregado são também apontados como contribuições por diversas fontes (Covisint; Starr *et alli*, 2001; Mattick e Brousseau, 2001).

O comércio eletrônico permitiu o surgimento de novos modelos de negócios, abrindo novas oportunidades de negócios. Esta abertura de novas possibilidades aumenta em muito a oportunidade de participação e, conseqüentemente, a competição (Harris, 2001; Starr *et alli*, 2001; Mattick e Brousseau, 2001). O aumento da participação e conseqüente competição, leva a uma significativa redução de preços, especialmente quando se pratica as possibilidades do comércio dinâmico (Covisint; Fernandes e Afonso, 2001, Harris, 2001; Starr *et alli*, 2001; Mattick e Brousseau, 2001; Comprasnet).

A redução de custos administrativos é também um importante benefício do comércio eletrônico (Covisint; Fernandes e Afonso, 2001, Harris, 2001; Starr *et alli*, 2001; Mattick e Brousseau, 2001; Comprasnet).

Para os governos, alguns outros benefícios do comércio eletrônico são bastante relevantes: o aumento de interoperabilidade nas agências de governo, e o aumento de transparência fiscal (Fernandes e Afonso, 2001). Além destes, algumas fontes relacionam um aumento na qualidade de produtos e serviços adquiridos, resultante do aumento de competição e do provimento de melhor informação em um tempo mais reduzido (Starr *et alli*, 2001; Mattick e Brousseau, 2001; Comprasnet).

### **Adoção e Incorporação de Inovações**

Desde a revolução industrial, não se observa um outro campo onde o crescimento e inovação são tão evidentes como o das Tecnologias de Informação e Comunicação. Particularmente nas últimas décadas, este desenvolvimento tornou-se notável pela velocidade com que inovações tecnológicas são criadas, e muitas vezes adotadas.

Moya (2000) relata uma série de pesquisas em que os modelos de Difusão de Inovação são aplicados ao campo da Tecnologia da Informação.

O veloz desenvolvimento das Tecnologias de Informação e Comunicação vem representando uma importante parcela nas mudanças observadas nas organizações e na sociedade em geral.

No estudo de Moya e Reinhard (2001), os autores salientam que a mudança proporcionada pela inovação somente será alcançada mediante a adoção da inovação. Os autores tornam bastante clara a importância da etapa de implementação, e das medidas administrativas tomadas durante esta fase, para estimular o processo de adoção de tecnologia.

O modelo mais conhecido e adotado para os estudos de adoção de tecnologia é a proposta de Rogers (1995), que distribui os adotantes em uma curva normal, sendo unidades inteiras de desvio padrão a marca divisória de cada categoria:

Inovadores: os primeiros 2,5% que adotam uma inovação

Adotantes Iniciais: os 13,5% seguintes na adoção

Maioria Inicial: os 34% seguintes do processo de adoção

Maioria Tardia: próximos 34% de adotantes

Retardatários: os últimos 16% dos adotantes.

Segundo Rogers (1995), a "Difusão de Inovação é um processo pelo qual uma inovação, por meio de certos canais de comunicação, ao longo do tempo, torna-se conhecida pelos membros de um sistema social". De acordo com esta definição, existem quatro elementos principais no processo de difusão:

Inovação: idéia, prática ou objeto percebido como novo pelo indivíduo.

Canais de Comunicação: meios pelos quais as informações sobre a inovação são transmitidas para os integrantes do sistema social.

Tempo: intervalo entre o primeiro contato de um indivíduo ou do sistema social com a inovação e sua adoção.

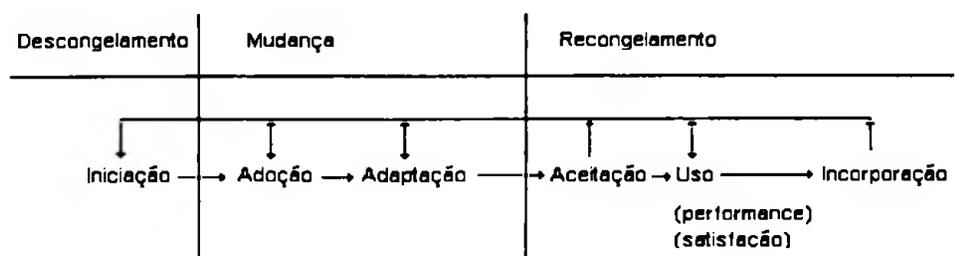
Sistema Social: coletividade de indivíduos que estão engajados na solução de problemas ou atingimento de objetivos comuns.

De acordo com Kwon & Zmud (1987), o processo de inovação organizacional tem sido entendido como um modelo de três estágios: iniciação, adoção e implementação. Os autores inserem uma forte ênfase no processo pós-adoção, que segundo os mesmos tem sido negligenciado em estudos anteriores e que

representa um dos muitos motivos de falha na implementação de sistemas de informação, e na adoção de inovações em geral.

O modelo proposto está descrito na Figura 4.

**Figura 4. Modelo de Kwon e Zmud sobre o Processo de Implementação**



Fonte: Kwon & Zmud (1987, p. 233)

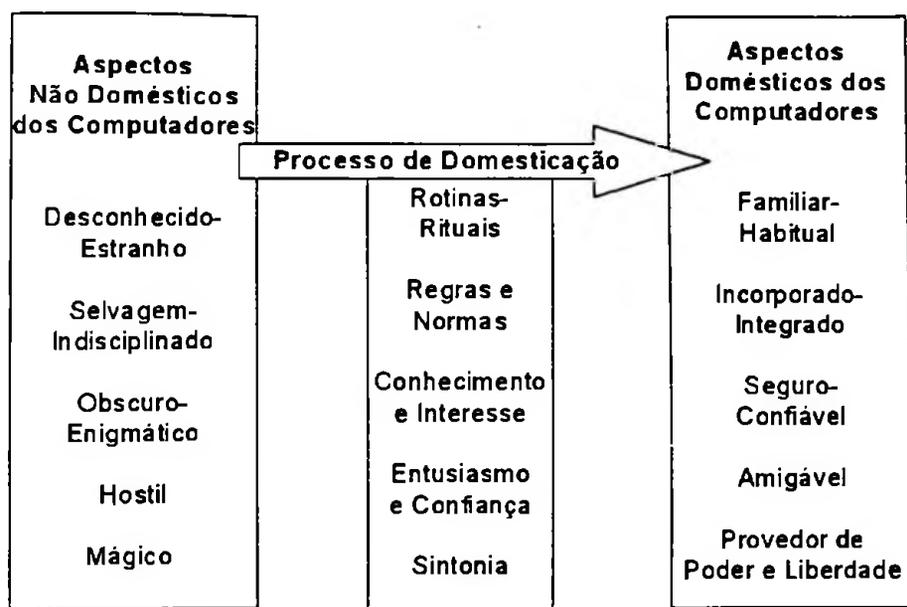
A Incorporação ocorre somente quando os processos relativos à mudança provocada pela inovação estão enraizados na organização.

O processo de Incorporação descrito por Kwon & Zmud (1987) pode ser comparado ao processo de domesticação da tecnologia desenvolvido por Habib & Cornford (2001).

De acordo com Habib & Cornford (2001), o processo de domesticação é complexo, e envolve uma adaptação do meio ao novo elemento que nele se insere e deve ser “domesticado”.

O processo de domesticação proposto por Habib & Cornford está esquematizado na Figura 5.

**Figura 5. Processo de Domesticação de Habib & Cornford**



Fonte: Habib & Cornford (2001, p.135).

## Governança

“Governança Corporativa – prepare-se para ouvir muito esta expressão daqui para frente” (Netz, 1997). Esta é apenas uma das demonstrações que comprovam um interesse geral pelo tema de governança.

Governança, segundo Reinhard (2003), é a arte de conduzir organizações ou sociedades. Consiste no processo através do qual os “stakeholders” articulam seus interesses e exercem pressão, estas influências são absorvidas, as decisões são tomadas e os tomadores de decisão são responsabilizados.

De acordo com Reinhard (2003), a Internet força a uma revisão dos modelos de governança de TI adotados até então, na medida em que submete as organizações a influências de novos e independentes “stakeholders”. Em sua apresentação o autor propõe o seguinte desafio para discussão: “*Como articular e conciliar as influências dos novos stakeholders externos que se manifestam através de mecanismos próprios?*” (Reinhard, 2003).

Soares (1999), no seu estudo sobre as implicações dos modelos de Governança Corporativa Nacionais e a saúde econômica das empresas e das nações, propõe um modelo de estudo dos modelos de governança em que pesam-se as “ineficiências dos modelos de govenença”. Neste estudo são

encontradas importantes evidências de que mecanismos não triviais são desejáveis para se minimizar as inevitáveis ineficiências de qualquer sistema.

As ineficiências apontadas por Soares (1999) para análise da performance dos modelos de governança são descritos na Tabela 2.

**Tabela 2. Ineficiências dos Modelos de Governança**

1. Custo de Agência	Ocorrem quando os gestores tem interesses conflitantes com os interesses dos proprietários da organização. Seus efeitos dependes do grau de seperação entre a propriedade e o controle, e da habilidade de monitoramento dos proprietários.
2. Expropriação de Acionistas Minoritátios	Ocorrem quando há possibilidade das partes que detêm o controle de tomar decisões que beneficiem a si mesmas mais que à própria organização.
3. Custos de Influência	Ocorre em função da dificuldade de consenso entre as partes interessadas, especialmente quando as partes envolvidas são muito heterogêneas.
4. Administração não Profissional	Ocorre quando os proprietários colocam alguém na posição de controle ou assumem o mesmo sem a capacitação necessária.
5. Altos Custos de Financiamento	Fontes de capital são raras ou o custo do mesmo é muito elevado. As outras ineficiências apontadas podem ser causas da dificuldade de obter crédito.
6. Alocação de Risco sub-ótima	Grandes concentrações de propriedade tornam difícil diluir o risco específico do negócio.
7. Ex-post Bargaining	Consiste na disputa pela divisão dos

	resultados. De acordo com Soares (1999), esta ineficiência explica por que arranjos que envolvem mais de uma empresa são difíceis de serem administrados.
8. Custos de Monitoramento	Custos relativos a monitorar os administradores e partes que detêm o controle.

Fonte : Soares (1999)

## IV. METODOLOGIA

Este trabalho tem como meta entender aspectos relevantes na formação de arranjos institucionais de cooperação para a prestação de serviço público com base na utilização das Tecnologias de Informação. Procura-se entender como cada um dos elementos do modelo de governança adotado interferem na dinâmica da relação de cooperação ao longo do projeto. Analisando-se um caso singular do governo federal, que constitui uma inovação de bastante destaque, busca-se identificar quais os aspectos de governança que se mostraram mais relevantes em cada fase do projeto.

Esta pesquisa adota uma abordagem interpretivista, e a estratégia de pesquisa é um estudo de caso único.

A seguir são apresentadas a escolha da estratégia de pesquisa e sua condução.

### As Questões da Pesquisa

As perguntas que orientam este estudo são:

Como, por que motivos, se contrói uma parceira intersetorial?

Quais aspectos de governança interferem mais diretamente nos interesses estratégicos dos participantes de um arranjo de cooperação intersetorial?

Por que ocorrem mudanças durante os estágios da construção de uma parceira?

Como diferem, em cada fase do relacionamento, os fatores que influenciam o sucesso do relacionamento?

Existe relação entre o modelo de governança adotado em cada etapa de um processo de cooperação e a performance do arranjo?

### A Estratégia de Pesquisa

A estratégia de pesquisa selecionada para o estudo é o estudo de caso único. Os critérios para a escolha da estratégia são apresentados a seguir.

De acordo com Benbasat *et alli* (1987) a escolha de uma estratégia de pesquisa depende do conhecimento que se possui sobre o objeto de estudo e da natureza do assunto da pesquisa, entre outros atores. Para os autores, os

estudos de caso são especialmente apropriados para investigações de Sistemas de Informações, primeiramente pelo fato de a tecnologia ser uma área de conhecimento relativamente nova e principalmente porque o foco de interesse mudou-se dos aspectos técnicos para os aspectos organizacionais. Este estudo trata exatamente dos aspectos organizacionais de um arranjo institucional formado para a implementação de um sistema de informações.

Yin (2001) define um estudo de caso como um questionamento empírico que investiga um fenômeno contemporâneo com seus contextos de vida real, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são totalmente evidentes, e onde são utilizadas múltiplas fontes de evidência.

Creswell (1994) *apud* Cunha (2000), apresenta a seguinte definição dos estudos de caso:

*Estudos de casos são aqueles nos quais o pesquisador explora uma única entidade ou fenômeno ("o caso") limitado por tempo ou atividade (um programa, evento, processo, instituição ou grupo social) e coleta informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo.*

Segundo Yin (2001), existem três condições para a escolha da estratégia de pesquisa a ser adotada:

o tipo de questão de pesquisa;

a extensão do controle que o pesquisador tem sobre os eventos comportamentais; e

o grau de ênfase em acontecimentos contemporâneos em oposição a eventos históricos.

A indicação das estratégias de pesquisa segundo estes critérios está resumida na Tabela 3.

As questões básicas de pesquisa deste estudo são do tipo "como" e "por quê", o que indica o uso de experimentos, estudos históricos ou estudos de caso.

Não é possível o controle dos eventos comportamentais nas organizações colaboradoras ou demais envolvidos (*stakeholders*) para efeito deste estudo. Esta condição indica que devem ser escolhidas as estratégias de estudo de caso ou pesquisa histórica.

**Tabela 3. Situações relevantes X estratégias de pesquisa.**

Estratégia	Forma da Questão de Pesquisa	Exige controle sobre eventos comportamentais?	Focaliza acontecimentos contemporâneos?
Experimento	Como, Por que	Sim	Sim
Levantamento	Quem, O que, Onde, Quantos, Quanto	Não	Sim
Análise de Arquivos	Quem, O que, Onde, Quantos, Quanto	Não	Sim / Não
Pesquisa Histórica	Como, Por que	Não	Não
Estudo de Caso	Como, Por que	Não	Sim

Fonte: Yin (2001, p. 24)

O fenômeno do estudo ocorre na situação atual, sendo possível o acesso às pessoas, documentos e observação dos processos. O estudo de caso é a estratégia que atende estas condições.

Yin (2001) também classifica os estudos de caso segundo um critério que os diferencia quanto ao número de objetos de estudo e quanto ao número de unidades de análise (ver Tabela 4).

Para o autor, os projetos de caso único são recomendáveis quando o caso representa "o teste decisivo de uma teoria significativa", ou um caso raro ou extremo, ou é revelador.

O caso aqui estudado é um caso que pode ser entendido como um caso único, por sua distinção em relação a outras iniciativas encontradas nos governos no Brasil. Pode ser dito um caso *revelador* pela condição de exposição a que está sujeito, que o torna diferenciado; também pode ser dito um caso *raro*, pois o arranjo formado é pioneiro no Brasil.

**Tabela 4. Tipos básicos de projetos para os estudos de caso.**

	Projetos de Caso Único	Projetos de Casos Múltiplos
Holísticos (única unidade de análise)	Projeto de Caso Único Holístico	Projeto de Múltiplos Casos Holísticos
Incorporados (múltiplas unidades de análise)	Projeto de Caso Único Incorporado	Projeto de Múltiplos Casos Incorporados

Fonte: Yin (2001, p. 61)

### **Abordagem conceitual da pesquisa**

A abordagem escolhida para esta pesquisa é interpretivista. Para Klein e Myers (1999), a pesquisa interpretivista auxilia o pesquisador de Sistemas de Informação a entender a ação e pensamento humano dentro de um contexto social e organizacional, e busca entender um fenômeno através dos significados que as pessoas atribuem a ele.

Esta é precisamente a linha filosófica que norteia esta investigação, que pretende entender o processo de construção de um arranjo de cooperação intersetorial através do julgamento que as pessoas envolvidas fizeram do mesmo.

Klein e Myers (1999) propõem 7 princípios básicos para a avaliação de um estudo de campo de natureza interpretivista. São eles:

1. O Princípio Fundamental do Círculo Hermenêutico
2. Contextualização
3. Interação entre o pesquisador e os objetos de análise
4. Generalização
5. Dialogar com o Raciocínio
6. Múltiplas Interpretações
7. Dúvida

Segundo os autores os estudos de campo podem ser etnografias ou estudos de caso. Este estudo consiste de um estudo de caso. Os princípios propostos pelos autores estão descritos na Tabela 5.

Alguns destes princípios estão atendidos nesta pesquisa de forma explícita e será apontado este fato no decorrer do texto. Outros, como o da contextualização permeiam todo o texto deste trabalho e não será evidenciado em nenhuma parte em particular.

**Tabela 5. Resumo dos Princípios para Pesquisa Interpretivista**

<p><b>1. O Princípio Fundamental do Círculo Hermenêutico</b></p> <p>Este princípio consiste na idéia de que o entendimento de um todo complexo parte de conceitos prévios sobre suas partes e seus relacionamentos. Movendo-se do entendimento das partes para o todo e de volta para um refinado entendimento das partes.</p>
<p><b>2. Contextualização</b></p> <p>Consiste de uma reflexão crítica a respeito do contexto histórico dos objetos de estudo.</p>
<p><b>3. Interação entre o pesquisador e os objetos de análise</b></p> <p>Requer atenção especial para como os dados da investigação são construídos socialmente pela interação do pesquisador e dos participantes.</p>
<p><b>4. Generalização</b></p> <p>Propõe que o conhecimento gerado pelo estudo de um, ou de uns poucos casos, pode ser generalizado, não com base na sua representação estatística, mas com base na plausibilidade do raciocínio lógico utilizado.</p>
<p><b>5. Dialogar com o Raciocínio</b></p> <p>Pressupõe a existência de possíveis contradições entre as preconcepções que orientam a pesquisa e os resultados encontrados, e requer sensibilidade para se perceber estas diferenças.</p>
<p><b>6. Múltiplas Interpretações</b></p> <p>Requer sensibilidade para possíveis diferenças de interpretação entre os</p>

participantes.

#### 7. Dúvida

Diz respeito à necessidade de estar alerta a possíveis “distorções” sistemáticas na narrativa dos participantes.

Fonte: Klein & Myers (1999)

O interrelacionamento dos princípios também deve ser considerado para fins de análise do estudo de caso.

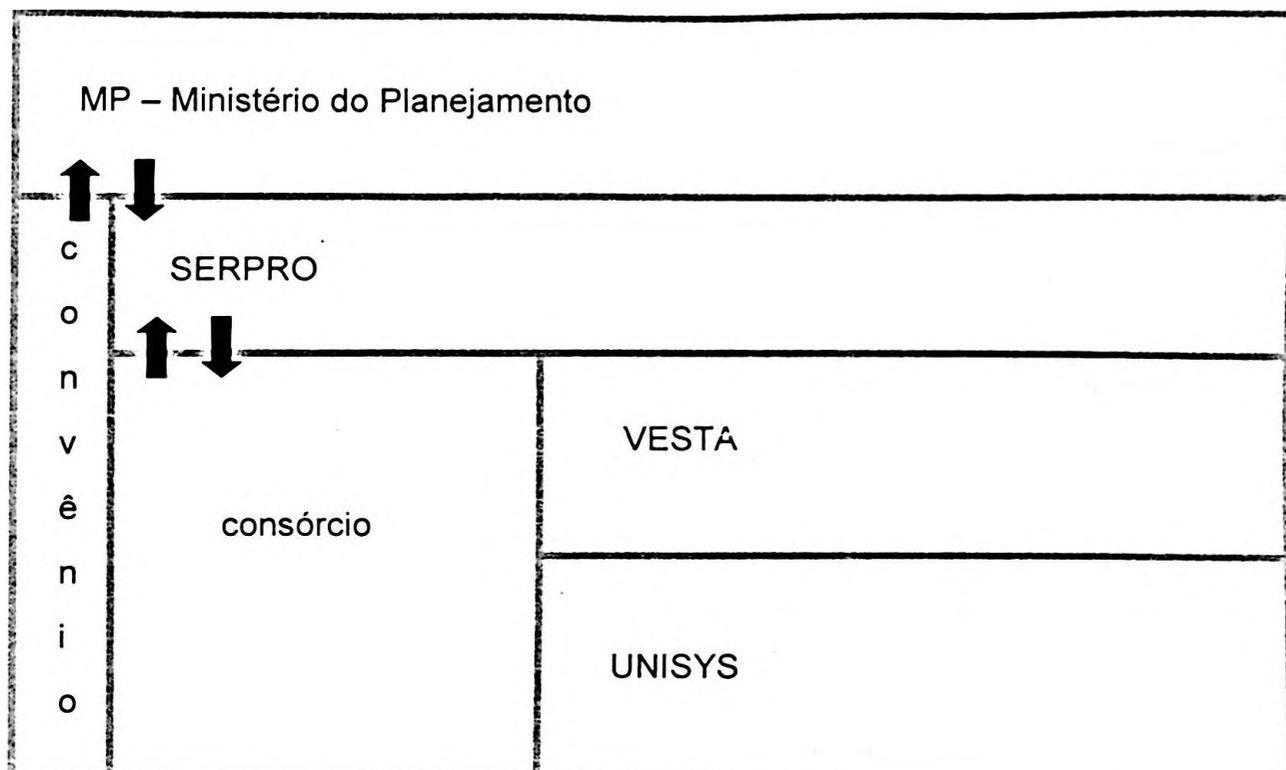
### **Unidades de Análise**

Neste caso, as unidades são os colaboradores responsáveis pelo arranjo formado para a consecução do Portal.

Quatro são os colaboradores principais responsáveis pela estruturação da colaboração: (1) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) - neste estudo representado pela Diretoria de Logística e Serviços Gerais (DLSG) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI); (2) o Serpro, na qualidade de gestor do projeto, interface entre o usuário contratante (MP) e o desenvolvedor (consórcio Vesta-Unysis); a Vesta – a empresa que provê a tecnologia de software para o portal; e Unysis – a empresa que provê todo o hardware do projeto e tem a responsabilidade de gestor do projeto técnico.

O relacionamento entre os colaboradores está demonstrado na Figura 6, e será objeto de análise deste estudo.

Figura 6. Relacionamento dos Colaboradores



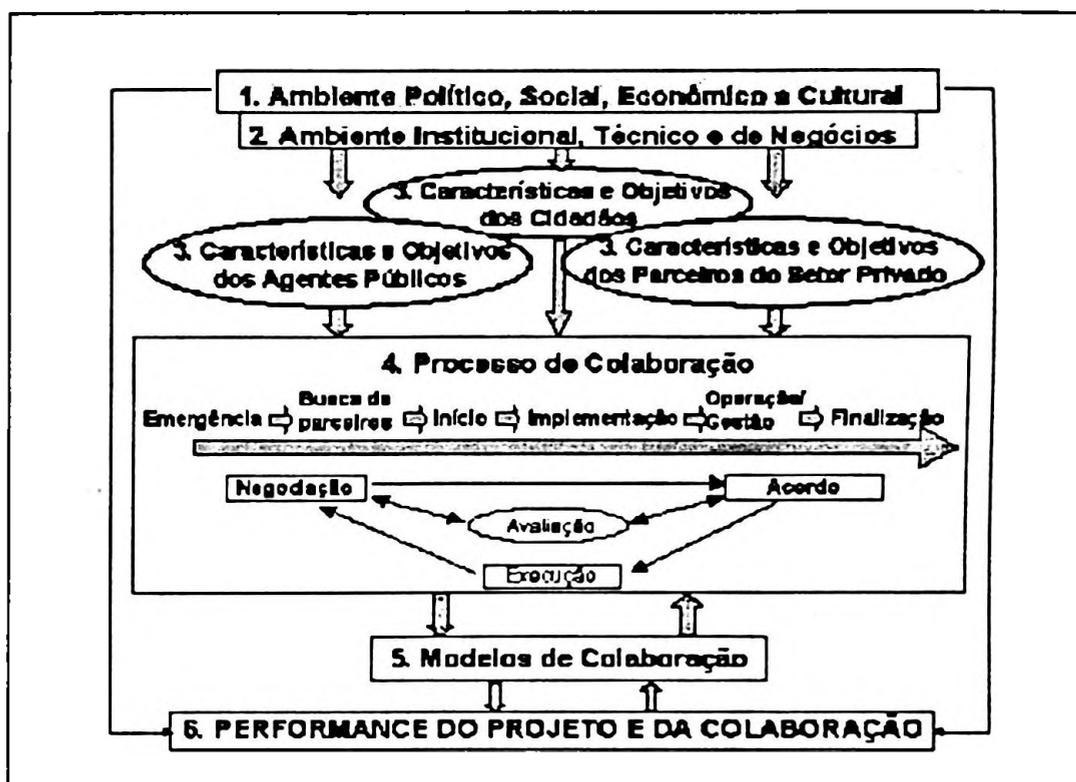
### Modelo de Referência da Pesquisa

Para a análise do modelo de cooperação, pretende-se usar o modelo conceitual proposto por Dawes e Eglene (2001) em estudo proposto por um convênio do CTG e CEFRIO (ver Figura 7). No modelo temos seis dimensões para a análise do arranjo institucional e de sua performance. A primeira dimensão documenta o ambiente político, social, econômico e cultural. A dimensão 2, representa o ambiente técnico, institucional e de negócios. A terceira dimensão diz respeito às características e objetivos dos diferentes participantes no projeto: motivações e dificuldades encontradas nestas parcerias devem ser identificadas e confrontadas com a literatura que trata destas questões. A quarta dimensão trata do processo de construção da relação de colaboração em si: os processos de negociação, decisão, ação e avaliação em cada estágio do projeto. A dimensão 5 cuida dos modelos de colaboração, as estruturas de governança adotadas, a natureza dos riscos e benefícios, a distribuição de controle e autoridade, o compartilhamento de recurso, e a gestão interorganizacional do processo. E a sexta dimensão

analisa a performance focando dois aspectos: a performance da colaboração e do método adotado para a mesma, e das metas de prestação de serviços que o projeto busca atender.

O relacionamento e a dinâmica de influência entre as dimensões deve ser considerada para o estudo. Também deve ser observado que a dinâmica do processo influencia e é influenciada por seus participantes.

**Figura 7. Modelo conceitual para o estudo de novos modos de cooperação.**



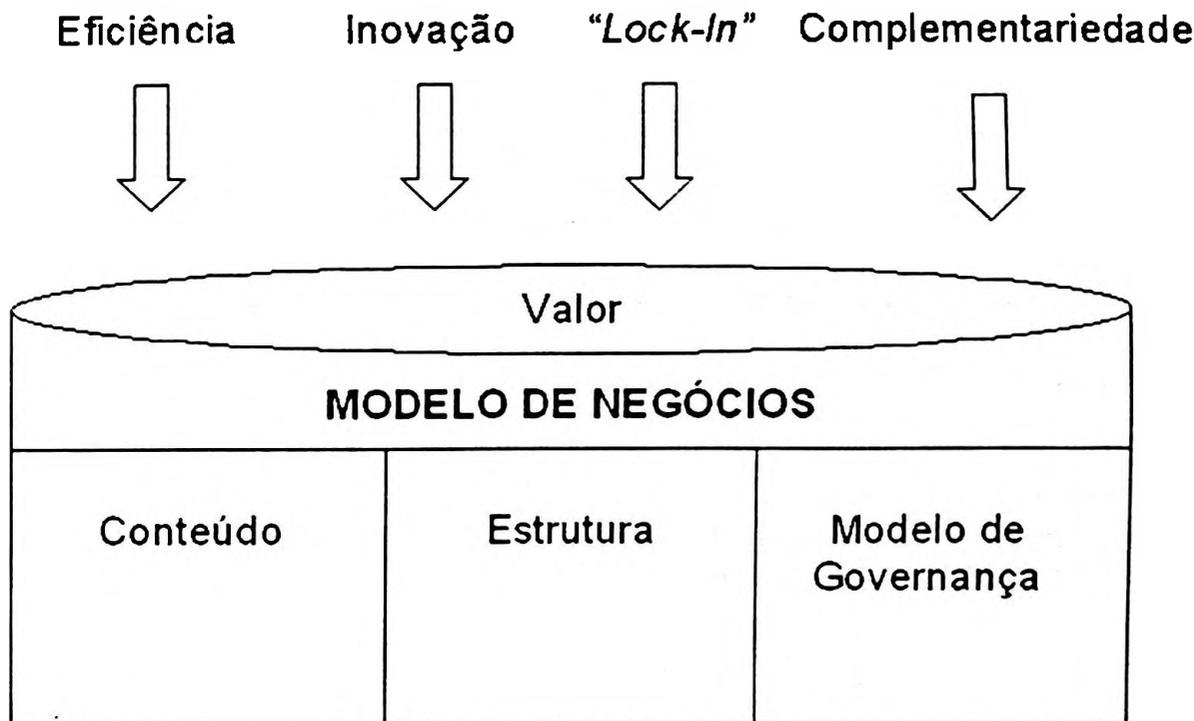
Fonte: Dawes and Eglene (2001)

As percepções dos colaboradores de todo o processo de construção da parceira, assim como as medidas administrativas aplicadas para controlar o processo de implantação, serão coletados através de entrevistas em profundidade e análise de documentos publicados no próprio portal.

Além do processo de colaboração, este estudo vai observar também o modelo de negócio adotado para o Portal. Na análise do modelo de negócio o referencial adotado será a proposição de Amit e Zott (2001) sobre as fontes de geração de valor em e-business. (ver Figura 8)

Segundo Amit e Zott (2001), o modelo de negócio constitui uma unidade de análise que captura as fontes de criação de valor em *e-business*. O modelo de negócio retrata o conteúdo, a estrutura e o modelo de governança das transações criadas para gerar valor através de explorar as oportunidades de negócio.

**Figura 8. Value Crrreation in e-Business**



Fonte: Amit e Zott, 2001.

Amit e Zott (2001), encontraram nas teorias de empreendedorismo e administração estratégica, especificamente nas teorias da cadeia de valor, inovação Schumpeteriana, a competição baseada em recursos, redes estratégicas de valor, e custos de transação, as fontes de criação de valor em e-business.

Para os autores, as fontes de criação de valor no mercado virtual são Eficiência, Complementariedades, Inovação, e "Lock-in".

O poder relativo dos parceiros será analisado em relação às fontes de geração de valor e sob a perspectiva do "web model" proposto por Kling (1987) – descrito anteriormente (Ver Tabela 1).

Finalmente, os custos de governança descritos por Soares (1999) são avaliados em cada fase do processo de construção da parceria a fim de identificar mudanças que ocorram durante a evolução do processo. Os custos de governança identificados como relevantes para este estudo são:

Ineficiência 1 – Custo de Agência

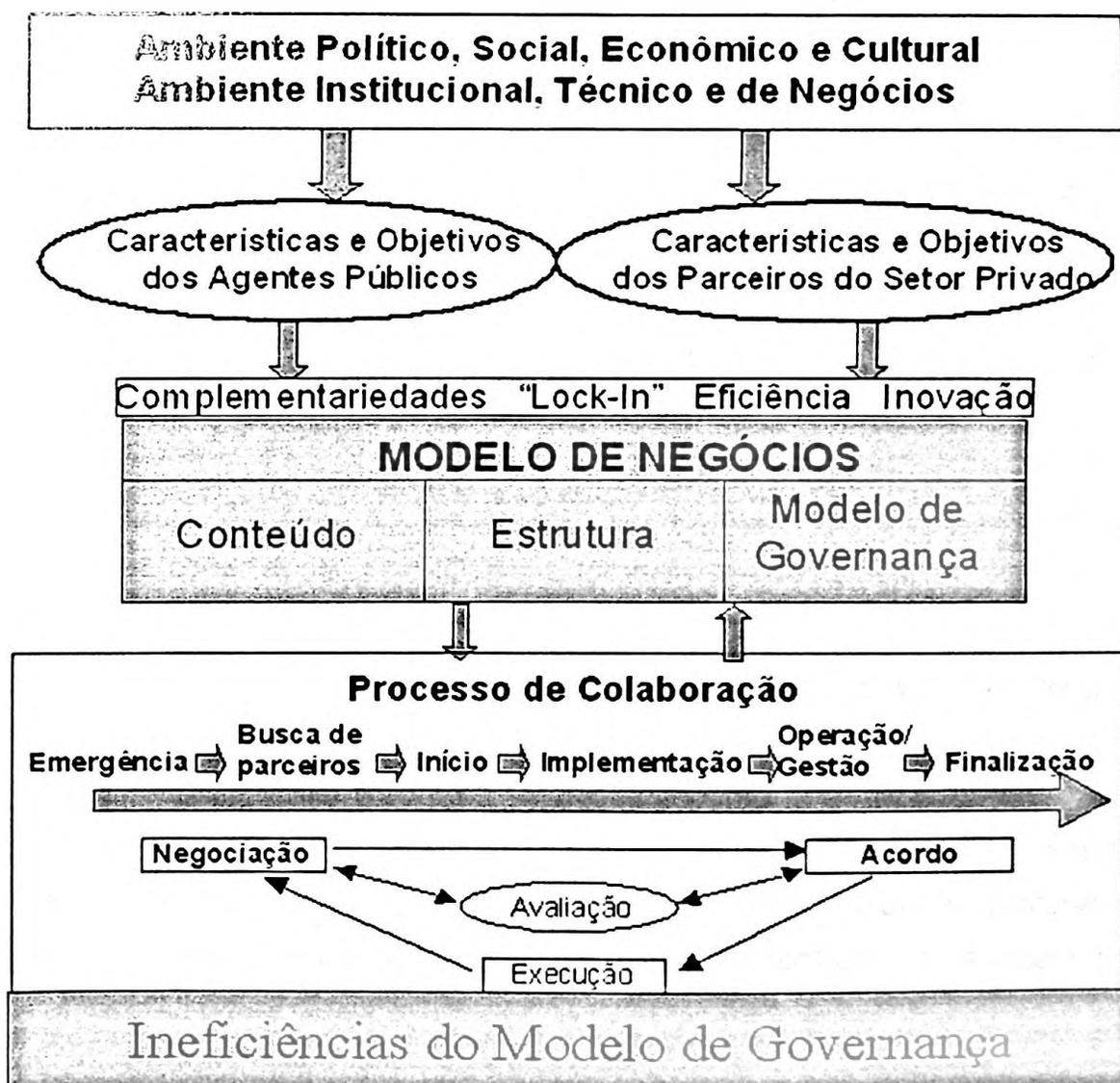
Ineficiência 3 – Custos de Influência

Ineficiência 7 – Ex-post bargaining

ineficiência 8 – Custos de Monitoramento

O modelo de análise da pesquisa pode ser representado como na Figura 9.

Figura 9. Modelo de Análise



O modelo de análise, portanto, possui uma primeira dimensão que constitui o ambiente político, social, econômico e cultural, e também o ambiente institucional, técnico e de negócios, como descritos pelo modelo proposto por Dawes e Eglene (2001).

Uma segunda dimensão da análise busca identificar as características e objetivos dos colaboradores, do setor público e do setor privado.

A partir dos objetivos dos parceiros, deriva uma terceira dimensão onde o poder relativo dos parceiros é analisado e busca-se identificar o modelo de negócio estruturado para este empreendimento, com foco no modelo de governança adotado.

A quarta dimensão avalia o processo de construção da parceria e avalia, para cada fase do processo os custos, ou ineficiências, do modelo de governança adotado.

### **Pressupostos Conceituais**

As concepções iniciais deste estudo baseiam-se em teorização feita a partir da literatura de gestão de projetos de sistemas de informação, terceirização de serviços de TI, e de governança corporativa.

A primeira preconcepção adotada será de que as parcerias são melhor recomendadas nas situações descritas em Klepper e Jones (1998), conforme descrito nas Figuras 1 e 2. Ou seja, em situações onde existe necessidade repetida de contratação do serviço, a especificidade da solução é elevada, recursos e capacidade de gestão do fornecedor são desejáveis e existe a disposição para dividir riscos.

Klepper e Jones (1998) também relacionam como uma das razões para se construir uma relação de parceria a inabilidade de se construir contratos totalmente abrangentes e completos, principalmente por causa de incertezas que envolvem o objeto de contratação. Além disso, as parcerias devem possuir mecanismos que sustentem os relacionamentos de longo prazo, protejam o investimento feito para a elaboração do objeto de contratação, e incentivem novos investimentos conjuntos.

Para Klepper e Jones (1998), os fatores críticos de sucesso de uma parceria são:

- Complementariedades
- Mecanismos para combinar estas complementariedades
- Visão, propósitos e estratégias compartilhadas
- Apoio da alta administração

Outro pressuposto deste estudo consiste na idéia de que existem interesses e fatores que diferem bastante ao longo das fases do projeto. Tomaremos como base a identificação dos principais "stakeholders" proposta por McManus (2003, p. 75), adaptado às fases do projeto identificadas no modelo de Dawes e Eglene (2001) – ver Tabela 6.

**Tabela 6. Fases do Projeto e Principais Stakeholders**

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
Nascimento	Adolescência	Maturidade	Morte
Emergência	Início	Operação	Finalização
Busca de Parceiros	Implementação	Gestão	
Principais Grupos de Agentes Interessados			
Clientes	Clientes	Clientes	Clientes
Usuários	Usuários	Usuários	Terceiros
Time de Projeto	Terceiros	Terceiros	
	Time de Projeto		

Adaptado de McManus (2003).

Tome-se como base a definição de governança oferecida por Reinhard (2003): governança é o processo pelo qual as influências das partes interessadas são articuladas e absorvidas, as decisões são tomadas, e os tomadores de decisão são responsabilizados. Some-se o pressuposto de que as partes interessadas em cada fase do processo são conhecidas. Considere que as condições para a ocorrência dos custos de governança têm relação com os agentes envolvidos.

Agora podemos montar um mapa para a análise dos custos de governança ao longo de um processo de colaboração. Ver Tabela 7.

**Tabela 7. Fases do Projeto e Ineficiências dos Modelos de Governança**

	Fase 1 Nascimento	Fase 2 Adolescência	Fase 3 Maturidade	Fase 4 Morte
Custo de Agência				
Custos de Influência				
<i>Ex-post Bargaining</i>				
Custos de Monitoramento				

Esta tabela será utilizada na análise dos resultados.

### **Atividades de Campo**

A coleta de dados para a análise do caso estudado possui diferentes fontes de informação:

Notícias e informações constantes do *site* [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)

Legislação relativa ao processo licitatório, também disponível no *site* [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)

Documentos referentes ao processo de licitação e contratação do arranjo de parceria formado: Termo de Convênio Constitutivo de Consórcio - Anexo 1, e Edital de Convocação: Concurso Nº 001 / 2000 – Anexo 2.

Entrevistas com representantes dos colaboradores.

As questões do estudo de caso, elaboradas para as entrevistas com os representantes dos colaboradores, foram derivadas do estudo desenvolvido pelo convênio CTG e CEFRIO. As questões que se apresentaram como mais

importantes, segundo Sharon Dawes do CTG<sup>6</sup>, assim como as dimensões a serem investigadas, estão descritas no roteiro para as entrevistas constante do Anexo 3.

Os roteiros orientadores para as entrevistas foram utilizados principalmente nas primeiras entrevistas. Ao longo do processo de pesquisa, o próprio conhecimento de alguns fatos por parte da pesquisadora, assim como a ocorrência de mudanças no arranjo – que culminou na sua dissolução, redefiniram o roteiro original dando espaço para abordagens mais específicas sobre as questões de governança do modelo.

A coleta de informações deu-se, principalmente, no período que antecedeu o cancelamento do contrato, sendo um período em que problemas relacionados a questões não resolvidas do modelo de governança estavam muito populares.

A primeira entrevista deu-se em dezembro de 2001, em Florianópolis, com dois representantes da SLTI. Nesta ocasião o arranjo ainda era somente uma expectativa que estava contratualmente definido, mas seus resultados ainda eram esperados para o ano de 2002.

A segunda entrevista ocorreu em janeiro de 2002, com a CEO da Vesta, Paula Santos. As expectativas até este momento eram elevadas, mas pouco havia evoluído o processo de implantação do modelo de negócio proposto.

Estas duas primeiras entrevistas não estão transcritas neste documento. Todas as demais entrevistas, cujas transcrições foram autorizadas, estão integralmente transcritas no Anexo 4 em ordem cronológica.

A ordem cronológica ajuda a pesquisadora, assim como ao leitor, a entender o processo de formação do entendimento sobre a parceira.

---

<sup>6</sup> Em e-mail enviado para esclarecer os procedimentos de entrevista que o convênio estava adotando.

Sharon Dawes é Diretora do CTG (Center for Technology in Government – University at Albany), e responsável, nesta entidade, pelo projeto de estudo de Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de Serviços Públicos com base na Utilização de Tecnologias de Informação.

Além das duas entrevistas citadas, e das demais transcritas no Anexo 4, outros contatos, por telefone, e-mail ou presenciais contribuíram para esta pesquisa sem que fossem devidamente autorizada a sua documentação.

Em virtude do rompimento do contrato, e de cláusulas de sigilo que este continha, alguns relatos foram intencionalmente removidos da documentação.

## V. O Caso Comprasnet

### SIASG/ Comprasnet – Aspectos Organizacionais

A área de compras governamentais está organizada na forma de sistema, integrado por unidades administrativas distribuídas por todos os ministérios, autarquias e fundações públicas da administração federal. Trata-se do Sistema de Serviços Gerais – SISG<sup>7</sup>, cujo órgão central é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. O SISG abrange todos os Ministérios, as Secretarias da Presidência da República e mais de 300 autarquias e fundações públicas. Esse Sistema organiza a gestão das atividades de serviços gerais, o que inclui as licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. (MP, 2002)

A organização sistêmica é adotada para as principais atividades de apoio administrativo na administração federal. O órgão central do Sistema é responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e fiscalização dos denominados órgãos setoriais ou seccionais<sup>8</sup>, em uma relação de subordinação técnica, sem prejuízo da subordinação hierárquica dos órgãos setoriais.

As competências da SLTI são basicamente de normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais. Dessa forma, a Secretaria tem a responsabilidade pela elaboração das normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da administração federal, inclusive a proposição de Leis e de Decretos sobre esta matéria. (MP, 2002)

---

<sup>7</sup> instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

<sup>8</sup> Órgãos setoriais são as unidades administrativas responsáveis pela execução das atividades de serviços gerais nos Ministérios e unidades da Presidência da República. Órgãos seccionais são as unidades com essas mesmas funções, no âmbito das autarquias e fundações públicas.

A Secretaria foi criada em janeiro de 1999, no contexto da transição para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, juntamente com a criação do MP.

As funções relacionadas às compras e contratações governamentais estão concentradas no Departamento de Logística e Serviços Gerais - DLSG. O DLSG também é responsável pelo gerenciamento e operacionalização sistêmica das atividades do SISG, por meio do SIASG – Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais, o sistema de informação que dá apoio à gestão dos serviços gerais, e cujos serviços de operação são prestados pela empresa pública Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro.

### **Aspectos Legais e a criação da modalidade pregão**

No Brasil, está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado. As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Essa lei alcança também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

A Lei 8.666 estabelece as seguintes modalidades de licitação, organizada em cascata segundo um critério de faixa de preço, para compras e contratações:

1. Concorrência: os interessados devem comprovar atender a requisitos de qualificação exigidos em edital; aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou de R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
2. Tomada de Preços: convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou até R\$ 1,5 milhão, no caso de obras e serviços de engenharia;
3. Convite: prevê a escolha e convite a um mínimo de três fornecedores no ramo pertinente ao objeto, podendo ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil, em se tratando de obras e serviços de engenharia;

4. Concurso: adotado para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante atribuição de prêmio ou remuneração conforme critérios definidos em edital;

5. Leilão: modalidade adotada para venda de bens inservíveis, produtos apreendidos ou penhorados, mediante lances.

Como critérios para julgamento das propostas, a legislação prevê as alternativas de menor preço, melhor técnica, a combinação entre técnica e preço.

A Lei 8.666 foi criada em um contexto histórico peculiar: logo após o "impeachment" do Presidente Fernando Collor, quando as regras definidas para a aquisição de bens pelo governo sofriam por falta de clareza e completude.

De acordo com a totalidade dos entrevistados para este trabalho, sejam representantes do governo ou dos parceiros, a Lei 8.666, por causa do contexto histórico em que foi criada, dava uma ênfase muito importante ao processo o que tornou as aquisições governamentais bastante burocráticas. Um exemplo citado pela então Secretária Adjunta da SLTI, Renata Vilhena, foi a aquisição de galões de água que chegou a levar 90 dias. Em função da grande burocracia imposta ao processo, um volume muito grande de aquisições acabava sendo feita por dispensa de licitação ou por inexigibilidade.

Esta prevista em lei a *dispensa de licitação*, que pode ocorrer até um valor limite (R\$ 8 mil e R\$ 16 mil, respectivamente, para bens e serviços ou obras e serviços de engenharia), em situações excepcionais de emergência, calamidade, guerra e quando o processo licitatório conduzir a resultados antieconômicos. Grande variedade de outras hipóteses de dispensa foi prevista em lei, relativamente a produtos ou serviços com características peculiares, sendo que sucessivas emendas estabeleceram outras situações de dispensa, perfazendo um total de 24 exceções, previstas em lei. Da mesma forma, são admitidas inúmeras situações de *inexigibilidade de licitação*, que se aplicam a produtos ou serviços de natureza singular que pressuponham "notória especialização", ou no caso de profissionais artísticos.

Em virtude da grande incidência de aquisições sem processo licitatório, o Ministério, na figura do próprio ministro Martus Tavares<sup>9</sup>, decidiu implementar mudanças na Lei que pudessem trazer um retorno rápido em termos de economia e transparência para este processo. Foi com este objetivo e com o referencial do exemplo da Anatel, que já praticava a modalidade de leilão reverso para aquisição de bens e serviços, que foi institucionalizado a modalidade denominada pregão.

A modalidade pregão, aberta aos interessados que atendam os requisitos de qualificação, aplica-se à aquisição de bens e serviços comuns, de qualquer valor.

De todas as inovações que têm sido adotadas no processo de licitação, o de maior impacto até o momento é o Pregão. Esta modalidade de licitação propicia a confrontação direta entre os interessados, por meio de lances, até a proclamação de um vencedor. A disputa é travada com o objetivo de reduzir os preços propostos inicialmente. A sua aplicação só é possível para a aquisição de bens ou serviços com características de padronização, que permitam a comparação e julgamento das propostas com base exclusivamente no critério de melhor preço.

Segundo Renata Vilhena, a institucionalização do pregão por meio de uma Medida Provisória, e desta forma, ficando institucionalizado inicialmente somente para a União, deu-se em virtude de uma certa urgência em apresentar os resultados desejados e contou com a sustentação política do Ministro.

Também segundo Renata Vilhena, o Decreto nº 3.555, que institucionalizou o pregão, foi apelidado de "manual do pregoeiro" e a ele foram incorporadas as sugestões apresentadas durante o período de treinamento para a implantação da modalidade. Todo o processo, segundo a entrevistada, foi muito gratificante pois houve a percepção de satisfação das pessoas que estavam envolvidas.

### **Descrição do Portal Comprasnet**

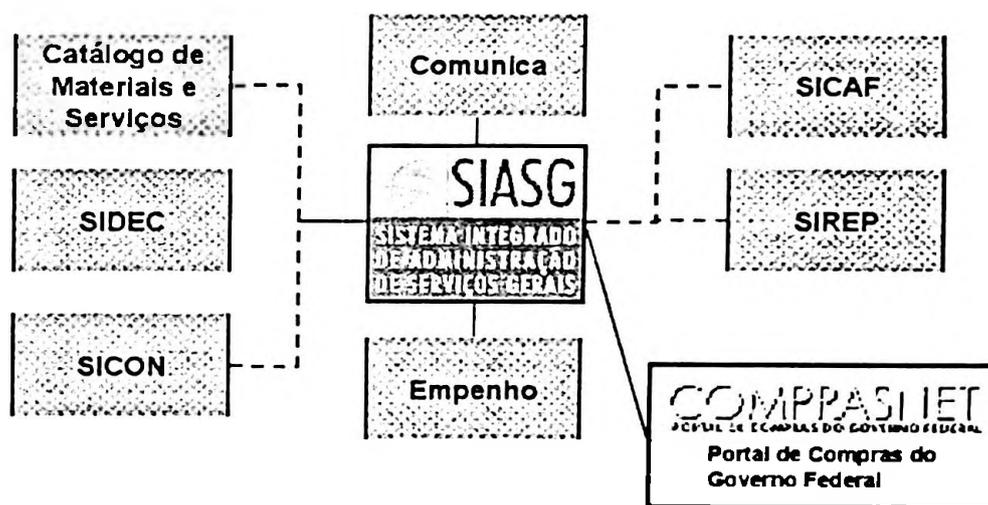
O Portal Comprasnet é um módulo do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). O SIASG é constituído por um conjunto informatizado

---

<sup>9</sup> Segundo depoimento da Sra. Renata Vilhena para este estudo.

de diversos subsistemas com atribuições específicas voltadas à modernização dos processos administrativos dos órgãos públicos federais integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) - ver Figura 10. O Sistema de Serviços Gerais, corresponde ao conjunto de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, que tem como atribuição a gestão das atividades de serviços gerais, compreendendo licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis, do qual o MP é órgão central normativo.

**Figura 10. Sistema de Informação de Serviços Gerais do MP**



Fonte: Transparências da apresentação do Portal COMPRASNET no Conip Conesul em 11/dezembro/2001, Florianópolis.

O Comprasnet, é um *site*, desenvolvido por iniciativa do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), onde são disponibilizadas informações relativas às compras e contratações e são operados processos de aquisição eletrônica desenvolvidos pelo Governo Federal.

No endereço [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br), podem ser vistos os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão e outras informações relativas a negociações realizadas pela administração pública federal direta, autarquias e fundações. O

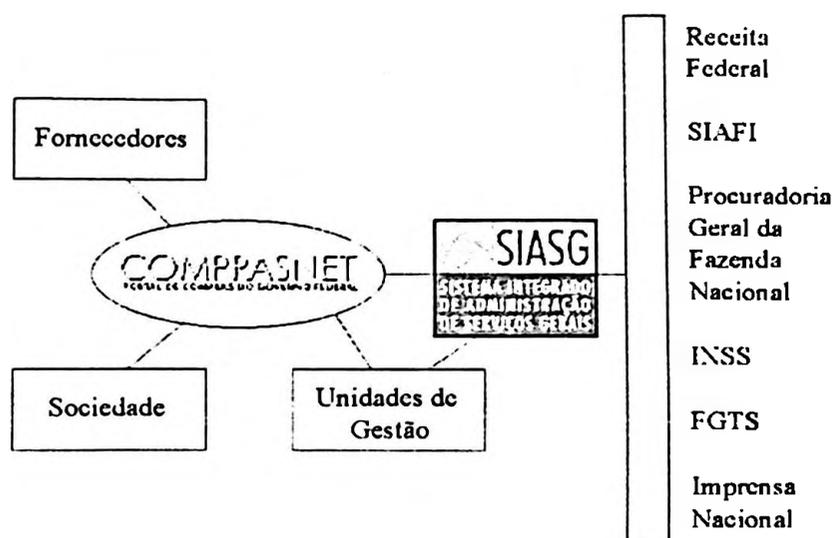
COMPRASNET disponibiliza, também, a legislação vigente que regula o processo de serviços gerais e de contratação, além de diversas publicações relativas ao assunto. No Portal, os fornecedores poderão ter acesso a diversos serviços, como o pedido de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal, a obtenção de editais, a participação em processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços e vários outros.

Instituído em 1997, para efetuar a publicação eletrônica dos avisos e editais de licitação nas suas diversas modalidades, bem como dos resumos dos contratos firmados pela Administração Pública Federal, o COMPRASNET vem sendo objeto de permanente desenvolvimento e ajustes com o propósito de transformá-lo num efetivo Portal de Compras do Governo Federal e possibilitar um eficaz atendimento aos usuários e interessados.

Os objetivos do Portal de Compras do Governo Federal são: 1 - promover transparência e permitir o controle, pela sociedade, das ações e decisões que envolvam as compras públicas, no âmbito do Poder Executivo Federal e dos demais órgãos que integrarem o SIASG; 2 – centralizar as compras públicas e dotar a Administração Pública de ferramentas voltadas à gestão das compras e contratos firmados pelas entidades governamentais; 3 - oferecer aos fornecedores maior oportunidade de participação nos processos de licitação; e 4 - reduzir custos (acredita-se em uma redução de custos da ordem de 20%) e melhorar a qualidade das compras de bens e da contratação de serviços, além da redução da burocracia.

O Portal se relaciona com três grupos de interessados: o Governo Federal e todas as organizações envolvidas na prestação do serviço – este seira o grupo que poderíamos chamar de participantes, os fornecedores e prestadores de serviços do Governo Federal, e a sociedade em geral – ver figura 11.

**Figura 11. Relacionamentos do Comprasnet**



Fonte: Anotações da apresentação do COMPRASNET no Conip Conesul em 11/dezembro/2001, Florianópolis

O Portal foi desenvolvido para atender a sociedade, os fornecedores e a Administração Federal, assim, suas informações estão distribuídas por áreas de conteúdo específico para cada público.

Para a sociedade, estão disponíveis informações que permitem a qualquer cidadão acompanhar as contratações realizadas pela Administração e exercer o seu direito de fiscalização. Através do Portal, o cidadão tem acesso a uma série de publicações do MP referentes à área de logística e serviços gerais, incluindo dados referentes às transações efetuadas pelo governo e as leis, em sua íntegra, que regem as normas das compras governamentais. O cidadão, além de tomar conhecimento dos processos em aberto, dos resultados dos processos encerrados, pode também, acompanhar, em tempo real, os pregões em andamento.

Para os fornecedores, além das informações relativas às licitações e contratações, o Portal disponibiliza, em tempo real, um conjunto de facilidades que os auxiliam a efetuar e manter atualizado o seu registro cadastral no SICAF, o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (módulo do SIASG que cadastra e habilita as pessoas físicas ou jurídicas a participar de licitações promovidas pelos órgãos e pelas entidades integrantes do SISG, e

que facilita o cadastramento dos fornecedores do Governo Federal, contribuindo para aumentar a transparência e a competitividade nas licitações), permitem o acesso a avisos e editais de licitação, possibilitam a participação em processos eletrônicos de contratação, bem como oferecem acesso a outros serviços e informações, que simplificam e eliminam burocracia na participação em processos licitatórios promovidos pelo Governo Federal.

Para os órgãos e entidades da administração federal direta, autárquica e fundacional, integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, o COMPRASNET disponibiliza uma série de facilidades voltadas para o controle e execução dos processos de contratação.

### **Principais Serviços Oferecidos pelo Comprasnet**

**Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF –** Conhecido como SICAFWeb, adotado, necessariamente, pelos órgãos e entidades integrantes do SISG, com o objetivo de somente permitir a contratação de bens e serviços de fornecedores devidamente habilitados e facilmente identificados por um cadastro único. O SICAF tem por finalidade cadastrar e habilitar parcialmente os interessados (a homologação do cadastro deve ser feita em uma Unidade Cadastradora mediante a apresentação da documentação obrigatória) - pessoas físicas ou jurídicas - em participar de licitações realizadas por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, bem como acompanhar o desempenho dos fornecedores cadastrados e ampliar as opções de compra do Governo Federal. Além de simplificar o processo de gestão de fornecedores por parte da administração, o SICAF unifica, para os fornecedores, o cadastramento para se habilitar a fornecer a qualquer órgão da Administração Pública Federal; aumenta a agilidade na atualização dos dados; permite divulgação, em nível nacional, das suas áreas de negócio; reduz a quantidade de documentos necessários à participação nas licitações; diminui custos e tempo dispendido na manutenção do cadastro das empresas junto aos órgãos / entidades do Governo Federal; propicia mais transparência e maiores oportunidades de participação em processos licitatórios.

**Pregão eletrônico** - Ferramenta que permite aos fornecedores habilitados participar de pregões eletrônicos, encaminhando suas propostas e participando da fase de lances. Para ter acesso a essa facilidade, o fornecedor deve se

cadastrar no COMPRASNET, na opção Serviços por Assinatura, e adicionar o serviço "Pregão" ao seu menu personalizado. O pregão eletrônico foi regulamentado no âmbito da União, pelo Decreto nr.3.697 de 21/12/2000, e o primeiro pregão eletrônico foi realizado em 29 de dezembro de 2000, em Brasília.

**Simulador de pregão e simulador de cotação eletrônica** - Ferramentas auxiliares para os fornecedores e pregoeiros se familiarizarem com as novas formas de contratação eletrônica. Por meio desse recurso, os usuários poder ser treinados e habilitados a participar com maior segurança e conhecimento dos processos de contratação eletrônica.

**Informação atualizada sobre a legislação vigente e compras governamentais** – Fortalecendo a transparência necessária às contas públicas, o COMPRASNET disponibiliza para toda sociedade, na íntegra e com atualização periódica, as normas legais sobre os processos de licitações e contratações, de logística e de serviços gerais, contemplando as leis, decretos, portarias, instruções normativas, medidas provisórias e demais atos normativos pertinentes ao assunto, assim como informações sobre todos os processos de compras do governo: licitações em aberto e encerradas, pregões realizados no Portal ou de forma presencial, cartas-convite, etc.

## **A construção da parceria**

### **Motivações do MP**

O modelo de parceria utilizado no Comprasnet têm suas origens no PPA - Avança Brasil, onde um dos programas é o de redução de custos nas aquisições de bens, obras e serviços. Gerenciado, na ocasião, pela Secxretária Adjunta da SLTI, Renata Vilhena.

Segundo o relato da mesma, este programa tem duas metas principais. Uma é a revisão dos instrumentos legais das compras governamentais; e outra é a manutenção e a modernização do sistema de compras.

Segundo Renata Vilhena, o governo tem grande dificuldade orçamentária, e o SIASG, que é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – cujo desenvolvimento iniciou-se em 1994, e é um dos sistemas estruturadores do

Governo Federal - até o ano de 2002 gerava uma manutenção de R\$7MM /Ano, com previsão de R\$11MM para o ano de 2003.

O SIASG vem recebendo muitas melhorias, entre elas o desenvolvimento do Comprasnet. O Comprasnet inicialmente só existia para divulgação das licitações. A proposta de aprimoramento implicava em colocar tudo o que está no SIASG na Web, isto implicaria em um custo muito maior de manutenção. Era preciso buscar uma forma de se fazer isso dentro das restrições orçamentárias existentes.

Ao mesmo tempo, alinhado com a outra meta do programa de redução de custos, já estava sendo desenvolvido um trabalho na legislação do Pregão.

Segundo Renata Vilhena, o desenvolvimento do pregão eletrônico foi tratado de forma emergencial. A meta de se apresentar uma modalidade de contratação totalmente por meio eletrônico, e de forma imediata, estava intimamente ligada ao ônus que o governo arcou para a publicação de uma MP que criava uma nova modalidade de licitação. Era preciso trazer uma inovação.

Ainda segundo Renata Vilhena, o MP não fez nenhum acordo com o SERPRO para o desenvolvimento do pregão eletrônico. O SERPRO até desenvolveu todo o SW necessário para se cumprir a meta de disponibilizar o Pregão na Internet até o final de 2000. Mas o Ministério procurava quem pudesse realmente desenvolver o melhor sistema no tempo em que era necessário.

Elisabeth Braga, Carlos Henrique, Renata Vilhena, e mesmo a Paula Santos da Vesta, relatam que o Banco do Brasil, por exemplo ofereceu-se como parceiro deste processo, mas a condição era transferir todo o processamento que estava no SERPRO para o CPD do Banco do Brasil, e esta solução não era fácil nem desejável de se viabilizar.

### **Motivações do SERPRO**

Renata Vilhena e Elisabeth Braga lembram que o próprio SERPRO reconheceu que não havia sentido em estar desenvolvendo SW que poderia ser buscado na iniciativa privada, além disso, um dos programas do Avança Brasil no SERPRO é buscar parcerias com a iniciativa privada para o desenvolvimento destas soluções.

Também do lado do MP, um dos programas do Avança Brasil, é o chamado PPP: parceria público-privado. O Comprasnet constitui a primeira unidade PPP Brasil, após quase 4 anos de programa.

Outra preconcepção que reafirma o PPP, segundo Renata Vilhena, é de que o governo precisa de um tempo muito grande para poder obter os recursos financeiros necessários para disponibilizar e testar um serviço de base tecnológica, enquanto a iniciativa privada pode disponibilizar o serviço de forma imediata e dedicar tempo para obter o retorno financeiro referente a este investimento.

### **Motivações da Unisys e Vesta**

A Vesta Tecnologia, é uma empresa que desenvolve e investe em tecnologia de infra-estrutura para *e-business*. Iniciada em março de 1998, quando, no Brasil, as empresas de Internet ainda restringiam-se a provedores de acesso, com a visão de que haveria em breve uma demanda por comércio eletrônico no país, teve como primeiros clientes apenas empresas de mídia. Os primeiros clientes interessados em transações de venda, pagamento e entrega só apareceram no início de 1999. Foi somente a partir do final de 1999, graças ao primeiro importante aporte institucional de capital, feito pela Latintech Capital S.A., que a empresa passou a operar como uma vendedora de produtos de receita recorrente. O primeiro cliente no governo foi o próprio Serpro, que adquiriu a tecnologia para a solução de pagamento *on-line*. A Vesta, nestes anos, conquistou um espaço bastante importante no mercado, tendo como clientes na área de *e-commerce* a Embratel, a Datasul, e outros - todos tem produtos baseados na tecnologia Vesta.

No entanto, uma das metas da Vesta era ter produtos de mercado, não somente aqueles que estavam embutidos nos produtos de seus clientes. Para atingir esta meta, desenhou uma estratégia de possuir, pelo menos, um cliente importante em cada segmento de sua atuação. Assim, a Vesta investiu muito esforço em elaborar uma solução que pudesse ser vencedora na licitação do Portal Comprasnet.

A Unisys Brasil, a terceira maior subsidiária da Unisys Corporation no mundo, é parceira no setor público brasileiro desde 1924 e atende mais de 1.500

agências governamentais em todo o mundo. Tem como meta ser reconhecida pelo mercado, em geral, e por seus clientes, em particular, como referência e primeira opção de parceria em projetos de integração.

Claro que os lucros esperados são o grande mote deste acordo, lucros que deveriam ser alcançados através da comercialização de serviços de valor agregado aos fornecedores, operadores logísticos e bancos que venham a interagir no processo. Os 140.000 fornecedores cadastrados no SICAF, dos quais 50.000 são ativos constituíram um grande motivador para a iniciativa privada, nenhuma outra organização possui tão grande número de fornecedores – e isto significa informação.

Porém, para a Vesta, diversos outros atrativos também compunham a motivação para investir neste projeto: a projeção que este empreendimento oferece e o enorme *market-share* que ele confere (somente os órgãos civis diretos da administração do poder executivo são mais de 2000, acrescente a adesão de outros órgãos e as agências ligadas a cada órgão e o número fica muito maior), o que automaticamente aumenta o valor da empresa no mercado e até motivou mais um significativo aporte de capital, pelo Bank Boston.

### **Avaliando o início da parceria**

Dado o contexto para a busca e desenvolvimento de modelos de parceria, passamos a analisar o processo de construção da mesma.

A Vesta tomou para si, em Janeiro de 2002, a autoria do arranjo e do modelo de negócio proposto. Da parte de quase todos os representantes do MP, esta autoria foi atribuída ao SERPRO. Já o SERPRO, pelo menos após o cancelamento do contrato, preferiu não se pronunciar a respeito.

Temos aqui um claro exemplo em que encontramos uma série de diferentes percepções da realidade, e merece um pouco de raciocínio para procurar entender a razão de tal discordância. A princípio, pode ser originada de viés da pesquisadora em captar o que realmente o significado dado pelos entrevistados. Por outro lado, dados os momentos históricos distintos em que estas informações foram coletadas, ente outros fatores, é possível que a disposição dos entrevistados para assumir esta autoria tenha mudado. De tal forma que, é possível acreditar que este processo tenha contado com a

participação, em menor ou maior grau, de cada um dos envolvidos, cada um buscando fazer prevalecer a sua visão.

Nota-se, deste dado, que na fase inicial da formação da parceria, o custo de governança que se mostrou mais importante é o Custo de Influência.

Sob o ponto de vista da oferta que cada parceiro tinha no poder de negociação, neste início de processo, observa-se que a iniciativa privada oferecia, ou ao menos era suposto pelos seus parceiros, atributos de inovação – mais ágil e próxima das tecnologias emergentes, eficiência – pela agilidade e disponibilidade de capital, e complementariedade – executa a tarefa que não é central para o governo e de forma mais otimizada. Enquanto que o governo, por sua parte, oferecia eficiência - volume de mercado, e complementariedade – visibilidade e especificidade de mercado. O que indica, neste caso uma suave vantagem na negociação em favor da iniciativa privada. Mas é preciso considerar outros fatores, próprios do setor público, que o tornam mais forte em negociações: suas dimensões e abrangência, além do fator de que quase todas suas ações necessitam ser transparentes e públicas.

### **O Modelo de Negócio adotado no Portal**

O modelo de negócio, conforme descrito no Edital de Licitação que escolheu o parceiro - Anexo 2, prevê que o parceiro a ser escolhido deveria empreender um projeto de risco, juntamente com o SERPRO, arcando sozinho com todos os custos que tivesse neste projeto e dividindo as receitas obtidas neste projeto em parcela de, pelo menos 60% para o SERPRO.

O Termo de Convênio Constitutivo de Consórcio, firmado entre o SERPRO e o vencedor da licitação: o consórcio Vesta/Unisys, detalha os aspectos de governança. O contrato firmado prevê uma divisão de 61% dos resultados para o SERPRO e 39% para o Consórcio. O Consórcio, por sua vez, dividiria em partes iguais entre seus membros o seu resultado.

No que diz respeito aos riscos, ao contrário, o que ficou acertado é que cada parte incorria nos seus riscos sem onerar os parceiros. Sendo que os custos de cada parte deveria ser abatida das receitas antes de se considerar o lucro.

Os esperados resultados financeiros do Portal deveriam vir da exploração comercial de serviços de valor agregado no próprio Portal para seus usuários e entidades relacionadas.

O modelo de governança, previa que o Consórcio ficaria responsável pela gerência técnica do projeto a disponibilização de HW adequado, o que coube à Unisys, e o desenvolvimento do SW necessário para atender as funcionalidades do Portal, o que coube à Vesta. Também era responsabilidade do Consórcio a definição e a comercialização dos serviços de valor agregado no Portal, sob a interveniência do MP.

Ao SERPRO cabia a gerência do projeto. O MP era interveniente no processo todo.

O arranjo compelto era formado por um consórcio entre a Vesta e a Unisys, Um convênio formado entre o SERPRO e o consórcio, e outro convênio firmado entre o SERPRO e o MP.

Os serviços a serem oferecidos aos fornecedores e demais usuários do Portal, foram inicialmente concebidos para serem totalmente eletrônicos e de caráter informacional. Os serviços que chegaram a ser implementados operavam no modo de assinatura ou de aquisição esporádica (como o caso dos editais).

O contrato do convênio previa a formulação de aditivos ao contrato para cada ponto não definido *a priori*. Entretanto, apesar de que muitas decisões e consensos tomaram parte da agenda dos colaboradores neste período, nenhum aditivo foi oficialmente publicado (Cátia).

Se a literatura propõe que os contratos das parcerias devem mesmo ser mais abertos e flexíveis (Klepper e Jones, 1998; Para Applegate *et alli*, 2003) a fim de acomodar relacionamentos de longo prazo e permeados de incertezas, os participantes deste arranjo, tanto MP, como SERPRO, e também a iniciativa privada, reclamam uma certa fraqueza de definição de papéis. Também salientado por Solon, foi a pouca clareza dada às formas de financiamento do Portal. Elisabeth Braga também apontou as dificuldades impostas pelo modelo "tri-partite" estabelecido.

Estes relatos evidenciam que o modelo de governança não estava bastante maduro e tranquilo. Este fato foi estimulou bastante a presença de custos de

influência na fase de implementação do projeto, e também custos de monitoramento, durante as fases de implementação e operação.

Observa-se que cedo, no ciclo de vida deste projeto, os elementos de poder relativo tanto do governo como da iniciativa privada foram desmistificados. E, mais importante, ambos os setores, falaram em estabelecer uma relação de dependência mais duradoura da outra parte (*"lock-in"*).

### **Os resultados econômicos**

Na visão do governo, os resultados obtidos com a implementação da nova modalidade de compra, o pregão, quase ofuscam os custos incorridos na finalização da parceria.

O pregão representou para o governo, de acordo com o depoimento de Carlos Henrique, Cleber, Elisabeth, e Tales, uma economia estimada de 25% nos itens adquiridos segundo esta modalidade. Estes valores são muito representativos, considerando-se os volumes transacionados pelo Governo Federal, mesmo num universo ainda pequeno de itens que foram comprados via pregão eletrônico nos anos de 2001 e 2002.

No entanto, se para a implementação da parceria, o governo recebeu os recursos da iniciativa privada, foi necessário investir quando esta se desfez, e desta vez o MP tinha menos poder de barganha com o SERPRO para negociar as condições de contrato.

A Unisys, deixou de vender um de seus mais modernos computadores corporativos, estimado em US\$1,5MM, e não pôde desfrutar de nenhum retorno financeiro neste arranjo.

A Vesta atingiu, pelo menos em parte, sua estratégia de tornar-se referência em *e-commerce* no mercado governamental, o que lhe valeu clientes e prestígio no mercado. Porém, arcou com uma despesa de cerca de R\$160k /mês somente em custo de mão de obra.

O SERPRO, que recebia R\$3MM /ano, amargou com a necessidade de diluir nos seus custos operacionais as despesas incorridas durante o período em que durou a parceria.

Com resultados econômicos tão ruins, que culminaram no cancelamento do arranjo conforme previsto no próprio Contrato – conforme previsto no item 8.5 (Veja Anexo 1), resta a pergunta: o que estava errado no modelo de negócio?

Segundo Tales, da Vesta, houve dificuldade da parte do governo em trabalhar nos moldes da iniciativa privada, que proveu o mercado dos fornecedores de serviços gratuitos muito competitivos frente aos tarifados.

Já, na visão do governo (Carlos Henrique e Elisabeth), houve um equívoco de precificação e faltou imaginação para desenvolver este negócio que poderia ser lucrativo.

A despeito destes resultados desfavoráveis, que já perduravam a pelo menos seis meses passados do prazo previsto em contrato para avaliação da performance financeira, tentativas de conciliação entre governo e iniciativa privada a fim de viabilizar o modelo estavam em curso (segundo Renata Vilhena, Elisabeth Braga e Paula Santos). No entanto, foi o início dos trabalhos do governo de transição que vieram a sinalizar em contrário à continuidade do modelo e das tentativas de viabilizá-lo. O que mostra aqui, mais uma característica particular do setor público, que merece atenção especial na formulação de políticas a fim de reduzir os efeitos indesejáveis da descontinuidade administrativa.

Uma das características marcantes das parcerias, ameaçadas pela descontinuidade administrativa dos governos é justamente o fato de que são baseadas em relacionamentos duradouros.

Deste resultado, observa-se que na fase de finalização do arranjo, custos do tipo *ex-post bargaining* foram os mais presentes, assim como na fase anterior, o que confirma a afirmação de Soares (1999) de que este tipo de custo é uma das maiores dificuldades dos arranjos interorganizacionais.

Também pode-se observar aqui que, tanto governo, como a iniciativa privada falhou em oferecer os elementos de troca propostos no início da cooperação: o governo não se sentiu satisfeito com os padrões de eficiência e inovação da iniciativa privada. E tampouco a iniciativa privada chegou a desfrutar do prometido enorme mercado do governo.

## VI. ANÁLISE DOS RESULTADOS

### Sobre os Pressupostos Conceituais

#### Diferenças reveladas em relação à literatura

Lacity, Willcocks e Feeny (1996) apud Klepper e Jones (1998) afirmam que as parcerias são preferíveis quando a gestão do processo fica com o fornecedor. o que não se verificou neste caso. Observa-se que esta diferença entre a recomendação da literatura e o modelo praticado diz respeito a uma atitude do setor público de ser mais controlador que monitorador de suas atividades.

Klepper e Jones (1998) ressaltam como característica das parcerias a não existência de contratos detalhados. No caso estudado, a flexibilidade contratual deu margem à formação de um modelo de governança complexo, onde a tomada de decisão tornou-se morosa.

Também a existência de mecanismos de suporte a relacionamentos de longo prazo, uma das características marcantes das parcerias, é ameaçada pela descontinuidade administrativa dos governos.

#### Custos de governança ao longo do ciclo de vida do projeto

Quanto ao relacionamento dos custos de governança em função das fases do projeto, a tabela a seguir mostra os elementos que causaram o aparecimento destas ineficiências ao longo do ciclo de vida do projeto.

	Fase 1 Nascimento	Fase 2 Adolescência	Fase 3 Maturidade	Fase 4 Morte
Custo de Agência				
Custos de Influência	Defender modelo que traduza maiores benefícios	Dificuldades na tomada de decisão		

<i>Ex-post Bargaining</i>			Perda da posição de poder relativo	Dificuldades de Viabilizar o modelo
Custos de Monitoramento		Dificuldades Administrativas	Dificuldades Administrativas	

Estas razões de se manifestarem as ineficiências de governança são importantes indicadores de que aspectos um modelo de governança deve cobrir para minimizar estes custos.

### **As Questões da Pesquisa**

Nesta parte do trabalho, serão analisadas as respostas encontradas para as questões de pesquisa:

- Como, por que motivos, se constrói uma parceira intersectorial?

As parceiras se formam em busca de atender necessidades estratégicas de organizações. Um dos fatores que está no cerne do sucesso das parcerias é a complementariedade (Klepper e Jones, 1998).

Por este estudo, observa-se que a complementariedade é o fator mais forte de ligação entre os parceiros do arranjo formado. A resposta a esta pergunta se relaciona a este fato e sugere que existem mais elementos de complementariedade entre setores diferentes.

- Quais aspectos de governança interferem mais diretamente nos interesses estratégicos dos participantes de um arranjo de cooperação intersectorial?

No caso estudado, a disputa *ex-ante* e *ex-post* foram as mais encontradas. O que é consistente com a afirmação de Soares (1999) sobre a dificuldade de

arranjos envolvendo diferentes organizações. Esta constatação tem importante relevância para a definição de modelos de governança mais claros e bem sedimentados para parcerias desta natureza.

- Por que ocorrem mudanças durante os estágios da construção de uma parceira?

De acordo com o caso estudado, as mudanças ocorrem principalmente porque a percepção de benefícios por parte dos participantes também sobre modificações, e isso leva a um desequilíbrio em relação de poder existente no início do processo.

- Como diferem, em cada fase do relacionamento, os fatores que influenciam o sucesso do relacionamento?

Os fatores identificados neste estudo, ou os custos do modelo de governança, diferem em função

- Existe relação entre o modelo de governança adotado em cada etapa de um processo de cooperação e a performance do arranjo?

A tabela montada anteriormente sugere fortemente que esta relação existe e pode ser administrada.

## **Os Objetivos da Pesquisa**

O Objetivo Geral deste trabalho consiste em identificar dimensões relevantes para a análise de parcerias para a prestação de Serviços Públicos com base no uso das Tecnologias da Informação, este objetivo foi plenamente atendido, uma vez que pôde-se chegar a um modelo que permite avaliar ineficiências existentes no modelo de governança adotado em parcerias.

Outros objetivos do estudo, descritos a seguir, também atendidos nas respostas às perguntas da pesquisa e pelo modelo estruturado:

- analisar as etapas da construção de uma parceria sob o aspecto do modelo de governança adotado.

Para cada fase do ciclo de vida do processo, foram analisadas as ineficiências de governança e avaliado o fator que as determinou.

- elucidar diferenças entre aspectos de governança relevantes em cada etapa do processo de cooperação.

As diferenças decorrem das mudanças de percepção e relação de poder entre os participantes.

- criar um modelo de avaliação de parcerias, sob a premissa de que o modelo de governança tem importante influência no seu sucesso.

O modelo proposto na Tabela 7, apesar de simplista, mostrou-se bastante útil para entender a relação de mudança de poder e implicações de governança ao longo da construção do projeto de cooperação.

## **Considerações sobre os resultados**

Neste tópico trataremos de peculiaridades relativas ao setor público, que dificultam a aplicação da teoria sobre as parcerias para este setor.

Por exemplo, Lacity, Willcocks e Feeny (1996) apud Klepper e Jones (1998) afirmam que as parcerias são preferíveis quando a gestão do processo fica com o fornecedor, o que não se verificou neste caso. E, se por um lado, isso implica em dizer que o governo talvez precise aprender a trabalhar de forma menos controladora se pretende utilizar de parcerias para a prestação de serviços públicos, também constitui um importante ponto para a elaboração de políticas públicas que desenvolvam a capacidade de monitoramento nas agências de governo, mais que comportamento controlador.

Também a característica das parcerias de constituir um relacionamento de longo prazo, é ameaçada pela descontinuidade administrativa dos governos. Esta constatação sugere que o setor público deve ter especial atenção aos mecanismos de sustentação aos relacionamentos longos ao construir parcerias, especialmente com outros setores não sujeitos aos mesmos revezes.

### **Estudos Futuros**

Este estudo buscou entender a possibilidade de analisar arranjos de cooperação por meio de aspectos de governança. Estudos posteriores podem avançar neste sentido.

Particularmente, eu acredito que um desafio interessante seria criar um modelo capaz de identificar modelos de governança mais recomendáveis.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERTIN, Alberto L. Evolução do Comércio Eletrônico no Mercado Brasileiro. *In: XXIV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Anais em CD*. Florianópolis: Setembro, 2000.
- ALBERTIN, Alberto L. **Comércio Eletrônico: Modelo, Aspectos e Contribuições de Sua Aplicação**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.
- ANDREWS, Christina W. e KOUZMIN, Alexander. A reforma gerencial no Brasil à luz da Teoria da Escolha Pública. *In: XXII Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Anais em CD*. Foz do Iguaçu: Setembro, 1998. (apud Bahiense, 2002)
- APPELL, Kyle. Business-to-Business Dynamic Commerce. *Ascet*, Vol.2, April, 2000.
- APPLEGATE, Lynda M., AUSTIN, Robert D. & MCFARLAN, F. Warren. **Corporate Information Strategy and Management: Text and Cases**. 6ª edição. McGraw-Hill, 2003.
- AUSTIN, James E. **Parcerias: Fundamentos e benefícios para o terceiro setor**. Tradução Lenke Peres, São Paulo: Editora Futura, 2001.
- BAHIENSE, Geraldo Campos. **Portal Alinhamento Estratégico de Tecnologia da Informação no Setor Público: A Oferta de Serviços Eletrônicos em Secretarias de Fazenda no Brasil**. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- BENBASAT, Izak; GOLDSTEIN, David K. and MEAD, Melissa. The Case Research Strategy in Studies of Information Systems. *MIS Quarterly*, September, 1987.
- BECKETT, Julia. The "government should run like a business" mantra. *American Review of Public Administration*, v. 30, nº 2, pp. 185-204, June, 2000.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 9 de agosto de 2000.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial** (da República Federativa do Brasil), Brasília, 22 de junho de 1993.

BRASIL. Presidência da República - Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. Presidência da República – Conselho de Governo – Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **2 Anos de Governo Eletrônico: Balanço de Realizações e Desafios Futuros**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2 de dezembro de 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede : a era da informação, economia, sociedade e cultura**. São Paulo : Paz e Terra, Volume 1, 4ª edição, 1999.

CASTRO, Joaquim. **Governo do Estado de Pernambuco: Rede Pernambuco**. In: 2º Seminário Internacional de Compras Governamentais. São Paulo, 2002. (Anotações livres não revisadas pelo autor)

CHEON, Myun J., GROVER, Varun & TENG, James T.C., Theoretical perspectives on the outsourcing of information systems, **Journal of Information Technology**, v.10, pp.209-219, 1995. (apud Klepper & Jones, 1998)

COVISINT. **Covisint LLC**. [www.covisint.com](http://www.covisint.com).

CRESWELL, John W. **Research design: qualitative and quantitative approaches**. California: Sage Publications, 1994. (apud Cunha, 2000)

CUNHA, Maria Alexandra V. C. **Portal de Serviços Públicos e de Informação ao Cidadão: Estudo de Casos no Brasil**. São Paulo, 2000. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

DAS, Somnath; SEM, Pradyot K. e SENGUPTA, Sanjit. Impact of strategic alliances on firm valuation. **Academy of Management Journal**, February, 1998.

DAWES, Sharon S. and EGLINE, Ophelia. New Models of Collaboration for the Delivery of Government Services: A Multinational Investigation. *In: Proceedings of The American Political Science Association Annual Meeting*. San Francisco, 2001.

DAWES, Sharon S.; BLONIAZ, Peter A.; KELLY, Kristine L. and FLETCHER, Patrícia D. Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21<sup>st</sup> Century. *In: Report of a Multidisciplinary Workshop Held in October 1998*. Disponível em [www.nsf.gov/od/lpa/news/press/images/diggov.pdf](http://www.nsf.gov/od/lpa/news/press/images/diggov.pdf). (download em 22/01/2002)

DENHARDT, Robert B. and DENHARDT, Janet V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**, v. 60, nº 6, pp. 549-559, Mar-apr, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras Formas**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 3ª edição, 1999.

DOMBERGER, Simon. **The Contracting Organization: A Strategic Guide to Outsourcing**. New York: Oxford University Press, 1998.

DLSG/ MP – Diretoria de Logística e Serviços Gerais. **Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal**. [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br).

DUTTON, Gail – The New Consortiums. **Mangement Review**; New York, Jan 1999.

FERNANDES, Andréa Gomes e AFONSO, José Roberto Rodrigues. e-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.8. nº 15, pp. 21-64, Junho, 2001.

FREDERICKSON, George H. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. **Public Administration Review**, v. 56, nº 3. pp. 263-270, May-jun, 1996.

HABIB, Laurence & CORNFORD, Tony H. Computers in the home: domestic technology and the process of domestication. *In Proceedins of The 9<sup>th</sup> European Confeence on Information Systems*, Bled, Slovenia, pp. 129-138, June 27-29, 2001.

HARRIS, Shane. Acquisitions Awards – Army: BestBuy.gov. **Government Executive**, Washington, v.33, nº 11, pp. 29-31, August, 2001.

HEEKS, Richard. **Reinventing Government in the Information Age: International practice in IT-enabled public sector reform**. London and New York: Routledge, 1999.

KANTER, Rosabeth Moss. **Evolve!:: succeeding in the digital culture of tomorrow**. Boston, Massachussets: Harvard Business School Press, 2001.

KLEPPER, Robert & JONES, Wendell O. **Outsourcing Information Technology, Systems & Services**. Prentice Hall, 1998.

KLEIN, Heinz K. & MYERS, Michael D. A Set of Principles for Conducting and Evaluating Interpretive Field Studies in Information Systems. **MIS Quarterly**, Vol. 23, nº 1, pp. 67-94, March, 1999.

KLING, Rob. Defining the Boundaries of Computing Across Complex Organizations. *In* BOLAND, R. J. & HIRSCHHEIM, R. A. (ed.) **Critical Issues in Information Systems Research**. Chichester: John Wiley & Sons, 1987.

KWON, Tae H. & ZMUD Robert W. Unifying the Fragmented Models of Information Systems Implementation. *In* BOLAND, R. J. & HIRSCHHEIM, R. A. (ed.) **Critical Issues in Information Systems Research**. Chichester: John Wiley & Sons, 1987.

LACITY, Mary C., WILLCOCKS, Leslie P. & FEENY, David F., The Value of Selective IT Sourcing, **Sloan Management Review**, pp.98-107, winter 1995. (*apud* Klepper & Jones, 1998)

MATTICK, Bradley and BROUSSEAU, Christopher. Strategic Sourcing Through Private e-Marketplaces. **Ascet**, San Francisco, v.3, pp. 130-137, 2001.

McMANUS, John. **Information Systems Project Management: Methods, Tools and Techniques**. Prentice Hall, 2003.

MOYA, Ricardo Wagner. **A Adoção, por Pessoas Físicas, da Declaração do Imposto sobre a Renda em Meio Eletrônico no Brasil: Um Estudo de Difusão de Inovação na Cidade de Campinas**. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

MOYA, Ricardo Wagner e REINHARD, Nicolau. A Adoção, por Pessoas Físicas, da Declaração do I.R. em Meio Eletrônico no Brasil: Um Caso de Difusão de Inovação na Cidade de Campinas. *In*: **XXV Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Anais em CD**. Campinas: Setembro, 2001.

MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2000-2003 - Avança Brasil**, Brasília: 2000. Disponível em: [www.avancabrasil.gov.br](http://www.avancabrasil.gov.br).

MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Governo Federal. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em [www.planejamento.gov.br/lrf/](http://www.planejamento.gov.br/lrf/).

MP. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SLTI. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **SIASG/ Comprasnet: A Tecnologia da Informação na Gestão das Compras Governamentais na Administração Pública Federal Brasileira**. Brasília, maio de 2002.

NETZ, C. Conselho de Administração: Fim dos Yesmen. **Exame**, pp. 106-108, 16 de Julho de 1997.

O'LEARY, Mick. Business Site-Seeing: The Buzz on Business Portals. **Link-up**. Novembro/Dezembro, 2000.

RAINEY, Hal G. **Understanding & Managing Public Organizations**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2ª edição, 1997.

REINHARD, Nicolau. **Do aquário ao mar aberto: Governança de TI em ambiente aberto**. Transparências de palestra proferida. IT Forum 2003, maio, 2003.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovations**. New York: The Free Press, 4ª edição, 1995.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico e Democracia – Uma Análise Preliminar dos Impactos e Potencialidades na Gestão Pública. **In: XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Anais em CD**. Salvador: Setembro, 2002.

SÁFADI, Cristina M. Q. e REINHARD, Nicolau. Parcerias Inovadoras: O Portal de Compras do Governo Federal. **In: XXVI Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, Anais em CD**. Salvador: Setembro, 2002.

SOARES, Rodrigo Leite. **National Corporate Governance Systems: The Brazilian Case**. Junho, 1999. Dissertação (Master of Business Administration) – MIT - Massachusetts Institute of Technology.

SOBOLL, Walter. 2001/2002 – Um Ano e Meio de Bons Resultados: Como Desburocratizar as Compras Públicas. **BEC/SP – Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2002.

SOCINFO. **Sociedade da Informação no Brasil: Livro Verde**. Tadao Takahashi (org.). Brasília: Ministério de Ciência e Tecnologia, 2000.

STARR, C. Edwin; KAMBIL, Ajit; WHITAKER, Jonathan D. and BROOKS, Jeffrey D. One Size Does Not Fit All – The Need for an e-Marketplace Portfolio. **Ascet**, San Francisco, v.3, pp. 96-99, 2001.

TURBAN, Efraim; KING, David; LEE, Jae; WARKENTIN, Merrill and CUHNG, H. Michael. **Electronic Commerce 2002: A Managerial Perspective**. New Jersey: Prentice Hall, 2ª ed., 2002.

VENKATRAMAN, N. Five Steps to a Dot-Com Strategy: How to Find Your Footing on the Web. **Sloan Management Review**. pp.15-28, Spring, 2002.

VICENTE, Gilberto Tadeu. **Governo do Estado de Mato Grosso do Sul**. In: 2º Seminário Internacional de Compras Governamentais. São Paulo, 2002. (Anotações livres não revisadas pelo autor)

YIN, Robert K. **Estudo de Casos: Planejamento e Métodos**. Trad. Daniel Grassi, 2ª edição, Porto Alegre, Bookman, 2001.



## ANEXO 1

### TERMO DE CONVÊNIO CONSTITUTIVO DE CONSÓRCIO

*Termo de Convênio Constitutivo de Consórcio que celebram, de um lado, o Consórcio Unisys/Vesta, representado pela empresa Unisys, com sede na SCN Q.04 Bl. "B", Ed. Centro Empresarial Varig, Torre "D", 12º andar, sala 1202, inscrita no CGC/MF sob o nº 33.426.420/0001-93, neste ato representada por seu Diretor Comercial, Sr. **Walter Almeida Barbosa** carteira de identidade nº 3.012.323 - IFP/RJ, inscrito no CPF/MF sob nº 254.723.137-91, residente e domiciliado na SHIS, QL-10, Conj. 4, casa 5, Lago Sul, Brasília/DF e por seu Gerente Comercial Sr. **Marco Túlio Arantes**, carteira de Identidade nº 565.876 - SSP/DF, inscrito no CPF/MF sob o nº 286.127.871-49, residente e domiciliado na SCSW 303 Bl. "C", apto 203, Setor Sudoeste, Brasília/DF e, de outro lado, o SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO), empresa pública federal, regida pela Lei no 5.615/67, inscrita no CGC/MF sob o no 33.683.111/0001-07, com sede no SGAN, Q. 601, módulo V, Brasília/DF, neste ato representado por seu Diretor Presidente, Sr. **Wolney Mendes Martins**, carteira de identidade nº 424.394 SSP/DF, inscrito no CPF/MF sob o nº 184.958.931-34 residente e domiciliado na HIGS 704, Bl. "B", Asa Sul, Brasília/DF, nomeado em 03/11/2000, doravante designados "Partícipes", com base no disposto na Lei nº. 8.666/93, art. 22, IV, nos termos e condições seguintes:*

#### CLÁUSULA PRIMEIRA - OBJETO

- 1.1 O objeto do presente instrumento particular de consórcio, firmado, por analogia, com base no que dispõem os arts. 278 e 279, da Lei no. 6.404/76, nos termos formulados nas cláusulas e condições seguintes, é a concepção, desenvolvimento, adequações, manutenção e exploração comercial do site "*Portal de Compras do Governo Federal*", em consonância com as demandas da Sociedade Brasileira, aos propósitos do Governo Federal e à finalidade pública.
  - 1.1.1 Este instrumento de tem como referência para sua consecução o Edital de Concurso nº 001/2000 - Proc.12014000126/00-14, seus Anexos e esclarecimentos, e a proposta de solução apresentada pelo consórcio Unisys/Vesta.
  - 1.1.2 A comercialização da solução, objeto deste convênio, para órgãos de outra esfera de governo, poderá ser realizada desde que negociadas as participações nos resultados financeiros decorrentes e as garantias de direito

de propriedade intelectual, os quais deverão ser registradas e legalmente constituídas em aditivo à este convênio.

- 1.1.3 Para a hipótese de haver interesse dos Partícipes pela disputa para prestação de serviços em procedimento licitatório, o Consórcio objeto do presente Convênio observará as regras e formalidades de constituição, em especial o disposto no art. 33, da Lei no. 8.666/93.

## **CLÁUSULA SEGUNDA – DAS OBRIGAÇÕES PRINCIPAIS**

- 2.1 Os Partícipes, conjuntamente, serão co-responsáveis pela especificação lógica da solução, pela manutenção do Portal, após seu lançamento, e pelo treinamento que precederá sua utilização e também pela:
  - 2.1.1 Especificação ou adequação lógica da solução;
  - 2.1.2 Elaboração do projeto e construção da solução;
  - 2.1.3 Definição da plataforma tecnológica;
  - 2.1.4 Cumprimento de critérios que garantam a legalidade e a legitimidade dos processos operados, segundo as leis e decretos que regem a Administração Pública Federal;
  - 2.1.5 Manutenção da confidencialidade, não-reprodução no todo ou em parte, não-doação a terceiros, empréstimo, venda ou reprodução, tanto no Brasil como exterior, da solução desenvolvida e operacionalizada, exceto quanto autorizado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - 2.1.6 Manutenção da privacidade e o sigilo garantido por lei, a não-reprodução no todo ou em parte, tanto no Brasil como no exterior, dos dados contidos nos bancos de dados e as informações a que tiver acesso, a não ser aquelas com disseminação permitida pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - 2.1.7 Manutenção e evolução da solução completa, garantindo a conformidade das funcionalidades oferecidas com os propósitos do Portal de Compras do Governo Federal e com as diretrizes indicados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
  - 2.1.8 Realização de auditoria financeira e contábil, de parte a parte, sob gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para garantir os princípios de legalidade, moralidade e finalidade do consórcio;
  - 2.1.9 Garantia de nível de serviço (disponibilidade e vazão) acordado;
  - 2.1.10 Treinamento contínuo dos usuários e gestores das facilidades disponibilizadas;
  - 2.1.11 Respeito aos padrões de qualidade, metodologia e documentação estabelecidos, garantindo a manutenção e evolução da solução desenvolvida em conjunto, mesmo na hipótese de denúncia unilateral de um dos partícipes.

## **2.2 Obrigações e Responsabilidades do Consórcio Unisys/Vesta**

### **2.2.1 Serão obrigações e responsabilidades do Consórcio Unisys/Vesta a:**

- 2.2.1.1** Especificação, projeto, adequação, construção e manutenção corretiva e evolutiva das facilidades mínimas definidas no item 6 do Edital de Concurso nº 001/2000 – Proc 12014000126/00-14, bem como das facilidades adicionais oferecidas para atendimento ao Item 15.3.1 do mesmo Edital;
- 2.2.1.2** Licenciar o direito de uso de sua solução ao SERPRO, sem nenhum ônus de comercialização, pelo tempo em que o Consórcio estiver estabelecido, conquanto respeitadas condições específicas das cláusulas de cessão de direito de uso (confidencialidade, não-reprodução no todo ou em parte, não-doação a terceiros, empréstimo, venda ou reprodução, sem a devida autorização da Unisys/Vesta), assim como a ceder a utilização, pelo tempo de existência do Consórcio;
- 2.2.1.3** Ceder os direitos de uso, sem ônus para o SERPRO, pelo prazo de 5 anos, dos bens de propriedade intelectual e produtos utilizados na solução, na hipótese de denúncia unilateral, sem motivação justificada;
- 2.2.1.4** Comercialização, faturamento e cobrança dos serviços disponibilizados junto ao Setor Privado e no âmbito dos Governos estaduais e municipais;
- 2.2.1.5** Comercialização, faturamento e cobrança dos espaços publicitários;
- 2.2.1.6** Garantir provimento, sem ônus para o SERPRO, dos recursos técnicos adicionais propostos – Hardware ou Software;
- 2.2.1.7** Garantir o cumprimento das premissas e diretrizes para a veiculação de informação publicitária, seja no Portal ou em qualquer instrumento que faça alusão ao projeto.

## **2.3 Obrigações e Responsabilidades do SERPRO**

### **2.3.1 Serão obrigações e responsabilidades do SERPRO:**

- 2.3.1.1** Especificação, projeto, adequação, construção e manutenção corretiva e evolutiva das facilidades agregadas que tenham origem em produtos sob administração do SERPRO – SIASG, SIADS, ComprasNet e DW SG;
- 2.3.1.2** Ceder os direitos de uso, sem ônus para o partícipe selecionado, pelo prazo de 5 anos, dos aplicativos desenvolvidos pelo consórcio, excetuando-se as bases de dados dos sistemas citados no Item 2 do Edital de Concurso nº 001/2000 – Proc 12014000126/00-14 e informações agregadas à solução, na hipótese de denúncia unilateral, sem motivação justificada;



**SERPRO**

Empresa do Ministério da Fazenda

- 2.3.1.3 Abrigar, administrar e operar a infra-estrutura tecnológica de suporte à solução (processadores, dispositivos de comunicação, circuitos de comunicação);
- 2.3.1.4 Fornecer toda infra-estrutura de atendimento e suporte aos usuários (CAS – Central de Atendimento SERPRO);
- 2.3.1.5 Garantir as facilidades de comunicação com os sistemas de informações governamentais para o cumprimento dos acordos de níveis de serviço;
- 2.3.1.6 Garantir a segurança do ambiente produtivo, bem como os dispositivos necessários à sua constituição;
- 2.3.1.7 Realizar, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, auditoria financeira e operacional contínua, na construção e exploração do Portal.

### **CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS**

- 3.1 É obrigação de cada Partícipe:
  - 3.1.1 abster-se de promover a quebra de sigilo, mediante disseminação, divulgação ou disponibilização não-autorizada, diretamente, por preposto ou ex-preposto, do conteúdo dos sistemas do *site* e dos respectivos códigos fontes, bem como de qualquer outra informação ou segredo de negócio a terceiros;
  - 3.1.2 adotar providências imediatas, no sentido de desonerar o outro consorciado de obrigações trabalhistas, declaração de solidariedade patronal, tributária ou previdenciária, objeto de litígio com empregados ou contratados a qualquer título;
  - 3.1.3 abster-se de adotar qualquer prática que atente contra a titularidade dos bens e direitos direta ou indiretamente envolvidos com o objeto do presente instrumento.
  - 3.1.4 abster-se de adotar qualquer prática que implique descumprimento dos termos contratuais que obriguem o Consórcio ;
  - 3.1.5 zelar pelo bom nome do outro consorciado, no curso de vigência do presente Consórcio, como a qualquer tempo.
  - 3.1.6 providenciar a regularização do Consórcio constituído por força do presente Convênio perante o registro civil e a publicação do presente instrumento no Diário Oficial da União.
  - 3.1.7 garantir, mediante notificação prévia de 30 dias, preferência ao outro Partícipe, na constituição de parceria assemelhada, tendo por objeto o desenvolvimento de "Portal de Compras" ou soluções assemelhadas para outras esferas de Governo.



- 3.2 As alterações, inclusões, estabelecimentos de termos iniciais e finais, etc. serão estabelecidas por intermédio de Termos Aditivos, numerados seqüencialmente.

#### **CLÁUSULA QUARTA - DO DESCUMPRIMENTO**

- 4.1 O descumprimento de qualquer disposição pertinente ao presente Convênio motivará sua extinção, e o pagamento de multa ao Partícipe prejudicado, no valor equivalente a 10% do valor do investimento total proposto pela Unisys/Vesta em sua Proposta de Solução (item 15.3.2 do Edital).
- 4.2 Os Partícipes pactuam que, ante o surgimento de controvérsia relativamente aos compromissos constituídos por força do presente Consórcio, e sendo tal controvérsia relativa a direito patrimonial disponível, será instituído juízo arbitral, nos termos da Lei no 9.307/96, incumbido de apreciá-la e de decidir pelo modo vinculante, observadas as seguintes regras:
- 4.2.1 independentemente de prévias negociações, ante o surgimento de qualquer controvérsia, o Consorciado demandante remeterá, juntamente com cópia do presente termo, notificação à CÂMARA DE MEDIAÇÃO E ARBITRAGEM DE SÃO PAULO (Av. Paulista, 1313, 13º andar, CEP 01311-923, São Paulo/SP, fax (011) 284-5721) ou à CORTE BRASILEIRA DE ARBITRAGEM COMERCIAL DA CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL (SCS Quadra 02 – Edifício Palácio do Comércio – salas 208/11 – Setor Comercial Sul – Brasília/DF, fax (61)321-1725), conforme seja de sua conveniência e segundo as regras de procedimento de cada uma das instituições, tudo sob a égide da legislação brasileira, em vernáculo, para exame do órgão colegiado, preferencialmente tríplice, com cópia para a parte demandada;
- 4.2.1.1 A remuneração do referido colegiado não poderá ultrapassar valor correspondente a 10% do valor da controvérsia, observado o teto máximo de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), hipótese em que as partes, assim entendidos os Partícipes, darão por superada a utilização do Juízo Arbitral;
- 4.2.1.2 Eventuais remunerações pagas à Arbitragem serão imputadas à parte vencida.
- 4.3 Na hipótese de reconvenção, o Consorciado demandado ficará vinculado à formulação da mesma em peça apartada, dirigida à Corte de Arbitragem originalmente escolhida pelo Consorciado Demandante.

#### **CLÁUSULA QUINTA - DA VIGÊNCIA**

- 5.1 O presente Consórcio vigorará pelo prazo de 5 (cinco) anos, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, salvo denúncia de qualquer dos Consorciados com antecedência mínima de 180 dias.

## **CLÁUSULA SEXTA - DA COMERCIALIZAÇÃO**

- 6.1 Os diversos critérios para comercialização dos serviços e produtos decorrentes da atividade objeto do presente Consórcio, inclusive os de preço, resultarão de consenso entre os Consorciados, com a interveniência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 6.2 Fica resguardado o direito dos consorciados de empreender ações comerciais independentes que não representem concorrência com o objeto do presente instrumento, observado o âmbito restrito do Governo Federal;
- 6.3 A gestão comercial do consórcio, para todos os fins a que se destina, é atribuída, pelos Consorciados, à Unisys/Vesta, a quem cabe a comercialização do Portal junto ao Setor Privado, assim como o faturamento, cobrança, recolhimento de tributos e repasse do valor de participação obtido na cobrança de todos os serviços ofertados pelo mesmo ao SERPRO em até 30 dias após a data de fechamento mensal de faturamento, conforme estabelecido na cláusula OITAVA.

## **CLÁUSULA SÉTIMA - DA OPERACIONALIZAÇÃO DO PORTAL E SUA MEDIÇÃO**

- 7.1 Os serviços prestados pelos consorciados serão medidos pelo critério homem/hora e a operação do Portal, pelas despesas mensais com infraestrutura (manutenção de link, hardware e software) considerando, para tanto, a tabela de preços do SERPRO (Anexo I ao presente Convênio).
- 7.2 A definição técnica e comercial dos serviços Internet (funcionalidades, facilidades, venda de publicidade, informação, lojas virtuais, balcão de negócio etc) a serem ofertados pelo Portal, assim como os planos de trabalho objetivando a implantação e a evolução do Portal e destes serviços, as metas a serem atingidas, suas especificações, seus recursos de execução, as datas de início e término dos trabalhos, as quantidades estimadas de homem/hora a serem utilizadas e de recursos de infra-estrutura a serem consumidos serão firmadas em Termos Aditivos, por intermédio das autoridades competentes, assim designadas:
  - No caso da Unisys/Vesta: um dos seus sócios-gerentes;
  - No caso do SERPRO: um representante formalmente indicado pela Diretoria Colegiada .
- 7.2.1 Os referidos Termos Aditivos representam a prova documental dos custos dos Consorciados sobre o empreendimento e serão utilizados para cálculos financeiros na definição de valores sobre as participações, cessões de crédito e em eventuais demandas judiciais; sua revisão pode se dar a qualquer tempo pela via negocial, mediante consenso e aprovação conjunta dos



Consorticiados, observada a conservação do equilíbrio econômico-financeiro dos partícipes;

- 7.3 Os serviços objeto do presente consórcio não estão sujeitos à retenção na fonte, relativa à Seguridade Social, prevista na Lei nº 9.711/98 e na Ordem de Serviço 208/99, do INSS;
- 7.4 O conteúdo de informações e de serviços será submetido à avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 7.5 A Unisys/Vesta toma ciência, neste ato, do pleno teor da Política de Propriedade Intelectual do SERPRO, da Política de Segurança e da Política de Gestão de Conhecimento, bem como das normas relativas às referidas políticas, cujos termos aderem ao presente Convênio;
- 7.6 A titularidade patrimonial e moral relativa aos bens incorpóreos existentes até a presente data (propriedade intelectual, relativa a conhecimento, marcas, direito autoral, segurança etc.) é de cada Partícipe; a partir do presente Convênio, tudo quanto seja desenvolvido especificamente para atendimento ao objeto do convênio será, em princípio, de propriedade do **SERPRO**, ressalvado: a) o estabelecimento de disposição em sentido contrário, por via de Termo Aditivo; b) direito de terceiros; c) vedações legais.

#### **CLÁUSULA OITAVA - DA PARTICIPAÇÃO NOS RESULTADOS**

- 8.1 Fica estabelecida entre os Partícipes a participação de 39% dos resultados decorrentes dos serviços ajustados neste Convênio para a Unisys/Vesta e de 61% para o SERPRO, considerada como base de cálculo a Receita Líquida.
  - 8.1.1 O Serpro faturará, a cada 30 dias, contra a Unisys/Vesta, o valor de sua participação sobre a receita líquida (61%), acrescido do valor correspondente aos seus custos no período.
  - 8.1.2 A Receita Líquida será obtida pela dedução, em Receita Bruta, dos custos em que o Serpro e a Unisys/Vesta incorrerem, no período mensal, incluídos nesses custos o valor dos tributos e demais despesas incidentes sobre a prestação dos serviços, inclusive relativos a instituições bancárias e cartões de crédito.
  - 8.1.3 Na hipótese de a Receita Líquida não cobrir os custos em que os Partícipes incorrerem, o faturamento será feito obedecendo a mesma proporção, com inclusão dos custos deduzidos do valor do prejuízo.
- 8.2 A receita global do Portal será apurada pela Unisys/Vesta, a partir dos relatórios de produção emitidos pelo SERPRO e dos demais serviços, correspondendo ao total dos valores faturados e recebidos em determinado período;
  - 8.2.1 Os valores faturados contra clientes, seja por intermédio de instituição bancária, seja diretamente, e que eventualmente não sejam pagos, reverterão em prejuízo proporcional dos Partícipes, inclusive no tocante ao eventual custo de cobranças;



- 8.3 A Unisys/Vesta estabelecerá contrato com os diversos prestadores de serviço de cartão de crédito e de instituições bancárias, por intermédio dos quais se estabelecerá o pagamento a ser feito pelos usuários dos serviços;
- 8.4 O custeio do Portal ficará a cargo dos Partícipes, no que toca aos recursos técnicos, humanos e materiais envolvidos, recorrendo a fontes próprias de recursos, para o lançamento e sustentação do mesmo, até que as receitas venham a cobrir integralmente os custos para manutenção do empreendimento;
- 8.5 Fica estabelecida a possibilidade de cessarem os termos do presente Convênio, e de se desativar o Portal, caso, a qualquer tempo, a contar do sexto mês de implantação, qualquer dos Partícipes não veja cobertos seus custos mensais de manutenção e operação pela receita advinda da exploração comercial do Portal e não consiga, em dois meses contados da denúncia de comportamento deficitário, encontrar alternativas de financiamento destes custos;
- 8.5.1 A data de implantação será aquela estabelecida no Primeiro Termo Aditivo – Implantação;
- 8.6 As despesas em que os Partícipes venham a incorrer individualmente, referentes a litígio em matéria trabalhista, previdenciária, fiscal, cível ou fundiária, serão de sua exclusiva responsabilidade individual e constitui obrigação de cada Partícipe a imediata desoneração do outro, seja pela prevenção ou pela compensação direta e imediata;
- 8.7 Os direitos e deveres inerentes ao presente Consórcio serão automaticamente transferidos às Empresas sucessoras das Consorciadas no caso de eventual transformação, cisão, fusão ou incorporação social relativas às mesmas;
- 8.7.1 A compra, privatização ou alienação de qualquer dos Partícipes, a qualquer título, ocorrerá mediante a necessária notificação do outro Partícipe, com 30 dias de antecedência da realização do negócio, para que o notificado possa adotar as providências necessárias à alteração de sua participação no Consórcio, e implicará a obrigatoriedade de observância do presente Convênio, pelo adquirente, pelo prazo de até 1 ano, contado da aquisição, salvo liberalidade do Partícipe remanescente;
- 8.8 Os pagamentos a terceiras empresas que venham a fornecer seus serviços no Portal e as condições de negócio estabelecidas para com essas empresas serão objeto de Contrato entre os Partícipes e a prestadora, no qual será estabelecida a remuneração negociada, sem que seja constituída qualquer espécie de participação, dessa prestadora, na receita do Portal de Compras do Governo Federal;
- 8.9 Os custos em que os Partícipes incorrerão, mês a mês, serão previamente acordados entre ambos;
- 8.10 Os percentuais de participação convencionados no item 8.1 poderão, através de negociação prévia e mediante Termo Aditivo, ser alterados.

**CLÁUSULA NONA: DA LIDERANÇA DO CONSÓRCIO**

9.1 A liderança do consórcio objeto do presente instrumento caberá ao SERPRO.

*E, por estarem, assim, justas e acordados, firmam, os consorciados, o presente CONSÓRCIO, em duas vias de igual teor para o mesmo fim, na presença das duas testemunhas infraqualificadas.*

Brasília - DF, de de 2001.

*Pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO*

---

*Sr. Diretor Presidente:*

*Pela Unisys/Vesta:*

---

*Sr. Diretor Comercial*

*Pela Unisys/Vesta:*

---

*Sr. Gerente Comercial*

**TESTEMUNHAS:**

---

nome:  
Identidade:  
CPF:

---

nome:  
Identidade:  
CPF:

## **ANEXO 2**

**EDITAL DE CONVOCAÇÃO**

**CONCURSO Nº \_001\_/2000**

**PROCESSO Nº - \_12014000126/00 - 14**

**SERPRO/REGIONAL BRASÍLIA**

O SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO, no endereço a seguir mencionado, por intermédio de sua COMISSÃO DE LICITAÇÃO, doravante denominada apenas Comissão, comunica que, de acordo com a Lei nº 8.666, de 21/06/93, e suas alterações posteriores, e de acordo com a Instrução Normativa MARE nº 05 de 21/07/95, republicada no Diário Oficial da União de 19/04/96, que dispõe sobre o Sistema de Cadastramento Unificado de Fomecedores - SICAF, fará realizar a licitação em epígrafe, para Seleção de Parceiro para Construção e Exploração Comercial do Portal de Compras do Governo Federal.

### **1. Introdução**

A reorganização do Estado Brasileiro, prevista nos programas do Plano Plurianual PPA - Avança Brasil, visa, essencialmente, à constituição de processos administrativos transparentes, com o objetivo de garantir o controle e a eficácia das atividades governamentais, buscando a desburocratização, a racionalização e a redução dos custos das funções básicas desempenhadas pelo Estado.

O Departamento de Logística e Serviços Gerais da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – DLSG/SLTI/MP, responsável pela normalização e acompanhamento dos processos de aquisição de bens e serviços do Governo Federal, tem direcionado esforços no sentido de institucionalizar, por intermédio da Internet, o "Portal de Compras do Governo Federal", disponibilizando informações históricas das compras e contratações efetuadas, resultados de certames, preços de mercado, especificações técnicas, cadastro de fornecedores, legislações e jurisprudências sobre questões editalícias, incluindo ainda, como prioridade, o Pregão Eletrônico, que possibilitará a realização, com segurança, de licitações totalmente automatizadas, onde os fornecedores poderão apresentar suas propostas e dar prosseguimento a todas as etapas de licitação por meios remotos de comunicação eletrônica.

Os produtos e serviços que comporão o Portal Eletrônico permitirão aos órgãos de compras do governo e às comissões de licitação, em específico, obter maior rapidez na elaboração e trâmite dos processos licitatórios, publicidade aos editais e acesso às informações pelos fornecedores, além de possibilitar à sociedade em geral, a transparência nas ações governamentais e gestão do dinheiro público, no âmbito dos processos licitatórios e contratações.

## 2. Sistemas de Informações existentes

Atualmente, o SERPRO oferece à DLSG as seguintes ferramentas com objetivo de suportar os seus processos de gestão básicos:

- **SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais:** é um sistema on-line, de abrangência nacional, responsável pela operacionalização do funcionamento sistêmico das atividades da gestão de materiais, serviços, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos do Governo Federal. Abrange os órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autarquias Federais e Fundações Públicas, estando porém aberto a que demais órgãos e outros poderes da União venham a ele se integrar. O SIASG é composto pelos seguintes subsistemas:
  - **CATMAT - Sistema de Materiais e Serviços :** tem como base a Federal Supply Classification e objetiva a padronização de uma linguagem única de materiais e serviços para a Administração Pública Federal, além de propiciar a definição de padrões de qualidade para os materiais e serviços adquiridos pelo Governo Federal;
  - **SIDEC - Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações:** disponibiliza as informações aos usuários do SIASG e envia avisos para publicação no Diário Oficial da União;
  - **SICAF - Cadastro Unificado de Fornecedores:** busca agilizar e desburocratizar o processo de cadastramento de fornecedores junto a Administração Pública Federal. Permite que todos os usuários do sistema consultem os materiais e serviços oferecidos pelos fornecedores cadastrados, seu histórico de fornecimento e sua situação. O SICAF está integrado com as bases de dados da Secretaria da Receita Federal, Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, INSS e CEF (FGTS), garantindo que somente os fornecedores com situação regular nestes órgãos possam fornecer bens e serviços ao Governo Federal, participando dos certames licitatórios.
  - **SIREP – Sistema de Registro de Preços:** registra os preços praticados em todas as compras do Governo Federal.
- **SIADS – Sistema Integrado de Administração de Serviços:** automatiza diversas funções de Serviços Gerais, incluindo estoques, patrimônio, transportes, telecomunicações, administração predial, contratos e bolsa de materiais;
- **ComprasNet – Site oficial sobre compras do Governo Federal – [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br),** cujo objetivo básico é disseminar informações sobre Convites, Tomadas de Preços e Concorrências realizados pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional, além de outros serviços e facilidades projetados para



umentar as oportunidades de negócio para as empresas e garantir transparência das compras governamentais. Os principais módulos do Site são:

- *Legislação* - disponibiliza a fundamentação legal vigente sobre a área de serviços gerais, ou seja, leis, normas, portarias, decretos e decisões.
- *Publicações* - disponibiliza as publicações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão relativas à área de serviços gerais do Governo Federal..
- *Fornecedores* - área destinada tanto às pessoas físicas e jurídicas que já são fornecedores do Governo Federal quanto àqueles que desejam sê-lo. Disponibiliza:
  - Os manuais para se cadastrar no SICAF - Cadastro de fornecedores do Governo
  - Perguntas e respostas mais freqüentes (FAQ)
  - Informações sobre como se cadastrar
  - Endereços de onde se cadastrar
  - Links para retirada de certidões negativas na própria Internet
- *Serviços de Livre Acesso* - Permite consultar as licitações em andamento, os resultados de licitações, os contratos do Governo Federal, as linhas de fornecimento de material e serviço e as publicações relativas ao cadastramento de fornecedores;
- *Serviços por Assinatura* - para acessar as consultas desta área é necessário cadastro no ComprasNet para criação de um login e senha. Este processo atualmente é gratuito. Permite acesso às licitações e seus itens e quantidades, editais, listas preferenciais (em construção), listas classificadas, download das linhas de materiais e serviços e consulta à situação do fornecedor. Novos serviços e facilidades estão em fase de concepção.
- DW SG – Datawarehouse de Serviços Gerais: ferramenta que possibilita a obtenção de informações para o processo decisório na área estratégica do governo, com dados provenientes do SIASG, abordando as informações sobre produtos adquiridos pelo Governo Federal com critérios como quantidade e valores das contratações efetuadas, localidade, periodicidade, fornecedores etc.

### 3. Os dispositivos legais e sua evolução

Todo o processo de aquisição de bens e serviços no Governo Federal é regido pela Lei 8.666/93 e alterações posteriores e pelo Decreto-lei 1.070, o qual dispõe sobre a aquisição de bens e serviços de informática.

Com objetivo de proporcionar uma maior participação e racionalidade nestes processos, o Governo Federal instituiu, por intermédio da Medida Provisória nº 2.026-4 de 28 de agosto de 2000, a modalidade de licitação denominada PREGÃO, regulamentada pelo Decreto nº 3.555, de 9 de agosto de 2000, para aquisição de bens e serviços comuns.

Esta nova modalidade possibilita uma maior concorrência entre as partes interessadas, uma vez que permite, durante o processo de licitação, após a abertura das propostas, a reformulação do valor financeiro da proposta.

A nova modalidade de licitação e seus impactos implicam em alterações nos sistemas de informação disponíveis, incluindo a necessidade de implementação desta

nova modalidade de licitação no ambiente Internet - o Pregão Eletrônico, com o objetivo de possibilitar maior quantidade de participantes, maior velocidade, redução de custos do processo e o recebimento da melhor oferta do mercado.

#### **4. Objeto do Concurso**

O objeto do presente Concurso é a constituição de um Consórcio, entre o SERPRO e o pretendente selecionado (vencedor), para construção e exploração comercial, em regime de parceria, do Portal de Compras do Governo Federal, com a interveniência do Departamento de Logística e Serviço Gerais do Ministério do Planejamento – DLSG/MP, proprietário das informações e controlador dos processos de aquisição de bens e serviços no Governo Federal.

O Portal de Compras do Governo Federal será constituído pelas funcionalidades existentes atualmente no ComprasNet adicionado das funcionalidades mínimas definidas no item 6. A funcionalidade de Pregão Eletrônico é de fundamental importância para o Governo Federal e merecerá atenção especial, tanto no processo de escolha do parceiro, quanto na definição e desenvolvimento da solução.

Este edital estabelece ainda os requisitos legais e técnicos para a construção do Portal de Compras do Governo Federal (qualificação exigida). Informa também os princípios e os requisitos básicos pelos quais a seleção será efetuada, as condições de realização do concurso e o prêmio a ser concedido (integração da parceria), as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho (proposta de solução) e os prazos e expectativas envolvidos no processo de construção e disponibilização das funcionalidades.

É importante destacar que não é objeto deste edital a disponibilização ou cessão do direito de uso, no todo ou em parte, das facilidades e funcionalidades das ferramentas SIASG, SIADS e DW SG, sendo que as informações nelas armazenadas somente poderão ser disponibilizadas com a expressa autorização do DLSG/MP.

#### **5. Descrição das expectativas relativas à implementação do Portal de Compras do Governo Federal:**

##### **5.1 Principais ações previstas para o desenvolvimento do Portal de Compras do Governo Federal:**

- Transformar o ComprasNet no Portal de Compras do Governo, implementando funcionalidades que permitam intensificar e racionalizar a relação comercial entre os órgãos de Governo e seus fornecedores;
- Implementar uma solução de pregão eletrônico respeitando fielmente a legislação correspondente (Lei 8.666/93, MP 2.026-4/2000, Decreto 3.555/2000);
- Disponibilizar e manter o Portal na Internet com as funcionalidades e os requisitos estabelecidos;
- Realizar os investimentos necessários de forma a garantir a disponibilidade, o tempo de resposta e a segurança no acesso às informações.



## 5.2 Os resultados esperados são :

- Proporcionar total transparência aos processos de aquisição de bens e serviços do Governo Federal;
- Redução de custos através da racionalização e da desburocratização do processo de compras governamental;
- Redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos;
- Redução de custos dos fornecedores, racionalizando o processo de venda e o processo de participação em licitações;
- Facilitar o planejamento do processo produtivo dos fornecedores, proporcionando uma visão clara dos produtos e serviços adquiridos e em aquisição pelo Governo Federal, informando o que foi adquirido, em que quantidade e a sazonalidade da aquisição;
- Dar maior publicidade aos certames licitatórios dos Órgãos da Administração Pública Federal visando a ampliação da participação dos fornecedores;
- Possibilitar maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios com o aprofundamento do controle da sociedade.

## 5.3 Características das demandas e volume de transações efetuadas

Conforme descrito no item 2, nos sistemas de informações que automatizam o processo de compras do governo, várias funcionalidades já estão implementadas e em funcionamento. As seguintes características operacionais e de demanda estão presentes na solução atual:

- Estão cadastrados cerca de 110.000 fornecedores;
- São registradas no SIASG e divulgadas no ComprasNet uma média de 100 licitações diárias, sendo que 40% delas deverão ser executadas na modalidade de Pregão Eletrônico quando a facilidade estiver disponível;
- O site ComprasNet tem em média 60.000 acessos mensais;
- 8.600 agentes governamentais trabalham na função logística do Governo Federal utilizando como ferramentas de trabalho o SIASG, SIADS e ComprasNet;
- São executadas 6.160.000 transações mensais no SIASG/SIADS;
- Estão registrados cerca de 13.000 itens de material de consumo e 2.000 itens de serviços.

## 6. Funcionalidades do Portal de Compras do Governo que devem estar presentes na Proposta de Solução a ser apresentada pelos concorrentes:

### 6.1 Deverão fazer parte da Proposta de Solução as funcionalidades que já estão implementadas no ComprasNet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)), a saber:

- Consulta licitações em andamento;
- Consulta resultados das licitações;



- Consulta contratos do Governo Federal;
  - Consulta linhas de materiais e serviços adquiridos pelo governo;
  - Consulta publicação do fornecedor no Diário Oficial da União;
  - Consulta listas classificadas (quem vende um determinado produto);
  - Listas preferenciais (envio de e-mail ao fornecedor sobre licitações dos produtos e serviços de interesse);
  - Extração de Editais de Licitação.
- 6.2 No desenvolvimento do Portal, novas funcionalidades e serviços devem ser agregadas às já existentes. É obrigatória a implementação das funcionalidades listadas a seguir:
- 6.2.1 Suporte ao processo de Pregão Eletrônico, onde todos os órgãos que optarem por esta modalidade deverão registrar os eventos decorridos, independentemente da região geográfica em que estiver o proponente fornecedor, com todos os instrumentos de apoio necessários à confirmação do vencedor de forma transparente. O principal instrumento de apoio será a ata eletrônica, composta por registros automáticos provenientes do desenvolvimento dos certames e de informações registradas pelo *pregoeiro*, principal agente na operação de cada uma das “salas virtuais” do certame;
- 6.2.2 Disponibilização, nas operações das “salas virtuais” de Pregão Eletrônico, de funcionalidade que possibilite o acompanhamento dos Pregões Eletrônicos pela sociedade em geral, órgãos de controle, outros poderes constituídos e imprensa. Deverão ser supridos os dispositivos que garantam a não-interferência, de forma a não causar prejuízo para o andamento e a lisura dos certames;
- 6.2.3 Função de pesquisa à base de dados onde serão registradas todas as atas de Pregões Eletrônicos;
- 6.2.4 Função de publicação automática, integrada ao SIDEC, dos resultados dos pregões nos meios de comunicação convencionais e obrigatórios por lei – Diário Oficial da União e jornais de grande circulação, nos meios eletrônicos disponíveis – páginas WEB e avisos por meio de correio eletrônico;
- 6.2.5 Controle de acesso, baseado em certificação digital, proveniente de Autoridade Certificadora homologada pelo SERPRO, com interação plena com o SICAF, garantindo a participação, nos Pregões Eletrônicos, somente de fornecedores registrados e regulares nas suas obrigações para com o Governo Federal;
- 6.2.6 Fórum de discussão, com registro histórico, onde os fornecedores poderão dialogar com os integrantes de comissões de licitação, com objetivo de esclarecer dúvidas a respeito dos certames licitatórios, independentemente de sua modalidade. Esta facilidade deverá ainda permitir o diálogo entre todos os fornecedores de Governo;
- 6.2.7 Função de pesquisa detalhada das informações históricas constantes na base de dados do SIASG, com possibilidade de apresentação gráfica de todas as informações disponíveis e suas evoluções e tendências, bem como de entrega periódica, via e-mail, das informações requeridas pelos usuários cadastrados;
- 6.2.8 Criação da base de dados indexada de todos os editais de licitações publicados;



- 6.2.9 Função de pesquisa (por palavras, campos chave, datas/intervalo de datas, objetos licitados etc.) e extração de editais com registro da identificação das empresas interessadas no ato da retirada;
- 6.2.10 Função para criação, pelo próprio fornecedor que esteja regular nos registros de fornecimento para com o Governo Federal, de páginas ou Hiperlinks de informações de suas respectivas empresas na Internet;
- 6.2.11 Interface de comunicação com o “Gateway” de Pagamentos em operação no SERPRO, onde serão efetuadas todas as cobranças, por intermédio de Cartão de Crédito ou débito em CC, dos serviços prestados pelo Portal.

## **7. Requisitos básicos da proposta de solução a ser formulada pelos concorrentes para implementação do Portal de Compras e para o Pregão Eletrônico**

- 7.1 A solução deverá :
  - 7.1.1 ser desenvolvida para operar em ambiente Internet, com interface Browser nativa;
  - 7.1.2 possuir dispositivos de segurança baseados em certificação digital, segundo orientações e critérios da política de segurança do SERPRO;
  - 7.1.3 garantir alta disponibilidade e segurança;
  - 7.1.4 partir da premissa de que todo o processo de aquisição de bens e serviços, e especificamente o Pregão Eletrônico, terá, desde o seu início, as suas etapas progressivamente registradas no SIASG;
  - 7.1.5 integrar as funcionalidades do site ComprasNet;
  - 7.1.6 ser integrada com os sistemas estruturadores do Governo Federal, como o SIASG e outros sistemas se necessário;
  - 7.1.7 utilizar os elementos institucionais definidos pela Presidência da República – cores, logos e brasões – na composição visual do Portal;
  - 7.1.8 partir da premissa de que a produção do Portal e a efetivação da solução de pregão eletrônico terão lugar nas instalações do SERPRO em Brasília – DF, em ambiente de segurança máxima;
  - 7.1.9 ter todo o diálogo com o usuário no idioma português;
  - 7.1.10 Especificamente para o Pregão Eletrônico:
    - a) permitir que as propostas sejam enviadas e os lances de oferta de bens e serviços sejam efetuados pela Internet;
    - b) considerar que as empresas interessadas em participar deverão estar previamente habilitadas no SICAF;
    - c) garantir o anonimato dos autores dos lances até o resultado final, mesmo para o pregoeiro;
    - d) manter registro (log) de todas as transações efetuadas para eventuais processos de auditoria;
    - e) permitir a realização de no mínimo 150 pregões simultaneamente;



- f) suprir as informações necessárias sobre o funcionamento da infra-estrutura tecnológica de suporte ao Portal, de forma que o pregoeiro possa adotar as ações necessárias, caso ocorram desvios que impeçam o acesso indiscriminado aos ambientes de serviços;
- g) permitir o registro de representantes legais para a entrega de propostas e a realização de lances;
- h) contemplar a possibilidade de controle de acesso seguro e a habilitação do pregoeiro, que será um funcionário público designado pela Administração para realizar o(s) pregão(ões) de uma UASG ou Órgão específico.

## **8. Etapas e atividades**

- 8.1 Estão previstas as seguintes macro atividades para serem, necessariamente, cumpridas pelo vencedor do certame, em conjunto com o SERPRO, para a concepção e construção do Portal:
  - 8.1.1 Estabelecimento dos padrões, técnicas e metodologias a serem utilizadas no desenvolvimento e documentação da solução. O SERPRO está adotando no desenvolvimento de soluções as ferramentas e metodologias orientadas a objeto (RUP) da Rational;
  - 8.1.2 Planejamento das atividades, incluindo a alocação de recursos técnicos e financeiros, prazos para o desenvolvimento da proposta;
  - 8.1.3 Planejamento de investimentos e adequação da infra-estrutura;
  - 8.1.4 Elaboração ou customização da solução proposta
  - 8.1.5 Adequação dos sistemas existentes;
  - 8.1.6 Implementação da solução
  - 8.1.7 Simulação, homologação e implantação da solução;
  - 8.1.8 Treinamento da equipe de apoio e de pregoeiros indicados pelo interveniente.
- 8.2 O processo de construção da solução terá uma etapa emergencial com o objetivo de disponibilizar, num prazo de 60 dias contados a partir da data de divulgação do parceiro escolhido, a funcionalidade de Pregão Eletrônico no âmbito do Ministério do Planejamento.
- 8.3 Em 90 dias, a partir da data de liberação da funcionalidade de Pregão Eletrônico no Ministério do Planejamento, esta funcionalidade deverá estar disponível para todos os órgãos da Administração Pública Federal.
- 8.4 A implementação do Portal de Compras do Governo Federal, com todas as funcionalidades exigidas neste edital e as funcionalidades apresentadas pelo proponente, deverá ser concluída em até 12 meses contados a partir da data de escolha do parceiro.

## **9. Investimentos**

- 9.1 O SERPRO e o parceiro que venha a ser selecionado deverão realizar investimentos no projeto, conforme os requisitos apresentados pela arquitetura e funcionalidades



definidas, podendo ser configurados como consultoria, recursos humanos, hardware, software e infra-estrutura de rede.

- 9.2 A forma e os valores dos recursos necessários serão estabelecidos, após seleção do parceiro, com base na proposta formulada e após aprovação do anteprojeto da solução.
- 9.3 Para orientação na elaboração dos anteprojetos a serem apresentados, informamos:
- o site ComprasNet hoje possui infra-estrutura de 4 servidores Web (equipamentos de 4 processadores INTEL 200 Mhz, 1 GB de memória e HD de 30 GB) e 2 servidores de banco (equipamentos de 4 processadores INTEL 550 Mhz, 1 GB de memória e HD de 50Gb), que tem dimensionamento acima do requerido para o momento e estão disponíveis para possibilitar redundância e disponibilidade plena;
  - a tecnologia de software utilizada na solução ComprasNet atual é fornecida pela Microsoft, baseada nos componentes básicos Windows 2000 e SQLV7;
  - a solução comporta ainda softwares de comunicação com o ambiente mainframe, onde residem as bases de dados do SIASG e SIADS. O componente principal utilizado é o EntireX da Consist;
  - o ambiente mainframe do SERPRO conta com tecnologia IBM e SGBD Adabas/Natural na implementação de suas soluções;
  - a base de dados de DW SG reside em banco de dados ORACLE, plataforma UNIX, com a ferramenta de extração OLAP DSS da MicroStrategy;
  - A infra-estrutura de rede é baseada na tecnologia CISCO e está conectada a todos os ISP do Brasil com velocidade agregada de até 72 Mbits.
- 9.4 O ComprasNet foi desenvolvido e é mantido integralmente com a equipe técnica do SERPRO, que tem conhecimento tanto das soluções técnicas utilizadas como do conteúdo dos bancos de dados da família de sistemas de serviços gerais.
- 9.5 É importante destacar que a tecnologia atualmente utilizada não necessariamente será imposta como solução no desenvolvimento do Portal de Compras do Governo Federal, podendo os candidatos a parceiros deste empreendimento propor outras plataformas tecnológicas, desde que garantida a conversão plena dos sistemas legados existentes para a arquitetura proposta para o site ComprasNet.

## **10. Obrigações Mútuas e Co-responsabilidades**

- 10.1 Os partícipes do consórcio que virá a ser firmado estarão submetidos às seguintes obrigações e responsabilidades conjuntas:
- 10.1.1 Especificação ou adequação lógica da solução;
  - 10.1.2 Elaboração do projeto e construção da solução;
  - 10.1.3 Definição da plataforma tecnológica;
  - 10.1.4 Cumprimento de critérios que garantam a legalidade e a legitimidade dos processos operados, segundo as leis e decretos que regem a Administração Pública Federal;



- 10.1.5 Manter a confidencialidade, não-reprodução no todo ou em parte, não-doação a terceiros, empréstimo, venda ou reprodução, tanto no Brasil como exterior, da solução desenvolvida e operacionalizada, exceto quando autorizado pelo interveniente;
  - 10.1.6 Manter a privacidade e o sigilo garantido por lei, a não-reprodução no todo ou em parte, tanto no Brasil como no exterior, dos dados contidos nos bancos de dados e as informações a que tiver acesso, a não ser aquelas com disseminação permitida pelo interveniente;
  - 10.1.7 Manutenção e evolução da solução completa, garantindo a conformidade das funcionalidades oferecidas com os propósitos do Portal de Compras do Governo Federal e com as diretrizes indicados pelo interveniente;
  - 10.1.8 Realizar auditoria financeira e contábil, de parte a parte, sob gestão do órgão interveniente, para garantir os princípios de legalidade, moralidade e finalidade do consórcio;
  - 10.1.9 Garantir o nível de serviço (disponibilidade e vazão) acordado;
  - 10.1.10 Treinamento contínuo dos usuários e gestores das facilidades disponibilizadas;
  - 10.1.11 A solução desenvolvida em conjunto, deverá respeitar os padrões de qualidade, metodologia e documentação estabelecidos, garantindo a manutenção e evolução da solução mesmo na hipótese de denúncia unilateral de um dos partícipes.
- 10.2 A comercialização da solução prevista neste edital, para órgãos de outra esfera de governo, poderá ser realizada desde que autorizada pelo interveniente e negociadas as participações nos resultados financeiros decorrentes, a qual deverá ser registrada e legalmente constituída em aditivo ao consórcio realizado.

## **11. Obrigações e Responsabilidades do parceiro**

- 11.1 Serão obrigações e responsabilidades do parceiro selecionado:
  - 11.1.1 Especificação, projeto, adequação, construção e manutenção corretiva e evolutiva das facilidades mínimas definidas no item 6, bem como das facilidades adicionais oferecidas;
  - 11.1.2 Ceder os direitos de uso, sem ônus para o SERPRO, pelo prazo de 5 anos, dos bens de propriedade intelectual e produtos utilizados na solução, na hipótese de denúncia unilateral, sem motivação justificada;
  - 11.1.3 Comercialização, faturamento e cobrança dos serviços disponibilizados junto ao Setor Privado e no âmbito dos Governos estaduais e municipais;
  - 11.1.4 Comercialização, faturamento e cobrança dos espaços publicitários;
  - 11.1.5 Garantir provimento, sem ônus para o SERPRO, dos recursos técnicos adicionais propostos – Hardware ou Software;
  - 11.1.6 Garantir o cumprimento das premissas e diretrizes para a veiculação de informação publicitária, seja no Portal ou em qualquer instrumento que faça alusão ao projeto.



## **12. Obrigações e Responsabilidades do SERPRO**

### **12.1 Serão obrigações e responsabilidades do SERPRO:**

- 12.1.1 Especificação, projeto, adequação, construção e manutenção corretiva e evolutiva das facilidades agregadas que tenham origem em produtos sob administração do SERPRO – SIASG, SIADS, ComprasNet e DW SG;
- 12.1.2 Ceder os direitos de uso, sem ônus para o partícipe selecionado, pelo prazo de 5 anos, dos aplicativos desenvolvidos pelo consórcio, excetuando-se as bases de dados dos sistemas citados no Item 2 e informações agregadas à solução, na hipótese de denúncia unilateral, sem justificativa justificada;
- 12.1.3 Abrigar, administrar e operar a infra-estrutura tecnológica de suporte à solução (processadores, dispositivos de comunicação, circuitos de comunicação);
- 12.1.4 Fornecer toda infra-estrutura de atendimento e suporte aos usuários (CAS – Central de Atendimento SERPRO);
- 12.1.5 Garantir as facilidades de comunicação com os sistemas de informações governamentais para o cumprimento dos acordos de níveis de serviço;
- 12.1.6 Garantir a segurança do ambiente produtivo, bem como os dispositivos necessários à sua constituição;
- 12.1.7 Realizar, em conjunto com o interveniente, auditoria financeira e operacional contínua, na construção e exploração do Portal.

## **13. Dos recursos financeiros e da tarifação dos serviços**

- 13.1 Este projeto é um investimento de risco do SERPRO e da parceira selecionada, não havendo recursos financeiros provenientes do Tesouro Nacional para o custeio do mesmo.
- 13.2 As receitas do Portal de Compras do Governo Federal deverão ser provenientes exclusivamente da tarifação dos serviços disponibilizados aos usuários do portal.
- 13.3 Como a tarifação será sobre serviços, não será permitida a corretagem sobre o valor das operações de aquisição de bens e serviços do Governo Federal.
- 13.4 Os modelos de contratos firmados entre o parceiro selecionado, ou entre o parceiro selecionado e o SERPRO perante os potenciais usuários do Portal de Compras do Governo Federal, deverão ser submetidos previamente ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP para aprovação.
- 13.5 As formas e valores de tarifação serão definidas no contrato a ser firmado entre o SERPRO e o parceiro, com a interveniência do MP. A princípio duas formas básicas estarão disponíveis:
  - Assinatura: onde o usuário opta por um conjunto de serviços regulares mediante um pagamento mensal;
  - Transação: onde o usuário opta pela utilização individual das facilidades existentes, procedendo o pagamento no ato da realização.

#### **14. Da Participação nos Resultados**

14.1 Os resultados auferidos da disponibilização dos serviços serão divididos obedecendo os seguintes critérios:

- 14.1.1 A participação do SERPRO será de no mínimo 60% das receitas líquidas;
- 14.1.2 A participação do partícipe selecionado será de no máximo 40% das receitas líquidas;
- 14.1.3 A receita líquida será obtida deduzindo-se da receita bruta os valores dos serviços prestados pelo SERPRO e pelo partícipe selecionado, incluídos os custos inerentes aos impostos sobre prestação de serviços;
- 14.1.4 O SERPRO faturará, a cada 30 dias, contra o partícipe selecionado, o valor de sua participação sobre a receita líquida, acrescido do valor correspondente aos seus serviços no período;
- 14.1.5 Na hipótese da receita bruta não cobrir os custos em que os partícipes incorrerem, o faturamento será feito obedecendo a proporção estabelecida, com a inclusão dos custos deduzidos do valor do prejuízo;
- 14.1.6 Os valores faturados contra clientes, seja por intermédio de instituição bancária ou de crédito, e que eventualmente não forem pagos, reverterão em prejuízo segundo a proporção definida no contrato, inclusive no tocante ao eventual custo de cobranças;
- 14.1.7 A receita específica dos serviços agregados disponibilizados será apurada pelo partícipe selecionado, a partir de relatórios disponibilizados pelo SERPRO, aferida conforme os critérios de tarifação dos serviços estabelecidos no contrato;
- 14.1.8 A receita específica da venda do espaço publicitário será apurada pelo partícipe selecionado, a partir de instrumentos próprios habilitados e auditados pelo SERPRO;
- 14.1.9 Os serviços prestados pelos conveniados serão medidos pelo critério homem/hora e a operação da infra-estrutura de suporte pelas despesas mensais, valoradas considerando a Tabela de Preços do SERPRO;
- 14.1.10 Os serviços novos, não constantes na tabela de preços do SERPRO, terão os seus preços formados a partir de pesquisa de mercado contratada pelos consorciados.

#### **15. Do processo de escolha do parceiro**

15.1 A Empresa candidata ao projeto deverá:

- 15.1.1 Estar regularmente cadastrada e com habilitação parcial em vigor, na data de abertura desta licitação, no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF.
- 15.1.1 O cadastramento e a habilitação parcial do interessado no SICAF somente será feita em estrita conformidade com as exigências dispostas na Instrução Normativa MARE nº 05, de 21/07/95, republicada no Diário Oficial da União, de 19/04/96.



- 15.1.2 Não poderão participar desta licitação os interessados que se encontrem sob falência, concordata, em regime de consórcio sob qualquer forma de constituição, concurso de credores, dissolução, liquidação, que tenham sido declaradas inidôneas pela Administração Pública, que estejam punidas com suspensão do direito de licitar com o SERPRO, ou que tenham seu cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF suspenso.
- 15.1.3 Não ter registro de prejuízo nos balanços financeiros de 1997, 1998 e 1999, comprovados por meio da Declaração de Resultados;
- 15.1.4 Declaração, conforme Artigo 32, Parágrafo Segundo, da Lei 8.666/93, de inexistir fato superveniente impeditivo da habilitação, conforme modelo constante do Anexo III deste Edital
- 15.1.5 Na hipótese da empresa proponente haver sido constituída para concorrer ao certame aqui descrito, deverá a empresa controladora da mesma apresentar os comprovantes dos requisitos previstos nos itens de 15.1.1 a 15.1.5.
- 15.1.6 Será aceita a participação de empresas consorciadas, sendo exigido da empresa líder a comprovação dos requisitos previstos nos itens de 15.1.1 a 15.1.5.
- 15.2 A empresa candidata deverá ainda comprovar:
- 15.2.1 As experiências anteriores em empreendimentos de semelhante envergadura, no Brasil e ou exterior comprovados por meio de declaração;
- 15.2.2 A carteira de clientes que demonstre estas experiências;
- 15.2.3 O portfólio de produtos disponíveis, de sua propriedade ou de empresas coligadas ou parceiras no desenvolvimento de soluções no segmento em questão (leilões ou pregões eletrônicos);
- 15.2.4 Na hipótese da empresa proponente haver sido constituída para concorrer ao certame aqui descrito ou no caso de participação de empresas consorciadas, deverá a empresa controladora ou líder apresentar os comprovantes dos requisitos previstos nos itens de 15.2.1 a 15.2.3.
- 15.3 A empresa candidata deverá apresentar proposta técnica com anteprojeto da solução, a qual será analisada por comissão técnica formada por 3 (três) integrantes da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e por 3 (três) integrantes do SERPRO, que será avaliada de acordo com os seguintes requisitos:
- 15.3.1 *Funcionalidades adicionais aos requisitos obrigatórios estabelecidos no item 6.2 e o seu alinhamento com os propósitos do Portal. Este item terá peso 3 (três) no processo de análise.*
- Cada facilidade adicional apresentada receberá da comissão constituída uma nota de 0 a 10, sendo a pontuação neste critério, para cada proponente, definida pela seguinte fórmula:  
$$P_{crit1} = (\sum Notp / \sum Notp^*) \times Pes1$$
, onde:  
$$P_{crit1}$$
 = Pontuação, neste critério, da empresa proponente  
$$\sum Notp$$
 = Somatório das notas atribuídas pela comissão julgadora às facilidades oferecidas pela empresa proponente



$\Sigma \text{Notp}^*$  = Somatório das notas atribuídas pela comissão julgadora às facilidades oferecidas pela empresa que obtiver o maior somatório de Notas nesse critério (maior  $\Sigma \text{Notp}$ )

$\text{Pes1}$  = Peso do critério

- A nota será atribuída pelos julgadores a partir da avaliação dos seguintes critérios básicos:
  - A funcionalidade está alinhada com os propósitos do Portal?  
 $\text{SIM} = 2 \text{ pontos}$   $\text{NÃO} = 0 \text{ ponto}$
  - A funcionalidade traz benefícios – redução de custos, segurança e agilidade - para os processos de aquisição de bens e serviços do Governo Federal?  
 $\text{SIM} = 4 \text{ pontos}$   $\text{NÃO} = 0 \text{ ponto}$
  - A funcionalidade traz benefícios – redução de custos, segurança e agilidade - que proporcionariam um melhor relacionamento do Governo Federal e seus fornecedores?  
 $\text{SIM} = 2 \text{ pontos}$   $\text{NÃO} = 0 \text{ ponto}$
  - A funcionalidade proporciona uma maior transparência para o processo de compras do Governo Federal?  
 $\text{SIM} = 2 \text{ pontos}$   $\text{NÃO} = 0 \text{ ponto}$
- Considera-se funcionalidade adicional, para os efeitos deste edital, o recurso, vantagem, dispositivo ou elemento caracterizador que por si só possibilite um resultado efetivo diferente daqueles caracterizados pelas funcionalidades obrigatórias descritas neste edital. Um conjunto de facilidades de mesma natureza serão considerados, pela comissão julgadora, como sendo uma única funcionalidade.

15.3.2 *Volume de investimentos* que o proponente se *compromete* a realizar durante o desenvolvimento do projeto (12 meses iniciais), incluindo recursos técnicos e humanos, e volume de investimento *previstos* para todo o período do consórcio (48 meses restantes). Este item terá peso 3 (três) no processo de análise.

- a pontuação neste critério, para cada proponente, será definida pela seguinte fórmula:

$$\text{Pcrit2} = (2 \times \text{Invest1p} + \text{Invest2p}) / (2 \times \text{Invest1p}^* + \text{Invest2p}^*) \times \text{Pes2},$$

onde:

$\text{Pcrit2}$  = Pontuação para este critério

$\text{Invest1p}$  = Investimento oferecido pelo proponente analisado, para os 12 meses iniciais

$\text{Invest2p}$  = Investimento oferecido pelo proponente analisado, para os 48 meses finais

$(2 \times \text{Invest1p}^* + \text{Invest2p}^*)$  = Investimentos oferecidos pelo proponente que ofertar o maior volume ponderado de investimentos, considerando-se peso 2 para os investimentos relativos aos 12 meses iniciais e peso 1 para os investimentos relativos aos 48 meses finais.

$\text{Pes2}$  = Peso do critério



- não será considerada na avaliação a oferta de investimentos em infra estrutura de operação do site pois estes serão de responsabilidade do SERPRO.

15.3.3 *Participação financeira* adicional oferecida ao SERPRO. Este item terá peso 1 (um) no processo de análise;

- a pontuação neste critério, para cada proponente, será definida pela seguinte fórmula:

Pcrit3 = ( Part / 100 ) x Pes3 , onde:

Pcrit3 = Pontuação para este critério

Part = Participação financeira oferecida ao SERPRO em % - mínimo 60%, conforme item 14.1.1

Pes = Peso do critério

15.3.4 *Redução do prazo mínimo estabelecido no item 8.2 (implementação do Pregão Eletrônico)*. Este item terá peso 2 (dois) no processo de análise;

- a pontuação neste critério, para cada proponente, será definida pela seguinte fórmula:

Pcrit4 = Not4 x Pes4 , onde:

Pcrit4 = Pontuação para este critério

Not4 = Nota atribuída ao prazo proposto

30 dias para implementação = 1 ponto

45 dias para implementação = 0,5 pontos

60 dias para implementação = 0 pontos

Pes4 = Peso do critério

15.3.5 *Arquitetura da solução*, onde os itens de flexibilidade para expansão e simplicidade de operação serão os aspectos principais da avaliação. Este item terá peso 1 (um) no processo de análise.

- A cada projeto apresentado receberá da comissão avaliadora uma nota de 0 a 10, sendo a pontuação neste critério, para cada proponente, definida pela seguinte fórmula:

Pcrit5 = (Not5 / Not5\*) x Pes , onde:

Pcrit5 = Pontuação para este critério

Not5 = Nota atribuída pela Comissão para a arquitetura proposta

Not5\* = Maior nota atribuída pela Comissão para o item arquitetura proposta

Pes = Peso do critério

15.3.6 *A nota final para cada proponente será dada pela seguinte fórmula:*

NotaFin =  $\sum$  Pcritx, onde:

Pcritx = Pontuação obtida em cada um dos critérios estabelecidos de 15.3.1 a 15.3.5

15.3.7 *Será selecionado o proponente que obtiver a maior nota final.*



Caso seja registrado empate entre os proponentes de maior pontuação, será apontado vencedor:

- o proponente de maior pontuação no item 15.3.1;
- caso permaneça empatado o certame, o proponente de maior pontuação no item 15.3.2;
- caso permaneça empatado o certame, o proponente de maior pontuação no item 15.3.4;
- caso permaneça empatado o certame, o proponente de maior pontuação no item 15.3.3.

Caso o certame permaneça empatado depois da aplicação de todos os critérios de desempate, será indicado vencedor o proponente de maior capital social.

## **16 Dos instrumentos de institucionalização do negócio**

- 16.1 A parceria será celebrada por intermédio da assinatura de um Termo Constitutivo de Consórcio entre o SERPRO e a candidata selecionada (Anexo I, ao presente Edital).
- 16.2 Fará parte integrante do Termo Constitutivo, o macro-cronograma de desenvolvimento do projeto, de acordo com as etapas previstas no item 8, e a proposta apresentada.
- 16.3 A vigência do consórcio deverá estar em conformidade com a Lei No. 8.666/93 e as suas renovações dependerão de avaliações prévias dos serviços prestados pelos consorciados.
- 16.4 As avaliações e seus respectivos critérios estão prescritos no Termo Constitutivo de Consórcio a ser assinado entre o SERPRO e o parceiro selecionado, e serão executadas pelo DLSG/MP, na qualidade de interveniente..

## **17 Do recebimento de propostas e documentação**

- 17.1 As propostas e documentações serão recebidas, no edifício sede do SERPRO no SGAN 601 módulo G, Brasília/DF, até as 09:30 horas do dia 24/11/2000.
- 17.2 Depois da hora marcada, nenhum documento ou proposta será recebido pela Comissão
- 17.3 Os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada ou publicações da imprensa oficial. A cópia de certidão ou documento autenticado na forma da lei, desde que perfeitamente legível, dispensa a nova conferência com o documento original, ficando reservado ao SERPRO, o direito de exigir os originais para quaisquer verificações. A autenticação poderá ser feita, ainda, mediante cotejo da cópia com o original, pela Comissão.
- 17.4 A Proposta de Solução deverá ser elaborada de forma a atender os seguintes requisitos:



**SERPRO**

Empresa do Ministério da Fazenda

- a) Ser apresentada em original, com a devida identificação, em uma via, sem emendas, rasuras ou entrelinhas;
- b) Consignar a assinatura do responsável na proposta, bem como a identificação de seu nome abaixo da assinatura. A não identificação do nome do responsável abaixo da assinatura não constitui motivo de desconsideração da proposta.

ENVELOPE Nº 01 (PROPOSTA DE SOLUÇÃO)

EMPRESA:.....

CONCURSO Nº 001 /2000

- 17.5 Serão desconsideradas as propostas que estiverem em **désacordo** com qualquer das exigências dispostas neste Edital.

### **18. Dos Procedimentos Licitatórios:**

- 18.1 Dando início aos trabalhos, a Comissão receberá os envelopes contendo as "PROPOSTAS DE SOLUÇÃO", os quais serão rubricados pela Comissão e demais participantes.
- 18.2 Quando da entrega dos envelopes "PROPOSTA de SOLUÇÃO", o representante da licitante deverá apresentar, separadamente, à Comissão, sua carteira de identidade ou outro documento de identificação de fé pública, e procuração do outorgante, na qualidade de representante legal da empresa, em papel timbrado, conforme modelo constante do Anexo II deste Edital, ou procuração lavrada em cartório, que contemple os mesmos poderes citados no modelo do aludido Anexo II. Na falta desta procuração, a empresa ficará sem representante legal perante a Comissão, nas reuniões, até que esta necessidade seja atendida.
- 18.3 Quando o representante legal da licitante for sócio ou proprietário, deverá apresentar original e cópia não autenticada ou apenas cópia autenticada do Estatuto ou Contrato Social da empresa (e suas alterações, caso existam), devidamente registrado na repartição competente (Junta Comercial, Registro Civil das Pessoas Jurídicas ou, onde estes não existam, Cartório de Registro de Títulos e Documentos), no qual estejam expressos seus poderes para exercer direitos e assumir obrigações em decorrência de tal investidura.
- 18.4 A procuração ou a cópia do Estatuto citado nos subitens 18.2 e 18.3 ficará retida para autuação no Processo.
- 18.5 Somente os representantes legais, identificados na forma dos subitens 18.2 e 18.3, presentes na sala de reunião (local de realização da licitação) poderão pronunciar-se no curso dos trabalhos. As demais pessoas presentes, à exceção dos membros da Comissão e técnicos eventualmente convidados por esta, não poderão manifestar-se.
- 18.6 Não será admitida a participação de um mesmo representante para mais de uma empresa licitante.
- 18.7 A Comissão consultará o SICAF, visando certificar-se quanto ao cadastro e habilitação parcial dos licitantes. Serão impressas declarações demonstrativas da situação de cada empresa, as quais deverão ser assinadas pelos membros da Comissão e por todos os representantes das licitantes.



- 18.8. Finda a fase de identificação e consulta ao SICAF, proceder-se-á à abertura dos envelopes "PROPOSTA de SOLUÇÃO", cujos documentos serão apreciados e rubricados por todos os representantes presentes, pela Comissão e técnicos, eventualmente convidados.
- 18.9 Só serão consideradas as propostas das empresas que apresentarem todos os documentos de acordo com as exigências deste Edital e que estiverem regularmente cadastradas e com suas habilitações parciais vigentes no SICAF.
- 18.10 Configurando-se a desconsideração da proposta de uma empresa, esta deverá permanecer representada na sala até o final da reunião.
- 18.11 Às empresas será facultado pronunciamento quanto às questões relevantes a serem consignadas em Ata.
- 18.12 Ao final da reunião, a Ata será assinada pelas licitantes, Comissão e técnicos presentes.
- 18.13 A Comissão divulgará o resultado relativo à avaliação efetuada pela Comissão Técnica, por intermédio de publicação no D.O.U.
- 18.14 Os eventuais recursos serão tratados de acordo com o disposto na Lei 8.666.
- 18.15 Os casos não previstos neste Edital e as eventuais dúvidas existentes serão resolvidas pela Comissão de Licitação no endereço constante no item 17.1 ou por intermédio dos telefones 411-8422 ou 411-9528 ou fax (61) 223-3033 no horário de 8:00 à 12:00 horas e de 14:00 às 18:00 horas, de segundas às sextas feiras.

Brasília, 9 de Outubro de 2.000

Coordenador da Comissão de Licitação

## Glossário

**Data Warehouse (DW)** : É o processo pelo qual as empresas extraem sentido e significado (*meaning*) dos seus dados através da utilização de banco de dados especiais chamados data warehouse". Segundo Immon, amplamente reconhecido como "pai" do data Warehouse, um data warehouse pode ser simplesmente definido como "um conjunto de dados, baseado em assunto, não voláteis e variáveis em relação ao tempo, de apoio às decisões gerenciais". Richar Hackathom (outro pioneiro no tema), afirma que o objetivo de um data warehouse é fornecer uma "imagem única da realidade do negócio";

**DSS** : Ferramenta OLAP (de processamento analítico online) comercializada pela MicroStrategy, capaz de extrair dados para consultas complexas ao banco de dados do Data Warehouse.

**EntireX** : É um middleware, o software que se situa entre dois ou mais tipos de software e converte informações entre eles, neste caso este software faz a comunicação entre o ComprasNet e o SIASG. O middleware pode abranger um amplo espectro de software e em geral se situa entre uma aplicação e um sistema operacional, um sistema operacional de rede ou um sistema de gerenciamento de bancos de dados;

**FAQ** : Perguntas e respostas mais freqüentes;

**GATEWAY DE PAGAMENTOS** : Porta de acesso a um balcão virtual de pagamentos onde o fornecedor pode efetuar seus pagamentos por intermédio de cartão de crédito ou débito em conta corrente.

**ISP** : Provedor de Serviços Internet;

**OLAP** : Abreviatura de *Online Analytical Processing Database*. Um sistema de banco de dados relacional capaz de tratar consultas mais complexas que aquelas tratadas por bancos de dados relacionais padrão, através do acesso multidimensional aos dados (exibição dos dados através de diferentes critérios), da capacidade de cálculo intensivo e de técnicas de indexação especializadas.

**PPA** : Plano Plurianual - Planejamento das ações do Governo Federal para o período de 2000 a 2003;

**UASG** : Unidade Administrativa de Serviços Gerais – São unidades gestoras de orçamento que realizam as compras governamentais em cada um de seus respectivos órgãos;

**Web** : Também conhecida como *World Wide Web*, ou apenas W3. É um conjunto totalmente interligado de documentos em hipertexto que residem em servidores HTTP do mundo todo. Os documentos da *World Wide Web*, denominados páginas ou páginas da Web, são escritos em HTML (*Hypertext Markup Language*), são identificados por *URLs* (*Uniform Resource Locators*) que especificam uma determinada máquina e o nome de caminho pelo qual um arquivo é acessado, e são transmitidos de nó em nó até o usuário final através do protocolo HTTP (*Hypertext Transfer Protocol*).

## ANEXO 3

**Parte 1** – Principais questões para a investigação. Recomendadas como as mais relevantes por Sharon Dawes, Diretora do CTG (Center for Technology in Government – University at Albany) e responsável por um projeto multinacional de estudo de Novos Modelos de Cooperação para a Prestação de Serviços Públicos com base na Utilização de Tecnologias de Informação.

Qual a primeira lembrança que este projeto lhe traz?
Quem são os principais 'players' responsáveis pela elaboração do arranjo de cooperação? Por que?
Qual o modelo de governança do arranjo?
Durante a entrevista, deixe o entrevistado descrever uma situação problema. Procure entender como o problema foi abordado.
Quais são os fatores críticos de sucesso deste projeto?
Se pudesse iniciar novamente o mesmo projeto, o que faria diferente?
Se houve uma situação em que uma decisão importante sobre o direcionamento do projeto foi tomada, analise as alternativas que foram reconhecidas e as influências sobre a escolha feita.

**Parte 2** – *Code Sheet* que representa as dimensões a serem estudadas no projeto CTG/CEFRIO, citado anteriormente.

**1.1. POL: Political Environment**

- 1.1.1 HIS: History
- 1.1.2 PO: Political Power
- 1.1.3 INST: Governmental Institutions
- 1.1.4 POLI: Policies
- 1.1.5 INTGOV: Intergovernmental Relations

**1.2 SOC: Social Environment**

- 1.2.1 LAN: Languages
- 1.2.2 EDU: Education
- 1.2.3 POP: Population
- 1.2.4 VAL: Values

**1.3 ECO: Economic Environment**

- 1.3.1 EMP: Employment
- 1.3.2 INDIC: Economic indicators (GDP, Inflation rate, Debt, etc.)
- 1.3.3 TEC: Technology use, infrastructure

**1.4 CUL: Cultural Environment**

- 1.4.1 DIS: Distance from power (citizen—public decision-makers)
- 1.4.2 GEN: Gender roles
- 1.4.3 RISK: Risk aversion
- 1.4.4 VAT: Value of time (pace of life)
- 1.4.5 REL: Religion

**2.1 INS: Institutional Environment (Legal and Policy Framework)**

- 2.1.1 COM: Commercial laws
- 2.1.2 PRO: Property laws
- 2.1.3 CIT: Citizens' rights
- 2.1.4 ACQ: Acquisition (Procurement laws)
- 2.1.5 REN: Reinforcement of laws
- 2.1.6 SUB: Subsidies or other government intervention

**2.2 BSN: Business Environment**

- 2.2.1 SEC: Sector of activity
- 2.2.2 STRU: Structure of sector of activity
- 2.2.3 FIN: Financing availability
- 2.2.4 SER: Public service offered
- 2.2.5 PREPJ: Previous project (similar project already attempted)
- 2.2.6 CL: Clients

**2.3 TEC: Technological Environment**

- 2.3.1 NAT: Nature of technology
- 2.3.2 US: Technology use

- 2.3.3INF: Technology Infrastructure
- 2.3.4SEC: Security

### **3.1OBJPT: Objectives and Motives of Partners**

- 3.1.1MOTPT: Motives & objectives of each partner at begin of project
- 3.1.2DISTPT: Objectives' sharing (psychological and strategic distance)
- 3.1.3PART: Participants to definition of project's objectives (stakeholders)

### **3.2CPT: Characteristics of Partners (as orgs not individuals or teams)**

- 3.2.1CULTPT: Org cult, struct, & envirt: decision making process of each
- 3.2.2COMPPT: Competencies, capacity of adaptation of each partner
- 3.2.3STRAPT: Organizational strategy (alignment of project with strategy)
- 3.2.4LEAPT: Leadership, power or independence of a partner
- 3.2.5EXPPT: Collaboration experiences of a partner
- 3.2.6TECPT: Technological experience and competencies of a partner
- 3.2.7DIFPT: Profile diff among partners (similarity, complementarity)

### **4.1STPJ: Stages of the collaboration project**

- 4.1.1#1IN: Project initiation
- 4.1.2#2PPJ: Search for partners
- 4.1.3#3CRE: Creation of project
- 4.1.4#4IM: Implementation
- 4.1.5#5EX: Execution (completion)
- 4.1.6#6CON: Conclusion of project

### **4.2CPJ: Characteristics of Project**

- 4.2.1NATPJ: Nature of project
- 4.2.2DURPJ: Scope of project (duration, cost, etc.)
- 4.2.3COMPJ: Complexity of project
- 4.2.4CLPJ: Project's clients

### **4.3FPJ: Critical Success Factors of Collaboration Project**

- 4.3.1LEAD: Leadership
- 4.3.2CHAM: Champion
- 4.3.3SUPP: Support of management
- 4.3.4MEMPJ: Members of the project team (expertise, roles, powers)
- 4.3.5COMM: Communication among partners
- 4.3.6PART: Participation of partners, involvement in the project
- 4.3.7COA: Coaching, training
- 4.3.8RES: Resources (organizational, financial, and technological)
- 4.3.9IREL: Interpersonal relations
- 4.3.10KI: Key Individuals

### **4.4NDAE: Factors related to the negotiation/decision/action/evaluation process**

- 4.4.1COL: Management of collaboration process
- 4.4.2PLAN: Planning and monitoring process
- 4.4.3RISK: Risk management process
- 4.4.4NEGO: Negotiation process
- 4.4.5EVA: Evaluation process of objectives achievement

- 4.4.6MAPJ: Project management
- 4.4.7UTEC: Use of technology
- 4.4.8AUTH: Exercise of authority

**5.1MODGV: Governance model**

- 5.1.1PRECT: Pre-contract: submission or other legal process
- 5.1.2DESC: The contract: description, schedule, sharing of tasks, etc.
- 5.1.3NACT: Nature of legal bindings of partners
- 5.1.4NBPT: Number and type of selected partners
- 5.1.5FIN: Financing method
- 5.1.6LOC: Location of the team
- 5.1.7INTGP: Agreements with employees, unions and other interest groups

**5.2NACOL: Nature of Collaboration**

- 5.2.1ACTCOL: Collab (design, build, own, operate, lease, transfer)
- 5.2.2RISK: Risk sharing
- 5.2.3BEN: Benefits sharing
- 5.2.4RES: Resources sharing

**6.1PFCOL: Collaboration performance**

- 6.1.1INT: Adherence to public interest
- 6.1.2ATOBJ: Attainment of initial objectives of each partner
- 6.1.3EQUI: Equity of relationship, feeling of fair treatment
- 6.1.4EFF: Efficiency of relationship that leads to results
- 6.1.5LEPT: Lessons learned through contact with partner
- 6.1.6REC: Reciprocity and trust relationship
- 6.1.7ETHI: Ethic and aesthetic
- 6.1.8SATPT: Satisfaction of partners

**6.2PFPJ: Project performance**

- 6.2.1PIQT: Quality in terms of change realised, opportunities created
- 6.2.2PJS\$: Cost/benefits of project in terms of financial success
- 6.2.3PJT: Time: project launching, delays
- 6.2.4OPP: Development of business opportunities or visibility, notoriety

**6.3PFSV: Service performance**

- 6.3.1SVQT: Quality of service
- 6.3.2SVSAT: Satisfaction of clients
- 6.3.3SVRE: Return on investment, time/costs savings
- 6.3.4SVU: Rate of use
- 6.3.5SVIN: Service Innovation

**6.4PFIND: Individual Performance**

**Additional code:** NEG when something is identified as negative.

### **Parte 3 – Roteiro Mestre para entrevista com o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão**

- Qual a motivação para o projeto? Como nasceu a ideia do Pregão? (Quem?) Idem Compras Eletrônicas.
- Qual o contexto em que se desenvolveu o projeto?
- Qual o ambiente institucional acomodou o projeto?
- Como foi o processo de implantação?
- Além do treinamento disponível no site, que outras formas foram utilizadas?
- Quem ficou responsável pelo treinamento?
- Quanta dificuldade de uso foi percebida na implantação?
- Quando nasceu a intenção de trazer uma solução de mercado?
- Quem foi (foram) os principais articuladores desta ideia?
- Como aconteceu este contato com as soluções de mercado?
- Qual o papel da Vesta (quem) neste processo?
- Como foi elaborado o modelo de negócio adotado?
- E o modelo de cooperação proposto? Quem foi o idealizador?
- Responsabilidades: Serpro = Gerente de Projeto / Unisys = Gerente de Projeto Técnico /
- Quão especificado está o cronograma de implementações no contrato?
- Quais as modalidades previstas e ainda não implementadas?
- E os serviços tarifados?
- O Convênio pode explorar serviços de valor agregado, mediante concordância do MP. Como ficou estabelecido este controle?
- Qual o processo e critério que o MP usa para regular os serviços tarifados?
- Quem negocia as implementações?
- Por que o download de editais passou a ser tarifado?
- O MP também é usuário do sistema. Como usuário, voce se sentiria confortável se o sistema fosse substituído ou descontinuado?
- A adoção de outros órgãos de governo era esperada? O volume de adoção corresponde ao esperado?
- Por que a modalidade pregão só foi instituída para outras esferas no último julho?
- Órgãos de governo de outras esferas também podem aderir ao portal?
- Existe alguma restrição para adesão?
- Os fornecedores reportaram alguma dificuldade para utilizar o pregão?
- A que fator voce credita o fato de os preços terem caído?
- A redução de preços foi igual para os itens de valor maior?
- E na cotação de preços, houve redução também?
- Nas modalidades não eletrônicas de compra, houve modificação nos preços desde o início do comprasnet?

#### Parte 4 – Roteiro Mestre para entrevista com o SERPRO

- Como nasceu a idéia do Pregão? (Quem?) Idem Compras Eletrônicas.
- Como foi o processo de implantação?
- Quando nasceu a intenção de trazer uma solução de mercado?
- Quem foi (foram) os principais articuladores desta idéia?
- Como aconteceu este contato com as soluções de mercado?
- Qual a expectativa de retorno com os serviços do Portal?
- Qual o papel da Vesta (quem) neste processo?
- E o modelo de cooperação proposto? Quem foi o idealizador?
- Na entrada do Convênio, houve mudanças que necessitaram de mais treinamento?
- Quem ficou responsável por que parte? Serpro = Gerente de Projeto / Unisys = Gerente de Projeto Técnico /
- Quão especificado está o cronograma de implementações no contrato?
- Quais as modalidades previstas e ainda não implementadas?
- E os serviços tarifados?
- O Convênio pode explorar serviços de valor agregado, mediante concordância do MP. Como ficou estabelecido este controle?
- Quem negocia as implementações?
- Por que o download de editais passou a ser tarifado?
- O Serpro foi uma das empresas do governo que adotou o pregão. Que benefícios o Serpro está percebendo? Houve dificuldades (políticas e de uso) na adoção? Como usuário, voce se sentiria confortável se o sistema fosse substituído ou descontinuado?

## **Parte 5 – Roteiro Mestre para entrevista com a Unisys e Vesta**

- Qual a estratégia da empresa em formar uma parceria com o governo?
- Como se deu o processo de aproximação com o governo?
- Quem elaborou o modelo de cooperação proposto?
- Como foi o processo de implantação?
- Como foi a convivência com o sistema anterior? Processo de Migração.
- Quão especificado está o cronograma de implementações no contrato?
- Quais as modalidades previstas e ainda não implementadas?
- E os serviços tarifados?
- O Convênio pode explorar serviços de valor agregado, mediante concordância do MP. Como ficou estabelecido este controle no contrato?
- Qual o processo e critério que o MP usa para regular os serviços tarifados?
- Quem negocia as implementações?
- Por que o download de editais passou a ser tarifado?
- Como é percebida a adoção voluntária para o portal? É satisfatória?
- Os fornecedores reportaram alguma dificuldade para utilizar o pregão?
- Qual a expectativa de investimento / retomo com o Portal?
- Como está a relação de compartilhamento de riscos?

## ANEXO 4

27/Novembro/2002 – São Paulo – Vesta

Tales Airton Ferrari de Senço – [talesa@vesta.com.br](mailto:talesa@vesta.com.br)

Está na Vesta desde o final de 2000, quando a Vesta estava preparando a proposta para responder ao edital do SERPRO. Na ocasião trabalhava na gerência de produto. (o Comprasnet foi desenvolvido usando um produto da Vesta). Como responsável por este produto, foi também responsável pelas definições das novas implementações necessárias para atender a nova legislação.

- Esta nova legislação, que veio para atender uma necessidade do governo de modernizar e agilizar o processo de compras, como foi que resultou no convênio?

T – A legislação que regia as compras na época era a Lei 8.666, de 1993. Esta legislação, não tinha vistas à tecnologia de Internet, que somente em 1994/1995 passou a ser utilizada de uma forma mais efetiva.

O governo acabou fazendo um levantamento das principais dificuldades encontradas na legislação vigente – toda esta documentação está disponível na Internet no próprio Comprasnet, que inclui a discussão do anteprojeto para a nova Lei. Um dos produtos deste processo foi a evidência de que a Lei 8666 dava muita oportunidade para os fornecedores impetrarem recursos, o que na prática gerava uma distorção – havia muitos recursos colocados a priori da própria apresentação de proposta por parte do fornecedor.

A Lei 8666 apresentava um excesso de preocupação com a transparência que tinha como produto um resultado contrário ao desejado. O processo licitatório acabava sendo muito demorado. Uma das conseqüências era que mais de 50% dos valores comprados pelo governo acabavam sendo feitos por dispensa ou ineligibilidade de licitação.

A própria administração, sabendo de suas deficiências, incorporou estas deficiências à própria discussão das modalidades.

O que o governo fez então foi lançar mão da publicação de uma Medida Provisória e criar uma nova modalidade de compra que se somava às modalidades já previstas na Lei.

Na Lei 8666 tem uma espécie de “escadinha” de modalidades de compra que devem ser usadas em função do valor. O que o governo fez com a modalidade de pregão, ao definir que podia ser usado independentemente do valor, foi criar uma concorrência entre as modalidades previstas na Lei 8666 e a modalidade de pregão, forçando que houvesse a necessidade de optar entre uma modalidade prevista na Lei 8666 e o pregão.

- E como esta história chega na Internet?

T - A medida provisória 2026, data de maio de 2000 e traz muitos traços procedimentais, como a própria Lei 8666, e um artigo desta MP já diz que voce pode usar de ferramentas de TI para suportar o pregão. Na seqüência, houve o Decreto que regulamentava a medida provisória, o Decreto 3555, que regulamenta basicamente o pregão presencial. Foi só em dezembro de 2000, com o Decreto 3697, que o pregão eletrônico foi regulamentado. O

Decreto 3697 data da mesma época em que o SERPRO lançou o concurso para definir o parceiro no desenvolvimento do Portal Comprasnet.

- Nesta ocasião o SERPRO já tinha desenvolvido um sistema, em função da urgência do governo de ter um pregão no final de 2000. Quando entra a ação do parceiro?

T – Em paralelo a este processo todo o SERPRO desenvolveu um sistema e houveram uma série de leilões. Mas o pregão começou, de fato – o que pode ser verificado nas estatísticas do Comprasnet, foi em Março/Abril de 2002. Foi só aí que o número de pregões passou a ser algo significativo. Hoje acontecem em média de 8 a 10 pregões por dia. Como o pregão independe de valor, são realizados pregões de valores muito significativos o que faz com que, hoje em dia, a modalidade de pregão já seja a segunda modalidade de compra mais usada, perdendo apenas para a modalidade de concorrência. No pregão este ano, até o mês de setembro, foi anunciado cerca de 400 Milhões em compras – então há uma migração evidente das modalidades de tomada de preço, convite e dispensa de licitação para a modalidade de pregão, e uma pequena mudança na concorrência, que por envolver uma decisão técnica e comercial faz sentido que não se verifique uma migração muito forte para a modalidade de pregão. Só se observa a prática da modalidade de pregão para valores mais elevados quando a complexidade da especificação do item a ser adquirido é baixa.

- No início deste ano, em conversa com a Paula, ela me disse que a grande visão da Vesta sempre foi o Comércio Eletrônico e que houve, no início, pouca penetração desta idéia no Brasil. Como você vê o Governo sendo um dos pioneiros a adotar ferramentas realmente transacionais de Comércio Eletrônico, antes de muitos segmentos do setor privado?

T – Realmente a Vesta nasceu com este objetivo. O primeiro projeto neste sentido foi o Projeto net2000 da VW – um sistema de compra, desenvolvido com o Guidas, que é o braço de tecnologia da VW. Outro projeto importante foi desenvolvido com a Embratel. O que nós sentimos é que a força gravitacional do governo é muito maior que na indústria. Na área privada, muitas empresas consideram que seu próprio cadastro de fornecedores, as especificações, ou mesmo a forma como processam as transações são um diferencial de mercado, e como tal não deve estar disponível para a consulta da concorrência. Outro ponto importante é que uma empresa é criada para vender coisas, e não para comprar. E quando você observa a reação à uma ferramenta de negociação um pouco mais turbulenta como leilão reverso, isso atrai bastante a área de compra, mas gera grande repulsão da área de vendas.

Do lado do governo – veja a atração gravitacional do governo, o processo licitatório é extremamente complexo, diferentemente da área privada. Para o governo, você pode estar trocando meses de um processo por questão de dias fazendo uso de uma ferramenta como esta. O processo fica muito mais rápido, mais transparente e muito mais simples. A grande preocupação do governo tem estado cada vez mais na direção da transparência, ou seja, os dados são públicos por natureza e não há porque censurar o acesso aos dados dos que estão envolvidos.

São muitas as vantagens: o processo de pregão, por ser online, proporciona grande transparência; há também o detalhe de que os recursos são invertidos, ou seja, o fornecedor é obrigado, a priori, a demonstrar sua intenção de colocar uma proposta; ainda, como a

habilitação é posterior à fase de ofertas, há grande economia de esforço e tempo, pois faz-se somente a habilitação do vencedor.

- E do ponto de vista de negócio para a Vesta, como este arranjo com o governo tem contribuído para o crescimento do mercado da empresa? Houveram clientes criados a partir deste relacionamento?

T - O próprio governo é um grande usuário: toda a administração direta, autarquias e fundações do poder executivo do governo federal é obrigada a usar o Comprasnet. Estar neste mercado já é algo bastante importante, constitui um diferencial para a empresa. Esta é a faceta institucional do negócio.

Vamos falar agora do modelo de negócio. O modelo de negócio proposto pelo concurso é bastante original, constitui uma parceria entre a área pública e a privada. O governo tem uma escassez de recursos permanente e vislumbrando a possibilidade da auto-sustentação do Portal e o interesse da área privada reconheceu o ambiente próprio para a geração da ideia da parceria.

- A quem voce atribui o mérito por criar esta possibilidade?

T - O mentor de todo este processo, onde este ambiente para o desenvolvimento deste modelo foi criado, é sem dúvida o ministro Pedro Parente.

O Comprasnet é um pedaço de todo o esforço do governo em favor da modernização da administração pública.

O modelo de negócio proposto para a parceria, a própria parceria em si, tem grande influência do Secretário da SLTI, o Solon.

Para retomar um pouco o histórico:

Em 1995 foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Administrativo.

Em 1997 tem-se o Plano de Redução de Custos na Aquisição de Bens e Serviços

1997 - Criação do Comprasnet

Em 2000 - MP 2026 / Decreto 3555 / Decreto 3697

Janeiro 2001 - Integração com o SIAPE

Julho 2001 - Assinatura do Convênio

Outubro 2001 - Relançamento do Portal

Abril 2002 - Início da comercialização de alguns serviços no Portal

Julho 2002 - Conversão da MP em Lei e a extensão da modalidade para Estados e Municípios

A conversão da MP em Lei cria, em termos de mercado, uma perspectiva importante, significa um aumento de mercado.

Some-se a isto, o fato de que este é um mercado que conta com uma série de programas de financiamento:

PMAT - é um dinheiro do BNDES via BB, para a modernização da administração tributária, mas que tem em um dos programas específicos a possibilidade de ser usado para compras de governo.

PNAFM - dinheiro que vem do BIRD via CEF também para a modernização da administração pública.

O que é bastante importante também são as reduções relacionadas à Resolução 4243, que excluem financiamentos para modernização do aparelho público dos limites da Responsabilidade Fiscal. Isto é bastante lógico, uma vez que a modernização constitui um veículo para a redução dos gastos com a administração que é a razão principal da LRF. PNAGE – sendo criado agora, é uma linha de financiamento para estados.

Todos estes programas estão relacionados ao fato de que, se a LRF busca reduzir os gastos com a administração em estados e municípios, também diz que a União é a responsável por criar programas de financiamento para a modernização da administração. Assim estes programas estão vinculados à LRF.

Do ponto de vista do negócio da Vesta, por quaisquer que sejam os números que se observe: acessos, usuários, fornecedores, etc, em qualquer Business Plan vai ser vislumbrada uma oportunidade de negócio muito grande. A questão principal passa pela conciliação dos interesses do setor público com os interesses da iniciativa privada. Evidentemente a administração pública está mais preocupada com transparência, liberdade de acesso e universalização dos serviços. Já a iniciativa privada desenvolve um conjunto de serviços para serem comercializados. Fica fácil de entender que há, na base, um certo conflito de interesses.

- Como são definidos os serviços a serem ofertados no Portal? O que pode ser cobrado?

T – O Convênio firmado entre o SERPRO e o Consórcio Vesta/Unisys, tem o Ministério do Planejamento como interveniente. A comercialização dos serviços é responsabilidade do Consórcio, mas está sujeito à interveniência do Ministério Público. E aí estamos de volta ao conflito de interesses entre o governo e a iniciativa privada.

- Voltando às possibilidades geradas pelo acordo com o governo, o que a Vesta já alcançou devido a este arranjo? Como você compararia a Vesta à Paradigma, que hoje está em um grande número de municípios brasileiros?

T – Na verdade nós não acreditamos neste modelo de venda que a Paradigma está operando, não acho que seja sustentável cada município ter o seu próprio Portal, customizado e não interconectado. Nós apostamos mais em um modelo de clusters, onde uma mesma base comum pode servir a diversos municípios. A Vesta já está em negociações com a Confederação Nacional dos Municípios. Além disso, já estão em negociação 2 projetos com o governo da Bolívia.

- E os serviços do Portal, qual o resultado até o momento? A que você atribui estes resultados?

T – Os números de acessos são muito grandes: tivemos até hoje 250.000 downloads de editais, mas nós temos somente 20.000 adesões aos pacotes (dado coletado entre ABR e NOV/2001), o que está muito distante do que nós esperávamos, afinal são 150.000 fornecedores ativos. Eu acredito que, em grande parte, isto é consequência de o pacote gratuito ser muito interessante. O governo, por causa do seu papel de prestador de serviço, se sente na obrigação de oferecer a todos os fornecedores uma condição igualitária de

acesso às informações, o que torna muito difícil viabilizar um pacote de informações de valor agregado que seja realmente interessante comercialmente.

- Como a Vesta interpreta estes resultados? Se fosse para iniciar de novo, voce acha que a Vesta faria de novo o arranjo da mesma forma? Quais são as previsões de novas implementações? Como voce acha que o Portal vai evoluir?

T – Do ponto de vista financeiro, a Vesta está arcando com grandes despesas mensais de manutenção e desenvolvimento e os resultados financeiros são nada encorajadores. Mas, eu recomendo que voce pergunte ao governo se eles estão satisfeitos com o Consórcio. Se voce observa o anteprojeto para a nova lei de contratações, fica evidente que o governo está investindo bastante na idéia do uso da Internet. E isto mostra que a experiência está com resultado positivo. Neste sentido, acredito que existe possibilidade de conciliação. No que diz respeito às modalidades previstas no contrato, a ordem de implementação é Pregão – Cotação Permanente – e Convite.

Mas os prazos com o governo tendem a ser muito longos. Por exemplo, o resultado da Concorrência foi dado em Abr/2001 e o contrato só foi firmado em Jul/2001. Há uma série de procrastinações nas implementações em função de mudanças imprevistas. A existência do Sw do SERPRO, com um modus-operandis diferente do previsto não constava no contrato, mas ele estava lá e implicava em uma referência prévia que não podia ser quebrada, por isso foi necessária toda uma mudança gradual e uma série de adaptações no Portal.

A Cotação Eletrônica já está pronta para ser utilizada mas ainda não foi possível a implantação por causa de outros acertos que o Portal tem que sofrer. Funcionalidades como a Carta Convite, prevista no Contrato, talvez nem venham a ser implementadas pois o anteprojeto de Lei altera uma grande quantidade de modalidades.

Todas estas demoras e esperas implicam em custos mensais de desenvolvimento para a Vesta.

A consolidação do Portal não deve ocorrer antes de 2003. Há a questão da definição do Arcabouço Jurídico. Mas principalmente, é preciso de tempo para que se institucionalise uma solução inovadora.

Alguns ministérios, como o da Saúde, da Educação e o da Previdência Social, apresentam uma velocidade de migração bastante mais rápida para o modelo eletrônico.

12/Dezembro/2002 – Brasília – MP

Carlos Henrique de Azevedo Moreira – [carlos.moreira@planejamento.gov.br](mailto:carlos.moreira@planejamento.gov.br)  
(Gerente de Projeto do DLSG/SLTI/MP)

Ciro Campos Christo Fernandes – [ciro.fernandes@planejamento.gov.br](mailto:ciro.fernandes@planejamento.gov.br)  
(Acessor de Gabinete SLTI/MP)

(No dia 11 de dezembro de 2001, a mesma entrevistadora – Cristina Maria Queixa Sáfydi - esteve com o Sr. Carlos Henrique Moreira e o Sr. Oswaldo Noman no CONIP Cone Sul, em Florianópolis, onde ocorreu a primeira entrevista sobre o Comprasnet, e em particular sobre o arranjo elaborado para o desenvolvimento do Portal.)

- Como está o Comprasnet? O que voce faria diferente se tivesse que iniciar hoje?

CH – O que eu não faria novamente é o acordo com a iniciativa privada, pois apesar de se tratar de uma iniciativa interessante, atrasou muito o desenvolvimento do COMPRASNET.

- Mas... este é exatamente o oposto do que voce me disse, nesta mesma data, no ano passado. Por que esta mudança de opinião?

CH – A iniciativa privada mostrou ser menos ágil do que esperávamos. Na verdade, existe um hiato cultural muito grande entre as organizações que torna muito complexo o relacionamento: a iniciativa privada busca o lucro comercial, enquanto o governo se preocupa em oferecer melhores níveis de serviço à população – a razão de existência das organizações são muito diferentes e cria um grau elevado de dificuldade para se estruturar um projeto de interesse comum. Outro fator é que a iniciativa privada, se por um lado tem a urgência do mercado, não tem a agilidade de uma organização interna – como o SERPRO - que já conhece o negócio há muito tempo e portanto consegue uma resposta mais rápida na manutenção do sistema

- E o que tem acontecido quando ocorrem estas necessidades? Qual o tempo de resposta? O que seira desejado?

CH – Por enquanto, como o SW utilizado ainda é o desenvolvido pelo SERPRO – a versão da Vesta ainda não foi implantada , o SERPRO tem respondido no tempo necessário como sempre. Um dos motivos para não ter havido ainda a implantação do SW da Vesta são as alterações que se fizeram necessárias em função de legislação.

- O SW de leilão que está operando no Portal Comprasnet ainda é o do SERPRO? Quais foram as reais contribuições do Consórcio Vesta/Unisys para o Portal até agora? Quais são as expectativas e prazos para o futuro?

CH – Sim o SW de leilão foi desenvolvido pelo SERPRO e é do MP, já remodelado em relação ao da primeira implantação. De fato, o SERPRO tem-se mostrado bastante ágil em responder às demandas deste caso: Em 1,5 mês o SERPRO disponibilizou a primeira versão do pregão eletrônico no Portal. Contrastantemente com nossas expectativas, a Vesta, há um ano e meio conveniada com o SERPRO para o desenvolvimento do mesmo, ainda não tornou sua versão operacional. Existe um grau bastante elevado de descontentamento do MP com o Consórcio Vesta/Unisys. No momento está pronto um relatório bastante extenso que relata os atrasos do Consórcio com relação ao Contrato firmado e a continuidade do acordo está em revisão desde julho passado.

- Mas, houve algum benefício para o Portal com o convênio?

CH – Praticamente os equipamentos empregados pela pela Unisys.

- Existe a possibilidade de o arranjo ser desfeito? Como o Consórcio e o MP estão vendo esta possibilidade?

CH – Sim. Na verdade este impasse está para ser resolvido desde julho passado. Aparentemente, para a iniciativa privada o arranjo não foi um bom negócio, eles ainda não alcançaram o resultado econômico desejado. Mas, apesar de que a iniciativa privada parece ser a mais prejudicada com este acordo, é o MP que está colocando em xeque a continuidade do contrato. Existem muitas razões que levam a tal decisão: inclusive atritos gerados pelo fato de que pessoas das empresas conveniadas fizeram declarações públicas que davam a entender que estes parceiros privados estariam participando do processo de definição das políticas de compra do governo. As pessoas envolvidas nestes casos foram formalmente chamadas pela Secretaria (SLTI) a não mais se pronunciar em nome do governo.

CIRO – A motivação do MP para continuar o acordo está muito mais ligado a questões políticas do governo, do desejo de ver este modelo de parceria entre governo e setor privado ser validado. Na verdade, este é o primeiro – e bastante visível – caso de cooperação intersetorial, o que é um dos pilares do Programa Avança Brasil, e assim sendo o governo tem grande interesse de fazer este modelo funcionar.

- Por que a legislação do pregão só existe para o Governo Federal, apesar de Estados e Municípios estarem criando suas próprias leis que lhes permite usar o modelo?

CH – Para que a legislação abrangesse Estados e Municípios seria preciso uma Lei – que levaria bastante tempo para ser aprovada. Na urgência de se implantar o modelo, foi publicada a MP que habilita o Governo Federal e usar o pregão, mas uma MP só valia para a União. A Lei 10.520 regulamentou o Pregão para a União, Estados e Municípios e DF desde Julho de 2002.

- O Portal Comprasnet possui um grande número de usuários compulsórios e existe também usuários voluntários. Estados e municípios, quando sair a lei do pregão, poderão optar por usar o Portal também?

CH – Não, não podem e nem é pretensão do Governo estender esta possibilidade. Nós nem teríamos capacidade computacional para abranger todos os usuários, neste caso. Cabe aqui uma ressalva, a de que o Governo Federal pode em alguns casos permitir o uso de algumas funcionalidades que não dependam de integração com outros sistemas, a título de auxiliar as outras esferas de governo no desenvolvimento de soluções próprias.

- Carlos Henrique, quando começou seu envolvimento com o Comprasnet?

CH – Foi em Julho de 2000, com o projeto em andamento. O pregão eletrônico não existia ainda, mas a MP já havia sido publicada.

- Me conte um pouco sobre a implantação do pregão.

CH - O primeiro pregão foi em 31 de agosto de 2000 – no MP – presencial. O primeiro pregão eletrônico foi em dezembro de 2000 – como um teste – os fornecedores foram “catados à unha” – foi uma operação de experimentação mesmo, realizado ainda com algumas restrições, mas com a intenção de validar o que já havia sido criado.

- Quando começou a operar de fato o pregão eletrônico?

CH – Foi em abril de 2001, mas houve bem uns 3 meses em que os usuários ainda não estavam muito confortáveis com o uso. Nós chegamos ao final do ano passado com, aproximadamente, 100 pregões eletrônicos, enquanto o pregão presencial já tinha perto de 2.300 pregões efetuados.

- Qual a economia gerada pelos pregões em 2001? Foi da ordem de 500 Milhões.

CH – Esta economia é uma estimativa, não há como saber qual a economia real obtida com o processo, o que existe é uma sensibilidade que mostra que houve a economia. O valor é calculado com uma comparação com o valor esperado – que é um valor elaborado através de um levantamento que é feito antes da licitação

junto ao mercado. Foi com base nesta expectativa que teve-se uma redução da ordem de 25%.

- E neste ano, quais os números?

CH – Até o final de novembro houveram 5.196 pregões presenciais e 525 pregões eletrônicos.

- O número de pregões eletrônicos continua sendo sensivelmente menor que o número de pregões presenciais – a que voce atribui tal fato?

CH – A minha teoria diz que a questão é cultural – é muito diferente do que era praticado antes. No pregão presencial, mesmo sendo outro mecanismo, as pessoas ainda estão lá, a única mudança é a possibilidade de reformular o preço. Mas pelo lado da administração ainda não há segurança para se fazer via rede. A maior resistência está no lado do comprador. Tanto que quando um órgão começa a usar o pregão eletrônico, torna-se um usuário assíduo – o melhor exemplo é o MPAS: quase só faz pregão eletrônico. O primeiro pregão eletrônico que o MPAS fez tinha 160 itens – são um usuário bastante atirado.

O MPAS é talvez o maior usuário. Até onde sei, o TRE do Paraná também é um grande usuário, foi o primeiro a fazer pregão presencial e pregão eletrônico do poder judiciário.

- Existe problema de capacidade computacional para se fazer muitos pregões eletrônicos?

CH – Não, a exigência do MP foi de projetar o desenvolvimento do SW para 150 pregões eletrônicos, simultâneos.

- Como foi o início do emprego do pregão eletrônico na perspectiva do fornecedor? Há alguma avaliação feita?

CH – É difícil de dizer. Mas no início, quando um órgão resolvia fazer pregão eletrônico, além das publicações regulares nos jornais e no DOU, alguns órgãos ligavam para os fornecedores conhecidos para avisar do fato, com o objetivo de estimular a participação. Houve bastante trabalho para estimular o uso do pregão eletrônico para disseminar a idéia. Isto ainda deve ser realidade nos órgãos que ainda não usam ou estão iniciando o uso. Mas, na minha percepção, o fornecedor é sempre mais pró-ativo neste aspecto que o comprador, afinal este é a vida e a sobrevivência dele, quem precisa ser convencido é o comprador.

- Vamos repassar os fatos que envolveram a implantação do pregão e o acordo da parceria:

Abr/2001 – Implantação e teste do pregão eletrônico

Jun/2001 – Início do uso mais regular do pregão eletrônico

Jul/2001 – Assinatura do Contrato com a Iniciativa Privada

Quando iniciou-se o processo que levou à parceria?

CH – Set/2000 – Concurso – o SERPRO procurando um parceiro

Fatores pontuados para a seleção: funcionalidades / equipamentos / \$ investimento nos próximos 5 anos

Julgamento dos ofertantes até Dez/2000

Definição do vencedor: Fev/2001

Contrato: Jul/2001

O processo todo levou quase 1 ano.

Quando foi assinado, até pregão eletrônico já tinha. Por isso que eu digo que o que tem hoje o Comprasnet é, salvo uma nova interface que também já tinha sido melhorada, basicamente herança do que já existia, não teve grandes nem pequenas novidades por causa da entrada do consórcio. Eu tinha uma expectativa técnica pessoal muito grande em cima de que quando entrasse o parceiro privado, o pregão eletrônico disparasse e o desenvolvimento do portal fosse acelerado: não aconteceu. O que está por trás desta expectativa: as máximas de que a organização pública é uma organização morosa e com uma série de restrições, a organização privada não, ela é livre, ela se mobiliza, ela é ágil, ela investe – mas não aconteceu nada disso. Muito embora deva-se levar em conta o fator burocrático existente nas grandes organizações, que por serem multinacionais, dependem de aprovação externa.

- O que foi incorporado ao sistema por causa da existência do consórcio?

CIRO – Eu diria que o principal foi o equipamento que eles colocaram.

CH – Ah, o equipamento sim, colocaram um equipamento de 1ª linha já em 2001, que foi a participação da Unisys. Uma outra coisa que foram eles que fizeram: Desenvolveram a primeira versão da Cotação de Preço. Esta porém, não funcionou a contento e o SERPRO, a pedido do MP está desenvolvendo outra versão.

- A Cotação de Preço foi do final do ano passado, certo?

CH – A regulamentação saiu em dezembro/2001 ou janeiro. Mas demorou a estar disponível: só em março deste ano. As pessoas ligavam querendo usar e não estava ainda disponível.

- Como foi o treinamento para o uso desta tecnologia? Como foi o treinamento para o fornecedor e para o comprador?

CH – O Fornecedor conta com a simulação que está disponível no Portal. Para os órgãos compradores, existe um treinamento feito aqui no MP de dois dias.

O treinamento realizado no MP é para uso do Pregão Eletrônico e a parte de legislação também.

- Por que estabelecer a modalidade de contratação via pregão como preferencial para todos os órgãos da administração direta do Governo?

CIRO – Na verdade, na MP, o uso foi chamado de opcional. No decreto que a esclarecia é que o uso foi dito preferencial.

- Quem foram os principais patrocinadores da idéia?

CIRO – Se voce fala do pregão, o patrocínio foi do Secretário (Solon) e da Secretária Adjunta (Renata).

- E do arranjo, da parceria com a iniciativa privada, como foi este processo?

CH – Esta pergunta quem responde melhor é a Elisabeth. Eu acho que foi uma proposta do SERPRO.

CIRO – E o Solon sempre apoiou fortemente este modelo.

CH – Na verdade ele ainda apóia. No meio deste ano o contrato quase foi suspenso, foi o Secretário que defendeu. Na ocasião foi feito um documento bastante detalhado dos atrasos cometidos pelo consórcio em relação ao contrato. Foi por causa da necessidade de viabilizar o modelo que o contrato foi continuado, o modelo é considerado também uma forma de aprendizado.

CIRO – Se houvesse um cancelamento a sinalização seria muito negativa para o resto do governo. O que está em jogo é viabilizar um novo modelo.

CH – O próprio Pedro Parente acompanhou de perto este processo. Ele acredita neste modelo.

CH – Para nós este arranjo foi um grande abacaxi. Conseguiu ser mais lento que o desenvolvimento interno, estamos falando de acontecimentos de 1,5 anos. !,5 anos eles levaram para fazer muito menos do nós fizemos em 6 meses, só nós e o SERPRO, aquele mastodonte. O SERPRO é muito grande e gordo, tem muito para ser melhorado, mas nós fizemos o pregão eletrônico que roda aí hoje em 1,5 meses. A Vesta levou 1,5 anos e agora é que apresentou um SW para homologação – não sei quais as causas, se falta rapidez, investimento, etc. Não

acredito que seja falta de competência, mas algo, que eu não sei o que é está provocando esta lentidão. Um fator que foi percebido é que o conhecimento da Vesta sobre o governo, sobre as regras que regem o negócio do governo é pouco. Acho que existe um problema na forma como voce olha o negócio, eles entraram para ganhar dinheiro, o que é muito natural, mas desde o início houveram vários indicativos de que eles exploravam este tema com outros possíveis clientes, de forma que eles gastaram grande esforço em vender a idéia e não sobrava muita energia para colocar este negócio para funcionar.

- E o papel da Unisys?

CH – Não percebi a Unisys envolvida no desenvolvimento. De fato a Unisys acompanha mas tem um papel de gerente de projeto técnico e cedeu o HW. O Gerente geral do Projeto é o SERPRO, que é o prestador de serviço ao MP.

- E os pacotes pagos, por que eles não deram o resultado esperado para o consórcio?

CH – É uma questão de ACHO. Eu acredito, desde o início, que estes preços estavam muito além do que se deveria praticar. Eu teria optado por preços mais razoáveis de forma a atender uma quantidade maior de fornecedores. Isso seria importante para o próprio governo, na medida que favorece o aumento de competitividade. uma opinião pessoal.

- E o pacote básico – o gratuito – não atende as mesmas necessidades dos fornecedores?

CH – A informação está toda lá, mas é preciso um trabalho de garimpo. Enquanto que no pacote 2 o fornecedor passa a ser avisado quando há aviso de licitação dos itens de seu interesse. Esta funcionalidade, na verdade, já existia antes da formação do Consórcio e era gratuita. Foi a partir da implantação dos pacotes que estes serviços passaram a ser tarifados.

- E a tarifação do Edital? Por que passou a ser tarifado?

CH – Na verdade, alguns dos serviços que antes da entrada do consórcio eram gratuitos passaram a ser tarifados quando envolviam adicionar valor., com o intuito de viabilizar economicamente o Portal. No caso do edital, este manteve-se gratuito por algum tempo como "degustação".

- O que a iniciativa privada alega de problemas para não estar alcançando o resultado econômico esperado?

CH – Não sei como está o resultado. Mas nós tivemos uma experiência positiva com a cobrança da Taxa de Cadastramento no SICAF, que gerava uma boa receita para o SIASG, o que garantia um razoável nível de auto-sustentabilidade.

- E por que a taxa do SICAF deixou de ser cobrada?

CH – Por determinação do TCU. No entendimento do TCU não há base legal para esta cobrança. A taxa cobrada equivalia ao valor do papel do formulário, usado no caso de o fornecedor não fazer o cadastramento por meio eletrônico, e ainda representava uma economia para o fornecedor que não precisava mais deslocar-se. Mas, como não existisse um formulário de fato, o TCU entendeu que não poderia ser cobrada esta taxa.

- Quais as vantagens e riscos que o governo tem com este arranjo?

CIRO – O governo não tem capital para investir e nem condições de estar em contato com tecnologia de ponta. É por este motivo que o modelo de parcerias com a iniciativa privada está sendo buscado.

CH – Os riscos para o governo ocorrem de duas formas: há o risco político da imagem do governo junto à população, e também o risco financeiro referente ao equipamento, se o consórcio sair do acordo, o governo precisará obter recursos – hoje escassos – para substituir os equipamentos obedecendo padrões de compatibilidade. Para a iniciativa privada, o risco é financeiro, e, além do faturamento, ela conta com a aquisição de “know-how” e de projeção de mercado, especialmente no caso da Vesta.

- Somando tudo, o que poderia ser feito melhor para que o relacionamento no arranjo fosse mais suave?

CH – Acredito que os papéis dos parceiros não foram devidamente definidos e a gestão propriamente dita do consórcio, o que acabou gerando conflitos. Seria desejável uma maior precisão nos papéis, em contrato, de cada envolvido.

11/Dezembro/2002 – Brasília – MP

Cleber Bueno – [cleber.bueno@planejamento.gov.br](mailto:cleber.bueno@planejamento.gov.br)

(Há 1 ano como gerente do Comprasnet)

Léa Guimarães Amarante – [lea.amarante@planejamento.gov.br](mailto:lea.amarante@planejamento.gov.br)

(Há 6 meses no Comprasnet, antes foi usuária do SIASG, na Presidência da República)

- Quais as necessidades / problemas que a solução do pregão veio resolver?

LEA – **Celeridade**, transparência, economia (através da competição) e ampliação da participação da sociedade.

- Em que contexto nasceu a idéia do pregão?

LEA – A Lei 8.666, que hoje define as modalidades de compra do governo, foi criada em um momento histórico muito particular: logo após o “empichman” do presidente Collor, quando então havia um grande mal estar em relação às contas públicas e quando acreditava-se que a corrupção existisse em todo o governo. A Lei 8.666 trouxe controle e regras para a prática de compras de governo, o que era a necessidade mais importante na ocasião. Mas trouxe também o preço do excesso de burocracia, que implicava em tempos muito longos para a aquisição de itens comuns sem nenhum ganho financeiro.

Em 1995 veio a Reforma Administrativa, onde o Ministro Bresser colocava bastante ênfase na necessidade de controles “a posteriori” e de dar maior importância aos resultados do que ao processo em si.

Somado a estes fatores, havia a necessidade de economia gerada pela escassez de recursos. Portanto o pregão foi cunhado para atender este cenário.

CLEBER – As regras para compras governamentais anteriores à Lei 8.666, definidas pelos decretos 2.200 e 2.300 de 86 **não eram suficientemente claras e/ou completas**. Por este motivo houve a necessidade da Lei 8.666. A Reforma Administrativa trouxe consigo a necessidade de revisão dos processos, em busca de melhores resultados.

- Por que o pregão?

CLEBER – A Anatel já usava o modelo de compras por pregão, ela foi a precursora do modelo. O governo o adotou pelo sucesso que havia apresentado na Anatel.

(Ver publicações Cleber : site ENAP 6º e 7º prêmios Helio Beltrão / site CONIP junho/2002 / site Comprasnet em poucas semanas)

- E como surgiu a idéia da parceria?

CLEBER – Pela necessidade de desenvolver o sistema baseado na premissa da auto-sustentabilidade.

LEA – Havia escassez de recursos, e o Plano de Reforma do Estado propunha que se fizesse uso de recursos externos e que se permitisse o uso comercial de informações de valor agregado. Com alicerce nestas condições o SERPRO elaborou o edital que resultou no convênio.

- Quem foi o grande patrocinador do projeto? Quem realmente levantou a bandeira do pregão e do arranjo que se formou para sua consecução?

LEA –A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação-SLTI, por intermédio do Departamento de Logística e Serviços Gerais-DLSG, principalmente a ampliação do projeto. Na ocasião, ainda trabalhando na Presidência da República, a percepção era de que o empenho do DLSG foi fundamental para o sucesso do pregão.

CLEBER –O SERPRO, foi quem desenvolveu o edital que resultou no convênio SERPRO/VESTA/UNISYS, que teve a anuência do DLSG.

- Quais as principais expectativas do governo em relação ao sistema?

LEA – Maior velocidade e transparência.

- Qual a palavra que melhor define o sistema?

LEA – facilidade

- Quais os fatores críticos de sucesso?

LEA – Treinamento de usuários e manutenção do sistema. (Fornecedores não têm apresentado grandes problemas no uso do sistema, os compradores são os que têm demonstrado maior dificuldade, de caráter cultural – resistência à inovação – e de disponibilidade de equipamentos adequados.

- Por que a demora para a adoção da modalidade?

LEA – A modalidade de compra pregão foi instituída por meio de uma MP, e posteriormente esclarecida por 2 decretos (a função de um decreto é esclarecer

detalhes da lei), de forma que alguns órgãos de governo entendiam que o pregão não tinha respaldo legal, visto que uma MP não pode, a rigor, se sobrepor à lei.

LEA e CLEBER – Também por causa da resistência à inovação tecnológica.

CLEBER – O Comprasnet começou a existir com a intenção de divulgar avisos e resultados de licitações. O Pregão, por sua vez, iniciou-se de forma presencial, e na seqüência foi implementado o pregão eletrônico através do Comprasnet.

- Qual ou quais estratégias foram usadas para estimular a adoção do modelo eletrônico?

CLEBER – O pregão presencial já contava com um sistema off-line desde a sua primeira ocorrência de forma a favorecer a interface tecnológica. Depois que o pregão eletrônico foi implantado, o sistema do pregão presencial migrou para um versão on-line (out/nov 2001) de forma a aproximar-se do eletrônico. O uso do sistema off-line foi totalmente descontinuado por orientação de uma IN em 08/ago/2002. Também o lançamento oficial do pregão presencial em out./2001, contribuiu como estimulador de adoção.

- Na sua percepção, quanto o consórcio Vesta / Unisys, conveniado com o SERPRO, responde às questões contratuais de implantação dos sistemas e de outras necessidades, que eventualmente não estivessem previstas em contrato?

CLEBER – O MP se relaciona exclusivamente com o SERPRO e o MP tem um sistema funcionando e com a devida manutenção. As questões contratuais do convênio não têm interferido na operação. As necessárias adequações no pregão que está em operação têm sido executadas pelo SERPRO. Os atrasos em relação aos prazos contratados no convênio devem-se, em parte, à antecipação de novas funcionalidades, como a melhoria na navegação e a implantação da modalidade de cotação eletrônica.

12/Dezembro/2002 – Brasília – MP

Renata Vilhena – [renata.vilhena@planejamento.gov.br](mailto:renata.vilhena@planejamento.gov.br)  
(Secretária Adjunta da SLTI/MP)

[renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br](mailto:renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br)  
(Secretária Adjunta da Secretaria do Planejamento do Estado de Minas Gerais)

- Como nasceu o Comprasnet, e em que contexto se desenvolveu o projeto de parceria com a iniciativa privada?

R – O Comprasnet se insere no Avança Brasil, onde um dos programas é o de redução de custos nas aquisições de bens, obras e serviços. Este programa eu que gerencio.

Este programa tem duas metas principais. Uma é a revisão dos instrumentos legais que têm relação com as compras governamentais, o que significa trabalhar na área de legislação : o ante projeto de revisão da Lei 8.666, de Lei, o Pregão. E outra é a manutenção e a modernização do sistema de compras.

A redução de custos prevista neste programa , em uma idéia inicial, era o desenvolvimento de um sistema de custos. É interesse da administração pública que se tenha um sistema de custos – é preciso identificar o custo dos processos e construir indicadores, e não somente saber quanto se gasta. Mas, no momento, o objetivo principal é o de reduzir despesas.

Como se buscou a redução das despesas? Através do uso intensivo das TIs. Foi identificado que usando a TI, poderia-se melhorar a qualidade dos serviços prestados na área de compras com uma redução de despesas. Ao mesmo tempo propiciando transparência, e assim buscando aumentar controle social, que constitui um macro-objetivo do Ministério e permeia toda política.

É aí que acontece o lançamento do programa.

Nós vivemos com dificuldade orçamentária. O SIASG, que é o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, que iniciou seu desenvolvimento desde 1994, sendo um dos sistemas estruturadores do governo federal, no momento gera uma manutenção de 7MM de Reais/Ano, com previsão de 11MM de Reais para o ano que vem.

O SIASG tem sofrido muitas melhorias. Uma das melhorias é o desenvolvimento do Comprasnet. O Comprasnet até então só existia para divulgação das licitações. A proposta de aprimoramento implicava em colocar tudo o que está no SIASG na Web, isto implicaria em um custo muito maior de manutenção, além do custo já existente.

Era preciso buscar uma forma de se fazer isso dentro das restrições orçamentárias existentes. Ao mesmo tempo, nós estávamos trabalhando na legislação do Pregão. Para o governo ter um pregão eletrônico, foi necessário desenvolver uma solução de forma emergencial, isso era uma meta importante. Depois de todo o ônus que teve para o governo a publicação de uma MP que criava uma nova modalidade de licitação, era preciso dar uma resposta, uma resposta que não podia se restringir ao pregão presencial, era preciso trazer uma

inovação – que consistia em possibilitar ao governo utilizar do mecanismo da MP mas também inovando, disponibilizar uma modalidade de licitação em que o governo podia fazer suas compras inteiramente pela Internet.

Quem iria construir um sistema desta forma? O SERPRO até desenvolveu todo o SW necessário para se cumprir a meta de disponibilizar o Pregão na Internet até o final de 2000. Também foi conversado com o BB. Nós não fechamos com o SERPRO. Quem pudesse realmente desenvolver o melhor sistema no tempo em que era necessário, seria com quem nós ficaríamos.

Neste meio tempo o SERPRO identificou uma série de dificuldades e que a iniciativa privada tinha soluções de SW específicas para e-procurement. O próprio SERPRO reconheceu que não havia sentido em estar desenvolvendo SW que poderia ser buscado na iniciativa privada. Um dos programas do Avança Brasil no SERPRO é buscar parcerias com a iniciativa privada para o desenvolvimento destas soluções.

Ao mesmo tempo, no Ministério do Planejamento, um dos programas, que se chama Recursos para o Desenvolvimento, que é justamente isso: - o Avança Brasil possui a necessidade de investimento que o governo tem para desenvolver os programas e também qual a disponibilidade do orçamento geral da União, fazendo a comparação, falta um montante enorme; assim foi criado um programa que visa buscar o que o governo precisa fazer para que a iniciativa privada coloque recursos para desenvolver programas do governo (o que é exatamente a parceria entre setor público e setor privado, que se chama PPP, que hoje depois de quase 4 anos, o MP já tem uma unidade PPP Brasil e está desenvolvendo o marco legal

Provavelmente, o governo precisa de um tempo muito grande para poder obter os recursos financeiros necessários para disponibilizar e testar um serviço de base tecnológica, enquanto a iniciativa privada pode disponibilizar o serviço de forma imediata e precisará de um tempo para obter o retorno financeiro referente a isto. Todo este histórico é para demonstrar que os acontecimentos não ocorrem de forma isolada. O governo sabe bem qual a dificuldade dele para obter recursos suficientes para desenvolver os programas na velocidade desejável de resposta para a sociedade. Foi daí que nós viemos com este conjunto de ações: inovar na área de TI e buscar uma parceria com a iniciativa privada, o que muitos países já fazem.

- Como foi que o SERPRO propôs a formação da parceria? Que incentivos foram usados para atrair a iniciativa privada?

R - O SERPRO foi bastante audacioso ao propor fazer uma licitação, na modalidade de concurso público, para buscar um parceiro privado para desenvolver o Comprasnet, para que este parceiro pudesse colocar recursos imediatos no desenvolvimento do SW, ao mesmo tempo melhorar a navegabilidade do Portal (no sentido de facilitar à população o uso do Portal), e também investir em HW. A auto-sustentabilidade do Portal era a necessidade que norteou todo o esforço que resultou nesta concepção de parceria. Foi com essa idéia que foi construído este modelo de edital, onde o setor privado toma o risco e disponibiliza recursos e buscaria de volta estes recursos através da

comercialização de serviços de valor agregado a serem oferecidos aos fornecedores do governo.

O cadastro de fornecedores, que na época possuía 153.000 fornecedores e hoje já conta com 178.000, foi um grande atrativo – afinal, existem empresas que se ocupam de transcrever o Diário Oficial e passar por e-mail para empresas fornecedoras (são 160 licitações/dia), e o governo poderia estar oferecendo e cobrando por este tipo de serviço diretamente. Além de muitos outros tipos de serviço que o governo pode oferecer de forma mais simples ao fornecedor. Outro atrativo importante é que as iniciativas de sucesso do Governo Federal, sem nenhuma dúvida tendem a ser replicadas em Estados e Municípios. E existe também a replicação internacional, afinal a dimensão do Brasil com relação à América Latina, Caribe, Europa e mesmo os EUA é muito relevante.

O Brasil possui uma extensão territorial de 8,5MM de km<sup>2</sup>, e o Governo Federal do Brasil gastou em 2001, 14,8Bi de Reais com compras governamentais – o que dá certo no Brasil, tem grandes possibilidades de dar certo em qualquer outro país.

Tanto é que o que foi implementado como sistema de compras no Brasil já recebeu um prêmio de Boa Prática de Governança Eletrônica da Comunidade Européia no ano passado – um prêmio dado principalmente pela transparência que o sistema promove. Na Comunidade Européia o fator que mais impressionou (eu falo porque estive lá) foi o tamanho do Brasil, as diferenças regionais existentes e como se consegue levar uma solução como esta de norte a sul de um país com tanta diversidade – como a população aceita esta mudança cultural tão forte. Na feira, onde era feita a exposição do Portal, nós percebemos que impressionava muito o fato de o governo dar este nível de transparência – colocar na Web o que é gasto e de quem o governo comprou – este tipo de informação é vista, na Comunidade Européia como informação restrita de governo, a cultura existente impede que este tipo de informação seja tornada pública.

No BID e no BIRD, nossa premiação se deve ao fato de que nós temos uma modalidade de licitação que se dá inteiramente pela Internet para bens e serviços comuns. O fato do modelo de licitação estar inteiramente na Internet constitui um mecanismo de combate à corrupção (que é um assunto de forte interesse na América Latina e outros países): ter um órgão central de coordenação das compras, que são feitas de forma descentralizada – e como o governo mantém isto, de quem é este custo. O BID e o BIRD colocam o Brasil como benchmarking por ter a iniciativa privada como parceira para propiciar esta transparência que favorece o combate à corrupção. Outro benchmarking que eles possuem são uma cidade, não me lembro o país, onde eles oferecem inteiramente grátis o serviço e a iniciativa privada paga por ele. O fato de se obter a auto-sustentabilidade chama muito a atenção.

A OMC também deu um reconhecimento para o Brasil por melhor uso de TI para desenvolvimento de sistemas de compras.

Também no Brasil, o Comprasnet recebeu o prêmio Hélio Beltrão por 2 vezes. Temos portanto todos estes resultados de sucesso.

- E quanto a conflitos e problemas que ocorreram com os parceiros.

Enquanto gerente, minha percepção em relação a isto é que, com todas as dificuldades que temos com a iniciativa privada como nosso parceiro ( muitas vezes eu pedia a interfeência do SERPRO pedindo para seminários e apresentações em que nosso parceiros se pronunciaram a respeito de políticas de compra, quando deviam estar falando de soluções de TI), nós não estaríamos no patamar que estamos se não fosse por esta parceira.

Nosso parceiro não tem o papel de interferir na formulação de políticas de compras do governo federal, e sim buscar soluções de tecnologia para atender as políticas definidas.

Houveram vários atritos por este motivo e ainda existem alguns, mas eu não tenho dúvida de que minha percepção é diferente da área operacional. Se não fosse a disponibilidade da iniciativa privada nós não estaríamos onde estamos hoje.

As dificuldades que existem são relativas à dificuldade do próprio governo de estar lidando com a iniciativa privada: são culturas e ritmos diferentes. Por outro lado, os dois setores tem prioridades diferentes. A iniciativa privada tem um ritmo de resposta rápida – tem que ter retorno financeiro. O governo segue o ritmo imposto pelo marco legal. Acredito que existem uma série de coisas que a administração pública precisa adaptar ao ritmo da iniciativa privada e ao mesmo tempo, a iniciativa privada precisa se adaptar ao ritmo do governo. É como um casamento, cada um tem que ceder de um lado.

Para se alcançar o objetivo comum, é preciso um tempo de amadurecimento. O governo não pode ver-se como 'dono' de uma informação ou um processo – o governo trabalha com eles, mas deve buscar a melhor forma, dentro da legalidade, para disponibilizar o serviço ao cidadão.

O governo não é proprietário do Comprasnet, nós desenvolvemos algo para dar um resultado à sociedade. Nós já vencemos vários obstáculos e existem muitos outros que precisam ser vencidos.

Mas eu tenho certeza de que o governo sozinho não poderia desenvolver tudo isso. Sem a parceria com a iniciativa privada, que tem formas muito mais ágeis de desenvolver soluções e prestar serviços, nós não teríamos as respostas da sociedade que estamos tendo. Esta visão pode ser muito particular minha, até por não estar enfrentando as dificuldades do dia-a-dia.

- Existe algum conflito que já tenha sido resolvido?

R – Por exemplo, a renovação do contrato. Nós levamos de julho até hoje – agora que está sendo assinado – para renovar o contrato. Estou usando o exemplo do contrato porque as coisas aparecem quando se coloca no papel. Uma questão de disputa que foi resolvida depois de várias discussões: o parceiro e o governo solicitavam para si a propriedade intelectual do sistema – no final ficou entendido que o SW e o HW são propriedade do parceiro e o governo detém e é o fiel depositário das informações. Na medida que o governo detém as informações é seu dever devolver isto para a sociedade, e para tanto ele precisa de HW e SW – não é possível ao governo devolver estas informações sem a tecnologia. Assim sendo não existe um ou outro dono da propriedade intelectual do sistema, cada um tem uma parte do todo, partes que por sua vez não existem sem o todo.

Chegamos então ao ponto de entender o que cada um controla e colocar isto de forma clara no contrato. Uma coisa que parece de pouca importância, quando colocada no papel ninguém quer assinar – nenhum dos lados, pois estes são os instrumentos de controle e de publicidade.

- Qual foi a solução final?

R – O que ficou claro é que as informações são do governo, e a solução é do consórcio. Que é preciso agregar as duas coisas para ter uma solução completa. E que a solução que existe hoje para o governo é própria do governo, pois ela é desenvolvida dentro da legislação específica, o arcabouço legal que é do governo. Ambos os lados precisam entender que, se o consórcio deseja vender a solução para a Bolívia, por exemplo que está interessada, não poderá ser a mesma essência – o que o consórcio leva é o know-how de o que é desenvolver uma solução para um país e que precisará ser adaptado ao arcabouço legal do país comprador. Não tem motivos para o governo estar preocupado com a propriedade do sistema pois ele é bastante específico. E também não existe razão para o consórcio reivindicar a propriedade do SW, pois adaptações importantes precisarão ser feitas para outro governo qualquer.

Outra coisa que gerou muita discussão: para que o consórcio possa ter retorno financeiro, ele precisa estar vendendo as informações. O consórcio descobriu que existe um outro mecanismo para vender informações: tem informações de fornecedores que são extremamente úteis para bancos, que podem ser usadas inclusive para fins de ceder créditos de financiamento para os fornecedores poderem desenvolver mais sua capacidade e vender mais e melhor para o governo. Existia uma enorme restrição, da parte do governo, em disponibilizar estas informações para outras entidades, mas se há interesse dos fornecedores não há razão para o governo restringir. Quando há interesse de ambas as partes, não há motivos para que o governo coloque obstáculos à disseminação das informações. De outro lado, o consórcio não deve estar discutindo política de compras ou de programas de redução de custos, e sim a tecnologia a ser desenvolvida para implementar estas ações.

Parece pouco, mas não é: foram discussões de 1,5 ano para vencer estas questões.

Também é preciso entender que o SERPRO tem suas limitações e que muitos dos problemas que temos hoje com o consórcio seriam iguais se fosse o SERPRO sozinho. Por isso eu acredito que é preciso juntar esforços para conquistar uma solução.

Mas acho que este processo é necessário, pois com o recurso que nós temos hoje, orçamentário e humano, nós não conseguimos responder às demandas de inovação que hoje se apresentam e que é desejo do MP incorporar nas nossas políticas. Para tanto é preciso ceder e ser parceiro mesmo.

O processo todo envolve uma mudança cultural no sentido de entender a real distância que existe entre o governo e a iniciativa privada e encontrar soluções de aproximação.

- Este arranjo vai influenciar o governo para outras iniciativas semelhantes?

R – Eu acredito que sim, mas acho que o modelo ainda pode evoluir bastante. Nossa proposta é que esta iniciativa seja um embrião do que se pretende como parcerias público-privadas para poder viabilizar as políticas de governo.

- Quem foram as pessoas que mais defenderam este modelo dentro do Ministério?

R – Eu mesma e o secretário, Solon. O Ministro solicitou à secretaria que nós propuséssemos uma mudança da Lei 8.666 que trouxesse retorno rápido. Fui eu mesma que entrei em contato com a Anatel, que já utilizava o modelo de leilão reverso – o Pregão – há algum tempo, estudei as possibilidades e tomei para mim a tarefa de fazer o Pregão dar certo. A Anatel foi parceira incansável na preparação de todo o mecanismo necessário para a implantação do Pregão. Até hoje a Anatel é parceira nos treinamentos. O Decreto 3.555, que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação Pregão, foi apelidado de “manual do pregoeiro”, e foi construído após assistir diversos pregões da Anatel. O Pregão contou com o apoio de muitas pessoas. Na verdade, a principal força veio do próprio Ministro Martus que deu sustentação política à modalidade e à MP que a instituiu. No primeiro momento, a ideia foi de propor um projeto de Lei que institucionalizasse o Pregão, mas isso implicaria em um atraso razoável em relação aos prazos que foram executados. A decisão de institucionalizar o Pregão via MP foi a solução encontrada para que o processo fosse mais rápido, e por isso, foi instituído a princípio somente para a União. Foi uma grande luta para se construir soluções no momento extato da demanda. Para se ter uma ideia, nós começamos a fazer o treinamento para o pregão antes da regulamentação do modelo. Foi muito gratificante este processo, as pessoas que estavam sendo treinadas se envolviam tanto e se sentiam tão satisfeitas que muitas foram as sugestões retiradas dos treinamentos foram incorporadas ao Decreto.

- E quanto ao modelo de parceria?

R - O secretário foi um grande defensor do modelo de parceria, como parte do Comitê de Governo Eletrônico, ele sempre defendeu as ações que se engajavam nas políticas do Avança Brasil. A contribuição do SERPRO – que foi quem trouxe a ideia do modelo de parceria - foi muito importante, especialmente do Wolney, que apoiou bastante o processo. Também houve a colaboração importante de todo o pessoal da DLSG na construção do edital. O embasamento da modalidade de licitação que elegeu o consórcio para ser parceiro do SERPRO foi o programa Avança Brasil. O Programa de Recursos p/ O

desenvolvimento do MP previa a busca de recursos não fiscais, o que dava sustentação para o modelo de parceira.

- Qual a primeira lembrança que o Comprasnet lhe traz?

R – Principalmente transparência e controle social, graças ao pregão. Acho que a palavra que melhor define minha lembrança é Pregão.

- Como fica o Comprasnet e este arranjo com o novo governo?

R – Não vejo dificuldades de continuidade por causa da mudança de governo. O governo de transição está se mostrando bastante interessado neste modelo de parceria e principalmente no Comprasnet. Eles estiveram aqui já diversas vezes e sempre se mostraram bastante satisfeitos com os resultados que estamos obtendo.

- E a iniciativa privada – que ainda não alcançou o retorno financeiro esperado – como está reagindo com relação a isto nas negociações?

R – O retorno financeiro ainda não foi alcançado por que os resultados obtidos em termos do número de Pregões eletrônicos efetuados ainda são muito modestos, mas esperamos que este número cresça bastante, especialmente com a implantação de novas funcionalidades no Portal. Mas o principal retorno financeiro que o Consórcio deve conseguir virá da comercialização dos pacotes.

- Quais as principais dificuldades encontradas para a implementação do Pregão?

R – A Lei 8.666 tinha um excesso de preocupação com o processo, em parte devido ao contexto em que ela foi desenvolvida: logo após o empilhamento do presidente Collor, o que constitui uma cultura difícil de mudar. O Pregão veio romper com uma série de procedimentos muito fortemente imbutidos na cultura existente: o pregão rompeu com o recurso por exemplo, isso chegou a ser motivo de crítica do modelo.

O pregão eletrônico implicava em mudanças ainda maiores: havia a questão das dificuldades de distância e diferenças regionais, que se por um lado ele vinha a suavizar, de outro rompia com velhos modelos difíceis de serem substituídos. Além dos fornecedores, havia resistência também no governo para o Pregão, pois este rompia com os cartéis de venda para o governo.

Os resultados foram o principal aliado de validação da modalidade. Para se ter uma idéia, antes do pregão, 50% das compras eram efetuadas por inexigibilidade ou dispensa.

- Qual sua avaliação do Pregão e da parceria?

R – Como gestora pública e como cidadã, eu me sinto totalmente realizada com os resultados do Pregão e da parceria. É certo que tivemos problemas e outros ainda estão por serem vencidos, mas eu acredito que soluções são um processo de construção.

12/Dezembro/2002 – Brasília – MP

Elisabeth Alves da Silva Braga – [elisabeth.braga@planejamento.gov.br](mailto:elisabeth.braga@planejamento.gov.br)  
(Diretora do DLSG/SLTI/MP)

- Por que a formação de parceria com a iniciativa privada para a implementação do Comprasnet?

E – O objetivo de envolver a iniciativa privada foi o de criar receita para sustentar o projeto sem os recursos do tesouro nacional.

- Qual a maior dificuldade encontrada no modelo adotado?

E – A gestão diluída, o que implica em dificuldades importantes no dia a dia.

- Como você vê o desempenho de cada parceiro?

E - A Vesta, que disponibiliza a equipe de desenvolvimento, é a que tem a maior dificuldade para cobrir os custos. A Unisys participa com um montante fixo, na forma de HW, o que facilita o planejamento.

- Qual a sua avaliação dos resultados já alcançados com a parceria? E os riscos?

E – O modelo é muito recente, existe um grau muito grande de incertezas. Para o MP, não há riscos importantes, a possibilidade de continuar só com o SERPRO é viável. Para as empresas, acredito que ainda não houve tempo suficiente para maturação do modelo – em particular sobre o aspecto financeiro, na prática, o modelo não está bem alavancado.

A ideologia do modelo tem como base o caso de cobrança de taxas no SICAF – um modelo bem sucedido de auto-sustentabilidade, e busca resolver a questão da escassez de recursos.

Houve um número reduzido de assinaturas dos pacotes que seriam a receita do portal. Faltou divulgação? Preço inadequado?

(Pesquisa com 1.000 usuários de resposta voluntária)

- Quem são os compradores que utilizam o sistema? Há usuários voluntários?

E – Todos os órgãos da administração direta devem adotar o Comprasnet (todo o SIORG). Existem hoje ~65 órgãos de governo que adotaram voluntariamente o Comprasnet.

(CLEBER – órgãos de adesão voluntária / pesquisa de usuários / contrato do convênio)

- Qual a primeira lembrança que este projeto lhe traz?

E – O Pregão.

- Qual o benefício esperado por fazer parceria com a iniciativa privada, ao invés de buscar a auto-sustentabilidade por meios internos?

E – Um Portal com muitas novas funcionalidades e robustez tecnológica. A motivação que existe para se acreditar na auto-sustentabilidade:  
1999 – 85.000 / 2002 – 165.000 fornecedores no SICAF , sendo que houve uma limpeza importante do cadastro em 2001.

- Apesar destes números, a adoção aos pacotes pagos não tem sido satisfatória. O que poderia ser diferente?

E – Os parceiros privados estão encontrando dificuldades para alavancar o modelo. Na tentativa de encontrar uma forma diferente de viabilizar o projeto, os parceiros buscaram ajuda do governo, mas as negociações não saíram do nível técnico.

- Qual foi a maior dificuldade / esforço necessário para que o pregão eletrônico seja aceito?

E – O maior trabalho foi e é o de convencimento. Exigiu uma verdadeira "pregação". Quem levou este processo de convencimento a cabo foram eu, o Valteno e o Carlos Henrique.  
Na verdade, esta tarefa de disseminar o conhecimento do sistema vai além do Comprasnet: muitas pessoas no governo – usuários potenciais - ainda não conhecem o SIASG na sua integralidade. O "feed-back" que recebemos é sempre positivo quando as pessoas recebem informação sobre o sistema.

- Além dos compradores e fornecedores, e da sociedade em geral, existem outros órgãos de governo que são importantes usuários das informações do Comprasnet, os órgãos de fiscalização, por exemplo. Qual o "feed-back" recebido?

E – O TCU deve estar feliz com o SIAFI, o sistema controla a verificação de descumprimento de decreto.

- Como foi elaborado o modelo de parceria que está sendo usado?

E – O concurso público foi o responsável pela seleção de parceiros. Houve um processo importante de avaliação de propostas técnicas. O BB quis ser parceiro e propôs um modelo sem a participação da iniciativa privada, porém transferir o processamento do SERPRO para o BB não era viável nem compatível com os objetivos das organizações.

- E sua percepção sobre o modelo adotado?

E – É um modelo inovador. Estamos tendo um grande aprendizado no que diz respeito ao modelo de governança.

- Qual a principal frustração do projeto?

E – Não trouxe a agilidade esperada, na verdade houveram muitas complicações. Vários são os fatores responsáveis: falta de apoio do governo (a mídia mostra mais apoio do que o que houve de fato), e o fato de que a iniciativa privada não é tão ágil quanto se desejou. As vantagens percebidas na iniciativa privada são atualização e flexibilidade.

- A iniciativa privada ainda não realizou o resultado financeiro desejado. Que outras vantagens você acredita que a iniciativa privada teve com o Portal e que justificaria a continuidade do acordo? Houve aprendizado importante neste processo?

E – Quanto ao fator de aprendizado, a iniciativa privada aprendeu muito mais neste processo do que o governo: a própria Paula Santos, da Vesta, concordou comigo neste aspecto, aqui na minha mesa. Além disso, existe o fator de imagem e extensão do projeto: administrações Estaduais e Municipais tendem a seguir o Governo Federal.

- E os aspectos de colaboração?

E – A cooperação foi bastante intensa. Houve desgaste por causa do modelo tripartite: MP como interveniente, SERPRO na coordenação e o Consórcio na execução. Talvez, se o MP estivesse coordenando diretamente houvesse maior facilidade de negociação.

- Quais os riscos, para o governo, neste arranjo?

E - O maior risco é o comprometimento da imagem do governo e das ferramentas do mesmo. Há uma questão importante neste processo: a informação – um bem valioso (atualmente, a mola propulsora da economia), parte delas estão agora em poder das empresas parceiras que passam a contar com informação privilegiada, o que é avesso ao papel do governo diante da sociedade. Há também o risco de invalidar todo o processo de implantação de um novo modelo de contratação, pode haver prejuízos em explicar ao fornecedor os problemas.

- Quem, de forma individual, por sua performance, foi o grande responsável pelo modelo de parceria elaborado?

E – Eu mesma e o Tácito, que na ocasião era o superintendente da área no SERPRO. Foi o Tácito que costurou o modelo de cooperação junto com os parceiros. Hoje o Tácito está na Unisys, trabalhando no projeto Comprasnet. Depois da saída do Tácito, quem assumiu a superintendência foi o Beneduzzi, mas quem realmente está envolvida com o Comprasnet é a Katia. No organograma, está o Wolney, o presidente, depois o Cleber, depois o Beneduzzi e respondendo a ele a Kátia. Acredito que há um excesso de delegação, o que faz com que o projeto fique muito restrito ao nível operacional.

- Quais os fatores críticos de sucesso do Portal?

E – Transparência / Ética com recursos públicos / Redução de burocracia.

- Voltando à questão do arranjo de cooperação, você acredita que a iniciativa privada pode vir a alcançar um resultado financeiro melhor?

E – As empresas não mostraram-se realmente imbuídas em viabilizar o modelo. Faltou criatividade para criar alternativas de ganhar \$: o número de fornecedores que são ativos usuários é muito grande. Houve interesse maior em explorar a imagem auferida por ser parceira do governo federal. A Vesta, por exemplo, está negociando com o Portal dos Municípios (CNM). Os interesses eram pouco claros no início. Acredito que um dos fatores críticos de sucesso da cooperação será a exploração de possibilidades de alavancar o modelo.

Solon Lemos Pinto – 16 de junho de 2003 (por e-mail)

- Qual a primeira lembrança que lhe ocorre quando o assunto é Comprasnet?

R- Mudança. Transformação do processo de compras públicas com a introdução do Pregão, das novas funcionalidades no Sistema de Informações de Serviços Gerais - SIASG e a utilização intensiva da Web para os relacionamentos com a Sociedade.

- Qual sua avaliação final, considerando todo o histórico e inclusive a dissolução do arranjo, do modelo de cooperação que se formou para a implementação do Portal Comprasnet?

R- É uma quebra de paradigmas do modelo de negócios típico utilizado na administração pública. Esse modelo de negócio deve ser aprimorado, pois acredito em parcerias público-privadas para modernizar a prestação de serviços públicos em ambientes de grande restrição orçamentária e de grande complexidade tecnológica e normativa.

- Quem, na sua visão, foi o grande responsável por empreitar o processo que resultou no arranjo de cooperação? Quem mais defendeu a idéia até que a mesma tivesse sido aceita?

R- Foi uma idéia surgida na SLTI/MP que foi encampada pelo próprio Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e colocada no Plano Pluri Anual como uma prioridade em dois programas – Redução de Custos nas Aquisições e Contratações Públicas e Governo Eletrônico. Houve uma participação muito importante da Direção do SERPRO para a aceitação e implementação do novo modelo de negócio.

- Quanto que o desconforto do MP (ao menos nos níveis mais técnicos) com relação à performance da iniciativa privada influenciou – direta ou indiretamente - a decisão do rompimento do contrato?

R- Novos modelos de negócios necessitam de abertura, perseverança e cooperação, características nem sempre encontradas na cultura burocrática da administração pública. Por outro lado, a iniciativa privada também precisa aprender a trabalhar em parceria com o governo neste modelo de negócio.

- Na sua opinião, qual foi o principal fator que levou à dissolução do arranjo?

R- A falta de resultado econômico no período em que o modelo esteve sendo exercitado.

- Em que grau voce acredita que a mudança de governo contribuiu para o rompimento do contrato?

R- Houve uma certa insegurança generalizada no país em relação ao novo governo federal que pôde ser observada no comportamento dos

indicadores econômicos nacionais e na retração dos investimentos privados. Acho que isso ajudou para o rompimento do contrato.

- Que medidas poderiam ter evitado o rompimento do acordo?

R- Um dinamismo maior na avaliação de problemas e na sua correção por parte dos atores governamentais e privados.

- Se tivesse que começar tudo de novo, faria alguma coisa diferente? O que?

R- Sempre se aprende com a experiência prática, portanto eu faria algumas coisas de outra maneira.

Clarificaria mais as fontes de receita do portal, desenvolveria mais as habilidades de negociação e cooperação do pessoal envolvido pelo lado governamental e aprimoraria a forma de contratação e gestão do contrato, entre outras coisas.

Catia – 04/07/2003 – por e-mail

Cristina,

Alguns itens eu achei melhor não responder, ok?

- Havia um processo de renegociação do Contrato do Convênio desde julho passado, correto? Esta data, julho de 2002 deve-se ao fato de ser 12 meses após a assinatura do contrato? Correto. Que, conforme previsto no contrato, seria o prazo para reavaliação da validade comercial para os parceiros? Segundo o termo de convênio item 8.5 isso poderia ocorrer a partir do 6 mês de implantação

8.5 Fica estabelecida a possibilidade de cessarem os termos do presente Convênio, e de se desativar o Portal, caso, a qualquer tempo, a contar do sexto mês de implantação, qualquer dos Partícipes não veja cobertos seus custos mensais de manutenção e operação pela receita advinda da exploração comercial do Portal e não consiga, em dois meses contados da denúncia de comportamento deficitário, encontrar alternativas de financiamento destes custos;

- De acordo com o Contrato, os prejuízos seriam divididos em partes proporcionais. O SERPRO incorreu em custos em função da não viabilidade comercial do Portal no período? De que ordem foram estes valores? Os custos incorridos ao SERPRO foram o da produção do sistema. Como utilizamos uma estrutura já existente no SERPRO e que atende a outros serviços conseguimos diluir o prejuízo. A dissolução foi amigável e cada parceiro se retirou do negócio levando seu investimento (unisys - hardware e Vesta - software)

- Os serviços tarifados continuam sendo oferecidos? Continuam tarifados? O que acontece com a receita? Os serviços continuam sendo oferecidos gratuitamente. Não existe mais a cobrança.

- Voce me disse que estava sendo negociado um novo contrato com o MP, mas neste intervalo desde o rompimento do contrato com o Convênio, quem está sustentando o Portal? Existe um acordo entre SERPRO e MP de que no primeiro semestre de 2003 o SERPRO faria a retomada do site (não foram feitas novas demandas). E só a partir de julho seria reestabelecida a relação comercial.

- Desde o início da vigência do Contrato foi voce quem respondeu pelo SERPRO? Houve situações em que níveis hierárquicos superiores se envolveram? Quando? Eu respondia pela gerência operacional do projeto. Existia um comitê estratégico composto pelos dirigentes de cada parceiro e MP. No SERPRO participava o diretor da nossa área e nosso superintendente.

- Da parte do Consórcio Vesta-Unisys, quem era o representante nas negociações referentes ao Convênio? O comite estratégico tinha essa função.

- O Convênio que o MP tinha para o desenvolvimento do Portal era somente com o SERPRO ou com o Convênio SERPRO/Consórcio Vesta-Unisys? Só com o SERPRO. O MP era interveniente no convenio serpro/vesta/unisys.

- Quem representava, usualmente, o MP nas negociações com o Convênio? Houve envolvimento dos níveis mais diretivos? Em que situações? Elisabeth Braga e Solon Lemos Pinto.

- Qual o nível de envolvimento do MP com o Convênio? Que grau de contato havia entre o MP e os representantes do Consórcio? Foi diferente nas diferentes fases de construção da parceira/ negociação de aditivos/ negociação de formas de viabilidade comercial/ etc?

Essa pergunta eu prefiro que seja feita ao MP.

- Como nasceu a idéia de desenvolver a parceria? Foi iniciativa do Tácito, então superintendente da área responsável pelo SIASG no SERPRO? Qual a influência/ participação do MP na concepção do modelo de parceria?

Essa pergunta eu prefiro que seja feita ao MP.

- Qual o mecanismo que os interessados em ser parceiros do SERPRO tinham para entender as especificidades da solução, além do edital, claro - questões de legislação, etc? Foram realizadas várias reuniões publicas sobre o assunto e foram respondidos diversos questionamentos durante o processo

- Que número de aditivos o contrato sofreu? Sempre referentes aos serviços que foram ofertados? Não houve aditivos.

- A questão da propriedade intelectual chegou a algum nível de solução? Segundo Renata Vilhena, que era, na ocasião, secretária-adjunta da SLTI/MP, ficou entendido que o SW pertencia ao Convênio e os dados e particularidades da solução - questões legais, por exemplo - pertenciam ao Governo. O SERPRO sempre desenvolveu soluções exclusivas para o MP, que ficava dono dos fontes. No caso do Consórcio esta situação foi diferente, que grau de formalidade havia para definir esta situação?

No convênio estava previsto que;

7.6 A titularidade patrimonial e moral relativa aos bens incorpóreos existentes até a presente data (propriedade intelectual, relativa a conhecimento, marcas, direito autoral, segurança etc.) é de cada Participe; a partir do presente Convênio, tudo quanto seja desenvolvido especificamente para atendimento ao objeto do convênio será, em princípio, de propriedade do SERPRO, ressalvado: a) o estabelecimento de disposição em sentido contrário, por via de Termo Aditivo; b) direito de terceiros; c) vedações legais.

- Que outras questões referentes à governança do arranjo ficaram com solução pendente ou provisória durante a vigência do contrato? Quais os mecanismos que haviam para tratar tais questões?

Todas as questões eram tratadas no comitê estratégico.  
Ats,

Cátia Gontijo Rezende  
Coordenadora de Negócios COMPRASNET  
SUNMP/MPCOM  
61 4118472  
061 96180906