

**Uma análise dos resultados da implantação do pregão eletrônico nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ.**

**An analysis of the results of the implementation of electronic bidding in contracts for public administration: the case of IFRJ**

Fernando Filardi<sup>1</sup>

Flávio Silveira<sup>2</sup>

Angilberto Sabino de Freitas<sup>3</sup>

Helio Arthur Irigaray<sup>4</sup>

**Resumo**

Este estudo avaliou as percepções de um grupo de servidores públicos responsáveis pela execução dos processos de licitações e compras do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ). Auxiliada pela técnica de análise de conteúdo, a presente pesquisa teve como objetivo verificar se com a implementação da ferramenta Pregão Eletrônico houve aumento da eficiência no processo de licitação do instituto como um todo. Com ênfase nos eixos Eficiência e Transparência, verificou-se que a ferramenta aumentou a eficiência e a transparência nas contratações da administração pública. Entretanto, também foi verificado diversos problemas ainda a solucionar. Apesar dos problemas apontados, na visão dos entrevistados, os entraves não são de difícil solução. Como pesquisa de caráter exploratório, os resultados aqui encontrados trazem como principal contribuição uma primeira abordagem sobre um tema ainda pouco estudado pela literatura brasileira.

**Palavras chaves:** Licitações. Leilão. Pregão eletrônico. Eficiência. Transparência.

**Abstract**

This study evaluated the perceptions of a group of public servants responsible for the process of bidding and purchases at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Rio de Janeiro (IFRJ). Aided by the technique of content analysis, the research aimed to examine if the implementation of the Electronic Bidding tool increased efficiency in the procurement process of the institute as a whole. With emphasis on the axes Efficiency and Transparency, it was found that the tool increased the buying process efficiency and transparency in this public administration. However, it has also various problems yet to be solved. Despite the problems posed by servants, in the view of respondents the barriers are not difficult to be solved. As an exploratory research, this research main contribution is a first approach on a theme still little studied in the Brazilian literature, in our case the use of Electronic bidding.

**Keyword:** Bids. Auction. Electronic bidding. Efficiency. Transparency.

<sup>1</sup> Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo - USP (2006). Professor do Programa de Mestrado em Administração do IBMEC

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela UNIGRANRIO. Engenheiro Civil afiliado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> Doutor em Administração pela PUC-Rio. Professor adjunto do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Grande Rio - Unigranrio

<sup>4</sup> Doutor em Administração de Empresas pela FGV-EAESP. Professor do Programa de Mestrado Executivo em Administração de Empresas da FGV-EBAPE

## 1- Introdução

Sendo uma autarquia, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ) está sujeito às leis que regem o processo de compras e contratações que são aplicadas a todos os órgãos públicos. Fundado em 1945 com apenas um curso técnico, o IFRJ é hoje uma das instituições mais tradicionais no estado do Rio de Janeiro. Hoje, em 2012, conta com um prédio independente para a Reitoria e 11 CAMPI distribuídos por 10 municípios diferentes do Estado do Rio de Janeiro. Sua rede de distribuição dos CAMPI atende a diversas regiões do estado com demandas diferenciadas, o que levou a instituição a diversificar seus cursos, atendendo demanda locais e alavancando o desenvolvimento regional. Entre seus muitos cursos se destacam cursos técnicos, cursos de graduação, cursos de pós-graduação *Lato Sensu* e *Strictu Sensu* (Mestrado), formando uma complexa estrutura organizacional.

Por outro lado, com a modernização do estado, principalmente após a constituinte de 1988, um dos princípios determinados à administração pública pelo artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988) se refere à eficiência. Assim, o Legislador demonstrou uma preocupação com um serviço público mais ágil para melhor atender a população. Uma das consequências desse processo foi a votação da Lei nº 8666 de 1993 que buscou regulamentar todo o processo de compras, licitações e contratações da administração pública, buscando maior transparência e eficiência. Entretanto, com o passar dos tempos e as mudanças do ambiente externo, as modalidades previstas na lei 8666 já não atendiam aos anseios da sociedade. Assim, para melhorar os processos licitatórios, e se valendo o avanço das novas tecnologias de informação e comunicação, o governo criou em 2000, o pregão eletrônico como parte da modernização da máquina pública. Apesar desse avanço, o pregão eletrônico somente foi regulamentado em 2005, sendo ainda uma ferramenta nova na administração pública. Nesse sentido, pergunta-se se os objetivos de uma maior eficiência e transparência têm sido alcançados nos processos licitatórios e contratações da administração pública?

Com base no exposto acima, pode-se supor que os processos de compra e contratação do IFRJ não seja tarefa simples. Assim, diante da complexidade organizacional da instituição, associada às novas regras da licitação pública, pergunta-se se esses processos estão se tornando mais eficiente com o uso do pregão eletrônico. Por ser ainda uma ferramenta recente, verificou-se na literatura a existência de poucos trabalhos a respeito do uso do pregão eletrônico. Assim, para preencher essa lacuna e compreender melhor dessa nova tecnologia nos processos licitatórios, formulou-se a seguinte questão de pesquisa: Qual a percepção dos pregoeiros acerca da implantação do pregão eletrônico no processo de contratações públicas do IFRJ? Segundo eles, isso tem tornado o processo mais transparente e eficiente? Ao ouvir a voz desse importante ator, acredita-se que esta pesquisa trará uma maior compreensão sobre o tema, contribuindo para aumentar o conhecimento acerca do uso dessa ferramenta.

Assim, esta pesquisa, de cunho exploratório, tem por objetivo analisar o caso do IFRJ, buscando compreender sob o ponto de vista dos pregoeiros, auxiliado por documentos internos, até que ponto a implantação do pregão eletrônico melhorou a eficiência do processo licitatório. O artigo encontra-se estruturado em cinco seções. Na primeira é apresentada esta introdução. Na segunda, uma revisão de

literatura. Na terceira seção são detalhados os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Na quarta são analisadas e discutidas as revelações do campo. Por fim, na quinta seção são apresentadas as conclusões do trabalho.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 Administração Pública

No Brasil colonial até 1808 existia uma administração incipiente, sendo que apenas na sede do “Vice-Reino”, localizada na cidade do Rio de Janeiro, havia uma administração regular. Com a chegada da família real portuguesa ao país, iniciou-se a criação de uma verdadeira administração pública. A instalação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves na antiga sede colonial serviu de base para a formação de um verdadeiro Estado nacional, levando à implantação de uma máquina administrativa.

Apesar desse avanço ao que diz respeito à máquina pública, o que se viu foi um processo confuso e desordenado. Durante esse período, a burocracia portuguesa foi transplantada ao Brasil e, em muitos casos, era aqui exacerbada devido à necessidade que tinha o Reino de se impor perante a população, agindo, criando normas e políticas rígidas que tinham que ser seguidas pela sociedade. O excesso burocrático que se firmou e, mesmo após a independência do Brasil, se entranhou na sociedade, tornando a máquina pública pesada, engessada e ineficiente.

Passados mais de 200 anos, a herança desse período ainda reverbera até hoje nos processos administrativos, o que tem demandado muito trabalho, como pode ser comprovado pelos diversos programas e reformas administrativas executados pelo governo, principalmente a partir do século XX, conforme aponta Costa (2008, p.1) ao descrever que “de qualquer maneira, todo o percurso percorrido desde 1808 configura hoje uma tríplice efeméride - 200 anos de Estado nacional, 200 anos de administração pública e 200 anos de reformas institucionais e administrativas”.

Organizacionalmente falando, a Administração Pública é baseada em uma hierarquia estrutural, com graus de autoridade, subdivisão em categorias funcionais e relação de subordinação. Pode ser dividida em (1) atividades-meio e (2) as atividades-fim. As atividades-meio são aquelas que se destinam a assegurar os controles internos da administração pública. Já as atividades-fim são aquelas que têm por objetivo proporcionar os serviços identificados como essenciais, complementares e públicos para promover o bem-estar social da coletividade. Por exemplo, serviços como saúde, educação, segurança entre outros se enquadram nessa categoria. Por serem as atividades mais requisitadas pela população, a administração pública é mais reconhecida pela sociedade pelas atividades-fim, por isso sempre reivindicam que os recursos orçamentários do governo sejam direcionados para esses fins (SOUZA, 2002).

Legalmente falando, de acordo com o Decreto-Lei n. 200 de 1967, a estrutura da Administração Pública Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa

da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a. Autarquias;
- b. Empresas Públicas;
- c. Sociedades de Economia Mista;
- d. Fundações públicas.

Diante da complexidade da máquina pública, e em vista de uma gama enorme de atividades, a Administração Pública Federal teve que **implementar** ao longo do tempo uma rede de gestão para lidar com a administração do aparelho do estado. Essa rede de gestão foi ao longo dos anos, assumindo características próprias ao longo do tempo. De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, a evolução do aspecto gerencial ao longo dos últimos 200 anos pode ser dividida em três fases distintas: a fase patrimonialista, a fase burocrática e a fase gerencial (SILVA, 2002).

QUADRO 1: MODELOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

| FORMA                                 | CARACTERÍSTICAS                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Período       |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Administração Pública Patrimonialista | No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares e servidores possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A <i>res pública</i> não é diferenciada da <i>res principis</i> . Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Século XIX    |
| Administração Pública Burocrática     | Surge na instalação da república como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. O Estado limitava-se a manter a ordem, administrar a justiça e garantir os contratos e a propriedade.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Século XIX/XX |
| Administração Pública Gerencial       | Emerge como resposta às transformações da sociedade. De um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior. A eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. A administração pública gerencial constitui um avanço, e, até certo ponto, um rompimento com a administração pública burocrática. A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com essa última. A reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas. | Século XX/XXI |

Fonte: Elaborado pelos Autores - Base: Programa de Reaparelhamento do Estado (PARE) (BRASIL, 1995).



Percebe-se que na terceira fase, a da Administração Pública Gerencial, há uma tentativa de ir de encontro aos anseios da sociedade atual, que clama por eficiência, austeridade e transparência. Nesse contexto, os estados ocidentais têm evoluído, tentando superar o atraso administrativo. Em muitos aspectos, ferramentas da iniciativa privada são adaptadas para o serviço público. Autores que acompanham esta transformação denominam o fenômeno sob o título *New Public Management* (NPM), ou Nova Administração Pública (NAP) (FARIA, 2009). Um dos aspectos prementes nesse novo cenário diz respeito ao processo licitatório, pois regras obscuras e a falta de transparência podem facilitar a corrupção, além de dificultar que a máquina administrativa consiga usar o dinheiro público de forma mais eficiente.

## 2.2 – Licitações

A origem da palavra Licitação vem do latim “*Licitazione*”, que significa arrematar em leilão. A forma de licitação mais antiga do mundo é o Leilão. Como forma de vender mercadorias, esse procedimento originou-se na Fenícia, 2.500 A.C. Exímios navegadores e comerciantes, os fenícios vendiam em leilão suas mercadorias a bordo dos navios atracados nos portos (COSTA, 2011).

Já a origem do processo licitatório se deu nos Estados Medievais da Europa. Na idade média se utilizava um procedimento chamado “Vela e Pregão.” Esse tipo de leilão acontecia da seguinte forma: Se anunciava o serviço ou obra desejada enquanto queimava uma vela. Os proponentes faziam seus lances baixando seus preços, e, quando a vela se apagava, era considerado vencedor o último ofertante, e seu lance o melhor preço para o estado. Esse processo era muito similar ao que hoje conhecemos como pregão presencial e pregão eletrônico (TRURAN, 2007).

O marco inicial das licitações públicas no Brasil aconteceu há 150 anos, em 14 de maio de 1862, com a promulgação do Decreto número 2926. Essa legislação teve por objetivo regular as compras de serviços feitas pelo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (MAURANO, 2004).

No âmbito da administração pública nacional, o procedimento licitatório “[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. [...] sucessão de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade” (MEIRELLES, 2005, p. 271).

Com o intuito de trazer mais lisura e transparência para o processo, foi votada em 1993 a Lei número 8.666, que regulou o princípio constitucional da licitação, em que se procurou regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal que prevê a instituição de normas para licitações e contratos da Administração Pública, além de outras providências. No artigo 22 da referida lei, é prevista cinco modalidades de licitação: (1) concorrência; (2) tomada de preços; (3) convite; (4) leilão; e (5) concurso. Já o artigo 3º dispõe que a licitação deve garantir o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Nesse artigo são relacionados os princípios básicos que regem esse procedimento administrativo, conforme descrito por Motta (2002) (Quadro 2):

Quadro 2: Princípios do procedimento licitatório

| Princípio                              | Descrição                                                                                                                                   |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LEGALIDADE                             | A Administração Pública somente poderá agir conforme o estabelecido em lei.                                                                 |
| IMPESSOALIDADE                         | A Administração Pública deve praticar seus atos no interesse da coletividade, sem qualquer concessão de privilégios ou favorecimentos.      |
| MORALIDADE                             | Os agentes administrativos têm o dever de executar suas atividades em conformidade com a lei, a ética, a lealdade, a honra e a honestidade. |
| IGUALDADE                              | Qualquer interessado que tenha condições de assegurar o futuro cumprimento do contrato pode participar da licitação.                        |
| PUBLICIDADE                            | Visa dar transparência às compras públicas para viabilizar o controle por parte da sociedade.                                               |
| PROBIDADE ADMINISTRATIVA               | Exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública em todas as etapas do procedimento.                                         |
| VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO | O edital é a lei interna da licitação e, por isso, tanto o licitante, como a Administração são vinculados a ele.                            |
| JULGAMENTO OBJETIVO                    | O julgamento é baseado em critérios objetivos indicados no edital, buscando afastar a discricionariedade no julgamento.                     |

Fonte: Adaptado de Motta (2002, p.102-115).

Entretanto, com as rápidas transformações do ambiente externo tanto na esfera nacional quanto na esfera internacional, a Lei 8.666/93 de licitações tem sofrido um processo de revisão desde a sua criação, visto que o país precisa de uma lei de licitações efetiva, que atenda aos anseios da sociedade, sendo ao mesmo tempo um instrumento mais ágil para todos os atores participantes desse procedimento (BRAGA et al., 2006). Nesse sentido, um dos avanços que buscou melhorar os processos licitatórios foi a instituição pelo governo federal do pregão eletrônico.

### 2.3 – O Pregão Eletrônico.

Com o avanço das tecnologias de informação e comunicação, foi possível a realização de leilões de forma eletrônica. A internet colocou esse certame em nível de destaque nas economias do mundo moderno. A realização das licitações por essa via tornou-se destacadamente eficaz, uma vez que a internet tende a reduzir drasticamente os custos, podendo os participantes receber todas as informações, além de reduzir a um custo quase zero a participação no certame.

Niebuhr (2011) lista cinco características básicas do pregão eletrônico:

- A ferramenta é utilizada para a aquisição de bens e serviços comuns;
- Não existe limitação para o valor de contrato;

- Nesse certame há inversão das fases de licitação: inicialmente as propostas são julgadas e só depois ocorre à habilitação;
- A modalidade da licitação é sempre de menor preço;
- Existe a possibilidade de redução das propostas por meio de lances.

Assim, devido às vantagens em usar a tecnologia para esse fim, a administração pública no Brasil buscou se valer desse recurso. O chamado Governo Eletrônico teve seu marco inicial na administração pública em 2000 com a criação pelo governo federal do Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI). Esse grupo de cunho interministerial teve como objetivo estudar e propor novos procedimentos eletrônicos como forma de interação com a sociedade como um todo. Os resultados dessa iniciativa foram consolidados pela Portaria da Casa Civil número 23 de 12 de maio de 2000 e incorporados aos programas do governo federal.

Os objetivos básicos do Governo Eletrônico no Brasil são alicerçados em três pilares: (1) a Universalização de serviços; (2) Governo ao alcance de todos; e (3) Infraestrutura avançada, buscando privilegiar a informação. Nesse sentido, a administração federal tem formado uma estrutura com prioridade nas iniciativas do Governo Federal, voltadas para o uso da Internet no exercício da cidadania (MARCONDES; JARDIM, 2003). Assim, o chamado governo eletrônico (e-government) é aquele que utiliza a tecnologia de informação disponível com o intuito de oferecer à sociedade um acesso mais fácil aos serviços disponíveis aos cidadãos, bem como às empresas interessadas em prestar serviços licitados pela administração pública (TURBAN; KING, 2004), além de uma maior transparência da máquina pública.

Mesmo não tendo a mesma agilidade da iniciativa privada, um dos procedimentos que se beneficiou desse avanço foi o processo licitatório. A possibilidade de licitação via pregão apareceu pela primeira vez no ordenamento jurídico nacional por meio da Lei número 9.472 de 1997 que criou a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (NIEBUHR, 2011). No Pregão, também conhecido como Leilão Reverso, a Administração Pública não pretende vender, e sim comprar bens e serviços pelo menor preço. Com o uso da tecnologia, a desburocratização facilita a habilitação dos licitantes, permitindo que só o proponente vencedor tenha que apresentar a documentação necessária, seja o pregão presencial ou eletrônico. A partir daí, inúmeros “portais” foram criados, destinados à aquisição de bens e serviços (BRAGA et al., 2006).

Com o crescimento do uso dessa ferramenta pelos governos, surgiu a necessidade de melhoria dos procedimentos, o que fez com que fosse publicado em 2005 o Decreto número 5.450, que regulamentou a modalidade pregão eletrônico prevista na lei número 10.520 de 2002, mas até então sem efetividade pela falta da regulamentação. Esse decreto também teve o mérito de elevar o pregão à condição de ferramenta obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns.

O Pregão eletrônico é realizado em sessão pública, via internet, por meio do site do governo denominado COMPRASNET ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) com interveniência dos servidores públicos encarregados dessa função (Pregoeiros e Administrativos) e os participantes do certame numa disputa on-line. O acesso aberto a qualquer pessoa do início ao fim do pregão torna o procedimento totalmente transparente. O pregoeiro deve ser treinado para exercer esta função, pois, nesse processo, ele substitui as tradicionais comissões de licitação (BRAGA et al., 2006).

Informações veiculadas em 2009 pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) noticiaram que, somente no ano de 2008, foi feita uma economia de R\$ 3,8 bilhões aos cofres públicos com a utilização da ferramenta pregão eletrônico. Informou ainda que essa economia resultou de uma redução de preços obtida em média, na ordem de 24% em relação aos preços de referência lançados nos instrumentos licitatórios, ou seja, os preços máximos que o governo se dispõe a pagar (MADRUGA; VON ENDE; WAKULICZ, 2010).

De acordo com dados veiculados no site COMPRASNET, observa-se um crescimento do número de fornecedores cadastrados e habilitados a participar dos procedimentos licitatórios junto à administração pública federal. No ano de 2005 havia um total de 235.098 fornecedores cadastrados; em 2010, esse montante subiu para 366.687, representando em cinco anos um aumento da ordem de 55,88%, o que impactou em melhor emprego do dinheiro público, conforme já dados divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Dessa forma, pode-se inferir que a implementação da ferramenta de pregão eletrônico tem trazido para a administração pública maior transparência, aumento de oportunidades e competição, além de maior controle gerencial do processo, gerando relevante redução do valor das compras públicas.

Pode-se dizer que a ferramenta pregão eletrônico se destaca por apresentar um grande número de pontos positivos para a administração pública. Entre eles, o aumento do montante de fornecedores e a maior competição, o que leva a uma consequente queda nos preços ofertados. Entretanto, apesar de haver um entendimento de que ocorreram muitos avanços com a implementação dessa ferramenta, ainda existe a concordância de que muito há que se fazer para que as compras públicas possam ser mais eficientes (FARIA et al., 2010).

Apesar de ainda ser algo bastante recente dentro da administração pública, pode-se dizer que há indícios de que essa modalidade de licitação fortalece os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, bem como o da publicidade e da transparência: Eficiência, pois permite um processo mais rápido e desburocratizado que, consequentemente, além de despendar menos recursos, alcança menores preços para a administração, privilegiando a economicidade; Isso aumenta a Transparência, uma vez que assegura ampla publicidade da gestão pública e dos atos administrativos, pois passam a ser passíveis da plena fiscalização da coletividade. Nesse contexto, esta pesquisa busca investigar se há a percepção de que essas suposições se confirmam dentro de uma instituição de âmbito federal, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ).

### 3 Metodologia

Essa é uma pesquisa exploratória em que a pesquisa de campo constitui-se de duas etapas: na primeira etapa. Inicialmente, foi feita uma rodada de entrevistas abertas com quatro pregoeiros mais experientes da autarquia IFRJ com o objetivo de identificar os indicadores relevantes que pudessem ajudar na construção do roteiro para as entrevistas semiestruturadas, aplicadas na segunda etapa da coleta de dados.

Durante a primeira etapa, após a análise das entrevistas junto aos quatro pregoeiros, foram



identificados dez itens citados como indicadores chave do processo: (1) Tempo do Processo; (2) Custo do Processo; (3) Exacerbação Burocrática do Processo; (4) Qualidade dos Itens Comprados; (5) Preço dos Itens Comprados; (6) Número de Servidores Envolvidos no Processo; (7) Treinamento do Pregoeiro; (8) Transparência Administrativa; (9) Benefícios Realmente Alcançados; e (10) Entraves ainda Existentes. Com base nesses indicadores, foi elaborado o roteiro para a entrevista semiestruturada aplicada na segunda etapa, contendo 10 itens, em que se buscou captar a percepção sobre o uso do pregão eletrônico nos processos licitatórios:

- 1) Considerando que o tempo de tramitação processual está diretamente ligado à eficiência, você acha que houve redução ou aumento de tempo na tramitação dos processos de compra nessa modalidade de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades? Por quê?
- 2) Considerando que o custo do processo está diretamente ligado à eficiência, você acha que houve redução ou aumento de custo administrativo na tramitação dos processos de compra nessa modalidade de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades? Por quê?
- 3) Considerando que a exacerbação burocrática, ou seja, o lado ruim da burocracia está diretamente ligada à eficiência e transparência, você acha que houve redução ou aumento de burocracia na tramitação dos processos de compra nessa modalidade de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades? Por quê?
- 4) Considerando que a qualidade dos itens comprados está diretamente ligada à eficiência e transparência, você acha que houve redução ou aumento de qualidade dos produtos comprados nessa modalidade de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades? Por quê?
- 5) Considerando que o preço dos itens comprados está diretamente ligado à eficiência e transparência, você acha que houve redução ou aumento dos preços dos produtos comprados nessa modalidade de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades? Por quê?
- 6) Considerando que o número de servidores envolvidos no processo está diretamente ligado à eficiência e transparência, você acha que houve redução ou aumento do número de servidores envolvidos no processo de pregão eletrônico, comparada às outras modalidades de licitação? Por quê?
- 7) Considerando que o treinamento do pregoeiro está diretamente ligado à eficiência, você acha que o treinamento específico para se exercer essa função é suficiente para que o pregoeiro exerça eficientemente essa tarefa? Sim ou não? Por quê?
- 8) Você acha que após a implementação do processo de compras via pregão eletrônico houve redução ou aumento de transparência administrativa? Por quê?
- 9) Considerando que a eficiência e transparência são duas metas importantes a alcançar, em sua opinião, considerando esses dois focos de análise, quais são os benefícios realmente alcançados após a implementação do processo de compras via pregão eletrônico?
- 10) Considerando que a eficiência e transparência dependem de vários fatores para serem alcançadas, em sua opinião quais são os entraves ainda existentes após a implementação do processo de compras via pregão eletrônico?

### 3.1 Os sujeitos de pesquisa

Para a segunda etapa, por serem em pequeno número, foram entrevistados todos os pregoeiros do IFRJ. O grupo é composto de 15 (quinze) funcionários públicos federais, pregoeiros responsáveis pelos processos de licitação executados com o uso da ferramenta Pregão Eletrônico, sendo 1 (um), o coordenador geral de toda a estrutura. O grupo entrevistado é formado por homens e mulheres. A faixa etária é bastante heterogênea e a formação acadêmica do grupo vai desde o ensino médio até a pós-graduação. Por questões de sigilo, maiores características dos entrevistados não podem ser descritas, pois o pesquisador assinou e entregou a todos os entrevistados um termo de compromisso garantindo a eles o anonimato, o que limitou expor maiores informações a respeito do grupo.

### 3.2 A coleta de dados

A coleta dos dados ocorreu entre os meses de setembro de 2011 e fevereiro de 2012. As quinze entrevistas, aplicadas pessoalmente, e com a autorização dos participantes foram gravadas e transcritas, e tiveram ao todo 6 horas, 49 minutos e 13 segundos de duração: a mais longa durou 1 hora e 6 minutos e a mais curta, 16 minutos e 25 segundos. As transcrições totalizaram 109 páginas e foram tabuladas em quadros que facilitaram a análise comparativa. Cada entrevistado foi denominado como: Entrevistado 1, Entrevistado 2, Entrevistado 3 e assim por diante.

### 3.3 A análise dos dados

No processo de análise das entrevistas, buscou-se capturar a visão e a percepção de cada entrevistado acerca dos indicadores chave após a implantação do pregão eletrônico aplicado às licitações públicas na autarquia IFRJ, em que se focou os eixos da eficiência e transparência. Buscou-se capturar a percepção dos profissionais sobre a evolução dos processos licitatórios com o advento do Pregão Eletrônico no dia a dia de suas funções. Por meio da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 1977), efetuou-se uma análise comparativa dos dados, buscando verificar semelhanças e diferenças entre as opiniões dos servidores. Bardin (1977) descreve a técnica como:

*Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).*

Bardin indica três fases cronológicas no processo de análise: a pré-análise, a pesquisa do material e a apresentação das conclusões, definidas após tratar os resultados e interpretá-los. A categorização foi feita a priori, com a definição de acordo com indicadores chaves identificados na primeira etapa. Seguindo a orientação de Bardin (1977), os dados completos dos textos coletados nas entrevistas foram tratados de forma a buscar a significação de seus conteúdos. Bardin chama essa etapa de codificação.

Com esse intuito foram feitos os recortes e definidas as unidades de contexto elementar (UCEs). Para o desenvolvimento desta sequência, concluiu-se que as subcategorias mais apropriadas de análise seriam as seguintes: Atributos Positivos, Atributos Negativos e Atributos Neutro-Indiferentes.

Buscou-se identificar as categorias deste estudo (Atributos Preponderantes) por meio da análise de quadros individuais por categoria, em que foram analisadas as unidades temáticas, mantidos os focos de eficiência e transparência tal qual designados nos textos das perguntas do questionário. Essas unidades foram obtidas por meio da depuração dos recortes textuais, resultando em palavras repetidas, equivalentes ou pequenas frases de mesmo propósito, quando foram reunidas e contabilizadas. A análise se deu por meio do atributo preponderante em cada categoria.

Espera-se que os resultados obtidos sejam uma real contribuição sobre o conhecimento do processo no Serviço Público Federal. Ao longo deste trabalho, buscou-se distanciamento do objeto estudado, conforme a orientação de Bourdieu (2007), no sentido de não confundir o subjetivismo do pesquisador com o dos objetos de pesquisa: indivíduos, grupos, sistemas socioculturais. Na sessão seguinte são apresentados os resultados desta investigação.

#### 4- Análise dos Resultados

Esta pesquisa buscou identificar e analisar os resultados da implantação da ferramenta de Pregão Eletrônico na Autarquia Federal IFRJ. Por meio da visão dos atores envolvidos nesse cenário, os pregoeiros, atores participantes do processo de licitação, buscou-se identificar e analisar o desempenho dos indicadores chave após a implantação da ferramenta de Pregão Eletrônico, com ênfase na Eficiência e Transparência,

Buscando responder à questão de pesquisa, o quadro 3 sintetiza a pergunta sobre se, na percepção dos pregoeiros, houve aumento de eficiência e transparência após a implantação do pregão eletrônico. Os valores percentuais apresentados na matriz, referentes às respostas obtidas, confirmam que a resposta é SIM. Segundo eles, houve aumento de eficiência e transparência dos processos de compra na modalidade de pregão eletrônico se comparada às outras modalidades licitatórias.

Com base na categorização proposta em termos da direção dos atributos - Atributos Positivos, Atributos Negativos e Atributos Neutro-Indiferentes -, em todas as 10 questões, os recortes textuais das respostas apontam quase sempre para uma grande preponderância de um atributo sobre os outros dois. Em vista disso e do grande percentual de respostas seguindo em uma mesma direção, o processo de análise gerou 10 quadros individuais<sup>5</sup>, um por categoria, em que foram lançados apenas os atributos predominantes.

<sup>5</sup> Por questões de limitações de espaço, nos eximimos da apresentação dos quadros, nos limitando a apenas descrevê-los

Quadro 3: Indicadores Chave/Eixos de Análise

| Indicadores<br>Chave | Ind. 1            | Ind. 2            | Ind. 3                              | Ind. 4                        | Ind. 5                    | Ind. 6                                      | Ind. 7                   | Ind. 8                       | Ind. 9                          | Ind. 10                   |
|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------|--------------------------|------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Eixos                | Tempo do Processo | Custo do Processo | Exacerbação Burocrática do Processo | Qualidade dos Itens Comprados | Preço dos Itens Comprados | Número de Servidores Envolvidos no Processo | Treinamento do Pregoeiro | Transparência Administrativa | Benefícios Realmente Alcançados | Entraves ainda Existentes |
| Eficiência           | Sim 93%           | Sim 100%          | Sim 80%                             | =                             | Sim 100%                  | Sim 100%                                    | Não 100%                 | -                            | Sim 86%                         | *                         |
| Transparência        | -                 | -                 | Sim 80%                             | =                             | Sim 100%                  | Sim 100%                                    | -                        | Sim 100%                     | Sim 93%                         | *                         |

Nota: Simbologia - \* - Inconclusivo; = - Igual.

Fonte: Elaborado pelos autores

A análise do quadro referente à Categoria 1- Tempo do Processo - forneceu elementos importantes para a análise: Da pergunta efetuada questionando se houve redução ou aumento de tempo na tramitação dos processos de compra, os 15 respondentes confirmaram que houve redução e, por conseguinte, aumento da eficiência do processo. Foram identificadas 55 palavras com o mesmo objetivo de confirmação, em que se destacaram as expressões: (1) REDUÇÃO com 23,66%; (2) RÁPIDO com 23,66%; e (3) EFICIÊNCIA com 21,84%.

A análise de conteúdo da categoria 1 confirmou a diminuição do tempo do processo e demonstrou a eficiência da ferramenta pregão eletrônico. Quatorze dentre quinze entrevistados apontaram para essa direção:

*Com certeza houve redução do tempo de tramitação porque na verdade quando a gente faz uma tomada de preço, uma concorrência para comprar materiais, só o tempo de tramitação gira em torno de 15 dias ou 30 dias nestas modalidades, no caso do pregão eletrônico, o tempo do edital ser disponível ao público são 8 dias úteis, só aí nós já temos uma redução bastante considerável de tempo né? (Entrevistado 3).*

*O pregão é muito mais rápido inclusive pelos prazos de edital, prazo de recurso, todos os prazos no pregão são mais curtos, são mais eficientes do que uma tomada de preço ou uma concorrência (Entrevistado 13).*

O quadro referente à Categoria 2 - Custo do Processo – indicou que os 15 respondentes confirmaram ter havido redução de custos, refletindo na eficiência do processo. Foram emitidas 33 palavras com o mesmo objetivo de confirmação, em que se destacaram os termos: (1) REDUÇÃO com 33,34%; (2) EFICIÊNCIA com 12,12%; e (3) MENOR 12,12%.

Na percepção dos entrevistados, a análise de conteúdo da categoria 2 apontou uma efetiva redução



dos custos. As respostas a esse quesito evidenciaram essa redução, bem com uma maior percepção de eficiência da ferramenta. Quinze dentre quinze entrevistados concordaram nesse ponto, conforme pode ser verificado nas citações a seguir dos entrevistados 4, 6 e 14:

*O custo do processo do pregão eletrônico dá pra ver que ele é drasticamente reduzido (Entrevistado 4).*

*É, houve redução com certeza porque por ser no meio eletrônico, nem tudo você precisa imprimir, já economiza o papel, você tem acesso a todas as informações on-line, também agiliza o tempo, economiza o trabalho do servidor (Entrevistado 6).*

Em relação à Categoria 3 - Exacerbação Burocrática do Processo - quando questionados sobre se houve redução ou aumento de burocracia na tramitação dos processos de compra, os 15 respondentes confirmaram que após a implantação da ferramenta houve melhora da transparência e redução da burocracia, por conseguinte, melhorando a eficiência e transparência do processo. Foram emitidas 11 palavras com o mesmo objetivo de confirmação da eficiência, sendo as mais citadas: EFICIÊNCIA com 27,27%; e CÉLERE com 27,27%. Para confirmar a transparência, foram pronunciadas 24 palavras, com destaque para: REDUÇÃO com 41,66%; e MENOR com 29,16%.

A Análise de conteúdo da categoria 3 confirmou a redução da burocracia, o que nos leva a inferir que há uma percepção por parte dos pregoeiros de que há uma maior eficiência e transparência do processo devido ao uso da ferramenta pregão eletrônico. Doze dentre quinze entrevistados apontam para essa direção:

*Bom, sem dúvida há uma redução. Ainda precisa de ajustes, mas é em termos comparativos, se você colocar uma modalidade como um convite, o próprio pregão presencial em relação ao pregão eletrônico, há uma redução da burocracia (Entrevistado 2).*

*Com certeza houve uma diminuição muito grande em relação às outras formas de licitação, uma diminuição muito grande na questão burocrática (Entrevistado 10).*

Já em relação à Categoria 4 – Qualidade dos Itens Comprados – o quadro de referência apontou não haver influencia para o aumento de qualidade dos produtos comprados independente da modalidade. Apenas 1 respondente citou a transparência de forma neutra. Os 15 respondentes, usando expressões também neutras, emitiram 27 expressões que em um mesmo sentido confirmaram que a eficiência independe da forma de licitação escolhida e sim de uma boa ESPECIFICAÇÃO (55,56%), não tem relação com a MODALIDADE (29,63%) e um EDITAL bem elaborado (14,81%).

A análise de conteúdo da categoria 4 mostrou respostas consistentes que confirmaram uma equivalência em relação às outras modalidades licitatórias por treze dentre quinze entrevistados. A maioria dos entrevistados declarou que a qualidade dos itens comprados independe da modalidade licitatória e sim de um edital e especificação bem-feitos:

*O responsável pela qualidade do material é quem solicita o material, uma especificação mal-feita traduz um material de pior qualidade, agora, uma especificação bem-feita, bem amarrada, sem direcionar, como prescreve a lei, traz pra gente produtos de boa qualidade (Entrevistado 5).*

*Isso não muda nada, porque pra você adquirir produtos de boa qualidade não tem muito a ver com a modalidade de licitação, você tem é que fazer um edital bem elaborado e lá você consegue adquirir bens de boa qualidade (Entrevistado 15).*

O quadro referente à Categoria 5 - Preço dos Itens Comprados – apontou que os pregoeiros perceberam ter havido redução de preços. Os 15 respondentes apontaram nessa direção de que houve redução dos preços. Foram emitidas 44 palavras com o mesmo objetivo de confirmação da eficiência, em que se destacaram as expressões derivadas de REDUÇÃO com 43,18% e ECONOMIA com 13,64%.

Já em relação à análise de conteúdo da categoria 5, as respostas evidenciaram que há a percepção da redução de preços, comprovando a eficiência da ferramenta nesse aspecto. Todos os entrevistados assim sinalizaram nessa direção:

*No pregão eletrônico não, participam empresas do Brasil inteiro, a concorrência é mais acirrada, maior, por isso acaba traduzindo em preços menores. A economia conseguida com o pregão é muito grande (Entrevistado 5).*

*Simplesmente redução imensa, mas a gente tem que analisar a peculiaridade dos períodos do ano e como a gente divulga o nosso edital, aí nós vamos ter pequenas alterações quanto a isso (Entrevistado 9).*

*Pela experiência aqui o pregão eletrônico reduz grosseiramente os preços, inclusive porque aqui a gente adota a postura de não colocar os preços de referência no edital (Entrevistado 13).*

O quadro referente à Categoria 6 - Número de Servidores Envolvidos no Processo – evidenciou a na percepção dos 15 respondentes o processo melhorou, o que levou a redução de servidores ao longo do processo sem comprometer a eficiência. Foram emitidas 31 palavras com o mesmo objetivo de confirmação da eficiência, como SOZINHO com 45,16% e REDUÇÃO com 35,48%.

No que diz respeito à análise de conteúdo da categoria 6, essa redução é claramente percebida por todos os entrevistados, atestando a eficiência do processo via pregão eletrônico:

*Houve redução também porque a maioria das coisas é o pregoeiro quem resolve sozinho (Entrevistado 1).*

*Redução, com o pregão eletrônico você não precisa ter a estrutura que precisa num pregão presencial, por exemplo, não precisa aquele aparato todo também das demais modalidades (Entrevistado 12).*

*Realmente diminuiu o número de servidores porque basta o pregoeiro, para uma carta convite a gente precisaria de uma comissão de licitação, no caso do pregão basta o pregoeiro e no máximo um de apoio (Entrevistado 15).*

Já o quadro referente à Categoria 7 - Treinamento do Pregoeiro –, este pareceu indicar haver uma insuficiência de treinamento. Todos os 15 respondentes confirmaram que não ser suficiente o treinamento ministrado. Foram emitidas 17 palavras com o mesmo objetivo de negação, com ênfase nas

expressões NÃO, com 88,24% e a necessidade de RECICLAGEM, com 11,76%.

De acordo com a análise de conteúdo da categoria 7, todos os respondentes apontaram em direção de que o curso inicial para se exercer a função de pregoeiro é insuficiente para o exercício do ofício:

*Esse treinamento inicial ajudou bastante, mas ele sozinho não é suficiente, o curso realmente é imprescindível, não se pode abrir mão, mas só ele não é suficiente para exercer a função de forma correta e eficiente (Entrevistado 5).*

*Não, eu acho que o treinamento dá a ele uma visão geral de como funciona, mas o resto é prática mesmo, esse treinamento inicial é exigido por lei para que a pessoa possa exercer a função, não tem jeito, tem que fazer, mas não é fundamental para ele ser um bom pregoeiro (Entrevistado 15).*

Do que diz respeito à Categoria 8 - Transparência Administrativa - o quadro de referência forneceu elementos importantes. Todos os 15 respondentes confirmaram que houve aumento significativo da transparência. Verificou-se 59 palavras com o mesmo objetivo de confirmação, destacando-se as expressões derivadas de TRANSPARÊNCIA com 61,02% e AUMENTO com 30,51%.

Já a análise de conteúdo da categoria 8 apontou na direção de que houve um aumento de transparência administrativa. Assim, pode-se supor que, na visão dos pregoeiros, a ferramenta pregão eletrônico traz mais transparência para todo o processo licitatório. Quinze entrevistados sinalizaram esse aumento da transparência:

*O pregão eletrônico trouxe um aumento da transparência, no momento em que ele torna públicas as ações que antes eram feitas entre 4 paredes, ele torna público as ações do pregoeiro, as ações da empresa, as falas da empresa, fica tudo registrado, a ata é pública (Entrevistado 2).*

*Houve aumento muito grande porque o pregão virou algo mais impessoal, a proposta não é tão decisiva assim. Hoje no pregão o cara cadastra a proposta e por mais que essa proposta vazasse, Um aumento de transparência absurdo, porque qualquer cidadão não precisa sair da sua casa para consultar dados de uma licitação que esta acontecendo em qualquer parte do país (Entrevistado 9).*

O quadro referente à Categoria 9 - Benefícios Realmente Alcançados – mostrou de forma positiva que houve uma série de benefícios alcançada. Foram emitidas 66 palavras com o mesmo objetivo de confirmação da eficiência: EFICIÊNCIA com 31,82% e REDUÇÃO (preços) com 30,30%. Para confirmar a transparência, pronunciaram 34 palavras com destaque para TRANSPARÊNCIA com 73,53% e ACESSÍVEL com 11,76%. Assim, nesse sentido pode-se inferir ter havido um aumento da eficiência e da transparência do processo.

De acordo com a análise de conteúdo da categoria 9, a leitura das respostas mostrou que treze entrevistados citaram diretamente a Eficiência como um benefício realmente alcançado, citando subsidiariamente, celeridade, maior abrangência e economicidade. Por outro lado, quatorze entrevistados citaram diretamente a Transparência como um benefício alcançado, tendo citado subsidiariamente o controle pela comunidade:

*A redução de tempo já é um benefício muito grande, a outra coisa seria o fato da sessão ocorrer on-line, que é transparente e ágil, a inversão de fases é importante e influencia muito na eficiência do processo (Entrevistado 3).*

*A transparência e o custo dos produtos são os principais benefícios, agora tem também a rapidez do processo, esses são os três maiores benefícios (Entrevistado 4).*

*Isso torna o processo mais democrático, e quanto à questão do contato com os licitantes, ele é mais rápido, é mais fácil e é público, é no chat, cabe ao licitante acompanhar o chat para não perder o negócio, o contato com o pregoeiro, então isso aumentou a eficiência e também aumentou a transparência (Entrevistado 9).*

Finalmente, o quadro referente à Categoria 10 - Entraves Ainda Existentes – indicou que os 15 respondentes usaram diversas expressões de forma negativa que confirmaram ainda haver uma série de entraves. Como consequência, os pregoeiros percebem que essas dificuldades ainda existentes impactam negativamente para se obter uma melhor eficiência, pois nas respostas nenhum respondente se referiu à transparência do processo. Dos dados foram encontradas 31 palavras com o mesmo objetivo negativo como: SISTEMA COMPRASNET com 25,81%, MOTIVAÇÃO DO SERVIDOR com 25,81% e LEGISLAÇÃO com 16,13%.

A análise de conteúdo da categoria 10 mostrou respostas genéricas e estratificadas. Dentre os fatores mais comuns aos entraves ainda existentes foram identificados: fornecedores mal-intencionados, baixa remuneração do servidor, formação de cartéis, burocracia ainda grande para a espécie, relacionamento com fornecedores, comunicação com fornecedores, falta de planejamento da instituição, falta de servidores, qualidade dos produtos adquiridos, falta de capacitação dos solicitantes, falta de capacitação dos licitantes, problemas na plataforma COMPRASNET, a lei 8666 e a falta de reciclagem mais constante dos pregoeiros:

*Agora não sei nem se seria mais o caso do pregão eletrônico ou seria mais a legislação porque tem alguns fornecedores que a gente vê que entram para concorrer na licitação com intuito mais de atrapalhar, tentar impugnar edital, entra com questionamento que não procede (Entrevistado 1).*

*Eu acho que o pregão eletrônico é muito bom, agora a lei 8666 é que eu acho que engessa um pouco o processo nessa questão das compras (Entrevistado 13).*

## 5. Discussão Dos Resultados

Finalizado o processo de análise dos dados de forma a obter uma interpretação consistente de como o pregoeiro percebe como a implantação do pregão eletrônico, foi possível obter evidências suficientes para responder a questão de pesquisa que norteou esse estudo: Qual a percepção dos pregoeiros acerca da implantação do pregão eletrônico no processo de contratações públicas do IFRJ? Segundo eles, isso tem tornado o processo mais transparente e eficiente? De acordo com a percepção do grupo, a resposta a essa pergunta é SIM.

Os indicadores são suficientes para fazer essa afirmação, corroborando dados divulgados pelo



Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que em 2009 divulgou que o uso da ferramenta propiciou somente no ano de 2008, economia aos cofres públicos da ordem de R\$ 3,8 bilhões de Reais. Informou ainda que essa economia resultou de uma redução de preços obtida, em média, de 24% em relação aos preços de referência. Já dados mais recentes divulgados pelo site [brasil.gov.br](http://brasil.gov.br), referentes ao primeiro semestre de 2011, informaram que nesse período de seis meses já foi registrada uma economia da ordem de 21%. Esses dados oficiais divulgados pelo governo, triangulados com os dados coletados nas entrevistas permite inferir que o pregão eletrônico como ferramenta de gestão do processo licitatório trás grandes benefícios ao erário público, aumentando a eficiência e a transparência do processo como um todo.

A pesquisa trouxe também outras constatações. Apesar dos aspectos positivos identificados, verificou-se nas respostas que, mesmo sendo mais eficiente e transparente que as modalidades tradicionais, ainda existem entraves importantes a serem resolvidos no processo de licitação por meio do pregão eletrônico:

- 1) O treinamento inicial do pregoeiro é insuficiente e pela responsabilidade que ele assume nos certames seria necessária a instituição de um programa obrigatório de reciclagem que mantivesse o servidor sempre atualizado com as normas, trazendo mais tranquilidade e eficiência para o pregoeiro e para a própria instituição.
- 2) A qualidade dos itens comprados independe do tipo de certame e sim de uma especificação bem-feita. Em vista disto, faz-se necessário um programa de treinamento para que os solicitantes tenham o conhecimento básico para executar boas especificações.
- 3) No indicador referente aos entraves, as respostas foram muito variadas e estratificadas. Foram citados como entraves: fornecedores mal-intencionados; falta de motivação do servidor que executa o pregão; falta de incentivo ao servidor; a burocracia ainda é exagerada; falta de planejamento; especificações mal-feitas; falta de servidores; qualidade dos produtos e serviços adquiridos; cartéis em determinados processos; pregões com excesso de itens; entre outros.

Como se pode observar, a ferramenta de pregão eletrônico, mesmo com todos os fatores positivos que apresenta, tem ainda muitas possibilidades de melhora. Embora citados tantos itens, observou-se que, na visão dos entrevistados, são aspectos de fácil solução e, apesar de ainda presentes no processo, os pregoeiros sentem que o uso da ferramenta tem oferecido a eles uma forma de executarem seu trabalho de forma mais eficiente.

## 6. Conclusão

A maior contribuição deste estudo é ampliar a compreensão sobre um tema em que ainda há pouca literatura a respeito: a eficiência e transparência da ferramenta Pregão Eletrônico. Nesse sentido, o objetivo da pesquisa foi alcançado. A partir de um estudo de caso, buscou-se compreender, sob o ponto de vista dos

pregoeiros, até que ponto a implantação do pregão eletrônico melhorou a eficiência do processo licitatório no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ). Assim, por meio da percepção dos profissionais entrevistados da autarquia pode-se analisar o desempenho dos indicadores chave após a implantação da ferramenta de Pregão Eletrônico nesse órgão, com ênfase na Eficiência e na Transparência.

Como base na percepção de todos os pregoeiros participantes, os resultados da análise nos permite inferir que as suposições feitas como ponto de partida para esta pesquisa se confirmaram, ou seja, a nova ferramenta licitatória denominada Pregão Eletrônico é eficaz e melhora de forma geral o processo.

Entretanto, a partir das análises, pode-se concluir que, mesmo sendo mais eficiente e transparente que as modalidades tradicionais, o investimento governamental na melhoria da ferramenta se faz necessário, pois, na visão dos pregoeiros, há vários problemas que precisam ser resolvidos, e que, se solucionados, poderão aperfeiçoar em muito a eficiência e a transparência já trazida pelo uso da ferramenta.

Apesar da necessidade de melhorias apontada, observou-se que a visão dos entrevistados é a de que os entraves não são de difícil solução, e, apesar de ainda persistirem no processo, os pregoeiros tem executado um trabalho eficiente, como demonstram os dados da pesquisa. A ferramenta Pregão Eletrônico, avaliada nesse estudo, confirmou sem dúvida sua Eficiência e Transparência. Os pregoeiros, mesmo reconhecendo que óbices ainda existem, encontram empolgação ao falar do pregão:

*Eu acho o pregão eletrônico uma das ideias mais sensacionais que aconteceu na administração pública (Entrevistado 3).*

*O pregão é realmente um sucesso de economia pra administração pública (Entrevistado 7).*

Uma das limitações da pesquisa se deve ao fato do estudo ter sido feito somente em uma instituição e de ter ouvido apenas os pregoeiros e analisada suas percepções, o que limita a generalização dos resultados aqui apresentados. Entretanto, entende-se que a pesquisa ampliou a compreensão sobre o tema por ter focado em atores chaves em todo o processo. Mas estamos cientes de que para uma maior compreensão do fenômeno, a voz de outros participantes do processo se faz necessária. Assim, como agenda para futuras pesquisas, sugere-se que esse tipo de análise inclua outras autarquias federais da área de educação para efeito de comparação dentro do mesmo seguimento ou em outros órgãos federais diversificados, abrindo assim novos rumos de análise, além da visão dos outros atores atuantes no processo, como os licitantes, as equipes de apoio, as autoridades máximas dos órgãos, enfim, várias visões que poderiam ser complementares, ampliando ainda mais a compreensão do fenômeno.

## Referências

- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BOURDIEU, P. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- BRAGA, A. L.; SANTOS, R.; NOVAES, J. F.; & STEFFANELLO, M. *Pregão Eletrônico: O Novo Aliado da Administração Pública para Redução de Custos e Garantia da Transparência – Estudo de Caso do Banco do Brasil, Região Sudeste e Distrito Federal*. Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, artigo, 13 f, 2006.
- BRASIL. Comprasnet. Portal de Compras do Governo Federal. Disponível em < <http://www.comprasnet.gov.br/> > Acesso em: 02 abr. 2012.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) > Acesso em: 12 mar. 2012.
- BRASIL. Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm) > Acesso em: 12 mar. 2012.
- BRASIL. Decreto-lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm) > Acesso em: 7 fev. 2012.
- BRASIL. Gov.br. Pregões eletrônicos geram economia de R\$ 2,13 bi para o governo federal. Disponível em < <http://www.brasil.gov.br/arquivos/2011/07/22/pregoes-eletronicos-geram-economia-de-r-2-13-bi-para-o-governo-federal> > Acesso em: 01 fev. 2012.
- BRASIL. Lei nº. 8666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm) > Acesso em: 12 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº. 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm> > Acesso em: 02 mar. 2012.
- BRASIL. Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm> > Acesso em: 12 mar. 2011.
- BRASIL. Portaria da Casa Civil nº. 23, de 12 de maio de 2000. Disponível em < <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-da-casa-civil-no-23-de-12-de-maio-de-2000/view> > Acesso em: 02 abr. 2012.
- COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- FARIA, E. R. et al. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, 2010.
- FARIA, L. J. F. Nova Administração Pública: O Processo de Inovação na Administração Pública Federal Brasileira Visto pela Experiência do “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.” In: XXXIII Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração - EnANPAD, São Paulo - SP, Brasil, 2009.
- GIL, A.C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. (5a ed.). São Paulo: Atlas, 2010.

- IFRJ. Conceção e Diretrizes (2012). Disponível em: < <http://www.ifrj.edu.br/instituicao/concepcao> > Acesso em 07 fev. 2012.
- MADRUGA, B. S.; VON ENDE, M.; & WAKULICZ, G. J. Consequências financeiras da obrigatoriedade do pregão para uma unidade gestora do exército. In: VII SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, Resende - RJ, 2010.
- MARCONDES, C. H.; & JARDIM, J. M. Políticas de Informação Governamental: a construção de Governo Eletrônico na Administração Federal do Brasil. Revista de Ciência da Informação. Brasília, v. 4, n. 2, artigo 04, p. 07, abr. 2003.
- MAURANO, A. A instituição do Pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Revista Jus Vigilantibus, Espírito Santo. p. 2 e 3, 13 Mar. 2004.
- MEIRELLES, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. (31a ed.). São Paulo: Malheiros, 2005.
- MOTTA, C. P. C. Eficácia nas licitações e contratos. (9a ed.). Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- NIEBUHR, J. M. Pregão Presencial e Eletrônico. (6a ed.). Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO, 21 de setembro de 1995. Disponível em < <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> > Acesso em: 07 fev. 2012.
- SILVA, A. Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública: uma abordagem segundo os preceitos do Balanced Scorecard. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil, 2002.
- SOUZA, A. S. Gestão do Orçamento Público no Exército Brasileiro: uma metodologia para análise e integração dos sistemas de orçamento e planejamento. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil, 2002.
- TRURAN, M. H. Origem da Licitação, 2007. Disponível em: < <http://www.licitacao.net/business.asp> >. Acesso em: 02 mar. 2012.
- TURBAN, E.; & KING, D. Comércio Eletrônico: Estratégia e Gestão. São Paulo: Prentice Hall, 2004.