

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**ARRANJOS INSTITUICIONAIS FEDERATIVOS:
O Papel do Registro de Preços Nacional – RPN na
Implementação do Programa Caminho da Escola**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

JOÃO CÉSAR DA FONSECA NETO

BRASÍLIA-DF

2016

João César da Fonseca Neto

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS:
O Papel do Registro de Preços Nacional – RPN na Implementação do
Programa Caminho da Escola**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisas
Econômicas Aplicadas - IPEA como parte das
exigências do Programa do Curso de Mestrado
Profissional em Políticas Públicas e
Desenvolvimento para obtenção do Título de Mestre.

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior

BRASÍLIA

2016

Fonseca Neto, João César da
F676a Arranjos institucionais federativos : o papel do Registro de
Preços Nacional – RPN na implementação do Programa Caminho da
Escola
Escola. – Brasília: IPEA, 2016.
88 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada, Programa do Curso de Mestrado Profissional em Políticas
Públicas e Desenvolvimento, 2016
Orientação: Antonio Lassance
Inclui Bibliografia.

1. Programas Sociais. 2. Transporte Escolar 3. Compras do
Governo. 4. Transferência de Recursos. 5. Federalismo. 6.
Políticas Públicas. 7. Brasil. I. Lassance, Antonio. II. Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 361.610981

João César da Fonseca Neto

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS:
O Papel do Registro de Preços Nacional – RPN na Implementação do
Programa Caminho da Escola**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento no Mestrado Profissional do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA.

Brasília, 19 de maio de 2016

Professor Alexandre de Ávila Gomide
Coordenador do Programa

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Júnior – IPEA

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide - IPEA

Prof. Dr. Constantino Cronemberger Mendes - IPEA

A todos aqueles que trabalham por uma educação de qualidade em nosso país, nas três esferas de governo, e aos estudantes que, mesmo na adversidade, persistem na busca pelo conhecimento.

AGRADECIMENTOS

A toda minha família pelo amor e apoio incondicionais, especialmente aos meus pais, Divino e Ângela, e à minha irmã, Juliana.

Aos meus amigos, sobretudo ao Lucas, pela paciência e incentivo.

A toda a equipe do FNDE pelo profissionalismo inspirador.

Ao professor Antônio Lassance pela orientação e confiança.

“Educar é impregnar de sentido o que fazemos a cada instante”
(Paulo Freire)

RESUMO

Este trabalho se dedica à discussão do uso de arranjos institucionais de caráter federativo para a implementação de políticas públicas nacionais no Brasil, tendo em vista o complexo fenômeno da municipalização da execução dessas políticas inaugurado com a Constituição Federal de 1988. O objeto de análise é o arranjo denominado de Registro de Preços Nacional -RPN, instituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em 2007 para atender ao Programa Caminho da Escola. A pesquisa se apoiou na literatura sobre federalismo, políticas públicas, capacidades estatais e arranjos institucionais para realizar um estudo de caso que busca verificar o papel do RPN na implementação desse programa. Valendo-se de entrevistas semiestruturadas com gestores da autarquia e da análise documental, a pesquisa identifica os elementos caracterizadores do arranjo. A superação das dificuldades provenientes das baixas capacidades estatais que caracterizam a maioria dos entes federados é analisada por meio do cruzamento de dados das adesões municipais ao RPN/Caminho da Escola com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Ao final, constata-se que o modelo de gestão compartilhada do RPN no Programa Caminho da Escola logrou êxito na ampliação da coordenação federativa e na promoção do federalismo cooperativo, podendo servir de exemplo para a estruturação de novos arranjos institucionais que possibilitem uma atuação conjunta dos diferentes níveis de governo por meio do entrelaçamento de responsabilidades.

Palavras-chave: Educação; Registro de Preços Nacional – RPN; Caminho da Escola; federalismo; políticas públicas; arranjos institucionais; capacidades estatais.

ABSTRACT

The present work focus on the discussion of the use of federative institutional arrangements for the implementation of national public policies in Brazil, bearing in mind the complex phenomenon of municipalization of these policies' execution, beginning with the Federal Constitution of 1988. The object of analysis is the arrangement called *Registro de Preços Nacional*- RPN (National Price Register), created by the *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* – FNDE (National Fund for Education Development) in 2007 to attend to the Program *Caminho da Escola* (Path to the School). This research supports itself on literature concerning federalism, public policy, State capacities and institutional arrangements to perform a case study that verifies the role of RPN in the implementation of the referred program. By means of semi-structured interviews with the agency's managers and of the analysis of documents, this research identifies the characterizing elements of the arrangements. The overcoming of difficulties originating from the low State capacities, characteristic of most of the federated role players, is analyzed by data crossing of the municipal adhesion to RPN/Caminho da Escola data with data from the Research on Municipal Basic Information – MUNIC. In the end, it is perceived that the model of shared management of RPN in the Caminho da Escola Program has succeeded in the expanding of the federative coordination and in the promotion of cooperative federalism, working as an example for the structuring of new institutional arrangements which facilitate a joint action of several levels of the government by means of the intertwining of responsibilities.

Key words: Education; Registro de Preços Nacional – RPN; Caminho da Escola; federalism; Public Policy; institutional arrangements; state capacities.

LISTA DE SIGLAS

ANFAVEA	Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do FNDE
Ceftru	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte Urbano da Universidade de Brasília
CGAME	Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar
CGCOM	Coordenação Geral de Compras
CGU	Controladoria Geral da União
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONMETRO	Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
FABUS	Associação de Fabricantes de Ônibus
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IPEM	Instituto de Pesos e Medidas
MEC	Ministério da Educação
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PNE	Plano Nacional de Educação
OGU	Orçamento Geral da União
ORE	Ônibus Rural Escolar
RPN	Registro de Preços Nacional
SIGARP	Sistema de Gerenciamento de Atas de Registro de Preços
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SRP	Sistema de Registro de Preços
TER	Transporte Escolar Rural
UnB	Universidade de Brasília
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA DE PESQUISA	13
1.1. Referencial Teórico	13
1.2. Metodologia de pesquisa	17
2. RPN: UM ARRANJO INSTITUCIONAL FEDERATIVO?	20
2.1. O Programa Caminho da Escola e o Surgimento do RPN	20
2.2. Elementos do Arranjo Institucional RPN- Caminho da Escola.....	24
2.2.1. Atores	25
2.2.2. Regras.....	33
2.2.3. Processos	39
2.2.3. Mecanismos de Coordenação Federativa	46
2.3.1. Incentivos:	46
2.3.2. Controle:.....	54
3. O RPN E AS CAPACIDADES ESTATAIS.....	58
3.1. As Aquisições do Programa Caminho da Escola	59
3.2. Desempenho do Programa Caminho da Escola Segundo o Perfil dos Municípios	60
3.4. Avanços, Limitações e Desafios do RPN.....	66
CONCLUSÃO	70
REFERÊNCIAS	73
Anexo A: Tabela 7– Principais especificações do ORE 2009	77

INTRODUÇÃO

O objeto de análise deste trabalho é o Registro de Preços Nacional – RPN, ferramenta institucional criada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE em 2007 para a implementação do Programa Caminho da Escola nos estados, Distrito Federal e municípios e que tem sido expandido, desde então, para outras políticas públicas do Ministério da Educação – MEC, tais como: aquisição de mobiliário e material escolares, computadores, *tablets* educacionais etc.

Apesar de se tratar de uma sistemática de compras governamentais, a abordagem ora adotada é direcionada para os aspectos federativos do RPN, que tem como mecanismo de funcionamento uma gestão compartilhada do processo de compras de bens ou de contratação de serviços entre a União e os demais entes federados.

Têm-se como pano de fundo desta análise as alterações na organização do Estado Brasileiro trazidas pela Constituição Federal de 1988, notadamente no tocante ao modelo de federalismo tripartite adotado, o qual integrou os governos locais ao pacto federativo, concedendo-lhes autonomia política e administrativa.

A federação resultante desse novo pacto tem sido objeto de debates exaustivos no âmbito da literatura especializada. Um dos pontos de discussão mais recorrentes é acerca do binômio *centralização x descentralização*, concentrando-se nas questões relativas às competências constitucionais de cada ente¹ ou à distribuição de recursos fiscais². São ainda escassos, contudo, os estudos que tratam especificamente dos mecanismos de implementação compartilhada de políticas públicas nacionais entre os entes federados.

No contexto da Educação, esse problema ganha ainda mais relevância, tendo em vista que a Constituição Federal estabelece a competência comum das três esferas de governo no setor, além de preceituar o regime de colaboração entre elas. No entanto, a Carta Magna não define, objetivamente, quais seriam as competências de cada ente ou como se daria tal colaboração.

Ademais, ao contrário de outras políticas sociais como as de Saúde ou de Assistência Social, não se instituiu no Brasil até o momento um Sistema Nacional de Educação, o que se observam são sistemas distintos e autônomos (o federal, os estaduais, os municipais e o do Distrito Federal) e alguns instrumentos e fóruns nacionais como o Plano Nacional de Educação - PNE, a Conferência Nacional de Educação - CONAE, o Fórum Nacional de

¹ Ver ALMEIDA (2001, 2005); ARRETICHE (2000, 2004, 2007) e SOUZA (1996, 2002).

² Ver MENDES (2014).

Educação - FNE, o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME³ (FRANZESE, 2010).

Esse quadro de fragmentação tem fortes implicações no processo implementação das políticas educacionais, entre elas destacam-se os problemas de coordenação governamental. Afinal, como executar políticas nacionais, garantindo o direito de todo cidadão à educação de qualidade se cada estado e município possui uma realidade distinta e autonomia para aderir ou não a essas políticas?

Algumas estratégias têm sido adotadas para tentar solucionar esse problema. No caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, por exemplo, a estratégia utilizada pelo governo federal à época foi a criação de uma Emenda Constitucional⁴, permitindo que a União pudesse intervir em um assunto que era de competência dos governos subnacionais: o financiamento do Ensino Fundamental. Essa medida, a despeito da sua legitimidade, implica em um alto custo político, de modo que não se poderia utilizá-la para a imensa gama de problemas de política pública que se tem no setor.

Percebe-se, ainda, que nas duas últimas décadas cresceram as transferências voluntárias de recursos federais aos governos estaduais e municipais, o que consistiria em outra estratégia para induzi-los a executar as políticas da União (FRANZESE, 2010). Nesses casos, porém, nem sempre a transferência de recursos atinge o resultado esperado, por fatores diversos, como a falta de capacidade de execução por parte dos entes beneficiados.

O que se busca neste trabalho é, justamente, apresentar o que se entende ser uma alternativa de condução de políticas nacionais pela União naqueles assuntos reservados aos estados e municípios: a estruturação de arranjos institucionais federativos de implementação. Tais arranjos não necessitariam de uma emenda constitucional e não se restringiriam à assistência financeira.

Parte-se da premissa de que, ao definirem regras, processos e mecanismos de coordenação entre os atores (estatais ou não), arranjos institucionais federativos podem promover uma melhor utilização das capacidades estatais dos três níveis de governo, reduzindo os riscos de conflitos e redundâncias na atuação estatal.

Optou-se por realizar um estudo de caso do RPN, selecionando-se um dos programas que dele se utilizam: o Caminho da Escola. Sendo assim, o problema de pesquisa que se

³ Encontra-se em tramitação (em 08/02/2016) no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 413/14, que tem como objeto a criação do Sistema Nacional de Educação – SNE.

⁴ EC nº 14, de 12 de setembro de 1996.

pretende solucionar é: *qual é o papel do RPN na implementação do Programa Caminho da Escola?*

Para responder a essa pergunta foi estruturada a seguinte hipótese básica:

- H1: O RPN se constitui em um modelo de arranjo institucional federativo de caráter cooperativo na implementação do Programa Caminho da Escola.

Dada a relevância que o fenômeno da coordenação assume nas discussões acerca do federalismo, optou-se, ainda, por estabelecer uma hipótese secundária que complementa a anterior, qual seja:

- H2: O RPN promove a coordenação federativa na implementação do Programa Caminho da Escola.

Assim, a hipótese básica (H1) afirma que o RPN desempenha o papel de um arranjo institucional federativo de caráter cooperativo na implementação da política em tela, seguindo os conceitos a serem apresentados no capítulo seguinte (Referencial Teórico e Metodologia de Pesquisa). A hipótese secundária (H2), como corolário da primeira, assevera que o RPN promove a coordenação dos atores federativos, por meio dos elementos que o caracterizariam como um arranjo, conforme assertiva H1.

O objetivo geral do trabalho é, então, *analisar o papel do RPN na implementação do Programa Caminho da Escola, sob a ótica de arranjos institucionais e do federalismo*. Os objetivos específicos são:

- i. Apresentar o histórico de surgimento do RPN;
- ii. Caracterizar o RPN como um arranjo institucional federativo, abordando seus elementos basilares: atores, regras, processos e mecanismos de coordenação;
- iii. Analisar de que forma o RPN dota o Estado de capacidades para a implementação do Programa Caminho da Escola;
- iv. Identificar as possíveis falhas ou limitações do processo de compras compartilhadas do RPN e propor medidas para mitigá-las ou evitá-las.

O trabalho está organizado em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro deles, será apresentada a metodologia de pesquisa e o referencial teórico utilizados. O segundo será dedicado à apresentação de um breve histórico do surgimento do RPN, para, em seguida, caracterizá-lo como um arranjo institucional federativo. O terceiro capítulo trata da análise das capacidades estatais no âmbito do arranjo, cruzando-se dados das adesões ao Caminho da Escola com o perfil dos entes federados que dele se utilizaram,

notadamente os municípios. Por fim, apresentam-se os principais avanços, desafios e limitações do RPN.

Espera-se que ao final se possa contribuir para o debate acadêmico acerca da implementação de políticas públicas no Brasil, além de subsidiar os tomadores de decisão do setor público no desenho de arranjos institucionais de políticas públicas que considerem o fator federativo.

1. REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA DE PESQUISA

1.1. Referencial Teórico

Para testar as hipóteses propostas na introdução, utilizar-se-á o ferramental referencial teórico neoinstitucionalista, complementado por abordagens da Ciência Política orientadas à análise de políticas públicas. Serão relevantes, sobretudo, estudos acadêmicos sobre federalismo cooperativo, coordenação governamental, políticas públicas, arranjos institucionais e capacidades estatais.

O federalismo tem se firmado como peça chave na implementação de políticas públicas no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, devido a dois aspectos cuja importância foi realçada pelas novas regras constitucionais: as relações intergovernamentais e a dicotomia entre centralização e descentralização das políticas públicas (ABRUCIO; FRANZESE e SANO, 2013).

Abrucio (2005) argumenta que haveria uma primazia de forças centrífugas no sistema federativo brasileiro inaugurado em 1988 e o estabelecimento de relações governamentais não cooperativas:

Dois fenômenos destacam-se nesse novo federalismo brasileiro, desenhado na década de 1980 e com reflexos ao longo dos anos 1990. Primeiro, o estabelecimento de um amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Em segundo lugar, a criação de um modelo predatório e não cooperativo de relações intergovernamentais, com predomínio do componente estadualista. (ABRUCIO, 2005, p.46)

Lassance (2012) chama a atenção para o fato de que esse processo de descentralização adveio de uma tradição municipalista no pensamento jurídico, político e administrativo brasileiro, sobretudo nas áreas sociais, sendo depois reforçado por uma tendência mundial de “enaltecimento do poder local” nas décadas de 1980 e 1990.

No entanto, há que se considerar que a despeito de o tema da descentralização ter dominado a agenda política na década de 1980 e influenciado a concepção da nova Constituição, “tendências centralizadoras poderosas também estiveram presentes, aumentando a complexidade do processo de redefinição das relações intergovernamentais” (ALMEIDA, 2005, p.29).

Ribeiro (2005) defende que o processo de descentralização das políticas sociais pós 1988 ocorreu de forma desordenada, sem os devidos mecanismos de coordenação, o que teria impactado nos resultados das políticas. Ela identifica dois movimentos antagônicos nesse processo: um de centralização, no tocante à arrecadação tributária, e o outro de

descentralização, que se tem verificado na realização da despesa (gasto público e prestação de serviços):

Parece haver um grande fosso que divide as políticas que disciplinam a arrecadação e, teoricamente, os limites da despesa, e aquelas que efetivamente realizam o gasto público ou prestam serviços. É como se houvesse dois movimentos simultâneos com sentidos contrários: um de centralização e outro de descentralização. Razões podem ser buscadas, em parte, no paradigma que orienta o desenho das diferentes políticas. Mas parece ser conveniente, primeiro, indagar sobre a existência ou não de um projeto político unificador do discurso que orienta a prática dos atores nos diferentes setores. (RIBEIRO, 2005, p.5)

Franzese (2010), por sua vez, divide o período que sucedeu a Constituição de 1988 em dois momentos distintos: no primeiro, o processo de descentralização acentuado teria resultado em um padrão de federalismo competitivo, enquanto que, no segundo, se observou o aumento da coordenação e da cooperação federativa:

Diante desse quadro de fragmentação, a partir da segunda metade da década de 1990, o governo federal – em boa medida recuperado da crise anterior, com o fim da inflação - passou a implementar uma série de ações, com o objetivo de nacionalizar padrões de políticas públicas e aumentar a coordenação entre os entes federativos. A principal estratégia adotada foi a criação de condições atrativas, principalmente por meio de transferências intergovernamentais, para que estados e municípios passassem a aderir às diretrizes nacionais na implementação dessas políticas. (FRANZESE, 2010, p. 14)

O aumento das transferências governamentais a partir da segunda metade da década de 1990 pode ter ampliado o poder da União de atrair os entes federados para as suas políticas, mas não necessariamente resultou em uma ampliação do seu poder de coordenação na implementação dessas políticas. Isso porque o problema da coordenação governamental na execução de políticas descentralizadas ocorreria não só pela fragmentação trazida pela nova Constituição, mas também pela heterogeneidade e desigualdades existentes entre os entes federados, o que demandaria a estruturação de instrumentos de coordenação e cooperação governamental (ABRUCIO; FRANZESE e SANO, 2013, p. 137).

Indo além da questão financeira (transferência ou repasse de recursos), os autores citados no parágrafo acima apresentam duas modalidades de instrumentos que promoveriam a coordenação e a cooperação federativa: i) o associativismo, que engloba o consorciamento e o associativismo territorial, como aqueles formados em regiões de intensa conurbação e metropolização e ii) a conjugação de esforços intergovernamentais no campo das políticas públicas, nos casos em que há mais de um nível governamental atuando no mesmo setor, o que cria um cenário de interdependência, que é justamente a situação retratada neste trabalho. Para este segundo caso, os autores citam três fatores que tornariam esses instrumentos mais complexos, a saber:

- a) A expansão do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) em todo o mundo costuma ser acompanhado de um processo de nacionalização das políticas públicas para reduzir as desigualdades, processo este que se torna mais conflituoso nas federações, tendo em vista que os governos subnacionais tendem a querer preservar a sua autonomia e diversidade.
- b) A reconfiguração da intervenção do governo central, também no contexto do *Welfare State*, a partir do maior empoderamento e democratização do plano local, teria modificado o debate em torno da *nacionalização (centralização) x descentralização* em prol de uma visão em que os dois movimentos possam ocorrer ao mesmo tempo, através de uma melhor redistribuição de funções e responsabilidades;
- c) A necessidade de se ampliar a eficiência e a efetividade da gestão pública, bem como promover a *accountability*, o que se torna mais complexo numa federação, dado que as ações governamentais são mais “imbricadas” e entrelaçadas.

Nesse último ponto, cita-se o que Pierson (1995) chamou de *shared decision making*, que seria o aprimoramento do desempenho governamental em um contexto federativo por meio do compartilhamento das políticas entre os diferentes níveis de governo, superando a complexidade advinda da autonomia. É justamente a ocorrência de compartilhamento intergovernamental na execução de uma política nacional que se apresenta como uma das características do RPN nos capítulos seguintes.

Lassance (2012) chama a atenção, ainda, para o fato de o processo de municipalização das políticas sociais ao longo da década de 1990 ter sido acompanhada da perda de espaço dos estados e do crescimento da importância da relação direta entre União e municípios. O autor ressalta o fato de essa descentralização política e financeira não ter sido acompanhada de um processo de capacitação técnica e administrativa para que as prefeituras pudessem desempenhar as novas funções que lhes eram atribuídas:

A combinação entre, de um lado, a estratégia de descentralização dos sistemas públicos e das políticas nacionais e a necessidade de dotar os municípios de recursos necessários à execução de ações abriu uma nova vertente do desenho federalista brasileiro. Políticas de cooperação induzidas envolviam a instituição de um marco legal de políticas, a dotação de recursos orçamentários próprios (às vezes com fundos específicos) e instrumentos destinados a facilitar a adesão municipal. (LASSANCE, 2012, pg. 31)

Nota-se, portanto, que um arranjo institucional que se apresente como um instrumento de cooperação federativa na implementação de políticas públicas nacionais deve responder aos desafios que a municipalização impõe, facilitando a adesão municipal e, ao mesmo tempo, dotando esses entes dos recursos necessários para a execução da política.

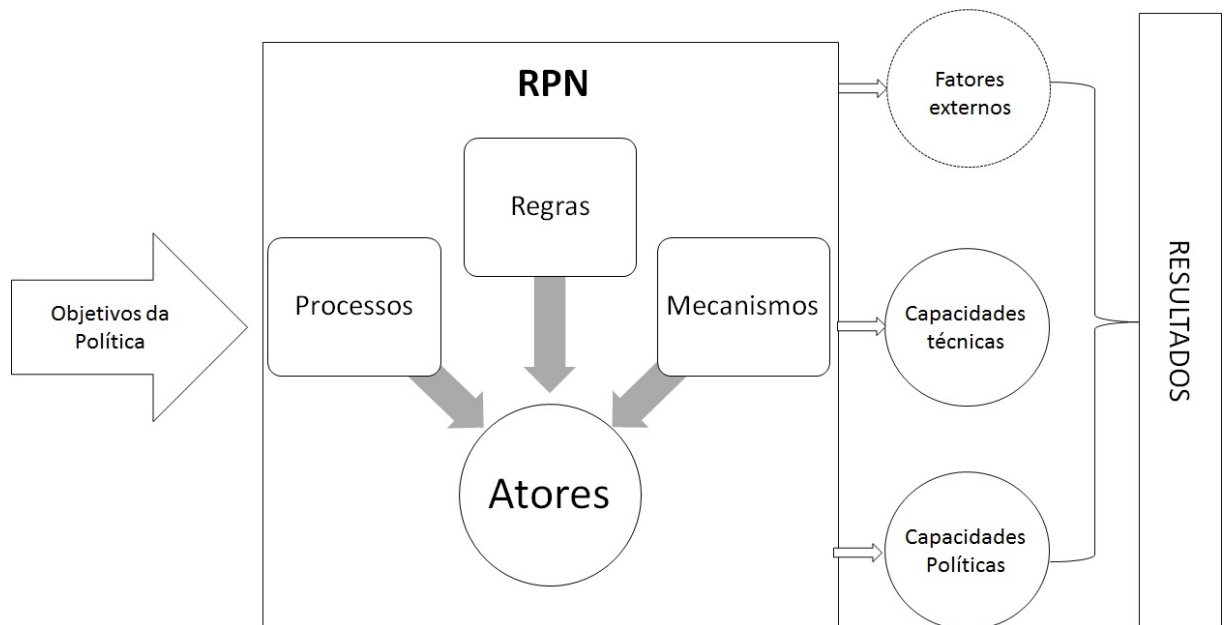
O conceito de arranjo institucional em torno do qual se estruturou esta pesquisa é de autoria de Gomide e Pires (2014), conforme segue:

(...) o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos. Ou, em outras palavras, são os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. (GOMIDE; PIRES, 2014 p. 19)

Apesar de não estar voltado para as relações federativas, esse conceito se adequa perfeitamente aos objetivos traçados para a pesquisa, na medida em que define quais são os elementos basilares de um arranjo institucional, bem como a função que ele deve desempenhar. O caráter federativo, por sua vez, será conferido com a análise dos atores envolvidos e os mecanismos de coordenação do RPN.

Assim, com base no conceito acima, foi elaborado o quadro analítico a seguir, que norteará a análise do RPN no Capítulo 2.

Diagrama 1 – Quadro Analítico



Fonte: elaboração do autor.

Considerando os objetivos da política pública, o arranjo (RPN) atua sobre o seu processo de implementação, que se dá por meio da interação dos atores envolvidos, os quais são conformados pelas regras, processos e mecanismos de coordenação. Dessa forma, ele dota o Estado -aqui entendido na sua totalidade- de capacidades técnicas e políticas que, somadas a

fatores externos⁵, permitirão o alcance dos resultados da política, constantes do último capítulo.

Apresentados o referencial teórico e os principais conceitos norteadores deste trabalho, trata-se na próxima seção da metodologia empregada na pesquisa.

1.2. Metodologia de pesquisa

O trabalho de pesquisa que culminou com a elaboração deste relatório em formato de dissertação buscou aplicar o ferramental analítico, metodológico e conceitual oferecido pelo Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA, aliando-o à experiência profissional do autor, com vistas a contribuir para a produção e disseminação de conhecimento aplicado voltado para a melhoria da capacidade do Estado Brasileiro de promover o desenvolvimento nacional.

A Administração Pública dos três níveis de governo fornece um vasto campo de pesquisa ainda pouco explorado pela Academia no Brasil, especialmente no que tange aos arranjos institucionais criados para responder às demandas crescentes da sociedade. Igualmente, a burocracia carece de capacidade analítica que lhe permita traduzir o conhecimento técnico e tácito produzido pelo setor público em conhecimento científico, de forma a melhorar os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Sendo assim, percebeu-se que a maior contribuição que o autor poderia oferecer - na qualidade de membro da burocracia que adentra no universo da pesquisa - seria a realização de uma pesquisa que abordasse um objeto com o qual tem trabalhado e está bastante familiarizado.

O estudo de caso apresenta-se como o método mais indicado para esta pesquisa por possibilitar uma análise em profundidade, mais ampla e detalhada desse objeto (o RPN) ainda pouco conhecido no meio acadêmico. Segundo Gil (2010):

O estudo de caso é uma modalidade de pesquisa amplamente utilizada nas ciências biomédicas e sociais. Consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento, tarefa praticamente impossível mediante outros delineamentos já considerados (GIL, 2010, p. 42).

Consoante às características dos problemas passíveis de serem estudados por estudos de caso apontadas pelo autor acima, a pergunta de pesquisa que aqui se busca responder não tem como propósito descrever detalhadamente as características de uma determinada

⁵ São entendidos como aqueles fatores que fogem ao escopo do arranjo, mas que podem influenciar no seu desempenho, como a conjuntura política e econômica do país.

população, mensurar níveis de correlação entre variáveis ou tampouco verificar hipóteses causais. Em vez disso, intenta-se trazer elementos analíticos capazes de verificar como o RPN tem contribuído para a implementação do Programa Caminho da Escola.

Definido o problema de pesquisa, o próximo desafio do estudo foi a delimitação da unidade-caso, ou seja, o arranjo institucional num contexto claramente definido. Essa é uma tarefa complexa, na medida em que exige um recorte arbitrário da realidade, através de uma construção intelectual que separe o objeto que se pretende analisar do todo a que pertence.

O RPN tem sido utilizado para implementar diversas políticas do MEC executadas pelo FNDE. Não obstante o arranjo institucional, suas regras, processos e mecanismos de coordenação sejam os mesmos, cada política dessas possui suas peculiaridades no que tange ao seu histórico, aos atores envolvidos e aos objetivos traçados. Desta forma, optou-se por fazer um estudo de um caso do próprio RPN, lançando mão de uma das políticas que dele se tem utilizado: o Programa Caminho da Escola.

Dentro desse programa, ainda há diferentes objetos, a saber: Ônibus Rural Escolar – ORE, Bicicleta Escolar com Capacete para Ciclista, Ônibus Urbano Acessível, Ônibus Urbano Acessível de Piso Baixo e Lanchas Escolares. Considera-se como *unidade-caso* deste trabalho, unicamente, o RPN - Caminho da Escola para a aquisição de veículos do tipo ORE. Essa escolha se justifica por ter sido o primeiro bem licitado por meio do RPN, fornecendo um conjunto mais robusto de dados e uma série histórica mais extensa para efeitos de análise dos resultados ao longo do tempo.

De forma complementar à metodologia do estudo de caso, são utilizadas outras técnicas de pesquisa nos capítulos de desenvolvimento. O Capítulo 2 é subdividido em duas partes. A primeira delas se ocupa da apresentação do histórico de surgimento do RPN para atendimento ao Caminho da Escola. Para isso, fizeram-se necessárias entrevistas semiestruturadas com quatro dos gestores do FNDE que participaram do processo de concepção e implantação do arranjo à época. As entrevistas são complementadas, por sua vez, pela análise documental da legislação aplicável, dos regulamentos e dos atos administrativos internos da Autarquia.

A segunda parte do capítulo parte do conceito de arranjo institucional de Gomide e Pires (2014) para analisar o RPN com base na estrutura definida no Quadro Analítico apresentado na seção anterior (Diagrama 1). Mais uma vez, valeu-se das entrevistas semiestruturadas com os gestores do FNDE e da análise documental, para a qual foram de suma importância o “Relatório da pesquisa Ônibus Rural Escolar do Brasil” (CEFTRU, 2009) e o “Arcabouço Metodológico em Compras Centralizadas do FNDE” (FGV, 2015).

O terceiro capítulo analisa de que modo o RPN dotou o Estado brasileiro de capacidades para a implementação do Programa Caminho da Escola. Para isso, são apresentados dados gerais das aquisições do Programa provenientes dos sistemas de informação do MEC e do FNDE, especialmente os seguintes:

- a) Sistema de Gestão de Atas de Registro de Preços – SIGARP: sistema utilizado pelo FNDE para gerir e controlar os processos de utilização das atas de registro de preços pelos estados e municípios;
- b) Portal de Compras do FNDE, site que reúne informações gerais sobre as compras realizadas pela Autarquia;
- c) Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – SIMEC: possui ampla base de dados a respeito do planejamento da gestão educacional e da execução de programas e projetos federais por cada ente federado;

Vale ressaltar que o foco desta pesquisa não é a avaliação da política pública em si, mas, tão somente, a análise do RPN enquanto arranjo institucional criado como estratégia de implementação. Sendo assim, os resultados do programa servirão apenas para se verificar se esse arranjo de fato possibilitou a superação do problema das baixas capacidades estatais dos entes federados, o que é feito na segunda seção do capítulo.

Considerando que esse é um problema que atinge, sobretudo, os municípios, os resultados do Programa Caminho da Escola serão cruzados com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2014, originando indicadores que possibilitarão verificar o perfil das prefeituras que se utilizam do RPN para aquisição do ORE do Caminho da Escola.

O capítulo se encerra com considerações sobre os avanços, limitações e desafios do RPN constatados ao longo da pesquisa, acompanhados de sugestões pontuais de aprimoramentos.

O trabalho de dissertação é finalizado com a conclusão, que sintetiza os principais argumentos utilizados ao longo dos capítulos, além de demonstrar se os objetivos foram alcançados e as hipóteses confirmadas.

2. RPN: UM ARRANJO INSTITUCIONAL FEDERATIVO?

Este capítulo contém a caracterização do RPN como um arranjo institucional federativo, utilizando-se do conceito de Gomide e Pires (2014) introduzido no capítulo anterior. O RPN é conceituado pelo FNDE como:

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

Antes de adentrar na análise do arranjo, faz-se, a seguir, um breve histórico do seu surgimento quando da criação do Programa Caminho da Escola em 2007.

2.1. O Programa Caminho da Escola e o Surgimento do RPN

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, reconhece a Educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, devendo ser promovida em colaboração com a sociedade com vistas ao pleno desenvolvimento pessoal, exercício da cidadania e qualificação profissional (BRASIL, 1988). A Carta Magna prevê, ainda, que o dever do Estado com a Educação abrangerá programas suplementares de transporte (Art. 208, VII).

O texto constitucional não estabelece com clareza, entretanto, de quem seria a competência pela oferta desse serviço: se da União, dos estados ou dos municípios. O assunto tampouco havia sido objeto da legislação infraconstitucional até o ano de 2003, quando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB foi emendada pela Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, que definiu a responsabilidade das prefeituras pelo transporte escolar dos alunos das redes municipais e dos estados para o transporte escolar dos alunos das redes estaduais.

De todo modo, o MEC já dispunha, desde o ano de 1994, de um programa para apoiar financeiramente a prestação do serviço de transporte de estudantes da Educação Básica. O Programa Nacional de Transporte do Escolar - PNTE, criado pela Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, tinha como objetivo contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais para a aquisição de veículos automotores novos para o transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendessem alunos com necessidades educacionais especiais. O programa transferia uma quantia fixa de recursos, ficando o restante do valor

necessário a cargo do convenente (estado, município ou Organização Não-Governamental - ONG).

Em 2004, foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE, que visava não a aquisição de veículos, mas assistir, em caráter suplementar, os entes federados no custeio do serviço através do repasse automático de recursos (sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêneres). Esse recurso serviria para custear despesas com reforma, licenciamento, pneus, serviços de mecânica, combustível etc. do veículo ou da embarcação ou, ainda, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar da Educação Básica Pública em área rural.

No ano de 2005, o MEC criou, através da Portaria nº 3.763/2005, um grupo de trabalho para discutir o transporte escolar no Brasil e propor medidas para a sua melhoria. O grupo era constituído por representantes do FNDE, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC, das Secretarias de Educação Básica - SEB/MEC e Educação Especial e Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade - SECAD/MEC, do Departamento Nacional de Trânsito - Denatran, além de membros do Consed e da Undime, contando, ainda, para fins de suporte técnico, com representantes do Núcleo de Educação de Políticas Públicas da Universidade de Campinas - NEPP/UNICAMP e do Centro de Formação de Recursos Humanos em Transporte Urbano da Universidade de Brasília – Ceftru/UnB.

Os trabalhos do grupo voltaram-se, inicialmente, para o aspecto da assistência financeira da União aos entes federados, sobretudo aos critérios de divisão desses recursos. Uma das suas recomendações foi pela realização de estudos de campos para a obtenção de variáveis que levem em conta as características dos municípios e as características do serviço de transporte que é fornecido nesses municípios.

A partir de então, o MEC e o FNDE se mobilizaram e firmaram parcerias para a realização desses estudos. Nas palavras do gestor dos programas do transporte no FNDE:

Nós começamos a fazer estudos em parceria com universidades para fazer o diagnóstico do transporte escolar no país. Foi aí que nós confirmamos aquilo que nós já desconfiávamos: que o problema não era só ter recursos para comprar veículo, nem ter recurso para o custeio. A gente enfrentou um outro problema: os veículos utilizados para o transporte escolar no Brasil não eram adequados para serem utilizados nas vias rurais brasileiras. Daí que surgiu, então, a necessidade de ter um

trabalho, uma ação do governo federal, por meio do MEC e do FNDE, para promover a padronização do transporte escolar no país. (Informação verbal)⁶

Entre as parcerias feitas pelo FNDE com as universidades, destaca-se o convênio firmado com o Ceftru, que resultou no trabalho *Pesquisa de Caracterização do Transporte Escolar* (CEFTRU, 2007). O estudo coletou informações junto a mais de 2.000 (dois mil) municípios, além de fazer uma pesquisa de campo para ouvir as percepções dos atores envolvidos com o transporte escolar rural:

(...) o estudo permitiu identificar a inexistência de normatização e especificações veiculares na indústria automobilística que atendessem às características de operação de transporte escolar no meio rural. Os dados mostraram também que mais de 66% dos veículos utilizados para o transporte de estudantes nas regiões rurais do país comprometiam a segurança e a qualidade do serviço oferecido (Ceftru e FNDE, 2007a; 2007b). Outros fatores foram observados como o grande período de permanência de alunos no transporte escolar e rotas que são parcialmente percorridas devido à falta de capacidade de alguns veículos de transitar em vias com revestimentos irregulares (buracos, lamaçais, valas de erosão e longos trechos com trilha de roda, costela de vaca ou areais). (CEFTRU, 2009, p. 21)

Especificamente no que se refere à idade da frota, constatou-se que a idade média dos veículos nos municípios pesquisados era de 13 (treze) anos, sendo que os mais antigos chegavam a ter 26 (vinte seis) e 70% deles tinham idade entre 10 (dez) e 20 (vinte) anos de uso (CEFTRU, 2009).

Essa pesquisa contribuiu para o entendimento da necessidade de se padronizarem os veículos escolares do país por meio da criação de uma política de incentivos para que estados, Distrito Federal e municípios renovassem a sua frota. A política precisaria englobar não só assistência financeira, como já ocorria com o PNTE, mas também a assistência técnica, para que os veículos adquiridos tivessem preço acessível e qualidade adequada ao transporte rural do alunado.

Com a finalidade de auxiliar os entes federados a transformar a realidade do transporte rural escolar, o Programa Caminho da Escola foi criado, em 2007, pela Resolução nº 3/FNDE, de 08 de março daquele ano. Em 2009 foi editado o Decreto 6.768/2009, de 10 de fevereiro de 2009, que disciplinava o Programa no âmbito do governo federal. O normativo define como sendo seus objetivos:

Art. 2º São objetivos do Programa Caminho da Escola:
I - renovar a frota de veículos escolares das redes municipal e estadual de educação básica na zona rural;

⁶ Entrevista realizada com o Sr. José Maria Rodrigues de Sousa, Coordenador Geral de Apoio à Manutenção Escolar do FNDE – CGAME, em 30/11/2015.

- II - garantir a qualidade e segurança do transporte escolar na zona rural, por meio da padronização e inspeção dos veículos disponibilizados pelo Programa;
- III - garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica;
- IV - reduzir a evasão escolar, em observância às metas do Plano Nacional de Educação; e
- V - reduzir o preço de aquisição dos veículos necessários ao transporte escolar na zona rural.

Para isso, diferentes órgãos do governo federal, sob a coordenação do FNDE, se articularam para criar novos modelos de ônibus escolares para o transporte rural escolar. Dentre eles, destaca-se a presença do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - Inmetro, que auxiliaria no aprimoramento das especificações técnicas e no controle de qualidade dos veículos adquiridos, e do próprio Ceftru, que realizou outra pesquisa em 2009: *Ônibus Rural Escolar do Brasil* (CEFTRU, 2009), dando subsídios para o aprimoramento dos ônibus.

Entre os gestores do FNDE, houve a percepção de que não bastaria transferir recursos financeiros e indicar as especificações técnicas aos entes federados. A assistência técnica do governo federal aos estados e municípios deveria abranger o próprio processo de aquisição. Foi nesse momento que se decidiu utilizar, pela primeira vez, o RPN.

Nesse ponto, foi esclarecedora a entrevista com o Sr. José Carlos Wanderley Dias de Freitas, Diretor de Administração do FNDE à época, que narrou com exatidão como teria surgido a ideia:

Acontece que com o advento da Lei 8.666, se colocou ali um instrumento chamado de Registro de Preços. Estava lá escondido em algum artigo. Só que ninguém usava porque não tinha regulamentação. Quem era mais curioso da lei sabia que tinha, mas não tinha regulamentação... o pessoal do ramo dizia: “o registro de preços... parece que é uma forma para a gente registrar preços dos produtos para não precisar ficar repetindo compras iguais ao longo do ano”. Só que não era regulamentado, até que em 2001 se regulamentou, mas regulamentou com o viés do abastecimento do almoxarifado.

(...)

Eu fui a um seminário em São Paulo no ano de 2004 onde apresentaram essa solução para o serviço público. Quando eu assisti àquela palestra eu pensei: “engraçado, se a gente faz isso para o almoxarifado, por que que a gente não faz isso para os municípios e os estados, para os quais se passam recursos e muitas vezes eles não conseguem comprar produtos que são tão básicos para a educação brasileira? A gente tem uma alta taxa de não execução dos recursos, de má execução, de desvios de recursos, de compra equivocada... de vários fatores e baixa efetividade da compra que a gente queria. Ora, se eu faço um registro de preços centralizado no FNDE, os municípios podem aderir”. Ali nasceu o embrião da ideia do Registro de Preços Nacional. (Informação verbal)⁷

⁷ Entrevista realizada com o Sr. José Carlos Wanderley Dias de Freitas, ex-Diretor de Administração do FNDE – DIRAD em 14/01/2016.

Em seguida, o Sr. Freitas relata o contexto em que a ideia de se usar a sistemática do Registro de Preços para a implementação de uma política pública nacional de Educação (e não só para o abastecimento de almoxarifados) ocorreu:

O Sr. Presidente da República à época, Luís Inácio Lula da Silva, solicitou ao então ministro da Educação, Fernando Haddad, a solução para a questão do transporte escolar no Brasil, porque isso era uma tônica em qualquer estudo que se fizesse no âmbito da Educação Básica Rural, que era a questão do transporte dessas crianças até as escolas. Distâncias muito acentuadas... e os carros que eram colocados à disposição do transporte escolar rural eram completamente inadequados. Aí, veio a ideia de se encontrar uma solução do Estado para resolver o problema. Casou-se a necessidade com uma ideia da ferramenta de gestão capaz de prover uma solução, que era fazer um registro de preços de forma centralizada e os estados e os municípios aderirem àquela iniciativa. (Informação verbal)⁸

O primeiro pregão eletrônico do Caminho da Escola (PE 53/2007) trouxe adaptações modestas nas especificações usuais no mercado de ônibus brasileiro, tais como: pneus de uso misto, dispositivo do tipo deslizador traseiro (o chamado passa-balsa,) e assentos preferenciais para estudantes com mobilidade reduzida, próximos à porta de serviço (CEFTRU, 2009, p. 54).

A partir de 2009, já no segundo pregão eletrônico (PE 01/2009), as adequações técnicas dos ônibus foram mais substanciais⁹ e passou-se a denominar, pela primeira vez, os ônibus do Caminho da Escola de “Ônibus Rural Escolar - ORE”.

Ao instituir o RPN, o FNDE visava superar as dificuldades dos entes federados na realização das licitações, promover um maior ganho de escala (reduzindo custos) e aumentar o poder de barganha junto à indústria, inclusive para lhe demandar inovações nos veículos disponíveis no mercado, além de conferir maior transparência a todo o processo.

Finalizada a apresentação do histórico de surgimento do RPN, a seguir serão abordados os elementos dessa ferramenta que nos permitem caracterizá-la como um arranjo institucional de caráter federativo.

2.2. Elementos do Arranjo Institucional RPN- Caminho da Escola

Partindo do conceito de arranjo institucional citado no primeiro capítulo, segundo o qual ele dota o estado de capacidades para implementar políticas públicas, parte-se aqui para a análise e detalhamento do Quadro Analítico do Diagrama 1.

Num primeiro momento, são identificados os principais atores do arranjo e os seus respectivos papéis na implementação da política. Em seguida, são introduzidos os três tipos

⁸ IDEM.

⁹ Ver anexo A.

de elementos que o compõem - as regras, os processos e os mecanismos de coordenação - para se verificar de que forma eles influenciam, condicionam ou mesmo determinam a interação entre os atores considerados. No que tange aos mecanismos, o enfoque será no aspecto da coordenação. Nesse ponto, optou-se por tratar de mecanismos de duas modalidades distintas: os incentivos e os controles.

2.2.1. Atores

Não obstante este trabalho esteja centrado na discussão das relações federativas no âmbito do RPN, há que se considerar que para a implementação de uma política pública nacional há também uma complexa rede de atores de um mesmo nível de governo (relações intragovernamentais), e entre o Estado e diferentes setores da sociedade, tais como o mercado, as entidades organizadas da sociedade civil e o próprio público em geral. Segundo Gomide e Pires (2014):

No atual contexto político-institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle. Portanto, compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação destas. (GOMIDE; PIRES 2014, p. 19)

Para compreender a complexa rede de atores que se organizam em torno do RPN, optou-se por dividi-los em cinco categorias, a saber: *políticos eleitos, burocracia, grupos de interesse, experts e consultores acadêmicos de política pública e o público*, seguindo a classificação proposta por HOWLETT; PERL e RAMESH (2009).

a) Políticos eleitos

Em um regime democrático como o brasileiro, esse grupo abrange tanto os representantes do Poder Executivo quanto do Legislativo envolvidos no processo político. O Executivo tem um papel central em qualquer subsistema de política pública, na medida em que possui a autoridade constitucional de governar o país. Ademais, dispõe de recursos essenciais para a implementação das políticas, tais como o controle sobre a informação e os recursos fiscais, além possuir a autoridade sobre a burocracia (HOWLETT, RAMESH e PERL 2009, p.70).

Conforme relatado nas entrevistas realizadas com os gestores do FNDE, a decisão política de se criar um novo programa voltado para adequação do transporte rural escolar no

país partiu do próprio Presidente da República à época, que teria inserido o tema na agenda do governo federal.

Outras decisões importantes também são tomadas pela autoridade central e afetam tanto a política pública como o desempenho do arranjo, entre elas, a alocação de recursos fiscais. Em 2012, por exemplo, o Caminho da Escola passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2 - Equipamentos, lançado pela Presidência da República em 27 de junho de 2012. Naquele exercício, cerca de R\$ 1.7 bilhão foi investido no Programa, consumindo 36% da produção semestral de ônibus no Brasil¹⁰.

Os Executivos locais e estaduais também têm um papel relevante na implementação do Programa. Primeiro porque, dada a autonomia federativa, eles precisaram pactuar com a União para receber dela as assistências técnica e financeira necessárias para a sua execução.

Na Educação, essa pactuação política se deu em 2007 quando o MEC criou o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE, o que condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério aos entes federados à assinatura desse documento. Trata-se, portanto, de um acordo político de grande porte que vinculou a União e todos os governos subnacionais a uma série de diretrizes e metas para o setor.

Por outro lado, a própria adesão ao Programa Caminho da Escola dependeria da vontade política estadual/local, não podendo ser imposta pela União. Nesse sentido, questões políticas locais poderiam influenciar na decisão do prefeito ou governador, tais como a opção pela manutenção de um serviço terceirizado em detrimento da aquisição de frota própria, conforme explicou o Sr. Garibaldi José:

Houve casos, entretanto, apesar de que não foi significativo, de que em determinada região o pessoal não quis comprar porque tinha lá uma frota de Toyota, por exemplo, que atende e o prefeito não queria se indispor com o pessoal que prestava esse serviço. Veja bem: era uma questão política local. (Informação verbal)¹¹

No que tange ao Poder Legislativo, além da sua função de fiscalizar a execução da política pública, ele teve uma participação relevante nas alterações legislativas pertinentes, como na lei de criação do FNDE e na aprovação das isenções tributárias para a aquisição do ORE. Ademais, deputados e senadores têm a possibilidade de participar mais diretamente da

¹⁰ Fonte: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/7542b1f10e4fb2781f948c783079e7e0.pdf> (acesso em 20/02/2016).

¹¹ Entrevista com o Sr. Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque, ex-Coordenador-Geral de Compras e Contratos do FNDE – CGCOM em 06/01/2016.

execução do Programa destinando emendas parlamentares para estados e municípios por eles selecionados.

b) Burocracia

Este conjunto de atores corresponde aos funcionários do governo nomeados para lidar com a política e a administração, auxiliando o Executivo na realização das suas atividades. Apesar de serem chamados de servidores públicos, o seu papel pode ir muito além do de servir. Na realidade, não raro, eles assumem o protagonismo no processo político (HOWLET, PERL e RAMESH, 2009, pg. 74).

Dialogando com o neoinstitucionalismo, ou institucionalismo centrado no ator, entende-se que a atuação da burocracia é condicionada pelo próprio contexto institucional em que ela está inserida. Assim, cumpre fazer algumas considerações sobre a instituição responsável pelo RPN e pelo Caminho da Escola: o FNDE.

Autarquia federal vinculada ao MEC criada em 1968 (Lei 5.537/1968), o FNDE teve como competência inicial gerir os recursos arrecadados do Salário Educação¹². No ano de 1997 ele foi fundido com outra instituição de caráter autárquico do MEC, mas com um viés mais executivo: a Fundação para a Assistência ao Estudante – FAE, no contexto da reforma do Estado na década de 1990. Nas palavras do Sr. Freitas:

Anteriormente você tinha dois organismos fortes dentro do Ministério da Educação, que era a Fundação de Assistência ao Estudante, a FAE, que cuidava dos programas mais centralizados dentro do MEC, que eram o Programa de Alimentação Escolar, do Livro Didático, Programa do Material Escolar (...). E ao lado da FAE, havia uma instituição chamada o FNDE, que é o próprio, que era a consequência, exatamente, da arrecadação de uma contribuição chamada de Salário Educação, que é o principal vetor orçamentário do FNDE. (Informação verbal)¹³

O Fundo tem sede em Brasília e não possui representação nos estados. Ele conta atualmente¹⁴ com 2.032 (dois mil e trinta e dois) colaboradores, sendo 556 (quinhentos e cinquenta e seis) servidores efetivos, ou seja, cerca de 27% do total. Ele é responsável pela execução de programas federais voltados para a Educação Básica nos estados, Distrito Federal e municípios, tais como a Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, as ações vinculadas ao Plano de Ações Articuladas – PAR, os repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

¹² O salário-educação é uma contribuição social instituída em 1964 e destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública ou, ainda, para a educação especial, desde que vinculada à educação básica. Ele está previsto no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nº 9.424/96 e 9.766/98, pelo Decreto nº 6003/2006 e pela Lei nº 11.457/2007.

¹³ Entrevista com o Sr. José Carlos Wanderley Dias de Freitas, ex- Diretor de Administração do FNDE em 14/01/2016.

¹⁴ Dados obtidos junto à Coordenação-Geral de Gestão de Pessoas e Organização – CGPEO em 16/03/2016.

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, o próprio Programa Caminho da Escola e, ainda, o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

Desde a fusão com a FAE, a autarquia tem se firmado como o braço executivo do MEC para as políticas educacionais junto aos sistemas estaduais e municipais de Educação, superando a função de simples transferidor de recursos prevista inicialmente na sua lei de criação. Essa situação se intensificou a partir de 2007, com a publicação do já citado PDE.

O fortalecimento institucional do FNDE se aprofundou com a criação das carreiras específicas para os servidores do Fundo em 2006: Especialista e Técnico em Financiamento e Execução de Programas e Projetos Educacionais (Lei 11.357, de 19 de outubro de 2006), cujo primeiro concurso ocorreu em 2007 e o segundo em 2012.

Mais especificamente no que tange ao RPN, os servidores públicos do FNDE que atuavam na área de compras da Diretoria de Administração tiveram um papel primordial na sua implantação. Além da própria ideia de criação da nova sistemática de compras, eles operacionalizaram os primeiros processos, ainda sem ferramentas tecnológicas adequadas para isso. Segundo relatou a Sra. Leilane Mendes:

A principal dificuldade era a logística mesmo, em termos administrativos. Nós tínhamos dois servidores, eu e um outro, e um estagiário. Como funcionava? Quando o município assinava o convênio (naquela época era convênio), ele tinha que mandar um ofício ao FNDE, pedindo para aderir à ata de registro de preços do FNDE, dizendo qual o tipo de veículo, a quantidade, o valor e quanto ele deveria entrar de contrapartida. A partir desse ofício, eu enviava um outro ofício à empresa detentora da ata, que respondia por ofício, eu enviava outro ofício ao Município encaminhando cópia da resposta do fornecedor, cópia do edital e da ata de registro de preços, proposta comercial do fornecedor, dados do fornecedor, minuta de contrato... Quando você pensa que eram três pessoas para controlar seis mil adesões, e tudo em planilha do Excel... era muito difícil. (Informação verbal)¹⁵

A condução dos processos do RPN ainda hoje é centralizada na Diretoria, que se responsabiliza pela realização das licitações e pela gestão das atas de registro de preços, em articulação com as áreas técnicas do MEC e do FNDE, bem como com os parceiros institucionais de cada programa ou projeto.

Durante a realização das entrevistas com os gestores da autarquia que atuaram no processo de implantação do RPN - Caminho da Escola, chamou a atenção a presença de um professor (pedagogo) de uma rede municipal de educação do Estado de Mato Grosso à frente da coordenação responsável pelos programas do transporte escolar da instituição. O Sr. José Maria possui cerca de 30 (trinta anos) de magistério e foi requisitado pelo FNDE em 2004 (período de implantação do PNATE), tendo sido um dos idealizadores do Caminho da Escola. O intercâmbio de pessoal técnico entre a União e os demais entes federados se apresentou,

¹⁵ Entrevista com a Sra. Leilane Mendes Barradas, ex-chefe de divisão da área de compras, em 08/01/2016.

nesse caso, como uma importante oportunidade de aliar o conhecimento das realidades locais com a maior disponibilidade de recursos técnicos e financeiros do governo federal para a formulação e implementação de políticas públicas nacionais.

Encerrada essa breve exposição acerca do FNDE e seu corpo técnico, faz-se mister apresentar um outro conjunto de atores classificados como burocratas que também integram o arranjo: os funcionários e gestores estaduais ou locais responsáveis pela execução das atividades reservadas a eles pelo RPN.

A literatura tem denominado esses atores de *street level bureaucrats*, (burocratas da linha de frente), que seriam os servidores públicos que interagem diretamente com o cidadão, possuindo certa discricionariedade na execução de suas atividades (LIPSKY, 1980).

Apesar de terem um papel reduzido na formulação da política ou na etapa da implementação correspondente aos procedimentos licitatório e gestão das atas de registro de preços, eles são primordiais para a sua efetividade. Os burocratas locais possuem incumbências específicas dentro de uma gestão compartilhada de compras e são os responsáveis pela gestão da frota e prestação do serviço de transporte aos alunos de suas respectivas redes de ensino. Por esse motivo, eles têm o poder de modificar decisivamente os resultados do Programa, seja positiva, seja negativamente¹⁶.

c) Grupos de Interesse

Os grupos de interesse constituem outro conjunto de atores que podem ter um papel importante na implementação de uma política pública na medida em que possuem recursos para pressionarem o Estado a alinhá-la aos seus próprios interesses (HOWLET, PERL e RAMESH, 2009, pg. 78).

No âmbito do Programa Caminho da Escola, o grupo de interesse mais atuante é o formado pelas empresas montadoras e encarroçadoras de ônibus, que participam das licitações e que, portanto, têm um interesse comercial na política. Trata-se de um mercado tradicional no Brasil. As empresas estão organizadas em duas associações distintas:

- i) **Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores – ANFAVEA:** Tem sua sede na Cidade de São Paulo e representação em Brasília. Reúne as empresas fabricantes de autoveículos (automóveis, comerciais leves, caminhões e ônibus) e máquinas agrícolas (tratores de rodas e de esteiras, colheitadeiras e retroescavadeiras) com instalações industriais e produção no Brasil. Segundo consta do seu site institucional (<http://www.anfavea.com.br/>, acessado em 20 de janeiro de 2016), tem como atribuições “estudar temas da indústria e do mercado

¹⁶ Apesar de haver regulamentação federal sobre o uso dos veículos do Caminho da Escola, ainda são comuns as denúncias e reportagens na imprensa sobre irregularidades, inclusive com utilização dos veículos para outras finalidades que não o transporte de alunos.

de autoveículos e máquinas agrícolas automotrizes, coordenar e defender os interesses coletivos das empresas associadas, participar, patrocinar ou apoiar em caráter institucional eventos e exposições ligadas à indústria e compilar e divulgar dados de desempenho do setor”.

- ii) **Associação de Fabricantes de Ônibus – FABUS:** criada em 02 de junho de 1959 na cidade do Rio de Janeiro, congrega os fabricantes de ônibus no Brasil. Segundo consta em seu site institucional (<http://www.fabus.com.br/> acessado em 20 de janeiro 2016), sua missão é “defender a classe, subsidiar tecnologicamente os órgãos gestores e oferecer produtos com segurança e conforto”.

Até a criação do Programa Caminho da Escola, a indústria nacional não produzia veículos de transporte de pessoas específicos para a área rural. Assim, os ônibus utilizados pelo transporte escolar nessas áreas mantinham as características técnicas e funcionais dos ônibus urbanos de passageiros (CEFTRU, 2009, p. 49). As demandas específicas do Transporte Escolar Rural – TER ensejaram mudanças estruturais nos veículos então disponíveis no mercado, alterando três conjuntos principais dos veículos: o chassi, a carroçaria e a parte de mobiliário, assessorios e equipamentos embarcados – MAE¹⁷.

Sendo assim, os fabricantes desempenharam o papel não só de ofertantes, mas também de parceiros na definição das especificações técnicas dos produtos, tornando viáveis as demandas do FNDE e de seus parceiros institucionais (CEFTRU, 2009). Segundo os relatos colhidos com os gestores do FNDE, a colaboração desse grupo de interesse foi fundamental para a implementação do Programa, por deterem o conhecimento técnico (Pesquisa e Desenvolvimento – P&D) e os meios de produção dos veículos.

Não obstante, no início do Programa houve forte resistência por parte dessas empresas em adaptar a sua linha de produção às novas especificações solicitadas pelo FNDE. A resistência teria se dado, inclusive, quando da decisão sobre o tipo de veículo que deveria ser disponibilizado pelo Programa. Enquanto o FNDE exigia que fossem ônibus e micro-ônibus, algumas empresas insistiam em fornecer veículos do tipo van. A diferença fundamental entre as duas modalidades de veículo seria estrutural: as vans são do tipo monobloco, enquanto os micro-ônibus são veículos sobre chassis, o que os torna mais resistentes e também mais seguros em caso de acidentes.

No princípio, teria havido, ainda, insegurança das montadoras quanto à possibilidade de retorno dos investimentos feitos em P&D e nas suas linhas de produção para atender às mudanças solicitadas pelo Programa. Já no segundo pregão eletrônico (PE 01/2009), entretanto, essa resistência foi mitigada e três fatores foram apontados pelos gestores do FNDE para isso:

¹⁷ As principais mudanças inseridas no ORE 2009 estão descritas no Anexo A.

- 1) Escala: os quantitativos solicitados pelo FNDE eram significativos, compensando os investimentos iniciais;
- 2) Recursos: no primeiro ano do Programa o FNDE transferiu R\$ 1,7 bi aos entes federados para a aquisição dos ônibus, o que teria reduzido os riscos inerentes ao registro de preços (de não efetivação da demanda estimada);
- 3) Isenção tributária: os veículos do Programa Caminho da Escola contam com isenção de ICMS e alíquota zero para IPI, PIS e COFINS.
- 4) Sensibilização das empresas: os engenheiros das montadoras e até mesmo alguns executivos participaram da pesquisa de campo realizada pelo Ceftru em 2009 em que foram testados os veículos com as novas especificações propostas para a segunda licitação do Programa. Na ocasião, eles tiveram acesso à realidade do transporte escolar rural e constataram que era, de fato, necessário realizar melhorias mais significativas nos veículos disponibilizados ao público alvo da política.

Transcrevemos abaixo a fala de um dos engenheiros que participaram da pesquisa, o senhor Francisco Amelotti – engenheiro da Empresa Iveco em 2009:

Nós entendemos de veículos. O governo, o Ministério da Educação, o pessoal do Ceftru e de uma maneira geral, sabe o que é necessário para se ter nesse veículo. Então, essa parceria foi para mim muito importante. (Informação verbal)¹⁸

Há que se considerar ainda que, além dos fatores acima citados, há a própria visibilidade das marcas, ou seja, seria interessante para as empresas aliar o seu nome a um Programa de forte apelo social da envergadura do Caminho da Escola, que distribuiria veículos em todo o país. Isso ficou comprovado ao se visitar as páginas eletrônicas das montadoras e constatar que todas elas possuem uma área específica para a publicidade do Caminho da Escolas ou para notícias vinculadas a ele¹⁹.

d) *Experts* e consultores acadêmicos de política pública

Pesquisadores que trabalham no governo ou em universidades públicas formam um grupo de atores com potencial de influenciar o processo político na medida em que se dedicam a estudar e avaliar problemas do público ou do governo em uma área específica do conhecimento (HOWLET; RAMECSH e PERL. 2009 p.84).

O Caminho da Escola contou, nesse sentido, com o Ceftru, que realizou diversas pesquisas sobre o transporte escolar no Brasil. Segundo a própria instituição:

¹⁸ Trecho da entrevista com o Sr. Francisco Amelotti – engenheiro da Empresa Iveco, coletada do CD ROM anexo a CEFTRU (2009).

¹⁹ <https://www.man-la.com/produtos-volkswagen/modelo/onibus-1/volksbus-15-190-odr-84> (acessado em 21/01/2016);

http://www.iveco.com/brasil/produtos/pages/city_class_programa_caminho_da_escola.aspx (acessado em 21/01/2016);

http://www.mercedes-benz.com.br/caminho_escola/programa.html (acesso em 21/01/2016);

http://www.volare.com.br/biblioteca/noticias-detalhes/volare_lanca_escolarbus_4x4_para_atender_nova_fase_do_programa_caminho_da_escola (acessado em 21/01/2016).

O Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes – Ceftru é um centro multidisciplinar de Ciência e Tecnologia, ligado à Universidade de Brasília-Unb. A instituição é um agente integrador de competências científicas nacionais e internacionais. Além de seu caráter científico, o Ceftru, planeja concebe e executa projetos para órgãos públicos e privados, agindo diretamente no funcionamento dos Transportes. [...] No processo de especificação do ônibus Rural Escolar do Programa Caminho da Escola, o Ceftru foi responsável pelas especificações funcionais dos veículos. (CEFTRU, 2009, p. 53)

Em 2009, o Centro empreendeu a pesquisa *Ônibus Rural Escolar do Brasil* (CEFTRU, 2009), que tinha como objetivo avaliar o desempenho dos veículos propostos para o segundo pregão eletrônico do Programa²⁰ em campo, em rotas de transporte rural em diferentes localidades do país.

A equipe era formada por técnicos da instituição, representantes do FNDE, do Inmetro, e das empresas (técnicos e executivos) e percorreu cerca de 50.000 (cinquenta mil) quilômetros em 16 (dezesesseis) municípios das cinco regiões geográficas brasileiras. Foram testados quatro modelos do ORE 2009, sendo dois convencionais e dois reforçados (CEFTRU, 2009, p.95).

O Inmetro também se situa nesse conjunto de atores, apesar de não ter uma natureza acadêmica, mas eminentemente técnica. Trata-se de uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC que atua como Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro.

Graças a um acordo de cooperação firmado com o FNDE em 2007, o Instituto participou desde o início do Programa Caminho da Escola, oferecendo apoio técnico à formulação de especificações dos veículos e à execução do controle de qualidade do Programa.

e) O público

Por fim, há de se citar o grupo de atores formado pelos beneficiários da política pública e pelo público em geral. Segundo os autores aqui considerados:

Por mais surpreendente que possa parecer, o *público* tem um papel direto relativamente pequeno no processo da política pública. Isto não quer dizer que seu papel não tenha consequências, já que ele propicia o pano de fundo das normas, atitudes e valores contra os quais o processo político se desenrola. No entanto, na maior parte dos Estados democráticos, as decisões políticas são tomadas por instituições representativas que atribuem poderes a atores especializados para determinar o escopo e o conteúdo das políticas públicas, mas essas instituições não proveem mecanismos pelos quais o público possa determiná-las diretamente por uma forma natural ou lógica (HOWLETT, RAMESH e PERL. 2009, p. 71)

²⁰ No PE 53/2007, foram feitos ajustes pontuais nos veículos, dado o prazo exíguo para se fazer mudanças estruturais. Essas foram realizadas a partir do segundo pregão eletrônico (PE 01/2009).

De fato, pelo que se pôde constatar nesta pesquisa, a atuação direta do público através de mecanismos de participação tem sido secundária no RPN do Caminho da Escola, se restringindo, basicamente, a presenças pontuais nas audiências públicas, ao controle social através de denúncias de irregularidades na execução do Programa e à participação na pesquisa de campo promovida pelo Ceftru em 2009, em que os depoimentos colhidos dos alunos, pais, condutores de veículos e comunidade em geral foram primordiais para o aprimoramento dos veículos.

A tabela abaixo sintetiza os atores do RPN apresentados nesta seção e suas respectivas funções no arranjo:

Tabela 1 – Atores do RPN

Classificação	Ator	Função
Políticos eleitos	Presidente da República	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção do tema na agenda do governo; • Alocação de recursos federais;
	Governadores e prefeitos	<ul style="list-style-type: none"> • Pactuação com o governo federal (Plano de Metas); • Adesão ao Programa Caminho da Escola;
	Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalização do Programa; • Adequação da Legislação; • Emendas Parlamentares;
Burocracia	Servidores do FNDE	<ul style="list-style-type: none"> • Concepção e Execução do Caminho da Escola; • Concepção e condução do RPN; • Coordenação dos demais atores do arranjo;
	<i>Street level bureaucrats</i> (servidores dos estados e municípios)	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento das demandas; • Contratação das empresas; • Prestação do serviço de TER;
Grupos de interesse	Empresas montadoras e encarregadoras de ônibus (ANFAVEA e FABUS)	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de novos modelos de ônibus; • Oferta dos veículos;
<i>Experts e consultores acadêmicos de política pública</i>	Ceftru	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas sobre transporte escolar no Brasil; • Apoio técnico na definição das especificações;
	Inmetro	<ul style="list-style-type: none"> • Controle de Qualidade; • Apoio técnico na definição das especificações;
Público	Beneficiários da política/sociedade em geral	<ul style="list-style-type: none"> • Controle social; • Participação das pesquisas de campo; • Participação nas audiências públicas.

Fonte: Elaboração do autor.

2.2.2. Regras

Segundo o conceito adotado neste trabalho, os arranjos institucionais são dotados de um conjunto de regras que define e condiciona as relações entre os atores e os seus respectivos interesses. Nesta seção, abordam-se as principais regras que conformam o RPN.

Todas as licitações realizadas pelo FNDE para o RPN – Caminho da Escola têm se dado na modalidade pregão, contida na Lei 10.520/2002, e na sua forma eletrônica, regulamentada pelo Decreto 5.450/2005. Tem-se, ainda, como fundamento legal, o Art. 15 da

Lei 8.666/1993 que institui o SRP no ordenamento jurídico pátrio. Esse dispositivo estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio de registro de preços (inciso II), o qual será regulado por decreto (Parágrafo 3º).

Quando do surgimento do RPN, o SRP era regulado pelo Decreto nº 3.931/2001, que foi posteriormente substituído pelo Decreto nº 7.892/2013. A definição de SRP está contida no Art. 2º, I da norma, conforme segue: “[...] conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Em seguida, o normativo discrimina as possibilidades em que se é permitido fazer um registro de preços. Segundo as características do RPN Caminho da Escola, a justificativa para a utilização do SRP estaria contida no inciso III:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:
 I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
 II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo (grifo nosso); ou
 IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

O Tribunal e Contas da União – TCU elenca as seguintes peculiaridades do SRP em relação a uma compra convencional:

- Não está a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado;
- A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade;
- Compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados;
- Aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente);
- Observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias;
- Pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta;
- Licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar;
- Pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo;
- Quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante²¹.

²¹ <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF> (acessado em 23/03/2016).

Os pontos levantados pelo TCU são reveladores da importância que o SRP assumiu para a modernização das compras públicas na medida em que flexibilizou determinadas regras estabelecidas na Lei 8.666/1993 para as licitações convencionais, como a da obrigatoriedade da contratação do objeto licitado e a exigência de previsão orçamentária específica.

Em seu Art. 1º, o Decreto 7.892/2013 define os órgãos da Administração Pública que podem vir a integrar um registro de preços, os quais estão resumidos na tabela abaixo:

Tabela 2 – Órgãos do SRP

Órgão	Definição	Observações
Órgão Gerenciador	<i>Órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.</i>	Na prática, o órgão gerenciador é aquele responsável pela realização da licitação e pela gestão das atas de registro de preços dela decorrentes. No caso do RPN, o próprio FNDE.
Órgão Participante	<i>Órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços;</i>	O participante, apesar de não realizar a licitação, participa dos procedimentos iniciais de planejamento e tem a sua demanda contemplada já no edital. O próprio decreto institui a “Intenção de Registro de Preços – IRP”, por meio da qual os órgãos interessados em participar de uma licitação do SRP manifestam o seu interesse ao órgão gerenciador por meio do sistema Comprasnet. No caso do RPN, não se tem verificado a figura do órgão participante, somente de a de órgãos participantes de compra nacional.
Órgão Participante Não	<i>Órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.</i>	Trata-se de uma situação de “carona”, ou seja, o órgão/entidade não manifesta sua intenção de participar antes da licitação, mas somente após a assinatura da ata de registro de preços. Assim, ele não “participa” do SRP, mas faz uma adesão à ata de registro de preços, atendidos os requisitos da norma.
Órgão Participante de Compra Nacional	<i>Órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)</i>	Essa figura foi incluída pelo Decreto nº 8.250/2014 para atender, justamente, à situação dos estados e municípios no RPN. Por serem de outra esfera de governo, os entes não eram reconhecidos como “participantes” (sequer tinham meios de manifestar a IRP no Comprasnet, com isso acabavam sendo considerados “caronas”).

Fonte: Decreto 7.892/2013. Elaboração do autor.

A questão do carona (órgão não participante) tem sido uma das mais controversas no SRP. O Decreto 3.931/2001 já previra essa figura, mas não estabelecia qualquer limitação

para as adesões (caronas) às atas. Com isso, era comum que o quantitativo definido em uma ata de registro de preços resultasse em uma quantidade maior de contratações do que o quantitativo inicialmente estimado pela Administração, graças a sucessivas adesões de outros órgãos. Essa situação desvirtuava uma das finalidades do registro de preços que era possibilitar à Administração obtenção de ganhos de escala em aquisições mais vultuosas por meio da unificação das demandas dentro de um mesmo processo licitatório, o que exigiria a participação dos órgãos desde a etapa de planejamento do certame (na qualidade de órgão participante).

A massificação do carona, além de demonstrar falhas de planejamento, revertia para o fornecedor da ata (e não para o Estado) os ganhos de escala esperados. Poder-se-ia ter, por exemplo, uma situação em que uma ata que contivesse um quantitativo de “x” unidades de determinado objeto, acabasse resultando em aquisições que somassem 100 “x” (ou mais) por meio de caronas de outros órgãos.

Por essa razão, o TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG que revisasse as regras para o “carona” previstas no Decreto 3.931/2001, instituindo quantitativos máximos para esse tipo de situação. Dessa determinação, surgiu o Decreto 7.892/2013, que em seu art. 22 estabelece duas regras limitando o quantitativo de adesões, quais sejam:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. (BRASIL, 2013)

No caso do RPN, contudo, os estados e municípios se encontravam em uma situação *sui generis*, pois não se tratava de uma licitação feita pelo FNDE para atender a suas próprias necessidades à qual os entes viriam a aderir, mas sim de uma licitação feita para atender, exclusivamente, a demanda desses entes. O Sr. Garibaldi retratou essa controvérsia em sua entrevista:

Resolveu-se que, talvez, usando um Registro de Preços Nacional, a gente conseguisse fazer uma licitação centralizada com uma qualificação maior do objeto e as prefeituras apenas adeririam. Só que era um fato inédito, porque não era você fazer uma compra e

alguém aderir, era fazer, exclusivamente, para adesão. Uma situação que fugia um pouco do ordenamento do carona, ou seja, todos passaram a ser carona. Essa não era a ideia inicial do registro de preços. (Informação verbal)²²

Esse é um detalhe importante porque outra peculiaridade do carona é a possibilidade de o fornecedor da ata de registro de preços negar os seus pedidos (o que não pode ser feito no caso do órgão gerenciador ou dos participantes). Dessa forma, corria-se o risco de o FNDE fazer uma licitação de ônibus do Caminho da Escola para atender a todos os municípios, mas, na prática, o fornecedor atender somente àqueles que ele entendesse mais interessantes, deixando desabastecidos, por exemplo, municípios menores ou mais distantes.

A questão foi solucionada com a publicação do Decreto 8.250/2013, que conceituou a *compra nacional* e incluiu a figura do *órgão participante de compra nacional* (estados, DF e municípios), reconhecendo a situação de participantes para os entes federados, desde que abrangidos por algum programa de governo e desde que suas demandas tenham sido consideradas já na licitação.

Art. 2º (...)

VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados;

Percebe-se, portanto, que a identificação da demanda pelo objeto é um ponto fundamental do RPN, inclusive, porque toda licitação, independente de ser para registro de preços ou não, deve conter um quantitativo estimado, segundo a legislação. A questão que se coloca, então, é: como o FNDE poderia estimar a demanda nacional por veículos do Caminho da Escola, se ela ocorre nos estados e municípios? Essa demanda é auferida através do Plano de Ações Articuladas – PAR²³, que será objeto da Seção 2.3.

As regras para o financiamento federal também são importantes para o arranjo. Nesse sentido, o Governo Federal editou, em 2012, uma lei ordinária que veio a tratar especificamente das transferências voluntárias da União aos estados e municípios na área da Educação. A Lei 12.695/2012, em seu art. 1º determina o seguinte:

Art. 1º O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR.

Parágrafo único. O PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do Plano Nacional de Educação.

²² Entrevista com o Sr. Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque, ex-Coordenador Geral de Compras e Contratos do FNDE – CGCOM, em 06/01/2016)

²³ O PAR é inteiramente estruturado em meio virtual, utilizando-se da plataforma do SIMEC. Cada ente tem a uma senha para preenchimento e acompanhamento, mas o sistema dispõe de um módulo público para consulta: <http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>

Até a edição da referida norma, as transferências voluntárias de recursos do FNDE para os entes federados se davam através de convênios, definidos pelo Decreto 6.170, de 25 de julho de 2007, da Presidência da República, como:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; (BRASIL, 2007)

A lei passou a permitir, contudo, que as transferências para atendimento ao PAR fossem feitas sem a necessidade de convênio (art. 4º), instituindo a figura do Termo de Compromisso, um instrumento simplificado que atualmente é gerado pelo FNDE e assinado (pelo gestor municipal ou estadual) eletronicamente. Essa medida teria desburocratizado e tornado mais céleres os processos do RPN que envolvem a transferência de recursos federais.

O RPN ensejou outra mudança legal importante: a alteração da própria lei de criação do FNDE (Lei 5.537/1968). Emendada pela Lei 12.801/2013, ela passou reconhecer como assistência técnica da União aos entes federados o apoio dado no campo das compras governamentais, conforme Art. 3º abaixo:

Art 3º Compete ao INDEP²⁴:

[...]

e) prestar assistência técnica e financeira, conforme disponibilidade de dotações orçamentárias, para aperfeiçoar o processo de aprendizagem na educação básica pública, por intermédio da melhoria da estrutura física ou pedagógica das escolas; (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

[...]

§ 5º Para a prestação da assistência técnica de que tratam as alíneas e e g, o FNDE disponibilizará: (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

I - bens, materiais pedagógicos e capacitação aos sistemas de ensino e de gestão dos programas educacionais; (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

II - instrumentos administrativos, visando a promover a eficiência na execução das ações e projetos educacionais, inclusive em procedimentos licitatórios. (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

§ 6º Para execução da assistência técnica pelo FNDE, a disponibilização de instrumentos administrativos compreenderá: (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

I - **a indicação de especificações, padrões, estimativa de preço máximo dos bens e serviços utilizados pelos sistemas educacionais** (grifo nosso); (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013)

II - **o gerenciamento de registro de preço, na forma da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, para uso dos sistemas de ensino, independentemente da origem dos recursos** (grifo nosso). (Incluído pela Lei nº 12.801, de 2013). (BRASIL, 1968)

²⁴ O nome original do FNDE era Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa – INDEP. O Decreto Lei nº 872/1969 modificou o nome para FNDE, mas não se corrigiu em todos os artigos da Lei 5.537/1968.

A alteração foi seguida por uma maior normatização interna dos processos do RPN, através publicação da Resolução nº 20 CD/FNDE, de 03 de outubro de 2014, conhecida como “Resolução de Compras do FNDE”, que substituiu a Resolução CD/FNDE nº 20/2010.

2.2.3. Processos

Nesta seção abordaremos os principais processos do RPN - Caminho da Escola. Utilizamos, novamente, de um conceito trazido por Gomide e Pires (2014), desta vez referente a “processos de implementação”:

(...) todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção de seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re) formulação e tomada de decisão sobre as ações necessárias. (GOMIDE; PIRES 2014, p. 29)

Os processos do RPN podem ser divididos em cinco fases principais: i) planejamento da demanda; ii) tomada de decisão; iii) licitação, iv) gestão das atas de registro de preços e v) contratação, as quais são constantes do processo, independente da origem dos recursos, conforme o diagrama abaixo.

Diagrama 2 - Fases do RPN



Fonte: Elaboração do autor.

O ciclo começa com a demanda dos entes federados pelo objeto (ônibus escolares, por exemplo), em seguida tem-se a tomada de decisão para realização do processo licitatório e a própria licitação para a escolha do fornecedor. Finalizada a licitação, dá-se início à gestão das

atas de registro de preços dela resultantes e conclui-se com a contratação do fornecedor. Abaixo tem-se a descrição detalhada de cada uma dessas fases.

a) Fase 1: demanda

O PAR é definido pelo FNDE como:

[...] planejamento multidimensional da política de educação que os municípios, os estados e o DF devem fazer para um período de quatro anos — 2008 a 2011. O PAR é coordenado pela secretaria municipal/estadual de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local. (disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>, acesso em 25/01/2016).

Ele foi instituído em 2007 também no âmbito do PDE, que, conforme dito na seção 2.1., condicionou o apoio técnico e financeiro do MEC aos entes federados à assinatura do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Uma das determinações desse Compromisso era de que os entes federados deveriam elaborar o seu Plano para receber a assistência da União.

No PAR, o ente faz o diagnóstico da Educação em seu âmbito de atuação através de indicadores específicos e propõe ações para a melhoria desses indicadores em um período de 4 (quatro) anos. Ele pode ser entendido como um instrumento de planejamento intergovernamental, na medida em que o MEC utiliza os dados informados para distribuir os recursos de cada programa ou projeto federal. Com base nesse planejamento, o FNDE estima, por exemplo, a demanda nacional pelos veículos do Caminho da Escola anualmente.

Segundo o Manual de Orientações para Elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Municípios (2011-2014)²⁵, ele constitui-se de três etapas: o diagnóstico da realidade da educação e a elaboração do plano estão na esfera do estado/município. A terceira etapa se refere à análise técnica e é feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE.

A primeira etapa do PAR é executada pela equipe local²⁶, que tem a responsabilidade de diagnosticar a situação da educação do município/estado a partir do preenchimento de

²⁵ Disponível em <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/195-informar?download=8213> (acesso em 10/02/2016). Acesso em 10/02/2016.

²⁶ Segundo o Manual do PAR (p. 17), a equipe deve ser formada por: Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana; representante dos professores da zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação (quando houver). O município (ou estado) pode ainda convidar outros segmentos que considerar importantes para integrarem essa equipe, como, por exemplo, um técnico da secretaria de planejamento da prefeitura municipal, um representante da rede estadual de educação etc. Além da equipe local, há também o Comitê Local do PAR, que tem como função a mobilização da sociedade e o acompanhamento das metas de evolução do IDEB.

indicadores (oitenta e dois, no total, no PAR 2011-2014), os quais devem ser pontuados de 1 (um) a 4 (quatro), em ordem decrescente de prioridade. Esses indicadores estão distribuídos em quatro eixos, a saber: i) Gestão Educacional; ii) Formação de Profissionais de Educação; iii) Práticas Pedagógicas e Avaliação e iv) Infraestrutura e Recursos Pedagógicos. Todas as ações referentes ao RPN estão inseridas na quarta dimensão do PAR., sendo que o transporte escolar tem um indicador específico: “existência de transporte escolar para alunos da rede: atendimento à demanda, às condições de qualidade e de acessibilidade”.

Além dos indicadores, os entes devem responder a questões pontuais (quinze no PAR de 2011-2014), que são assuntos considerados de grande relevância pelo Ministério, como por exemplo se o estado ou município já possui o seu Plano de Educação e o conselho municipal/estadual de educação.

Finalizada a fase de diagnóstico, a equipe deve iniciar a fase de elaboração do Plano. Para cada indicador haverá uma ação, que, por sua vez, possuirá um conjunto de subações com vistas a aprimorar aquele indicador no futuro. A figura a seguir retrata o cadastro de uma subação relativa a aquisição de veículos para o transporte escolar:

Figura 1: Cadastro de Subação (Caminho da Escola)

Forma de atendimento:	N/A
Descrição da Subação:	4.2.12.3 - Adquirir, com recursos de convênio com o FNDE/MEC, veículo apropriado para o transporte escolar terrestre (ônibus).
Estratégia de Implementação:	Estabelecimento de convênio e adesão à ata de registro de preços do FNDE para aquisição de veículo padronizado para o transporte escolar terrestre (ônibus), zero-quilômetro, para 44, 31 ou 23 passageiros.
Programa:	FNDE - Programa Caminho da Escola - Ônibus Escolar
Forma de Execução:	Assistência financeira do MEC
Cronograma:	Global
<input type="button" value="Editar"/>	

Fonte: Orientações para Elaboração do Plano de Ações Articuladas - PAR dos Municípios. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/195-informar?download=8213> (acesso em 10/02/2016).

No detalhamento da subação, o município informa, ainda, a quantidade e o tipo de veículo que pretende adquirir. Com base nessas informações o FNDE estima a demanda anual pelo ORE. A última etapa do PAR refere-se à fiscalização feita pelo FNDE e pela Secretaria de Educação Básica do MEC – SEB.

b) Fase 2: tomada de decisão

Nem toda demanda por bens e serviços sinalizada no PAR pelos estados e municípios ensejará a criação de um RPN para seu atendimento. A decisão pela realização de uma licitação para o RPN é do presidente do FNDE, autoridade competente para autorizar a abertura do processo e homologar o seu resultado final. Essa decisão deve ser embasada não

só pela necessidade da disponibilização de um determinado item aos sistemas de ensino, mas também por uma avaliação prévia de que a melhor estratégia para essa disponibilização é mesmo a da centralização da compra. Isso porque cada produto e cada mercado responde de forma diferente a um processo desse tipo. Produtos com baixo valor agregado e facilmente adquiríveis localmente, por exemplo, podem ser comprados pela própria prefeitura, sem a necessidade do apoio técnico da União. Para produtos inovadores e com alto valor agregado, como o ORE, no entanto, o RPN tende a ser oportuno.

O RPN envolve diversos setores do FNDE e do MEC, a começar pela área técnica responsável pela política, passando pelos setores que executam as atividades-meio da licitação, gestão das atas de registros de preços, transferências de recursos, prestações de contas etc. Além desses, graças à intersetorialidade que envolve as políticas educacionais, outras unidades administrativas podem se interessar pelo objeto a ser licitado e contribuir para a sua especificação. Um ônibus escolar interessa não só à Diretoria do FNDE que conduz as políticas do transporte escolar, mas também às secretarias do MEC que formulam políticas para a Educação Básica ou para a inclusão de portadores de necessidades especiais, por exemplo.

Desta feita, a governança é um aspecto-chave do processo do RPN, o que motivou o FNDE em 2015 a instituir o Comitê Deliberativo de Compra Nacional – CDCN, por meio da Portaria nº 360, de 03 de outubro de 2015. O comitê é presidido pelo próprio presidente da autarquia e reúne representantes de diferentes diretorias do Fundo que participam do RPN, tendo as secretarias do MEC como instância consultiva. Entre as competências do comitê estão: a definição dos objetos a serem licitados, a priorização das demandas, a definição de competências (quem será responsável por cada projeto) e a aprovação de um Plano de Compra Nacional, de vigência anual. Desde então, a tomada de decisão quanto à abertura dos processos de compras do RPN tem se dado no âmbito desse colegiado.

c) Fase 3: licitação

Com base nos quantitativos de ônibus informados pelos entes federados no PAR e a decisão pela realização do RPN, o FNDE inicia o processo de licitação dos veículos.

O pregão eletrônico se divide em duas fases²⁷: a fase preparatória, que corresponde aos procedimentos de planejamento do certame, e a fase externa, ou fase competitiva propriamente dita, que se inicia com a publicação do edital.

O fluxo geral do RPN está ilustrado na figura abaixo:

²⁷ Arts. 3º e 4º da Lei 10.520/2002.

Diagrama 3 - Fluxo do RPN



Fonte: FNDE (adaptado).

De posse da estimativa de demanda feita com base no PAR, a unidade solicitante do Caminho da Escola²⁸ elabora a primeira proposta de especificação padronizada dos veículos, com o apoio técnico do Inmetro. Um estudo de mercado faz-se necessário tendo em vista a complexidade e o vulto das compras nacionais do RPN. Nele se verificam, por exemplo, quais são os fornecedores potenciais, onde eles estão localizados, qual a sua capacidade produtiva e qual a melhor estratégia a se adotar na licitação (critério de julgamento e regionalização, por exemplo). Para a realização desses estudos, o FNDE por vezes optou pela contratação de instituição especializada, a FGV.

Em seguida, tem-se a realização da audiência pública. Na ocasião, é explicado o modelo de compras do RPN e, em seguida, apresentadas as especificações técnicas preliminares do ORE. O público presente pode, então, fazer críticas, questionamentos e sugestões para a continuidade do processo.

²⁸ Segundo o Art. 3º da Resolução CD FNDE nº 20, de 03 de outubro de 2014: “i) Unidade Solicitante - unidade administrativa do FNDE, ou, quando relacionado à implantação e execução de programas e projetos educacionais, o órgão do Ministério da Educação responsável pela identificação e justificativa da necessidade do objeto a ser contratado, pela elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, além da realização da pesquisa de preços de mercado”.

Após a audiência pública, a unidade solicitante elabora o Termo de Referência do pregão eletrônico²⁹, realiza a pesquisa de preços e os encaminha à área de gestão de compras para análise. Aprovados o Termo e a pesquisa, elabora-se o edital de licitação, que após análise da Procuradoria Jurídica do FNDE, é submetido ao Presidente da Autarquia para autorizar a abertura do pregão. Concluídos os trâmites internos, o edital do pregão eletrônico é publicado e inicia-se a fase externa da licitação.

A fase externa é operada pelo pregoeiro do FNDE no portal de compras do governo federal: www.comprasnet.gov.br, seguindo-se as regras previstas na legislação pertinente e no edital. Entre as regras próprias dos editais do FNDE, vale ressaltar o que se tem denominado de “Controle de Qualidade”. Segundo a Resolução CD/FNDE nº 20/2014:

CAPÍTULO VII
DO CONTROLE DE QUALIDADE

Art. 47 Os produtos licitados pelo FNDE estão sujeitos à realização de controle de qualidade, pela própria Autarquia, pelos demais integrantes do processo ou por instituição indicada por eles, podendo ocorrer nas seguintes etapas, conforme disposto nos editais e seus anexos:

I. Após a fase de aceitação da proposta da empresa e antes da homologação da licitação;

II. Na fase de fabricação dos produtos;

III. A qualquer tempo durante a vigência da ata de registro de preços e contratos dela decorrentes;

Parágrafo único. As metodologias de controle de qualidade serão dispostas no edital da licitação, de acordo com a complexidade do, podendo seu resultado ensejar eventual aplicação de sanções ao fornecedor, por parte do órgão gerenciador ou do contratante, caso sejam verificadas não conformidades decorrentes de atividades de sua responsabilidade, ou seja, descumpridas as obrigações dispostas no edital.

Nas licitações do RPN Caminho da Escola, a primeira fase do controle de qualidade se dá com a entrega de um protótipo do ônibus pela empresa vencedora da fase de lances para ser analisado pela equipe técnica do Inmetro. Aprovado o protótipo, o objeto é adjudicado ao fornecedor e a licitação homologada, nos termos do Decreto 5.450/2005.

d) Fase 4: registro de preços

A fase do “registro de preços” inicia-se após a homologação do pregão eletrônico e a assinatura da ata de registro de preços³⁰ pelo fornecedor que venceu o certame. O FNDE é o

²⁹ Segundo o Art. 9º, § 2º do Decreto 5.450/2005: “ O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva”.

³⁰ Documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas (Decreto 7.892/2013, Art. 2º, II).

responsável pela gestão da ata durante a sua vigência (em geral, doze meses)³¹. Isso implica em receber os pedidos de utilização e adesões feitos pelos estados e municípios, controlar os quantitativos dos pedidos recebidos, conduzir eventuais negociações de preços registrados (revisões e supressões), arbitrar possíveis conflitos entre o fornecedor da ata e os órgãos participantes da compra nacional e apurar eventuais irregularidades na execução do registro de preços.

O gerenciamento das adesões às atas é operacionalizado por meio do SIGARP³². Cada órgão participante detém uma senha de acesso ao sistema e, por meio dela, pode solicitar a utilização de uma ata específica, informando o quantitativo do objeto e a fonte de recursos (recurso próprio, transferência direta, financiamento do BNDES ou emenda parlamentar)³³.

Outra atividade da gestão das atas de registro de preços do RPN é o controle de qualidade dos produtos em sua segunda etapa, ou seja, na etapa de produção. Especificamente no Programa Caminho da Escola, ela se dá através da análise e aprovação de cada veículo por um técnico do Instituto de Pesos e Medidas - Ipem³⁴ estadual correspondente, que atua como representante do Inmetro nesse processo. Os técnicos do Ipem avaliam cada veículo que sai das fabricas para os estados e municípios contratantes. Se estiverem de acordo com o edital e com o protótipo aprovado na primeira etapa, os ônibus recebem um selo do Inmetro e seguem para o seu destino. Se forem constatadas inconformidades, a empresa deve corrigi-las e submeter o veículo a nova avaliação. O FNDE supervisiona esse processo e repassa os recursos necessários para que o Inmetro e sua rede de Ipem façam a avaliação dos ORE.

e) Fase 4: contratação

Dentro do modelo de gestão compartilhada definido no RPN, a contratação dos fornecedores se dá pelo próprio ente federado. O edital de licitação e o SIGARP disponibilizam a minuta de contrato com as obrigações de cada parte, mas é o ente que deve providenciar as assinaturas, gerir e fiscalizar o instrumento contratual.

³¹ Órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente (Decreto 7.892/2013, art. 2º, III).

³² <http://www.fnde.gov.br/sigarweb/>

³³ Nos casos de transferência direta do FNDE e de emenda parlamentar, há a celebração de um termo de compromisso entre o ente e o FNDE por meio do SIMEC. Caso a ata de registro de preços já esteja vigente quando da validação desse termo no sistema, a adesão à ata ocorre automaticamente no SIGARP.

³⁴ Motivado pela grande extensão territorial, o Inmetro optou por um modelo descentralizado, delegando a execução do controle metrológico aos Órgãos Metrológicos Estaduais - conhecidos por Ipem, Instituto de Pesos e Medidas, que fazem parte da Rede Brasileira de Metrologia Legal e Qualidade - Inmetro (RBMLQ-I). A RBMLQ-I é o braço executivo do Inmetro em todo o território brasileiro, executando as verificações e inspeções relativas aos instrumentos de medição e às medidas materializadas regulamentadas, e o controle da exatidão das indicações quantitativas dos produtos pré-medidos, de acordo com a legislação em vigor. (<http://www.inmetro.gov.br/metlegal/rnml.asp>, acesso em 21/01/2016).

Entre as obrigações contratuais a serem fiscalizadas pelo contratante estão, por exemplo, o cumprimento de prazo de entrega, da garantia contratual e das condições de assistência técnica do produto.

Nesta fase a relação dos fornecedores das atas do RPN é inteiramente com o estado ou o município contratante, o FNDE não desempenha qualquer papel nessa relação, a não ser de orientação e esclarecimento acerca de possíveis dúvidas dos interessados.

Uma vez entregue o veículo, a prestação do serviço do transporte escolar também é de inteira responsabilidade do ente contratante. Não obstante, o Programa Caminho da Escola define algumas regras para a utilização desses veículos, as quais estão definidas na Resolução nº 45 CD/FNDE, de 20 de novembro de 2013, como a priorização do atendimento aos estudantes do Ensino Básico residentes em zona rural; a garantia de acessos dos estudantes às atividades pedagógicas, esportivas e culturais da escola e a possibilidade de atendimento aos alunos da zona urbana e do Ensino Superior, desde que não prejudique o atendimento aos do Ensino Básico da zona rural.

2.2.3. Mecanismos de Coordenação Federativa

Após a apresentação dos atores, regras e processos do RPN – Caminho da Escola, são introduzidos a seguir os mecanismos de coordenação dos atores identificados durante esta pesquisa. Em consonância com os objetivos do trabalho, optou-se por um recorte voltado para as relações federativas (intergovernamentais), ou seja, entre a União e os governos subnacionais.

Os mecanismos aqui considerados são de duas naturezas: os incentivos, que seriam os mecanismos do RPN pelos quais a União atrai os governos estaduais e municipais a participarem do Programa Caminho da Escola, e os controles, que são os mecanismos que visam a assegurar o cumprimento das diretrizes e regras do Programa, bem como dos compromissos assumidos pelos órgãos participantes de compra nacional.

2.3.1. Incentivos:

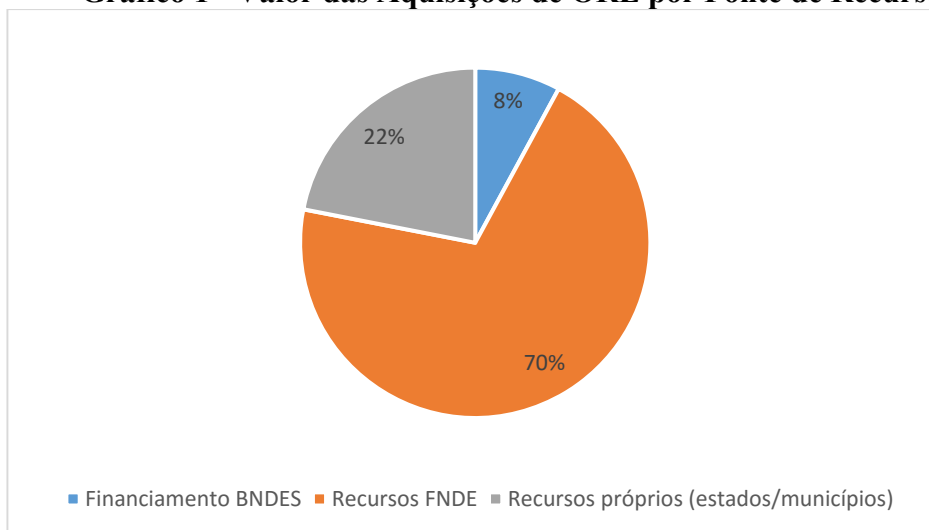
Os incentivos dados aos entes federados para que eles participem do RPN para a aquisição do ORE Caminho da Escola podem ser classificados em duas modalidades distintas: assistência técnica e assistência financeira³⁵, as quais são detalhadamente abordadas nesta seção.

³⁵ A Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968 (Lei de Criação do FNDE), determina que compete ao FNDE prestar assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos entes federados para aperfeiçoar o processo de

2.3.1.1. Assistência Financeira

O volume total de recursos envolvidos nas aquisições do ORE Caminho da Escola de 2008 a 2016 soma R\$ 7.059.237.319,60 (sete bilhões, cinquenta e nove milhões, duzentos e trinta e sete mil, trezentos e dezenove reais e sessenta centavos) e está distribuído, segundo a fonte de recursos, no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Valor das Aquisições de ORE por Fonte de Recursos



Fonte: elaboração do autor.

Como se pode notar do gráfico, há três fontes de recursos para as aquisições do ORE: transferências voluntárias do FNDE, financiamento do BNDES e recursos próprios do estado ou municípios, sendo que as duas primeiras podem ser consideradas como assistência financeira da União aos entes federados e são abordadas mais a seguir.

a) Transferência voluntária de recursos da União

Essa modalidade de transferência está prevista no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), que a define como:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

O instrumento mais comumente utilizado para se transferir recursos aos entes federados é o convênio. Conforme adiantado na Seção 2.2, até 2012, as transferências voluntárias do FNDE para estados, DF e município se davam por meio dele. Com o advento

aprendizagem. O mesmo dispositivo reconhece como assistência técnica os instrumentos administrativos voltados para a compra/contratação de bens e serviços para a Educação – como o RPN.

da Lei 12.695/2012, contudo, foi instituída a figura do Termo de Compromisso para as transferências voluntárias realizadas para atendimento das ações previstas no PAR.

Os recursos do Orçamento Geral da União – OGU para Programa Caminho da Escola têm sido aportados em uma ação orçamentária específica: a “0E53 - Apoio Ao Transporte Escolar Para A Educação Básica - Caminho Da Escola”, que corresponde a uma operação especial³⁶. Além dos recursos provenientes do orçamento do FNDE/MEC, essa ação conta com as emendas parlamentares ao OGU³⁷.

Como o próprio nome sugere, as transferências voluntárias são discricionárias, não constituindo, portanto, em repasses obrigatórios que a União deva fazer aos estados, ao DF e aos municípios. Tal discricionariedade se apresenta como um recurso valioso para o governo federal definir critérios e condições para assistência financeira a esses entes, o que possibilita o estabelecimento de um processo de negociação intergovernamental em que uma parte aporta recursos desde que a outra assuma certas obrigações, visando à consecução de um objeto que seja interesse de ambas.

A natureza discricionária das transferências voluntárias traz consigo, contudo, o risco de que elas sejam utilizadas como uma moeda de troca política para beneficiar aliados do governo central, desvirtuando os objetivos a que a política pública deveria servir. Esse risco é mitigado quando se estabelecem critérios técnicos claros para o atendimento.

Os critérios de atendimento via transferência voluntária para as ações previstas no PAR estão definidos na Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007. Em seu Anexo I, o normativo traz a lista de municípios considerados prioritários pelo MEC, ou seja, daqueles que obtiveram os mais baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB do país. A resolução prevê, ainda, que os municípios que não estiverem presentes nessa listagem poderão ser atendidos com recursos federais, desde que haja recursos disponíveis. Para esses casos, contudo, não define quais seriam os critérios de distribuição.

Além do critério de priorização do IDEB, não se observam outros critérios de atendimento específicos para o Programa Caminho da Escola formalmente definidos em atos normativos próprios. De todo modo, segundo informações coletadas nas entrevistas com os

³⁶ Segundo consta do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, operações especiais são: (...) despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Exemplos desse tipo de despesa são o pagamento de dívidas, ressarcimentos, sentenças judiciais, transferências, indenizações, financiamentos e contribuições a entidades.

³⁷ O próprio parlamentar é quem define o ente que deverá ser contemplado com os recursos financeiros de sua emenda. Após a indicação, os recursos são empenhados, o Termo de Compromisso gerado e a utilização da ata de registro de preços se dá no SIGARP.

gestores, frequentemente são definidos critérios -mesmo que informais- em complementação ao definido na Resolução 29/2007, de acordo com a disponibilidade orçamentária. Em 2011, por exemplo, o Programa teria beneficiado 548 (quinhentos e quarenta e oito) municípios do Programa Territórios da Cidadania³⁸ do governo federal.

b) Financiamento do BNDES

Além das transferências voluntárias, a União financiava a aquisição de ônibus rurais escolares e embarcações do Programa Caminho da Escola através de linha de crédito específica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. No entanto, essa linha de crédito não foi renovada em 2015.

As condições do financiamento do BNDES para os entes federados eram facilitadas e consistiam em³⁹:

- Prazo: 6 (seis) anos, estando incluso os 6 (seis) meses de carência;
- Taxa de juros: Custo financeiro (taxa de juros de longo prazo –TJLP) + Remuneração do BNDES (1% ao ano) + Remuneração da instituição financeira credenciada (1 % ao ano).
- Limites de financiamento: a quantidade de veículos e os valores a serem solicitados deverão ser compatíveis com a capacidade de endividamento do beneficiário.
- Garantia: Cotas-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e/ou receitas provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS ou ICMS-Exportação).

2.3.1.2. Assistência Técnica

No Gráfico 1, pôde-se perceber um predomínio (70%) das aquisições do ORE feitas com recursos transferidos pelo próprio FNDE desde a criação do Programa, mas se pôde notar também um percentual significativo (22%) de aquisições feitas com recursos próprios dos entes federados, o que realça a importância da assistência técnica prestada pelo RPN mesmo quando os recursos financeiros não se fazem presentes.

De fato, uma das premissas que nortearam o Caminho da Escola e possibilitaram a utilização do RPN já em 2008 foi a de que não bastaria aportar recursos financeiros aos governos estaduais e locais, seria necessário, ainda, os assistir tecnicamente para que pudessem adquirir veículos adequados para o TER, de modo a possibilitar a renovação da frota com o menor custo possível.

³⁸ Fonte: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/2638-munic%C3%ADpios-dos-territ%C3%B3rios-da-cidadania-v%C3%A3o-receber-ve%C3%ADculos-escolares-do-governo-federal> (acesso em 04/03/2016)

³⁹ Fonte: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/caminho_escola.html (visto em 14/02/2016).

Assim, com base nas entrevistas realizadas com os gestores do FNDE e na análise documental do Arcabouço Metodológico de Compras Centralizadas do FNDE, elaborado pela FGV, identificaram-se os seguintes incentivos de natureza técnica para a adesão dos entes federados ao RPN Caminho da Escola:

a) Especificações Técnicas e Controle de Qualidade

O que a Lei 5.537/1968 (Lei de Criação do FNDE) denomina de “indicação de especificações”, ao se referir à assistência técnica prestada pela Autarquia, tem se configurado no caso do Caminho de Escola, como um processo de criação e definição de novas especificações técnicas de veículos para o transporte rural de alunos, já que os ônibus rurais escolares foram desenvolvidos especialmente para o Programa, a partir da atuação conjunta do FNDE, Ceftru, Inmetro e empresas.

Esse foi um dos fatores determinantes para que o Programa pudesse atrair o interesse não só dos gestores municipais e estaduais, mas também da comunidade escolar, público alvo da política. Ao se buscarem modelos de veículos que se demonstrassem mais adequados para a realidade das rotas de transporte rural do Brasil, o Caminho da Escola inovou em relação ao seu antecessor, o PNTE (que somente repassava recursos para aquisição dos veículos). Citamos abaixo alguns dos depoimentos colhidos pelo Ceftru:

Facilitou bastante as crianças a virem mais à escola, né? Porque nesse sol, elas vêm a pé, aí ficam desestimuladas. Algumas vinham de bicicleta, outros a pé e agora tem o ônibus que ajuda, né? (Informação verbal)⁴⁰

[...]

As crianças tomaram um impacto muito grande porque não imaginavam que num lugar tão distante e tão difícil, a gente pudesse levar o ônibus (Informação verbal)⁴¹

Há que se considerar que a indução do mercado promovida pelo Programa dificilmente teria ocorrido caso se tivessem processos individuais de compras pulverizadas em que cada ente federado definisse as suas especificações e fizesse a própria licitação ao invés do processo centralizado do RPN.

Desta feita, a gestão das demandas individuais dos entes federados feita no âmbito do RPN é também uma forma de assistência técnica prestada pelo arranjo, pois ao reunir a demanda nacional pelos veículos em um único processo e destinar recursos para as aquisições, o RPN – Caminho da Escola despertou o interesse do mercado, que se mobilizou para atender as solicitações do governo por adequações técnicas nos ônibus escolares então comercializados⁴².

⁴⁰ Entrevista com professor da rede pública (CEFTRU, 2009)

⁴¹ Entrevista com o Sr. Evanildo Simão – Secretário de Educação de Mauriti/CE (CEFTRU, 2009)

⁴² No anexo A deste trabalho estão contidas as principais adequações técnicas do ORE já em 2009 e as demais que foram realizadas nos anos seguintes até se chegar ao ORE 2015.

Além de definir especificações, o Caminho da Escola instituiu padrões de veículos⁴³, o que permitiu que mesmo municípios pequenos e com poucos recursos técnicos e financeiros (baixas capacidades) pudessem adquirir um ônibus com as mesmas características e qualidade que os municípios mais desenvolvidos e capacitados.

Há que se considerar, contudo, que o esforço de especificação e padronização do produto ficaria ameaçado se não se assegurasse que os ônibus entregues, de fato, atendessem às especificações do edital de licitação. Conforme abordado anteriormente, a responsabilidade pelas atividades técnicas de controle de qualidade foi assumida pelo Inmetro, que avalia tanto os protótipos durante a licitação, quanto os veículos que serão entregues aos contratantes.

A presença do selo do Inmetro nos veículos adquiridos é uma garantia para os gestores locais ou estaduais de que aquele produto é de qualidade. Ademais, isso facilita a fiscalização do contrato pelas burocracias locais ou estaduais, na medida em que as desobriga de assumirem o encargo de uma avaliação técnica do veículo recebido, atividade que exigiria pessoal capacitado.

Segundo a FGV, uma das vantagens da centralização da licitação do RPN são os ganhos de planejamento advindos do acúmulo de conhecimento na instituição gestora da compra, ou seja, o FNDE.

A centralização da informação também traz ganhos de planejamento. Na medida em que uma autoridade gestora acumula conhecimento sobre as demandas das secretarias fins, torna-se possível elaborar termos de referência mais consistentes e completos, reduzindo incertezas de execução. Abre-se, ainda, a possibilidade de consolidar processos de compra que, de outro modo, teriam que ser especificados e realizados separadamente. Além de ter grandes impactos potenciais sobre o padrão dos produtos por estas razões, a centralização da informação gera ainda ganhos de eficiência no controle da adequação e qualidade do fornecimento. Estes ganhos vêm sendo denominados na literatura mais recente como economias de informação (FGV, 2014, p. 6).

A construção do conhecimento em torno da criação de novos bens e serviços para atendimento a uma política pública é, notoriamente, dispendioso, complexo e depende da articulação de diferentes atores. O processo que culminou com a criação do ORE do Caminho da Escola exigiu a mobilização de recursos técnicos e administrativos vultosos tanto no âmbito do governo federal quanto do mercado. Somente na pesquisa “Ônibus Rural Escolar do Brasil” desenvolvida pelo Ceftru em 2009, por exemplo, foram mobilizados 31 (trinta e

⁴³ Os veículos do Caminho da Escola têm passado por novas revisões e alterações técnicas, com base na experiência acumulada no período e nas avaliações feitas sobretudo pelo Inmetro, o que resultou na criação de novos veículos para o transporte escolar, inclusive para a zona urbana. Em 2010 foi lançado o primeiro pregão eletrônico para aquisição de bicicletas escolares; em 2012, a lancha escolar; em 2013, o Ônibus URBANO Acessível e em 2015 o Ônibus Urbano Acessível – Piso Baixo.

um) técnicos desse centro de pesquisa, representantes do FNDE, do Inmetro, além de engenheiros e executivos das empresas fabricantes (CEFTRU, 2009).

b) Preço reduzido

Não se busca neste trabalho mensurar a economicidade do processo de compra do RPN, o que exigiria um estudo econométrico acurado que foge ao escopo aqui definido. De todo modo, entende-se que há evidências suficientes para se considerar que o arranjo possibilitou a redução dos custos de aquisição do ORE. A primeira delas tem a ver com os ganhos de escala promovidos pela centralização da compra. Segundo a FGV:

A centralização das compras oferece uma série de vantagens ligadas à racionalidade dos gastos públicos. Tais ganhos se refletem na literatura que contrasta os custos dos processos de compra quando centralizados (ganhos de eficiência) e as economias potenciais nos preços finais (ganhos de preço). Destacam-se, nesta literatura, estudos como os de Vagstad (2000) e Karjalainen (2011), por combinarem a evidência empírica com análises qualitativas da origem dos ganhos obtidos com a centralização.

Na medida em que são reunidas compras similares em uma única agência de compras, gera-se um ganho de escala que aumenta o poder de barganha do governo no sentido de pressionar os preços, e pode vir a reduzir os custos no fornecedor. Em um cenário alternativo, compras pulverizadas podem não atingir suficiente escala para mobilizar fornecedores, ou só se tornar viáveis como pedidos especiais a preços mais altos. Estes são fenômenos relacionados ao que a literatura conhece como economias de escala (FGV, 2014, p. 5).

Além disso, o estabelecimento de um lote nacional de veículos, com quantitativos relativamente altos, tende a aumentar o interesse dos fabricantes na compra governamental e, conseqüentemente, a concorrência no pregão eletrônico. Conforme apontou a Sra. Leilane em sua entrevista:

No caso desse mercado de ônibus escolares, personalizar toda uma linha de produção para fazer poucas unidades sai muito caro. Quando você centraliza a compra, faz uma única licitação, o poder de barganha do Estado é muito maior. (Informação verbal)⁴⁴

Por fim, outro fator que impacta na redução dos preços dos veículos é a renúncia tributária feita pelo governo para reduzir ainda mais os custos das aquisições. Por meio do Convênio ICMS 53, de 16 de maio de 2007, o Conselho de Nacional de Política Fazendária – Confaz isentou os ORE da cobrança de ICMS. O Congresso Nacional, por sua vez, aprovou, em 2008⁴⁵, a redução a zero das alíquotas do PIS e Cofins. Somente a redução da alíquota do PIS e COFINS representou uma renúncia de receita de R\$ 109.847.035,00 (cento e nove milhões oitocentos e quarenta e sete mil e trinta e cinco reais) entre 2012 e 2013, sendo que

⁴⁴ Entrevista com a Sra. Leilane Mendes Barradas, ex-chefe de divisão da área de compras, em 08/01/2016.

⁴⁵ Lei nº 11.727, de 23 de junho de 2008.

outros R\$ 124.098.701,00 (cento e vinte quatro milhões noventa e oito mil setecentos e um reais) foram estimados para 2014 (FNDE, 2014, p. 394).

c) **Racionalidade Processual**

A racionalidade processual é um incentivo de natureza técnica que o RPN oferece aos entes federados, sobretudo às suas burocracias, pois possibilita a redução de custos administrativos para a realização das compras. Ao centralizar o processo licitatório e a gestão das atas de registro de preços dele decorrentes, o FNDE propicia a economia de recursos desses entes na realização de tais atividades, sobretudo no tocante ao dispêndio de tempo e pessoal qualificado. Ainda segundo a FGV:

Existem ainda ganhos potenciais importantes no sentido da gestão coordenada dos processos de compra. A redução do número de processos licitatórios permitidos por um processo centralizado de gestão permite reduzir diversas fricções, seja através da burocracia ou dos custos de transação, evitando as redundâncias que seriam geradas se cada órgão demandante realizasse seus próprios processos. A literatura sobre centralização nas compras públicas denomina esta classe de fenômenos como economias de processo. (FGV, 2014, p. 5)

Na esteira desse raciocínio, o Sr. Garibaldi, argumenta que:

(...) a prefeitura, por mais longe que estiver de Brasília, nos mais distantes rincões do país, ela pode simplesmente entrar no sistema do FNDE, colher dele todo o material necessário para fazer o pedido de adesão e colher todo o material necessário para a instrução do seu processo: a ata de registro, os pareceres jurídicos, e assim por diante. A racionalidade imposta aí é impensável. Você pode atender 5 mil e tantos municípios com um único processo. Além disso, para as autoridades de controle, ao invés de ter a necessidade de fazer a auditoria de cinco mil e tantos processos de compra, fazem apenas em um. (Informação verbal)⁴⁶

Com o processo de gestão compartilhada das compras, evita-se a redundância de custos administrativos por um lado (com a realização de uma única licitação centralizada), ao mesmo tempo em que se aproveita da capilaridade dos estados e municípios na gestão/fiscalização dos contratos com as empresas.

Não se pode ignorar, entretanto, que o gerenciamento de um registro de preços nacional também impõe custos que um processo convencional não teria. Um deles é o de intermediar as relações entre empresas e órgãos participantes da compra nacional no momento da utilização das atas. No início do RPN, por exemplo, toda a gestão do RPN era feita manualmente, sem o auxílio de um sistema informatizado, o que exigiu um dispêndio grande de energia da equipe técnica do FNDE:

⁴⁶ Entrevista com o Sr. Garibaldi José Cordeiro de Albuquerque, ex-Coordenador Geral de Compras e Contratos do FNDE – CGCOM, em 06/01/2016.

Era muito complicado. Nós recebíamos o pedido via email ou via ofício, aí mandava um ofício para a empresa, a empresa respondia que concordava, a gente mandava o ofício com toda a documentação para a prefeitura... assim, o procedimento para a adesão levava uns dois ou três meses. Já era um sucesso se você analisar que as prefeituras não conseguiam nem fazer a licitação, mas tinha esse problema da burocracia intermediária, com o sistema de gerenciamento de atas de registro de preços, isso ficou quase que instantâneo. Uma coisa que levaria 2 ou 3 meses, passou a ser feito em uma semana isso realmente facilita muito. (Informação verbal)⁴⁷

O SIGARP foi criado em 2010 com o intuito de controlar as adesões aos processos do RPN. O sistema tornou eletrônico todo o processo que antes era feito por ofícios e planilhas eletrônicas, reduzindo o custo administrativo da gestão das atas de registro de preços do RPN.

2.3.2. Controle:

Nesta seção, serão apresentados os mecanismos de controle do RPN- Caminho da Escola. Enquanto os incentivos cumprem a função de atrair os entes federados a participarem da Política de forma voluntária, os mecanismos de controle são os procedimentos que visam a garantir o cumprimento do objeto, criando obrigações e restrições à discricionariedade desses atores dentro do arranjo institucional.

a) Obrigatoriedade de adesão às atas:

Os termos de compromisso para a transferência de recursos do FNDE preveem a obrigatoriedade de que o ente beneficiado com recursos do Programa se utilize das atas de registro de preços da autarquia⁴⁸. Fica-lhe facultado licitar o objeto somente na ausência de ata vigente do RPN, conforme estabelece o item “X” da minuta padrão de Termo do FNDE, conforme transcrito abaixo:

Considerando o que dispõe a LEI Nº 12.695, DE 25 DE JULHO DE 2012 e a Resolução/CD/FNDE Nº 14/2012, a Prefeitura Municipal de _____ compromete-se a executar as ações elaboradas no Plano de Ações Articuladas – PAR, conforme extrato supra e com as condicionantes a seguir estabelecidas:

X - Assumir a responsabilidade de efetuar as aquisições descritas no presente Termo de Compromisso, **por adesão às Atas de Registros de Preços do FNDE, quando houver (grifo nosso)**, e, na ausência destas, realizar licitações para as contratações necessárias à execução das ações delineadas no PAR aprovado, obedecendo à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estando ciente que o aceite a este termo de compromisso gera automaticamente adesão às atas de registro de preços da autarquia para os itens contemplados neste instrumento.

Essa regra implica em uma transferência condicionada de recursos em que o FNDE realiza a transferência voluntária, desde que o ente federado assuma o compromisso de

⁴⁷ Entrevista com a Sra. Leilane Mendes Barradas, ex-chefe de divisão da área de compras, em 08/01/2016.

⁴⁸ Não se aplica, portanto, às aquisições com recursos próprios, já que a adesão, nesses casos é voluntária.

adquirir os veículos do próprio Programa Caminho da Escola, relativizando, portanto, a autonomia dos governos subnacionais no que diz respeito à execução do objeto pactuado.

Tal medida é de fundamental importância para o Programa Caminho da Escola porque vincula a assistência financeira prestada pelo FNDE à assistência técnica do RPN. Caso o estado ou município pudesse adquirir ônibus licitados de forma descentralizada, a efetividade da política estaria ameaçada, pois haveria a possibilidade de os veículos adquiridos não atenderem aos requisitos de qualidade e padronização exigidos pelo Programa.

Ademais, a realização de licitação própria pelos órgãos participantes de compra nacional ameaçaria o arranjo ao aumentar o risco de os quantitativos registrados não serem contratados pelos entes, diminuindo a credibilidade do RPN perante o mercado e, conseqüentemente, o poder de barganha do Estado. A garantia de que os recursos transferidos aos entes serão gastos na execução da ata de registro de preços é um incentivo importante para que as empresas participantes do processo reduzam os seus preços e invistam nas inovações dos produtos.

Para verificar de que forma essa obrigatoriedade tem sido fiscalizada pelo FNDE, analisaremos outros dois mecanismos: o acompanhamento da execução dos Termos de Compromisso e a prestação de contas dos recursos.

b) Acompanhamento da execução dos Termos de Compromisso

Os termos de compromisso do FNDE são gerados e assinados eletronicamente no SIMEC (trata-se da mesma plataforma onde é gerado o PAR dos entes federados). Por meio desse sistema, os técnicos da Autarquia podem acompanhar a execução do termo, especialmente quanto ao prazo de vigência (emitindo alerta aos gestores da Autarquia), pendências de preenchimento de informações, bem como de movimentações financeiras na conta específica que é criada para a transferência de recursos. Assim, o sistema permite que o governo federal monitore a aplicação dos recursos federais, podendo agir, inclusive, preventivamente, caso constatare alguma irregularidade, como utilização dos recursos para outra finalidade que não na aquisição dos veículos pactuados.

c) Prestação de contas dos recursos

O dever de prestar contas está previsto no Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que estabelece que todo aquele que se utilizar de dinheiros públicos terá de justificar o

seu bom e regular emprego em conformidade com a legislação vigente (Art. 93), assim como na Constituição Federal de 1988:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Cabe ao FNDE receber, analisar e, se for o caso, aprovar a prestação de contas da aplicação recursos transferidos aos entes federados sob sua alçada. Para isso, foi instituído um outro sistema eletrônico em 2012: o Sistema de Gestão de Prestações de Contas –SIGPC, regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de janeiro de 2012. Através dele o Fundo recebe todos os documentos exigidos para a prestação de contas de cada transferência realizada e realiza as análises e diligências necessárias.

A tabela abaixo traz a situação da análise da prestação de contas dos estados e municípios no âmbito do Caminho da Escola nos anos de 2008 a 2010.

Tabela 3 – Situação das Prestações de Contas do Caminho da Escola (2008-2010)

Situação PC	Quantidade	Percentual
Aguardando Análise Financeira	1156	27,39%
Aguardando Análise Técnica	49	1,16%
APRESENTADA - NOVO - EM MIGRAÇÃO	1	0,02%
Aprovação parcial	1	0,02%
Aprovação parcial com ressalva	115	2,72%
Aprovada	15	0,36%
Aprovada com Ressalva	255	6,04%
Decurso de Prazo de Notificação	23	0,54%
Em Análise Financeira	389	9,22%
Em Análise Técnica	3	0,07%
Legado SIAFI	2073	49,11%
Não Enviada	1	0,02%
Notificada por Ocorrência	25	0,59%
Notificada por Omissão	96	2,27%
Omisso	18	0,43%
RECEBIDA - NOVO - EM MIGRAÇÃO	1	0,02%
Total Geral	4221	100%

Fonte: SIGPC – adaptado (relatório emitido em 07/03/2016). Elaboração do autor.

Nota-se que a maior parte dos processos (49,11%) se encontra na situação de “Legado – SIAFI”, que consiste na impossibilidade de definir se qual a situação correspondente na

tabela do SIGPC sem o exame do respectivo processo. Trata-se de uma situação de transição na implantação do sistema, visto que o registro será atualizado na medida em que novas análises forem realizadas⁴⁹. Somando-se a esse número aqueles que aguardam análise financeira (27,39%) e análise técnica (1,16%); decurso prazo de notificação (0,54%); em análise financeira (9,22%); em análise técnica (0,07%); notificada por ocorrência e recebida - novo – em migração (0,02%), tem-se que 88,11% do total de prestações de contas do Programa nos anos de 2008 a 2010 ainda não tiveram sua análise finalizada pelo Fundo.

O número de casos de “omissos”, ou seja, aqueles em que o ente não prestou contas no prazo determinado é relativamente pouco expressivo (0,43% do total), mas ainda assim superior ao número de prestação de contas aprovadas integralmente e sem qualquer ressalva (0,36%).

Considerando que essas prestações de contas datam de oito a seis anos atrás (2008-2010), a quantidade de processos conclusos é ainda incipiente e demonstra uma morosidade do FNDE nesse quesito. Essa constatação encontra respaldo em auditorias feitas na Autarquia, inclusive em anos posteriores aos do levantamento apresentado. Por meio do Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201407023, referente ao ano de 2013, por exemplo, a Controladoria Geral da União – CGU chegou à seguinte conclusão:

Foi constatado que o FNDE possui mecanismos de cobrança das prestações de contas, as quais são feitas pelo SiGPC, entretanto, as análises dessas prestações de contas não são efetuadas tempestivamente. A Autarquia apresenta um passivo no final de 2013 de 20.013 convênios e 114.602 transferências automáticas não analisadas e um baixo índice de análise das prestações de contas em relação ao passivo total. (CGU, 2014, p. 9)

A falta de tempestividade na análise das prestações de contas dos recursos transferidos aos entes federados pelo Caminho da Escola ameaça a eficácia deste que é o principal mecanismo de controle do emprego dos recursos transferidos pela União voluntariamente, uma vez que possibilita verificar o cumprimento do objeto pactuado pelo convênio/termo de compromisso e a correta aplicação dos valores.

Além disso, eventuais irregularidades constatadas na prestação de contas implicam na inscrição do ente federado no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal - CADIN, o que o impossibilita de receber recursos federais a título de transferências voluntárias até que a irregularidade seja sanada, bem como a responsabilização do gestor responsável.

⁴⁹ Fonte: <https://www.fnde.gov.br/sigap/sistema.pu?operation=localizar> (acesso em 07/03/2016).

Os três mecanismos de controle aqui apresentados se restringem apenas aos casos em que há transferência de recursos da União ao ente. Para estes e para os demais casos (recursos próprios e financiamento do BNDES), há ainda os mecanismos de controle que não compõem diretamente o arranjo, mas que estão previstos na própria legislação como a fiscalização do Poder Legislativo, dos órgãos de controle interno e externo e da própria sociedade.

Para a FGV, a centralização do processo de compra também gera ganhos de transparência e controle:

(...) (existem) benefícios da centralização que não advêm destes ganhos econômicos, mas merecem ser mencionados. Estes podem ser denominados ganhos de transparência e controle, já que grandes volumes são mais facilmente acompanhados pelo próprio governo, pelas empresas participantes e pela sociedade como um todo. (FGV, 2014, p. 6).

De fato, a fiscalização de um processo licitatório unificado para a compra de milhares de veículos tende a ser mais eficiente e efetivo do que a fiscalização de milhares de processos licitatórios pulverizados, cada um visando a aquisição de pequenas quantidades desses veículos.

3. O RPN E AS CAPACIDADES ESTATAIS

Conforme introduzido no primeiro capítulo, um dos principais desafios para a implementação de políticas públicas nacionais em um contexto federativo são as dificuldades impostas pelas baixas capacidades estatais que caracterizam, sobretudo, os entes de menor porte. Assim, a mera descentralização de recursos financeiros da União, sem a adoção de mecanismos que auxiliem estados e municípios na superação de suas limitações técnicas e políticas, pode comprometer decisivamente os resultados alcançados com a atuação estatal.

Retomando Gomide e Pires (2014):

(...) as capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das relações entre as burocracias do Poder Executivo com os atores dos sistemas representativo, participativo e de controles em cada setor específico. Desta maneira, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública (GOMIDE; PIRES 2014, p. 21).

No que tange às capacidades técnico-administrativas do RPN, foram recorrentes nas entrevistas realizadas com os gestores do FNDE citações da preocupação que se tinha com a dificuldade de os entes federados -especialmente os municípios- conseguirem executar os recursos financeiros transferidos pela União adequadamente. Essa preocupação se justificaria pela percepção de que os governos que mais necessitavam de apoio financeiro para renovação da sua frota rural escolar eram também os que tinham menos recursos técnicos para fazê-lo.

Por capacidades políticas, entende-se a capacidade que o ente possui de negociar, em condições favoráveis, com os demais atores de uma política pública de modo a alcançar os resultados pretendidos. Em se tratando de políticas que envolvem compras governamentais, como é o caso do Caminho da Escola, o poder de barganha do governo junto ao mercado se reveste de importância fundamental. Considerando que a escala das aquisições tende a ampliar esse poder de negociação do comprador junto ao mercado, os municípios menores ficariam em desvantagem caso tivessem que realizar as suas próprias licitações de forma isolada.

A capacidade de atração de outros atores estatais para desempenharem papéis específicos na implementação da política constitui outro tipo de capacidade política. No RPN isso se dá de duas formas: i) pela atração dos entes federados a fazerem as aquisições dos ORE por meio das atas de registro de preços e ii) pela participação de diferentes órgãos do governo federal no arranjo.

3.1. As Aquisições do Programa Caminho da Escola

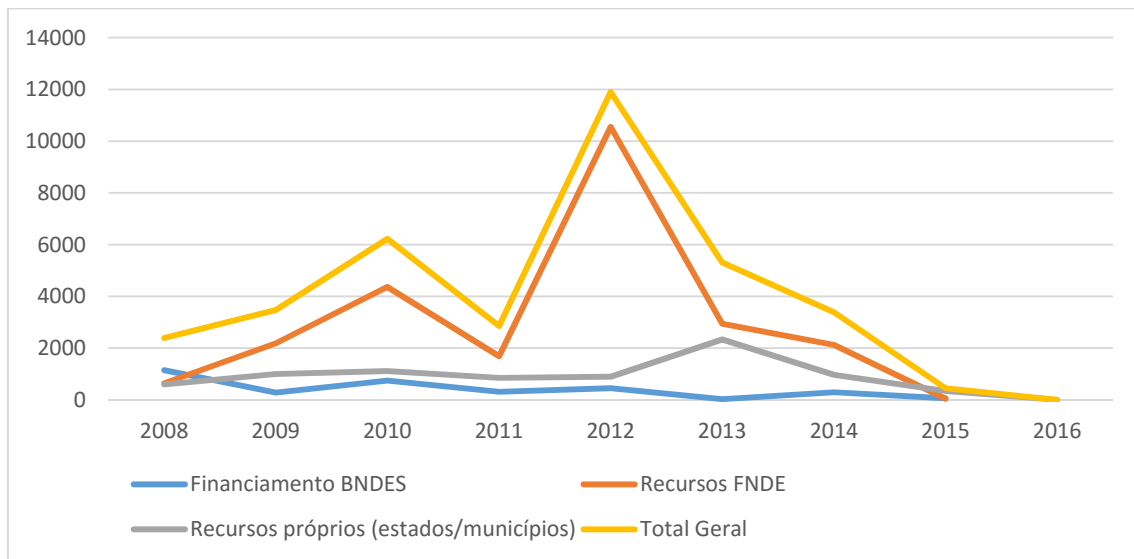
Segundo dados extraídos do SIMPEC⁵⁰, foram adquiridos pelos entes federados um total de 36.009 (trinta e seis mil e nove) veículos do tipo Ônibus Rural Escolar- ORE por meio do RPN/Caminho da Escola entre os anos de 2008 e 2016, sendo que 82% dessas aquisições foram feitas por governo municipais e 18% por estaduais.

Entre os estados da federação (considerando também o DF), somente Alagoas⁵¹ não efetuou qualquer aquisição no período. No âmbito municipal, dos 5.571 (cinco mil, quinhentos e setenta e um) municípios do país, 5.433 (cinco mil quatrocentos e trinta e três) utilizaram-se do RPN para a aquisição dos ORE do Programa Caminho da Escola.

A evolução dos quantitativos de ORE comprados pelos entes federados tem oscilado sensivelmente no período considerado. Houve uma tendência de alta entre 2008 e 2010; queda em 2011; um pico em 2012 e, desde então, outra tendência de queda acentuada, conforme Gráfico 2 abaixo:

⁵⁰ Relatório emitido em 22/03/2016.

⁵¹ Não foram objeto de análise deste trabalho as razões pelas quais entes em específico aderiram ou não ao Programa, haja vista o universo considerado, que engloba todos os municípios, estados e o Distrito Federal. Por esse motivo, optou-se pela apresentação de um panorama geral dessas adesões.

Gráfico 2: Evolução das Aquisições de ORE por Fonte de Recursos

Fonte: Dados do SIMEC. Elaboração do autor.

Nota-se no gráfico que a curva do número total de aquisições acompanha a de aquisições com recursos do FNDE, uma vez que esta representa os maiores quantitativos. O salto observado em 2012 se deve, sobretudo, à inclusão do Caminho da Escola no PAC 2 Equipamentos, conforme Seção 2.2, o que resultou no aumento significativo dos recursos empenhados para o programa naquele exercício.

As aquisições com recursos de financiamento do BNDES apresentaram uma tendência de queda, o que confirma a informação apresentada nas entrevistas realizadas de que haveria dificuldades de os entes acessarem ao crédito ofertado devido às suas baixas capacidades de endividamento. Prova disso é que em 2013 a queda acentuada das aquisições com recursos do FNDE foi parcialmente compensada pelo aumento expressivo daquelas feitas com recursos próprios, persistindo, contudo, a diminuição do emprego dos recursos do Banco.

3.2. Desempenho do Programa Caminho da Escola Segundo o Perfil dos Municípios

As aquisições feitas pelos municípios são especialmente importantes para a análise do RPN enquanto arranjo institucional federativo porque, como vimos anteriormente, elas respondem por mais de 80% do total. Além disso, na maioria dos casos, pode-se considerar que as prefeituras dispõem de menos recursos técnicos e políticos próprios para a implementação de políticas públicas se comparadas aos governos estaduais, razão pela qual a assistência da União a elas pode ser decisiva para a eficácia da política.

Ao se analisar o perfil dos municípios que têm participado do RPN Caminho da Escola, o que se deve indagar é se eles teriam a capacidade de implementar uma política

própria de renovação da frota rural escolar, adquirindo veículos adequados à sua realidade e a um custo relativamente baixo, ou seja, se ao invés de participarem de um arranjo institucional federativo, optassem por executar suas políticas isoladamente.

Determinar se um determinado município tem ou não capacidade de executar uma política pública é um exercício complexo que passa, entre outros fatores, por uma avaliação detalhada da disponibilidade de recursos financeiros e administrativos da prefeitura. De todo modo, a partir de variáveis objetivas é possível traçar o perfil geral dos municípios participantes do RPN e, dos resultados auferidos em conjunto, tirar conclusões acerca do papel do arranjo institucional para a política pública em questão.

Assim, foram elaborados cinco indicadores com base em variáveis categóricas e numéricas para classificar esses entes segundo as suas capacidades estatais, sob diferentes perspectivas. Primeiramente, têm-se duas taxas que medem o grau de participação das prefeituras no arranjo segundo os critérios regional e populacional, são elas: i) a “Taxa de Participação por Região” e a ii) “Taxa de Participação por Faixa de População”.

As taxas de participação são relevantes uma vez que os objetivos do Programa Caminho da Escola têm como pano de fundo o princípio da universalização do acesso à Educação. O aspecto regional importa porque as desigualdades regionais no Brasil dificultam a implementação de políticas nacionais nas regiões menos desenvolvidas, sobretudo o norte e o nordeste do país. O fator populacional, por sua vez, se justifica pelos já abordados ganhos de escala, ou seja, municípios menores tendem a ter menos recursos financeiros e humanos disponíveis, o que se traduz em um maior custo para programar suas políticas.

Na sequência, são apresentados três indicadores concebidos com base na pesquisa MUNIC/2014 do IBGE, com vistas a avançar na discussão acerca das capacidades técnico-administrativas das prefeituras, são eles: iii) o “Grau de Especialização”, que considera se o município possui ou não Administração Indireta; iv) a “Taxa de Consistência da Força de Trabalho”, que mede a quantidade de servidores estáveis da administração local em face ao número de vínculos precários (apenas comissionados ou terceirizados) e, por fim, v) a “Taxa de Qualificação da Força de Trabalho”, que mede a proporção da força de trabalho que possui Ensino Superior sobre aqueles que possuem somente o Ensino Médio.

Começando pela Taxa de Participação Municipal por Região, a Tabela 4 a seguir traz os resultados auferidos na pesquisa.

Tabela 4 - Taxa de Participação Municipal por Região

Região	Municípios	Municípios RPN	Taxa
Norte	450	442	98,22%
Nordeste	1.794	1792	99,89%
Sudeste	1.668	1585	95,02%
Sul	1.191	1.163	97,65%
Centro Oeste	466	462	99,14%
Total	5.571	5444	97,72%

Fonte: Dados do SIMEC e da MUNIC/2014. Elaboração do autor.

Os números demonstram uma grande cobertura do RPN no território nacional, abrangendo quase 98% dos municípios brasileiros. Ademais, não se observam disparidades significativas entre as regiões, já que todas elas apresentam uma elevada taxa de participação municipal (acima de 95%). Não obstante, chamam a atenção os percentuais das duas regiões mais pobres do país: norte (98,22%) e nordeste (99,89%). No Nordeste, por exemplo, somente dois municípios não se utilizaram do RPN Caminho da Escola para a aquisição de ORE: Fernando de Noronha/PE- um arquipélago de ilhas oceânicas, que não possui população residente em zona rural- e Vila Fores/ RN, município com menos de três mil habitantes, segundo o Censo do IBGE de 2010.

Esse resultado sinaliza que o RPN tem logrado sucesso na difusão do acesso aos ORE do Programa Caminho da Escola, mesmo e especialmente, nas regiões menos desenvolvidas e mais distantes dos grandes centros, o que consistia em um dos principais desafios do Programa quando da sua concepção. Essa constatação é reforçada pela segunda variável considerada, que leva em conta o fator populacional.

Segundo dados do IBGE⁵², 22% dos municípios brasileiros possuem até 5 mil habitantes e cerca de 70% possuem até 20 mil, ao passo que apenas 6% do total têm de 100 mil habitantes ou mais. A predominância de municípios de pequeno porte, em termos populacionais, tem implicações importantes para a oferta de bens e serviços públicos, tendo em vista os elevados custos fixos e a pequena escala que neles se observam para implementação de políticas públicas. Ao analisar o padrão do gasto público brasileiro no contexto federativo, Constantino (2014), constatou que:

As despesas per capita maiores nos municípios muito pequenos sugerem falta de escala e de aglomeração adequada na execução da despesa pública e na provisão eficiente de bens e serviços públicos locais. A despesa média é alta, pois é relativamente mais caro prover os mesmos bens públicos em locais com pouca infraestrutura, para poucas pessoas, o que eleva o custo fixo para a implantação de condições efetivas dessa provisão. (CONSTANTINO, 2014, p. 34)

⁵² Munic 2014 – IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/> (acesso em 23/02/2016).

Considerando o fator escala, portanto, depreende-se que, caso a União se furtasse de implementar uma política nacional de renovação da frota escolar rural, os municípios menos populosos dificilmente teriam acesso a esses bens, tendo em vista os altos custos que uma política local desse tipo acarretaria.

Cumprir verificar, portanto, se o RPN tem conseguido contornar essa dificuldade e possibilitado que o ORE chegue a essas localidades. Os dados da pesquisa referente à participação municipal por faixa populacional estão contidos na tabela abaixo.

Tabela 5: Taxa de Participação Municipal por Faixa de População

Faixa Populacional	Total	Participantes	Taxa de Participação
1 - Até 5000	1243	1.211	97,43%
2 - 5001 até 10000	1216	1.206	99,18%
3 - 10001 até 20000	1383	1.370	99,06%
4 - 20001 até 50000	1080	1.066	98,70%
5 - 50001 até 100000	348	336	96,55%
6 - 100001 até 500000	261	228	87,36%
7 - Maior que 500000	38	27	71,05%
Total Geral	5.569	5.444	97,76%

Fonte: Dados do SIMEC e da Munic/IBGE-2014. Elaboração do autor.

Os dados demonstram que as maiores taxas de participação no RPN Caminho da Escola são justamente entre os menores municípios (faixas de 1 a 4). Essa constatação possibilita concluir que o arranjo institucional tem contribuído para a superação das barreiras técnicas provenientes das baixas capacidades estatais e da falta de escala nessas localidades, criando condições para que eles adquiram os veículos ORE do Caminho da Escola, mesmo dispondo de menos recursos que as cidades mais populosas.

Vale ressaltar, ainda, que os índices comparativamente mais baixos dos grupos 6 e 7 (de 100.001 a 500.000 e maior que 500.000 habitantes) podem ser explicados pelo fato de que várias dessas cidades possuem perfil predominantemente -senão totalmente- urbano, o que torna dispensável a aquisição de veículos para o transporte rural escolar. É o caso, por exemplo, dos municípios de Rio de Janeiro/RJ e Vitória/ES, que não adquiriram qualquer ORE no período, mas que também não contam com população residente em zona rural, público alvo do ORE - Caminho da Escola.

Apesar disso, as taxas de participação dos municípios mais populosos (faixas de 5 a 7) também são significativas, o que comprova que o arranjo tem surtido efeito até mesmo entre aqueles governos que, em tese, teriam maiores condições de implementarem suas próprias

políticas de renovação da frota escolar rural. Trata-se de mais um indicativo da atratividade do arranjo institucional junto aos entes federados.

Adentrando mais objetivamente nas questões das capacidades estatais dos entes municipais, um dos aspectos qualitativos a serem considerados é a própria existência de uma Administração Indireta na estrutura administrativa dos governos, o que sugeriria um maior grau de especialização na prestação dos serviços públicos, conforme apontado por Lassance (2007).

No âmbito do RPN Caminho da Escola, a importância da especialização é comprovada ao se considerar a natureza dos principais atores federais envolvidos no arranjo: o FNDE e o Inmetro, que são autarquias federais e o Ceftru, que integra outra autarquia federal, a UnB.

A Tabela 6 a seguir traz o resultado do cruzamento de dados da Munic 2014/IBGE no tocante a existência de Administração Indireta nas prefeituras, com os dados do SIMEC referente aos municípios participantes do RPN Caminho da Escola para aquisição de ORE.

Tabela 6 - Especialização da Administração (possui Administração Indireta?) nos Municípios do RPN

Resposta	Não	Sim	Não informado	Recusa a responder	Total
Municípios	4.369	1073	2	1	5.445
Percentual	80,24%	19,71%	0,04%	0,02%	100,00%

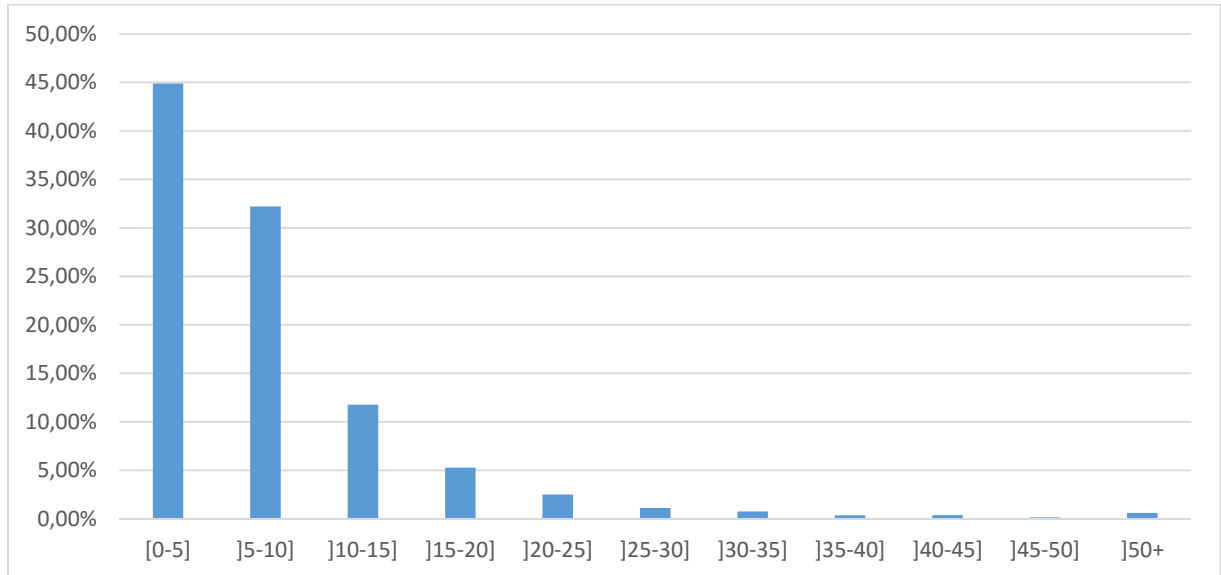
Fonte: Dados da Munic/IBGE – 2014 e do SIMEC. Elaboração do autor.

Nota-se que a maioria dos municípios participantes e que responderam à MUNIC (mais de 80%) declara não possuir qualquer entidade de Administração Indireta em sua estrutura, o que, sob o aspecto da especialização, revelaria uma baixa capacidade técnico-administrativa, constituindo-se em um indicativo de que esses entes teriam poucas condições de desenvolver e implementar isoladamente uma política própria de renovação da frota escolar rural, como o Caminho da Escola.

O tipo de vínculo que a força de trabalho da prefeitura possui com a Administração é outro fator passível de ser considerado na análise das capacidades estatais. Desse modo, a Taxa de Consistência Burocrática foi elaborada a partir da razão entre o total de servidores estatutários municipais (administração direta e indireta) e o de servidores apenas comissionados e funcionários terceirizados. Ela revela a proporção da força de trabalho do município que tem vínculo permanente, em relação à que tem vínculo precário com a prefeitura, o que importa para fins de estabilidade institucional (diante das mudanças de governo), retenção de quadros profissionais, preservação de memória institucional além da

própria sustentabilidade das políticas públicas. O gráfico 3 abaixo classifica os municípios participantes do RPN de acordo com níveis da taxa verificados:

Gráfico 3 - Taxa de Consistência Burocrática



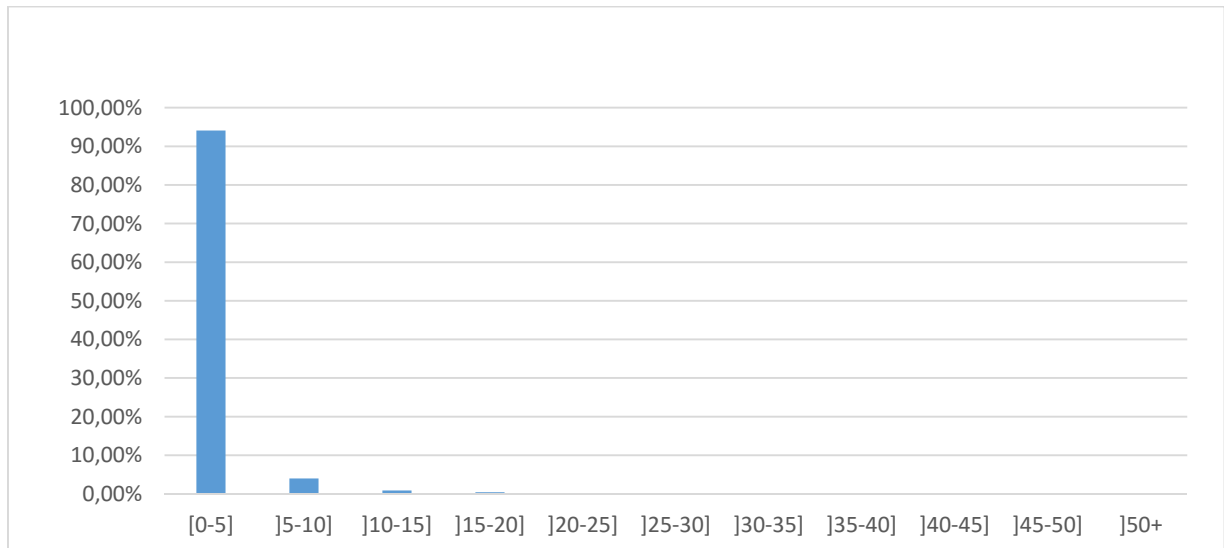
Fonte: Munic/IBGE-2014. Elaboração do autor.

Cerca de 45% dos municípios estão contidos na categoria mais baixa de consistência burocrática, ou seja, possuem de 0 a 5 servidores estatutários para cada colaborador de nível precário, sendo que outros 32% estão na segunda faixa mais baixa (mais de 5 até 10). Esses dados demonstram que, também sob a perspectiva da consistência burocrática, a maioria dos municípios participantes do RPN estão enquadrados nas categorias mais baixas de capacidades estatais, o que os não impediu, contudo, de serem contemplados com os ORE do Programa Caminho da Escola.

Por fim, pode-se medir a capacidade técnica da Administração municipal por meio do grau de qualificação de sua força de trabalho. O gráfico a seguir apresenta a classificação dos municípios do RPN constantes da MUNIC/2014 de acordo com a proporção de colaboradores com Ensino Superior⁵³ em relação aos que possuem somente o Ensino Médio.

⁵³ Foram considerados como possuindo ensino superior as variáveis relativas ao ensino superior e à pós graduação da MUNIC/2014.

Gráfico 4 - Grau de Qualificação da Força de Trabalho.



Fonte: Dados da Munic/IBGE-2014 e do SIMEC. Elaboração do autor.

Mais uma vez, na maioria dos casos (cerca de 94%), os municípios do RPN estão concentrados na classe mais baixa (de 0 a 5 colaboradores com ensino superior para cada colaborador com apenas o ensino médio).

Em conjunto, os cinco indicadores apresentados permitem concluir que o RPN, de fato, superou as barreiras impostas pelas baixas capacidades estatais que caracterizam a maior parte dos municípios brasileiros, criando as condições para um amplo atendimento desses entes pelo Programa Caminho da Escola.

3.4. Avanços, Limitações e Desafios do RPN

O RPN surgiu de uma ideia inovadora que foi a de adequar uma sistemática de compras (o SRP) prevista na legislação para o abastecimento da própria Administração para suas atividades de rotina a uma estratégia de implementação de política pública nacional num contexto federativo. A partir dessa ideia inicial, foram estruturados e adaptados os processos e as regras que caracterizam o arranjo institucional, bem como os seus mecanismos de coordenação dos atores.

Não obstante o fato de os objetivos deste trabalho se concentrarem nas relações intergovernamentais, verificou-se que antes de se constituir em um arranjo federativo, o RPN Caminho da Escola promoveu a coordenação horizontal entre instituições do próprio governo federal e também com atores não-estatais. No primeiro caso, têm-se as parcerias institucionais firmadas pelo FNDE com o Inmetro e o Ceftru, que foram decisivas para garantir a qualidade e a adequação dos veículos entregues aos sistemas de ensino. No segundo, têm-se as contribuições advindas do mercado produtor dos veículos, que investiu em inovações para

promover as adequações solicitadas pelo governo. Em ambos os casos, a centralização do processo de compras criou incentivos para a participação desses atores, graças à dimensão que a política tomou. Segundo a FGV (2015), esse processo de centralização do processo de compras do RPN confere uma série de vantagens relacionadas à racionalidade dos gastos públicos, sobretudo no tocante aos aspectos de preços, racionalidade processual, controle e qualidade das aquisições:

Ganho de escala: A centralização das compras aumenta o poder de compra governamental, tendo o potencial de pressionar os preços para baixo, favorecendo os estados e municípios que aderem às atas de registro de preços;

Racionalidade processual: A centralização das compras diminui a burocracia e os custos de transação ao evitar a realização de múltiplos processos licitatórios;

Controle: Grandes volumes de compra são mais facilmente acompanhados pelos órgãos de controle governamentais, pelas empresas participantes do processo e pela sociedade em geral; e

Qualidade: O processo centralizado possibilita maiores ganhos de qualidade dos objetos licitados, na medida em que atrai a participação de especialistas e principais fornecedores do mercado. A qualidade é perseguida desde a fase de especificação, passando pela análise de amostras/protótipos, as entregas realizadas e a utilização pelo público alvo. Os bens comprados devem atender às especificações dos termos de referência com padrões técnico-funcionais estabelecidos que serão verificados pelas entidades responsáveis pelo controle de qualidade e fiscalização dos contratos. (FGV, 2015, p. 4).

Em conjunto, os resultados do Programa Caminho da Escola e os cinco indicadores apresentados na seção anterior demonstram que o RPN tem possibilitado senão a universalização do transporte rural escolar de qualidade⁵⁴ no país, ao menos ganhos muito expressivos na abrangência da política com altas taxas de participação tanto dos municípios quanto dos estados no Programa. Além disso, ele tem, ao mesmo tempo, garantido a entrega dos veículos na maioria dos municípios brasileiros que possuem baixas capacidades estatais e atraído as prefeituras e governos estaduais que, a princípio, teriam maiores condições de executarem isoladamente uma política de transporte rural escolar.

O primeiro avanço do RPN do ponto de vista do federalismo é, portanto, a sua capacidade de atração dos entes federados para a implementação de uma política pública nacional voluntariamente, superando as dificuldades de coordenação inerentes a um sistema político complexo como o brasileiro, conforme abordado no primeiro capítulo deste trabalho. Essa atratividade se deve, sobretudo, aos incentivos que o arranjo oferece por meio da assistência técnica e financeira do FNDE, conforme abordado no Capítulo 2.

A análise das utilizações das atas de registro de preços segundo a fonte de recursos (Gráfico 1), revela que a assistência financeira ainda desempenha um papel predominante na

⁵⁴ Tal conclusão dependeria de uma avaliação específica sobre o quanto da demanda total por veículos foi atendida até o momento, o que foge do objetivo deste trabalho.

atração dos entes federados, não obstante a quantidade de adesões com recursos próprios seja significativa. Nesse sentido, crises fiscais como a que tem passado o governo federal atualmente figuram como um desafio para a eficácia do RPN, na medida em que as transferências voluntárias aos governos subnacionais tendem a diminuir nesse cenário.

O financiamento bancário por meio do BNDES, por sua vez, representou uma parcela muito pequena das aquisições até o encerramento da linha de crédito em 2014. Por se tratar de uma política pública educacional que também possui potencial de ativação da indústria, seria oportuno que o governo avaliasse a possibilidade de reabrir a linha de crédito e flexibilizar as condições de financiamento ofertadas pelo Banco a fim de impulsionar as aquisições de ORE nos próximos anos.

A coordenação federativa não se dá apenas com a atração dos entes a participarem do arranjo, mas também com os mecanismos de controle que o próprio arranjo estabelece, de forma a evitar desvios na execução da política. A vinculação da assistência financeira à utilização das atas de registro de preços do RPN (aqui denominada de “transferência condicionada de recursos”) contribui para evitar que o retorno do investimento de recursos realizados pelo governo federal na especificação do ORE seja ameaçado pela má aplicação das transferências federais por parte dos estados e municípios.

Percebe-se que ainda há, nesse ponto, fragilidades que precisam ser corrigidas, sobretudo no tocante à morosidade na análise das prestações de contas (Tabela 3). A falta de tempestividade nessas análises, além de prejudicar a avaliação dos resultados da política, pode retardar ou mesmo inviabilizar a responsabilização dos gestores que dão causa a eventuais desvios na aplicação dos recursos federais.

No que tange à participação do público no arranjo institucional, percebe-se que ela se deu na fase de concepção dos veículos quando da realização de pesquisas de campo pelo Ceftru. No entanto, as audiências públicas promovidas pelo FNDE previamente a cada pregão eletrônico têm tido baixa participação de atores da sociedade civil ou da comunidade escolar, se constituindo mais em um momento de diálogo entre o governo e o mercado.

Sendo assim, entende-se ser necessário criar mecanismos para ampliar essa participação social no processo, de modo a melhor atender as demandas do público alvo da política. Poder-se-ia, por exemplo, realizar a transmissão em tempo real das audiências públicas com a possibilidade de interação à distância com os interessados, já que esses eventos ocorrem em grandes centros urbanos, como Brasília, Rio de Janeiro ou São Paulo.

Por fim, um dos maiores desafios constados no RPN Caminho da Escola é a carência de mecanismos de avaliação dos resultados. Pode-se considerar que o arranjo avançou

bastante no tocante à eficiência (graças aos ganhos de escala e à economicidade do processo) e qualidade (graças à participação do Inmetro). No entanto, não se tem dados disponíveis sobre a real demanda por veículos rurais escolares no país ou mesmo sobre o quanto dessa demanda já teria sido atendida. Da mesma forma, faltam mecanismos de avaliação do impacto do ORE na Educação, em questões como a redução da evasão escolar ou melhoria do rendimento do alunado.

Avaliações de eficácia e efetividade seriam, nesse caso, complexas tanto por sua natureza quanto pela própria abrangência que o Caminho da Escola alcançou. Afinal, como auferir o passivo de veículos do tipo ORE em todo o país, dado as especificidades de cada localidade? Ou, ainda, como mensurar o quanto o transporte rural de qualidade contribui para a redução da evasão escolar ou para melhoria do desempenho dos alunos, sabendo-se que outros fatores, socioeconômicos, por exemplo, podem interferir nesse resultado?

Entende-se que essas avaliações desse tipo devem ser realizadas por instituição especializada em pesquisas e avaliações de políticas públicas. É justamente um ator com esse perfil que falta na Tabela 1 (Atores do RPN) do Capítulo 2. O MEC conta com instituições vinculadas que poderiam desempenhar esse papel em apoio ao FNDE, como as universidades federais presentes nos diversos estados e o próprio INEP.

CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como propósito inicial contribuir para o debate acadêmico acerca da implementação de políticas públicas em contextos federativos no Brasil. Ao invés de adotar uma abordagem teórica a respeito de assuntos correlatos comumente tratados pela literatura especializada, como as dificuldades de coordenação, ao conflito federativo ou a falta de coerência na atuação estatal, buscou-se fazer uma pesquisa aplicada, apresentando uma experiência concreta de federalismo cooperativo, na qual as sinergias entre os atores tivessem se sobressaído aos problemas acima citados.

Percebeu-se que uma das estratégias para a superação de barreiras impostas pela autonomia federativa na implementação de políticas públicas seja a superação do binômio *centralização x descentralização* em favor de arranjos institucionais que promovam o entrelaçamento de competências e o compartilhamento de responsabilidades entre os atores, por meio de regras, processos e mecanismos de coordenação específicos.

Nesse sentido, o conceito de Gomide e Pires (2014), utilizado originalmente na discussão sobre capacidades estatais, democracia e desenvolvimento, foi contextualizado, neste trabalho, à abordagem sobre federalismo no Brasil, dando origem à primeira parte do Capítulo 1: “Referencial Teórico”, na qual se introduziu, sinteticamente, o debate acadêmico acerca do sistema federativo originado na Constituição de 1988 e as suas implicações para a construção de um Estado de Bem-Estar-Social no país, como a rápida ascensão da figura do município como o principal executor de políticas públicas nacionais.

O arranjo institucional objeto da pesquisa foi o Registro de Preços Nacional – RPN, criado pelo FNDE em 2007 para atender ao Programa Caminho da Escola, cujo objetivo é solucionar o problema do transporte escolar, sobretudo na zona rural. Desvendar o papel do RPN na implementação desse Programa foi o objetivo geral desta pesquisa.

Por meio de um estudo de caso que teve como unidade-caso o RPN Caminho da Escola para a aquisição de ORE, as duas hipóteses iniciais foram confirmadas ao longo do desenvolvimento do trabalho. A comprovação de que o RPN se constitui em um arranjo institucional na acepção considerada se deu no capítulo 2, que apresentou o histórico do surgimento do arranjo, o seu quadro de atores, regras, processos e mecanismos de coordenação.

A estruturação do RPN se deu a partir da ideia inicial de utilização do SRP para atendimento a um programa de governo. Desde então, uma série de evoluções têm ocorrido no sentido da institucionalização desse arranjo, como a celebração de parcerias institucionais,

as alterações legais e regulamentares que reduzem a insegurança jurídica em torno do arranjo, bem como a criação de ferramentas de gestão como sistemas informatizados de gestão.

A confirmação de que o RPN promove a coordenação federativa, por sua vez, se iniciou com a discussão acerca dos mecanismos de coordenação (Capítulo 2) e foi concluída no terceiro capítulo, que tratou do tema das capacidades estatais.

A essa altura, a pesquisa qualitativa foi complementada pela construção de indicadores que possibilitaram verificar a dimensão e a abrangência que o RPN conferiu ao Caminho da Escola, traduzidas em elevadas taxas de participação tanto de estados quanto de municípios. Os dados do SIMEC foram cruzados com os da MUNIC e possibilitaram a constatação de que o RPN permitiu que mesmo municípios que, sob diferentes perspectivas, são portadores de baixas capacidades estatais puderam executar o Programa em condições de equidade com os municípios mais capacitados.

A esse respeito, conclui-se que o ponto forte do RPN foi aliar a assistência financeira federal à assistência técnica, estabelecendo um modelo de gestão compartilhada em que a União e os entes federados atuam em atividades diferentes do processo, segundo as suas aptidões, o que promove uma otimização do uso das capacidades estatais. Desse modo, enquanto a União se concentra nas atividades que exigem um maior poder de mobilização de atores e de recursos técnicos e financeiros, os estados e municípios se responsabilizam pela execução daquelas que requerem uma maior capilaridade. Por esse motivo, pode-se considerar que o RPN tem, de certa forma, conseguido concretizar o preceito constitucional do regime de colaboração entre os entes federados no campo da Educação.

Há que se pontuar, ainda, que não obstante as relações intergovernamentais sejam centrais nesse tipo de arranjo, as relações intragovernamentais também se demonstraram relevantes. As parcerias firmadas pelo FNDE com outros órgãos e entidades do governo federal foram fundamentais para a estruturação do arranjo e a sua sustentação. Os estudos realizados pelo Ceftru foram cruciais para que se tivesse um diagnóstico da situação do transporte rural escolar no Brasil e para que se identificassem as alterações técnicas necessárias aos veículos para melhor atender ao público alvo da política.

O poder de indução que a compra centralizada conferiu ao Estado junto ao mercado possibilitou o surgimento das inovações técnicas identificadas pelos estudiosos do transporte rural escolar. Por outro lado, o envolvimento do Inmetro (e sua rede de Ipem) garantiu a qualidade dos veículos fabricados e entregues aos contratantes, conferindo credibilidade ao Programa e possibilitando melhorias evolutivas nos modelos disponíveis.

Não obstante a confirmação de ambas as hipóteses, foram identificados desafios e limitações do RPN, conforme discutido no capítulo 3. Do ponto de vista dos mecanismos de controle, foi verificado que o principal instrumento do governo federal para assegurar a correta aplicação dos recursos federais, a análise da prestação de contas, não tem sido realizada tempestivamente. Ademais, o RPN não tem obtido sucesso na promoção de uma maior participação social na execução do Programa, haja vista que as audiências públicas realizadas, conforme relatado nas entrevistas, contam, basicamente, com a presença de representantes do mercado e, raramente, da sociedade civil.

Considera-se que o maior desafio do RPN e do Programa Caminho da Escola, contudo, seja o de estabelecer mecanismos de avaliação de eficácia e de efetividade, uma vez que não se têm dados confiáveis sobre o passivo de veículos ainda necessários para renovar a frota de transporte escolar brasileira ou, ainda, sobre o impacto que as aquisições têm tido nos indicadores educacionais como a evasão ou o rendimento escolar.

De todo modo, a conclusão geral a que se chega é de que a experiência do RPN na implementação do Programa Caminho da Escola permite dizer que ele logrou sucesso na superação dos problemas de coordenação e na promoção da cooperação federativa. Há, ainda, evidências significativas de vantagens diversas para o Estado, como a economicidade do processo de compra centralizada, a racionalidade processual, além de ganhos de controle e de transparência, os quais, apesar de não terem sido objeto deste trabalho, podem vir a ser tratados em estudos específicos de eventuais interessados em contribuir para o debate em torno desse arranjo institucional federativo.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. **A Coordenação Federativa no Brasil: a Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula.** Revista Sociológica Política, Curitiba, nº 24, p. 41- 67, jun. 2005.
- ABRUCIO, Fernando L. **A Dinâmica Federativa Da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento.** 2010, mimeo.
- ABRUCIO, L. F., FRANZESE, C. & SANO, H. **Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios.** In: CARDOSO, José Celso Jr. BERCOVICI, Gilberto (organizadores). República, Democracia e Desenvolvimento: Contribuições ao Estado brasileiro Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013. P. 129- 163.
- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo e Políticas Sociais.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 28, ano 10, junho 1995, p.88 -108.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. **Recentralizando a Federação?** In: Revista de Sociologia e Política, 24, 2005.
- ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia.** São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **A Centralização no Estado Federativo Brasileiro.** São Paulo: 2007. 161 f. Tese (Livre-Docência em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BICHIR, Renata. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: O caso do Programa Bolsa Família.** Rio de Janeiro, 2011. 471 f. Tese. (Doutorado em Ciências Políticas). UERJ, IESP, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5537.htm. Acesso em 29/01/2016.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o 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. Acesso em 13/03/2016.
- BRASIL. Lei 9.394. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional,** de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em 20/01/2016.

BRASIL. Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004. **Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm. Acesso em 16/03/2016.

BRASIL. Lei 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o Apoio Técnico e Financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas – PAR. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm. Acesso em 21/02/2016.

BRASIL. Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2015. **Regulamenta o Sistemas de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em 23/01/2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Guia do Transporte Escolar.** Disponível em: www.fnde.gov.br/.../131-transporte-escolar?...guia-do-transporte-escolar. Acesso em 21/12/2014.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em 08/03/2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 3 de 28 de março de 2007. Cria o Programa Caminho da Escola. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em 08/03/2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 14, de 08 de julho de 2012. Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em 07/03/2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 20, de 22 de julho de 2010. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para solicitação de aquisição de bens ou serviços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em 09/03//2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 2, de 18 de maio de 2012. Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a utilização obrigatória a partir de 2012 do Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC), desenvolvido pelo FNDE para a gestão do processo de prestação de contas. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes>. Acesso em 08/03//2016.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Resolução CD/FNDE nº 20, de 03 de outubro de 2014. Dispõe sobre a normatização dos procedimentos para realização de processos de compras de bens, de obras com características padronizadas e de

serviços, inclusive de engenharia, gestão de contratos e atas de registro de preços, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/resolucoes-2014>>. Acesso em 10/03/2016.

CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTE (Ceftru/Unb); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ônibus Rural Escolar do Brasil – Relatório de pesquisa. Brasília. 2009a.

CENTRO DE FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS EM TRANSPORTE (Ceftru/Unb); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ônibus Rural Escolar do Brasil – Relatório Eletrônico de Pesquisa. Brasília. 2009b.

FRANZESE, C. **Federalismo Cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos Sistemas de Políticas Públicas, 2010. 210 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV, 2010.

FRANZESE, C. **Município, Estado e União**: Três Esferas de Governo Para o Mesmo Local, 2005, 75 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). São Paulo: FGV 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Elaboração e Transferência do Arcabouço Metodológico para Compras Centralizadas do FNDE**. Produto 1: Linhas Mestras do Arcabouço Metodológico - 3ª Versão. Rio de Janeiro. 2014.

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

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4ª ed. São Paulo, Atlas, 2002.

GOMIDE, Alexandre de A. e PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia**: a Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: GOMIDE, Alexandre de A. e PIRES, Roberto Rocha C. (Organizadores). **Capacidades Estatais e Democracia**. Brasília: IPEA, 2014. P. 15 -28.

LASSANCE, Antônio. **Bases da Política Brasileira**: Um Estudo das Reeleições Municipais. 2007. 196 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Brasília: UNB/IPOL. 2007.

LASSANCE, Antônio. **Federalismo no Brasil**: Trajetória Institucional e Alternativas para um Novo Patamar de Construção do Estado. In: LINHARES, Paulo; MENDES, Constantino e LASSANCE, Antonio. (organizadores). **Federalismo à Brasileira**: Questões para Discussão, v. 8. Brasília. IPEA, 2012. P 23 – 35.

LIPSKY, Michael. **Street Level Bureaucracy**: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Constantino C. **Padrões Regionais do Gasto Público Municipal no Brasil**. VII Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF. 2014.

PIERSON, P. **Fragmented Welfare States:** Federal Institutions and the Development of Social Policy. Vol. 8, N° 4. 1995.

PIERSON, P. **The New Politics os The Welfare State.** World Politics, 48 (2), p. 143-179, 1996.

PIERSON, P. **Politics in Time:** History, Institutions, and Social Analysis. Princeton, Princenton University Press, 2004.

SOUZA, C. **Políticas Públicas:** Uma Revisão da Literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, 2006.

SOUZA, Celina. **Reinventando o Poder Local:** Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização. In: São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n. 3, p. 103 – 113, 1996.

SOUZA, Celina. **Brazil:** The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity. In Publius: The Journal of Federalism, v.32, n. 2, p. 23-48, Spring 2002.

Anexo A: Tabela 7– Principais especificações do ORE 2009

Conjunto	Item	Características
Chassi	Plataforma	Ampliação dos anglos de entrada e saída a fim de facilitar as manobras, bem como a travessia de obstáculos (atoleiros, buracos etc.)
	Trem de força	Localizado na parte dianteira, conta com motor equipado com dispositivo limitador de velocidade (70 km/h) e dispositivo de bloqueio de ignição com marcha engatada; O eixo motriz é composto de dois semi-eixos e um diferencial, o que confere maior estabilidade e segurança ao veículo, sobretudo em curvas (evitando que o ônibus patine e reduzindo o risco de rompimento do eixo).
	Sistema de Suspensão	Composto por sistema de molas metálicas adequadas a terrenos acidentados. Os pneus (borrachudos) são adequados tanto para asfalto quanto para estradas sem pavimentação.
	Sistema elétrico	Equipado com chave geral na central elétrica (que quando ativada não suspende as funções do motor de partida), cronotacógrafo, funções de emergência e dois sistemas com memória alimentada.
	Sistema de freios	Freios de serviço do tipo pneumático e ou hidráulico e freio de estacionamento pneumático ou mecânico.
Carroçaria	Gabinete interno	Viabilização de área reservada à acomodação, de forma segura, de pelo menos uma cadeira de rodas. Eliminação de qualquer apoio ou sustentação que facilite o transporte de passageiro em pé.
	Gabinete externo	Instalação de para-barro atrás das rodas dianteiras e traseiras. Para-choque traseiro retrátil para atender à especificação do ângulo mínimo de saída, com altura em relação ao solo de 650mm (mais alto que o usual). Lanternas e farol auxiliar de marcha-a-ré, acompanhados de sinal de pressão sonora, localizados na traseira do veículo (de grande utilidade para realização de manobras no meio rural, geralmente desprovido de iluminação pública). Fixação de dispositivos refletidos as laterais e no para-choque traseiro. Painel traseiro totalmente fechado, sem área envidraçada; Porta de serviço posicionada atrás do eixo dianteiro direcional.
	Identidade visual	Padronização da cor dos veículos (Cartelas Munsell 1.25Y 7/12, que passou a se denominar de “amarelo escolar”, de modo a possibilitar retoques e facilitar a identificação de que se trata de um equipamento escolar (controle social).
	Janelas e Vidros	Por questão de segurança, a abertura dos vidros móveis superiores não ultrapassa 150 mm, com tolerância de 5% em cada uma das folhas, que contam com limitadores de abertura fixados nas estruturas das esquadrias e são de difícil remoção. Por questão de conforto térmico, as janelas permitem abertura mínima de 135mm.
	Degaus	As dimensões (altura em relação ao solo, altura do espelho do degrau e comprimento do piso) são adaptados para o tráfego em vias não pavimentadas.
	Passa-balsa	Tratam-se de dispositivos metálicos do tipo deslizador traseiro, sendo dois em cada lateral do ônibus e que têm a função de proteger a lataria do ônibus os para-choques traseiros de eventuais com o leito da via de rolamento.
	Equipamentos	Registrador instantâneo de velocidade e tempo (cronotacógrafo) associado a um GPS, o que permite a extração de dados, tais como velocidade e distâncias percorridas – em formato eletrônico e melhor controle do veículo. Duas escotilhas, uma na parte anterior e outra na posterior do veículo, que funcionam como saídas de emergência. Pára-barro instalado atrás das rodas dianteiras e traseiras.

Mobiliário, Acessórios e Equipamentos Embarcados (MAE)		Engates externos e reforçados para reboque;
	Mobiliário	Possui bancos do tipo poltrona/sofá central do salão de alunos e porta-mochilas; Os bancos trazem encosto de cabeça que, assim como o assento, é estofado e revestido de vinil lavável anti-deslizante; O corredor central fica livre de obstáculos e é mais estreito que o usual para evitar o transporte de alunos em pé; O porta-mochilas fica preso ao teto.
	Acessórios	Porta-cadernos em <i>nylon</i> localizados na parte de trás das poltronas; Duas lixeiras, uma na parte dianteira e outra na traseira. Cadeira de rodas para transbordo, que possibilita ao aluno a sua utilização na escola