

Título do capítulo	CAPÍTULO 11 COMPRAS PÚBLICAS: DA REFORMA GERENCIAL À INOVAÇÃO IMPULSIONADA PELA TECNOLOGIA
Autor(es)	Ciro Campos Christo Fernandes
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap11

Título do livro	REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS
Organizadores(as)	Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva
Volume	1
Série	Reformas do Estado
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-012-7
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

COMPRAS PÚBLICAS: DA REFORMA GERENCIAL À INOVAÇÃO IMPULSIONADA PELA TECNOLOGIA¹

Ciro Campos Christo Fernandes²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo aborda a presença do tema das compras públicas na reforma gerencial, durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), no período 1995-1998, e seus desenvolvimentos subsequentes, até o momento atual. Adotam-se como suposições que o tema recebeu atenção e ganhou importância na agenda reformista, mas sofreu limitações técnicas e políticas à sua implementação e, depois de 1999, a descontinuidade advinda da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

Entretanto, de forma talvez distinta de outras agendas da reforma gerencial, as compras públicas seguiram uma trajetória surpreendentemente bem-sucedida, na qual a reestruturação legal abrangente, ambicionada nos marcos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) (Brasil, 1995a), deu lugar a inovações pontuais, mas de alto impacto e disseminação, como o pregão, o Comprasnet e o registro de preços. Essas inovações foram, em medida significativa, viabilizadas pelas tecnologias emergentes da informatização e da internet, que potencializaram a capacidade de coordenação, articulação e comunicação interna e externa da administração federal.

A aceitação e disseminação dessas inovações dependeram, de forma crucial, de estratégias e formas de atuação de dirigentes e burocratas da administração federal que abriram a área de compras à interlocução interna à própria administração pública e externa, com consultorias, fornecedores e organismos internacionais, arejando visões e favorecendo a constituição de comunidades de políticas em torno do tema. O aspecto-chave dessa estratégia foi o envolvimento dos gerentes e servidores da área na formulação e implementação de inovações que dependeram fortemente de revisão, ajustamento e aprimoramento contínuos para sua aceitação e operacionalização.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap11>

2. Professor na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *E-mails*: <ciro.fernandes@uol.com.br>; <ciro.fernandes@enap.gov.br>.

A trajetória das compras sugere a bem-sucedida superação de dificuldades que atingiam a implementação do plano diretor, sobretudo a complexidade da sua implementação e a resistência movida pelo temor a mudanças institucionais e legais de grande porte como propugnadas. Não obstante, esse sucesso não impediu a persistência de problemas não resolvidos que dependem de mudanças legais de maior envergadura, como é o caso da pauta persistente de uma nova Lei de Licitações e das iniciativas de cunho institucional voltadas para a construção da burocracia e de capacidades estatais nessa área.³

A próxima seção esclarece a abordagem metodológica adotada neste capítulo, apresenta questões e suposições de pesquisa e algumas definições conceituais pertinentes ao argumento que será desenvolvido. A seção 3 descreve como o tema das compras públicas foi encarado durante o período da reforma gerencial liderada pelo MARE e confluiu na proposta frustrada de um novo marco legal para as licitações. Na seção 4 é analisada a retomada do tema no período subsequente, a partir da extinção do MARE, conformando uma agenda pós-reforma gerencial relativamente bem-sucedida. A seção 5 apresenta uma apreciação da trajetória das compras públicas, seus avanços, limitações e perspectivas atuais.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Este trabalho adota uma abordagem metodológica de estudo de caso, focalizando a experiência da formulação e a implementação da política de compras públicas da administração federal. O texto aproveita parcialmente os dados e a análise do período de 1995 a 2002, apresentados em pesquisa anterior realizada por Fernandes (2010). O período mais recente foi analisado com o aporte de outros trabalhos (Fernandes, 2016b; 2019) e de levantamento documental.

A premissa que motiva esta pesquisa é a do aparente contraste observado entre a continuidade, disseminação e efetividade da implementação de mudanças e inovações nas compras públicas em comparação aos resultados proporcionalmente modestos da agenda da reforma gerencial, nos seus temas centrais da reestruturação legal e institucional da administração pública e dos seus quadros de pessoal, objeto principal do plano diretor.⁴

3. A definição de formatos jurídico-legais de organização da administração pública é um recorrente item de agenda das reformas administrativas que não se refere especificamente às compras públicas, mas afeta a abrangência e a forma de aplicação das leis que regulamentam as licitações, conforme discutido neste trabalho.

4. Ainda há uma carência de levantamentos sistemáticos sobre a implementação da agenda da reforma gerencial. O balanço realizado pelo próprio governo (Brasil, 1998a) já indicava a limitada adoção na administração federal dos novos modelos jurídico-legais das agências e organizações sociais. O trabalho de Fernandes (2002) atualizou esse balanço no final do segundo governo FHC, apontando evidências de descontinuidade e perda de impulso da agenda central do plano diretor. Um seminário promovido em 2002 pela Secretaria de Gestão (SEGES) (Nassuno e Kamada, 2002) trouxe um levantamento da implementação da agenda de gestão até aquele momento.

Conforme analisado ao longo deste capítulo, a agenda reformista na área das compras públicas alcançou resultados positivos de melhoria da gestão, impulsionados pela disseminação das mudanças nas regras e nos procedimentos de licitação. Tais resultados foram trazidos pelo pregão e pelo registro de preços, em conexão com a progressiva expansão e o aprimoramento das funcionalidades da plataforma informatizada Comprasnet do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Esse sistema interliga as unidades compradoras da administração federal e os fornecedores com o órgão central responsável pela política de compras e contratações.⁵

Dessa forma, a questão principal que orienta este trabalho é compreender como as estratégias dos dirigentes e as formas de atuação adotadas pelos gerentes e equipes envolvidos diretamente com as compras públicas foram bem-sucedidas em identificar oportunamente problemas, formular soluções, viabilizar sua inserção nas agendas de decisão do governo federal e assegurar a sua implementação efetiva. Particularmente relevante para identificar os fatores e as circunstâncias que influenciaram favoravelmente o sucesso da implementação é a investigação sobre como foram enfrentados conflitos, dificuldades e resistências. Além disso, busca-se identificar como as soluções delineadas passaram frequentemente por processos de redução de escopo, ajustamento, negociação, ampliação de espaços de interlocução, experimentação e mesmo revisão de diagnósticos e premissas.

A emergência das inovações trazidas pela tecnologia da informação em conexão com a internet e seu amplo impacto sobre o mercado de fornecedores públicos constituem um fator facilitador que veio a ser apropriadamente aproveitado. Isso favoreceu a incorporação de uma agenda de inovações dinâmica e em contínua atualização por uma área da administração pública organizada em bases frágeis, desprovida de identidade e *status* institucional, e até então cronicamente estagnada.⁶

Contudo, o aproveitamento oportuno de circunstâncias e oportunidades, e, inversamente, a incidência de fatores externos adversos, relacionados com a descontinuidade político-institucional e as dificuldades de coordenação interna do governo federal, afetaram negativamente os resultados alcançados. Sobretudo, impuseram restrições em relação à proposição de uma agenda mais ambiciosa, conforme discutido nas conclusões.

A descrição da trajetória das compras públicas apresentada neste trabalho destaca as estratégias identificadas na atuação dos burocratas da área para fazer

5. A SEGES do Ministério da Economia é o órgão central do Sistema de Serviços Gerais (SISG), que coordena e supervisiona as atividades de compras e contratações públicas da administração federal. Essa estrutura, adotada a partir de 2017, restabeleceu a separação em relação à área de tecnologia da informação, com a criação da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (STIC).

6. Os trabalhos de Fernandes (2016a) e Fiuzu e Medeiros (2014) discutem, sob diferentes ângulos, a necessidade de fortalecimento institucional das compras públicas no Brasil.

suas preocupações e propostas escalarem a agenda governamental. Entende-se como estratégia a forma, a sequência e a priorização da formulação e a postulação das propostas de mudança para inserção na agenda de decisão imediata do governo federal, considerando as circunstâncias e possibilidades da sua aprovação. A formulação mesclada com a implementação, facilitando a conquista de adesões, passou a ser cada vez mais utilizada deliberadamente como componente da estratégia em propostas-chave como a do pregão e a do registro de preços, como será descrito nas seções adiante.

As formas de atuação dos burocratas, por sua vez, se referem às práticas que adotaram para abrir e manter interlocução, dentro e fora da administração pública, com vistas à obtenção de adesão às propostas de mudança. Ao longo do período posterior à reforma gerencial, a atuação dos burocratas na área de compras públicas buscou práticas de colaboração e participação na formulação e implementação das propostas da área, impulsionadas por uma comunidade crescente constituída em torno da política.

3 A PROPOSTA FRUSTRADA DE UM NOVO MARCO LEGAL NA REFORMA GERENCIAL

O PDRAE deu pouca atenção ao tema das compras públicas, embora durante o esforço de formulação dos projetos e ações da reforma gerencial tenha ganhado certo destaque e mobilizado dirigentes, assessores e o próprio ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do MARE entre 1995 e 1998. Na verdade, o tema foi tratado como componente implícito de duas diretrizes-chave na concepção da reforma – a da flexibilização legal e normativa e a do fortalecimento das autonomias dos gerentes. Esta última é entendida como associada às autonomias administrativas e institucionais que deveriam ser intrínsecas à administração gerencial propugnada, sobretudo, em relação às entidades da administração indireta.

A visão da reforma gerencial, concebida sob a liderança de Bresser-Pereira (1995), se definia em confrontação com a Constituição de 1988 (CF/1988), encarada como produto de um movimento de “contrarrevolução burocrática”, a qual teria revertido os avanços gerencialistas apontados como marca precursora da reforma administrativa de 1967, corporificada nas orientações descentralizadoras e empresariais do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.

Assim, um argumento central do plano diretor era o da persistência da “cultura burocrática” que, associada à construção do Estado liberal no Brasil, teria se tornado disfuncional no contexto da consolidação da democracia. Tal consolidação seria acompanhada da disseminação dos controles públicos sobre os políticos e a própria administração pública. O plano sugeria a necessidade de superar a “desconfiança nos administradores públicos, aos quais não se delega autoridade para decidir com autonomia os problemas relacionados com recursos humanos, materiais e financeiros”

(Brasil, 1995a, p. 38). A prevalência dessa visão explicaria o “formalismo do sistema de licitações” que se constituía em obstáculo à eficiência da administração pública.⁷

Com suas características imputadas de rigidez, uniformização, detalhamento excessivo, enunciação objetiva e estrita das suas disposições e cerceamento da discricionariedade dos gerentes de compras, a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993) era encarada como um dos principais obstáculos à gestão, no entendimento da equipe formuladora da reforma gerencial. Em argumento elaborado originalmente para o debate público na imprensa,⁸ o ministro Bresser-Pereira (1998, p. 293) criticou a Lei nº 8.666 como o “protótipo da lei burocrática, e, portanto, incompatível com a reforma gerencial”.

O principal problema a ser removido era o das regras limitadoras da discricionariedade e da responsabilização do servidor público posto por essa lei que, “ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo, tirando autonomia e responsabilidade do administrador público, atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluios” (Bresser-Pereira, 1998, p. 293).

A Lei nº 8.666 se impunha com abrangência uniformizadora sobre toda a administração direta e indireta e os demais níveis de governo.⁹ Seus procedimentos de licitação eram detalhadamente regulamentados, de forma que era difícil seu ajustamento ou sua particularização para atender a especificidades de setores (por exemplo, saúde ou ciência e tecnologia), governos (como municípios de pequeno porte) ou tipos de produtos (por exemplo, padronizados no mercado *versus* complexos). Conforme descrito em um documento do ministério que sistematizava a concepção e implementação da reforma gerencial,

na área de contratos e licitações, a legislação se caracterizava pela desnecessária complexidade e formalismo de procedimentos, acarretando lentidão e vulnerabilidade dos processos licitatórios a expedientes protelatórios, que trazem como consequência o encarecimento das compras governamentais. A preocupação com o combate a práticas de corrupção levou à aprovação de uma legislação detalhista ao extremo, que não permite a diferenciação e adequação de procedimentos às características de gestão, tipo, volume e valor das compras e contratações, particularmente em relação às entidades da administração indireta, que deveriam desfrutar de uma mais ampla autonomia de gestão (Brasil, 1998a, p. 14).

7. Problemas similares também eram identificados pelo PDRAE em outras áreas da gestão pública, como a “rigidez da estabilidade [dos servidores públicos] e dos concursos” e o “detalhismo dos orçamentos” (Brasil, 1995a, p. 38).

8. A crítica à Lei nº 8.666, publicada em 1996, ainda durante as discussões em torno da elaboração de uma nova Lei de Licitações (Bresser-Pereira, 1997), foi expandida e convertida em capítulo do livro em que o ministro descreve a concepção e a implementação da reforma gerencial (Bresser-Pereira, 1998).

9. A Constituição permitia como exceção a edição de normas próprias no caso das empresas estatais com atuação em competição de mercado.

A proposição de uma nova Lei de Licitações se tornou uma das agendas principais do MARE, porque encarnava bem as diretrizes da flexibilização e da “libertação” dos gerentes das amarras legais e normativas de caráter formalista e desconectado da obtenção de resultados.

A estratégia de implementação do plano diretor previa como medida inicial, com a qual se pretendia promover uma desobstrução normativa, a aprovação de emendas à CF/1988 para expurgá-la dos dispositivos que impunham rigidez ao arcabouço legal e normativo da administração pública.¹⁰ Na área das compras públicas, a mudança proposta se concentrou no dispositivo constitucional que enquadrava as empresas estatais nas normas gerais de licitação. Esse dispositivo fundamentava o estabelecimento de uma lei de compras e contratações abrangendo a administração pública em seu conjunto.¹¹

O redesenho institucional previsto no plano diretor retiraria da administração pública as fundações voltadas a atividades não exclusivas de Estado, que seriam transformadas ou recriadas como organizações sociais. Esse segmento representava a maior parte da administração indireta, a qual passaria a adotar regulamentos próprios de compra e contratação.¹² Dessa forma, a incidência da Lei de Licitações se circunscreveria aos órgãos da administração direta e às autarquias, por definição voltadas para atividades típicas de Estado, na forma de agências executivas ou reguladoras. As agências ganhariam flexibilidades e autonomias a ser estabelecidas, de forma diferenciada, por leis específicas.¹³

Dessa forma, esse redesenho implicava profunda transformação jurídico-legal e institucional, atingindo as organizações que integram a administração federal. A administração pública em moldes weberianos ficaria circunscrita ao chamado núcleo estratégico do Estado, voltado para as funções essenciais, em torno do qual as agências reguladoras e executivas atuariam com ampla descentralização na prestação de serviços e atividades exclusivas de Estado. Reposicionados fora da administração pública, embora permanecendo dentro do chamado setor público

10. Essas medidas incluíam, principalmente, a supressão do Regime Jurídico Único (RJU), na área de pessoal, e a ampliação da autonomia do Poder Executivo para criar e transformar órgãos (Brasil, 1995b).

11. Art. 22, inciso XXVII, da Constituição.

12. As organizações sociais são o formato jurídico-legal preconizado no PDRAE para a realização das atividades não exclusivas de Estado. Sua regulamentação legal (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, art. 17) prevê que a “organização social fará publicar, no prazo máximo de noventa dias contado da assinatura do contrato de gestão, regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público” (Brasil, 1998c).

13. A Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criadas em 1997, receberam a previsão legal da edição de seus próprios regulamentos de compra e contratação. No caso da Anatel, a lei de criação já continha um conjunto de dispositivos regulamentando regras e procedimentos de licitação. Essas autonomias, entretanto, não foram mantidas para as demais agências reguladoras criadas posteriormente. As autarquias qualificadas como agências executivas, figura que só veio a ser aplicada ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), passaram a contar com limites de valor dobrados para a dispensa de licitação, como medida inicial, aprovada na forma de emenda à Lei nº 8.666/1993 (Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998), do que se esperava que resultasse a longo prazo num amplo processo de ampliação de autonomias das autarquias.

não estatal, todo o segmento das autarquias e fundações responsáveis por atividades de ensino, pesquisa, saúde, ciência e tecnologia e cultura ganharia ampla autonomia sob o formato de organizações sociais.¹⁴

A negociação no Congresso consumiu tempo e esforços prolongados do MARE, e a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19) foi aprovada somente em junho de 1998. Conforme mencionado, as alterações aprovadas circunscreveram o escopo da Lei nº 8.666 à “administração direta, autárquica e fundacional” (Brasil, 1998b), abrindo a possibilidade de normatização legal diferenciada e específica para as empresas estatais, que se daria na forma de um estatuto próprio.¹⁵ A edição desse estatuto só veio a ser aprovada depois de prolongado transcurso de tempo, com a publicação da Lei das Estatais, em 2016.¹⁶

O então denominado anteprojeto de uma nova Lei de Licitações resultou de um processo prolongado de formulação: inicialmente, os trabalhos mobilizaram uma equipe constituída no MARE e, sucessivamente, uma comissão interministerial, criada na Casa Civil, até a divulgação para consulta pública, após a qual a versão final foi concluída.¹⁷ O projeto foi amplamente divulgado em eventos e até em *road show* (apresentação itinerante) pelo país, com a participação de dirigentes do MARE, mas não obteve apoio político do governo para encaminhamento ao Congresso.¹⁸ Além da complexidade técnica e dos riscos e dificuldades decorrentes do novo desenho incorporado à lei proposta, enfrentou o obstáculo imediato da concorrência de agenda com a Emenda Constitucional da Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19), aprovada somente em 1998, já no final do período da reforma conduzida pelo MARE.

A concepção que orientou a elaboração do anteprojeto buscou a diferenciação entre normas gerais e específicas, por meio da abertura, em seus dispositivos, de “espaços” para a edição de regulamentos infralegais. Com esse propósito, o anteprojeto previa que entidades da administração indireta e estados e municípios editassem regulamentos próprios de licitação, adequados às suas especificidades de gestão, obedecendo apenas aos princípios e às normas gerais da Lei de Licitações.

14. O desenho dessa nova estrutura ocupa a maior parte do plano diretor.

15. A Constituição previa a edição de uma lei de “normas gerais de licitação e contratação” (Brasil, 1988, art. 22, inciso XXVII), regulamentada com a publicação da Lei nº 8.666/1993. A emenda reduziu o escopo dessa lei e ainda previu, dando uma nova redação ao § 1º do art. 173, a edição de um “estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços” (Brasil, 1998b) no âmbito do qual seriam estabelecidas para essas entidades as normas de licitação e contratação.

16. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.

17. No âmbito do MARE, dois assessores jurídicos do ministro e o secretário da unidade responsável pela política de compras públicas da administração federal, que integrava a estrutura do ministério, desempenharam papel ativo de coordenação técnica e de divulgação dos trabalhos (ver Fernandes, 2010).

18. A versão do anteprojeto submetida à consulta pública foi divulgada em fevereiro de 1997, no *Diário Oficial* (Brasil, 1997). A versão final foi divulgada em maio de 1997 e publicada como documento anexo no livro de Maria Adelaide de Campos França (2007).

Porém, a dificuldade técnica de definir um recorte entre as regras gerais e as específicas levou à adoção de um formato de “lei dupla”: a sua primeira parte contendo as regras gerais de aplicação obrigatória e a segunda parte, as de uso opcional, quando não houvesse a edição dos regulamentos próprios. Essa ousadia conceitual era de difícil consenso e contribuiu para a percepção de que o anteprojeto enfrentaria dificuldades consideráveis para sua aprovação no Congresso. Além disso, as sucessivas revisões e o formato finalmente adotado resultaram em uma lei mais extensa do que a Lei nº 8.666, e esse aspecto formal, embora justificável, não traduzia bem as intenções dos seus propositores.¹⁹

Outro desafio técnico substantivo com que se deparou a equipe do MARE foi o da formulação de uma nova conceituação de regras e procedimentos que constituiriam a espinha dorsal da nova lei. Essa nova estrutura deveria diferenciar situações de compra e contratação, superando a estrutura simplificadora, que diferenciava as modalidades de licitação da Lei nº 8.666 com base na relação entre o valor da compra e a complexidade de regras e procedimentos.²⁰ A estrutura inovadora que se tentava desenhar deveria atender à preocupação com o resgate da discricionariedade dos gestores de compras na interpretação e aplicação dos dispositivos – por exemplo, na escolha da melhor combinação de procedimentos em cada caso.

A solução delineada, entretanto, resultou mais limitada do que a intenção inicial, restringindo-se à diferenciação entre os procedimentos e requisitos técnicos para a contratação de serviços padronizados (limpeza e conservação, por exemplo), de maior simplicidade técnica, e as obras de engenharia, que impõem maior complexidade e rigor na especificação dos termos do contrato a ser executado. Os dois tipos de serviço recebiam o mesmo tratamento na Lei nº 8.666/1993.

A elaboração da nova lei foi afetada pela falta de capacidade técnica, de informações e de um repertório de propostas. As diretrizes inovadoras, ou reformistas, que eram premissa dos trabalhos, tinham pouco ou nenhum esforço acumulado de elaboração. Como fatores e circunstâncias positivas, o envolvimento direto do ministro foi fundamental para o avanço da proposta e seu lançamento público, apesar do pouco respaldo dentro do núcleo do governo FHC.

A criação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) como uma unidade que reunia as equipes de compras públicas com as de tecnologia da informação (as denominações dessa secretaria variaram em diversas configurações que o modelo assumiu) também favoreceu a criatividade e a ousadia em buscar,

19. A primeira versão do anteprojeto tinha 40 artigos, contra 126 da Lei nº 8.666, mas a versão saída do grupo de trabalho interministerial tinha sido expandida para 148 artigos (ver Fernandes, 2010, p. 119).

20. Essa estrutura, na verdade, acompanha as leis que historicamente regulamentaram as compras e contratações públicas no Brasil, sem grandes alterações, desde o código de contabilidade, de 1922 (aprovado pelo Decreto nº 4.536/1922), passando pelo Decreto-Lei nº 200/1997 e pelo Decreto-Lei nº 2.300/1996.

fora do nicho jurídicista e demasiadamente respeitoso em relação à Lei nº 8.666, referências de conteúdo inovador para o desenho de procedimentos e aplicação da tecnologia da informação às compras. Este último aspecto, entretanto, somente ganhou força no período pós-reforma gerencial.²¹

Assim, a reforma gerencial enfocou as compras públicas a partir de uma concepção, e consequente estratégia, que privilegiou a mudança normativa. Isso levou ao redesenho da estrutura e à abrangência do arcabouço legal, a fim de permitir a sua abertura e a diferenciação flexibilizadora, que deveria resultar em uma proliferação de normas e regulamentos derivados, adaptados à diversidade dos formatos jurídico-legais que a reforma preconizava. Era um redesenho ousado que exigia a revisão de ícones legais da antiga ordem, como era a Lei nº 8.666, ao lado, em outros setores, do RJU e do capítulo da administração pública na Constituição.

4 INOVAÇÕES PONTUAIS E AVANÇOS CONTÍNUOS NA AGENDA PÓS-REFORMA

No segundo governo FHC, o MARE foi extinto e a reforma gerencial sofreu considerável descontinuidade, com a dispersão da equipe formuladora e a saída do ministro, principal empreendedor político das propostas. Essa inflexão, entretanto, levou a uma redefinição de concepção e de estratégia em torno da agenda das compras públicas que parece ter sido bem-sucedida em visitar as diretrizes do plano diretor e delinear um caminho de transformação viável, percorrido ao longo do período desde 1999.

Constata-se o recuo, na prática, da estratégia focada na mudança abrangente e profunda dos estatutos legais e a ênfase em contornar resistências e apostar em resultados imediatos. Ao mesmo tempo, esse aparente incrementalismo não deixava de introduzir rupturas pontuais, como a simplificação normativa, e o empoderamento dos pregoeiros, que acompanhou a criação do pregão e o incentivo à coordenação horizontal das compras entre os órgãos, a partir da regulamentação do registro de preços.

A aplicação de funcionalidades da tecnologia da informação aos procedimentos de compra e contratação e a sua abertura ao amplo acesso público, propiciado pela internet, ampliaram a participação dos fornecedores nas licitações e reduziram os custos de transação. Esses impactos têm sido alcançados de forma contínua e consistente, conforme constatado em dados da própria administração federal

21. A fusão foi desfeita em alguns momentos, durante o período da reforma gerencial, mas terminou por se consolidar segundo o formato criado inicialmente como Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação (SRLTI), entre 1995 e 1997, e a partir de 1999, como SLTI. Atualmente, o novo desenho definido a partir de 2017 restabeleceu a separação em relação à área de tecnologia da informação, com a criação da STIC, mas reunindo na SEGES a responsabilidade pelas políticas de gestão pública e de compras.

e em trabalhos de pesquisa.²² O pregão, criado como modalidade de licitação de uso opcional em relação à Lei nº 8.666, tornou-se em poucos anos a principal modalidade utilizada pela administração federal.²³

Ao lado dos impactos da disseminação do pregão, essas inovações impulsionaram a coordenação e a articulação dentro da área de compras. Isso ocorreu por meio da dinamização das instâncias dos próprios sistemas de gestão e da proliferação de formatos tradicionais e inovadores como eventos, fóruns, treinamentos, prêmios e mídias sociais.

Há duas inovações-chave do período pós-reforma gerencial que denotam essa revisão de estratégia: *i*) a inovação procedimental do pregão, acompanhada pelo registro de preços, com suas combinações e desdobramentos; e *ii*) o Comprasnet, que interligou as unidades de compra de toda a administração federal e abriu a gestão das licitações aos fornecedores.

Essas inovações, inicialmente concebidas como soluções pontuais e alternativas, inseridas dentro do esforço de formulação de projetos mais abrangentes e prioritários, tornaram-se vetores de transformação da área. Assim, a norma de criação do pregão, em 2000, foi uma antecipação de propostas do anteprojeto para a nova Lei de Licitações em elaboração pela equipe que sucedeu o MARE na SLTI.²⁴ O registro de preços, por sua vez, era uma regulamentação criativa do dispositivo previsto na Lei nº 8.666 para a consulta a preços praticados.²⁵

A criação do pregão foi um episódio exemplar de mudança da política de compras públicas pela conjunção oportuna e exitosa entre oportunidades de decisão abertas num momento de crise financeira durante a transição entre o primeiro e o

22. Os dados de economias obtidas com o pregão publicados pela própria administração federal estimam 22,7% entre 2002 e 2011 e 20,6% entre 2008 e 2013 (Brasil, 2012; 2014). Cumpre ressaltar que essas estimativas se baseiam na simples comparação entre os preços contratados ao final dos pregões e os valores de referência estimados em cada processo de licitação. Resultados favoráveis de redução de preços devido à intensificação da competição nos pregões foram apontados em inúmeros trabalhos de pesquisa, embora persistam dificuldades metodológicas em relação à aferição de economias efetivamente alcançadas (Alencar, 2006; Silva, 2007; Lima, 2008; Faria, 2009; Faria *et al.*, 2010; Farias, 2010; Bastos, 2011; Frossard, 2011; Lacerda, 2012; Resende, 2012; Campos, 2013; e Malischeski, Azevedo e Erdmann, 2013). A melhoria da eficiência dos procedimentos e, conseqüentemente, dos custos de transação, atribuída à agilização e redução dos prazos dos processos de licitação por pregão, foi evidenciada por pesquisas que constataram a redução do tempo de licitação na modalidade do pregão (Lima, 2008; Bastos, 2011; Frossard, 2011; Resende, 2012; e Campos, 2013). O aumento da participação dos fornecedores e da sua amplitude geográfica, como resultado benéfico do pregão eletrônico, foi constatado nos trabalhos de Faria *et al.* (2010) e Pereira, Martins e Martins (2015).

23. A partir de 2006, o pregão se torna a modalidade de licitação responsável pela maior participação nas despesas da administração federal (ver Fernandes, 2016b). Dados mais recentes, levantados por Negrini e Simonetto (2019) para o período 2014-2018, indicam uma participação de 46%, enquanto as modalidades da Lei nº 8.666 (concorrência, tomada de preços, convite e concurso), somadas, foram responsáveis por apenas 5% das despesas. A dispensa e inexistência de licitar, que são procedimentos de exceção previstos na lei, registraram uma participação de quase 50%, refletindo um movimento geral de simplificação normativa das compras públicas.

24. A criação do pregão se deu pela Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida anos depois na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

25. O registro de preços foi criado por decreto, em 1998, e ganhou sua forma atual a partir de 2001, como um mecanismo de concentração e centralização de compras.

segundo governos FHC, em 1999, que ameaçava a consolidação da estabilização da economia pelo Plano Real. A crise concentrou a atenção do governo e do Congresso em medidas de controle dos gastos com impacto financeiro imediato. Os dirigentes e a equipe da SLTI atuaram com a agilidade necessária para acoplar a agenda das compras públicas à da redução de despesas e, especificamente, ao momento de encaminhamento do projeto da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ao Congresso, em maio de 2000.²⁶ Inicialmente, haviam retomado a agenda do novo marco legal em substituição à Lei nº 8.666, mas logo avaliaram a sua complexidade e o seu risco político.

Assim, a SLTI trabalhou ativamente pela aprovação imediata de uma medida pontual: a criação de uma nova modalidade de licitação – o pregão – com características rompedoras em relação ao marco legal, porém já testada com sucesso em licitações da Anatel.²⁷ A proposta reunia os atributos de inovação, confiabilidade e potencial de resultados imediatos.²⁸ Ainda assim, a SLTI se cercou de cautelas ao envolver diretamente os operadores das licitações no ajustamento das regras do pregão, desde a primeira edição da medida provisória da sua criação, removendo desconanças e obtendo uma bem-sucedida aceitação do novo procedimento.

O pregão se aplica à aquisição de bens e serviços comuns,²⁹ com especificações técnicas padronizadas no mercado. Seu rito prevê a disputa por lances entre os fornecedores para a redução dos preços propostos, o que cria um ambiente de intensificação da competição. Seus procedimentos se baseiam na simplificação das regras para agilizar a conclusão da licitação e na ampliação da discricionariedade dos pregoeiros, servidores públicos designados para a condução do certame. Dessa forma, o pregão abriu um espaço normativo diferenciado e alternativo que se contrapunha à concepção e ao formato da Lei nº 8.666.

Algumas das mudanças propostas nas regras se destacavam pela ousadia e suscitaram temores em relação à sua implementação: a definição da sua aplicabilidade (como modalidade de licitação) baseada no tipo de bem ou serviço e não no valor da compra; a tolerância com o saneamento de erros e omissões formais dos licitantes, mesmo depois de iniciado o pregão; a limitação da interposição de recursos pelos

26. A LRF foi aprovada como Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

27. O pregão era uma modalidade de licitação prevista no regulamento de compras e contratações da Anatel, aprovado como parte integrante da Lei Geral de Telecomunicações (LGT) (Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997).

28. Na exposição de motivos da medida provisória de criação do pregão era salientada a obtenção de resultados comprovados, com a nova modalidade de licitação: “a Anatel tem conseguido reduções de cerca de 22% entre os preços iniciais e os vencedores nas licitações desta modalidade. Exemplificação expressiva destes resultados são ainda as reduções obtidas de 62% na contratação de serviços de saúde e de 68% na aquisição de *softwares* para uso na internet. Acrescenta-se a tudo isso que a duração do processo licitatório tem sido encurtada em cerca de 20 dias” (Brasil, 2000).

29. Enquadram-se nessa condição bens como materiais de escritório, alimentos, máquinas e equipamentos, e serviços como limpeza, vigilância, transporte, manutenção predial etc.

licitantes, que podiam ser liminarmente rejeitados pelo pregoeiro; e a abreviação drástica de prazos.

A SLTI ainda havia persistido na retomada da agenda do novo marco legal, herdada da reforma gerencial, e elaborou um segundo anteprojeto para a nova Lei de Licitações, revisitando a proposta frustrada do MARE.³⁰ Novamente se defrontou com resistências e dificuldades que repetiam a experiência anterior, porém tendo como foco, dessa vez, os operadores das licitações e os dirigentes das áreas-meio dos ministérios, temerosos de um alto custo de entrada numa lei de ruptura com a Lei nº 8.666. Tanto quanto no episódio anterior, quando o MARE não conseguiu apoio do governo para o encaminhamento do projeto ao Congresso, os esforços da SLTI também foram atropelados pela proximidade da mudança de governo, com o final do segundo mandato de FHC, e o anteprojeto foi arquivado em 2002.

A criação do pregão ajudou a impulsionar a atuação coordenadora e articuladora do órgão central (à época, a SLTI) junto às unidades de compras nos ministérios e demais entidades da administração federal. Essa atuação cada vez mais incorporava também atores externos à secretaria que compõem o sistema político-institucional e a cadeia logística das compras e contratações públicas, que até então apareciam com menos importância e proximidade: os órgãos de controle, as consultorias e empresas de eventos, os governos estaduais e os organismos internacionais e, como novidade, as redes de articulação constituídas entre servidores públicos com atuação nas compras públicas.³¹

Outra importante inovação foi o registro de preços, criado em 1998 a partir da previsão legal na Lei nº 8.666.³² Trata-se de uma forma de contratação por meio da qual é escolhida a proposta de preço vencedora para fornecimentos sucessivos aos quais podem aderir os demais participantes da licitação, desde que aceitem o preço. Posteriormente, uma nova regulamentação, adotada em 2001, redefiniu os procedimentos para permitir a adesão de outros órgãos ao preço registrado na ata firmada por ocasião da conclusão da licitação.³³

30. Denominado Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública, foi publicado como proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para consulta pública (Brasil, 2002a). A proposta partia de uma abordagem diferente da adotada pelo MARE anteriormente, admitindo a necessidade de regras detalhadas de licitação, mas também buscava um desenho inteiramente novo para as modalidades e os procedimentos da Lei nº 8.666 (ver Fernandes, 2010, p. 186-187).

31. Entre as organizações formais e informais que proliferaram ou passaram a manter agendas na área de compras públicas, pode-se mencionar o Fórum de Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), na administração federal, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. As consultorias organizadoras de eventos na área passaram a oferecer uma agenda em contínua expansão, voltada para treinamento e debate de questões. *Practitioners* (profissionais da área) criaram mídias de discussão (formato *whats up*), como a Colaboradores ENAP e a Rede Compras, originalmente constituída de instrutores dos programas da escola sobre licitações, atualmente com 253 membros.

32. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998.

33. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Sucessivas alterações de ajustamento das regras do registro de preço ocorreram em decorrência dos decretos nºs 4.342, de 23 de agosto de 2002, 7.892, de 23 de janeiro de 2013, e 8.250, de 23 de maio de 2014.

O registro de preços facilita a concentração das compras a fim de obter preços melhores e agiliza prazos quando evita a necessidade de realizar nova licitação, pelo mecanismo da adesão. Sua utilização crescente parece ter impulsionado iniciativas de coordenação e centralização das compras, em conexão com a utilização das tecnologias da informatização e da comunicação eletrônica pela internet, possibilitando o aproveitamento mútuo das licitações entre os órgãos.³⁴

Como se pode depreender, a aplicação das tecnologias da informática às compras públicas tem sido um vetor facilitador das inovações ao longo do período. Iniciada ainda durante a reforma gerencial, elas ganharam força dinamizadora quando o sistema informatizado de apoio às atividades de serviços gerais da administração federal – o SIASG – viu seu impacto e sua disseminação potencializados a partir da sua abertura para a internet, em 1998, com a criação do *site* Comprasnet.³⁵

O sistema se baseava em tecnologia de *mainframe*, no formato já então obsoleto de rede corporativa fechada. Mesmo assim, depois da criação do pregão e acompanhando a rápida aceitação da sua versão eletrônica, o SIASG-Comprasnet se consolidou como o *locus* operacional de praticamente todas as inovações em compras públicas. O sistema oferece recursos de comunicação entre os órgãos e com os fornecedores, constituindo-se um sistema de comércio eletrônico da administração pública federal, aberto à utilização pelos demais poderes e níveis de governo.

Uma fonte talvez inesperada de inovações veio dos órgãos de controle e, notadamente, do Tribunal de Contas da União (TCU), que, explorando caminhos de redefinição da sua atuação no exercício do controle *ex post* de caráter sancionador, buscou a aproximação com o desenvolvimento de modelos e instrumentos de gestão. O TCU ganhou influência notável que tem avançado para além do papel formal do controle externo, como um agente disseminador de inovações como a governança de aquisições, o planejamento de compras e a abordagem do ciclo do suprimento.³⁶

Desdobramentos e combinações das inovações-chave se deram com os mecanismos de concentração e centralização das compras por meio do registro de preços e do

34. A norma passou a prever o anúncio prévio da intenção de realização de licitação por registro de preços para incentivar a adesão de outros órgãos.

35. Criado em 1994, o SIASG foi progressivamente desenvolvido pelo acoplamento de funcionalidades de apoio aos processos de licitação: cadastro de fornecedores (1994), catálogo de materiais e serviços (1994), registro dos preços praticados nas licitações (1997), divulgação dos editais na internet (1998), integração com o sistema de pagamentos (1999), publicação de estatísticas das compras públicas (1999), pregão eletrônico (2000), integração com bases de dados de arrecadação fiscal (2001), cotação eletrônica de preços (2001), comunicações eletrônicas entre as unidades de compras, gestão de contratos (2002), Regime Diferenciado de Contratações (RDC) (2011) e apoio às contratações por registro de preços (ver Brasil, 2002b; 2017). O Comprasnet é o portal de compras do governo federal, e está disponível em: <www.comprasnet.gov.br>.

36. O TCU tem explicitado recomendações de gestão nos seus pronunciamentos e desenvolvido modelos e instrumentos que têm sido disseminados na administração federal.

pregão, adotado nos programas interfederativos com recursos da União.³⁷ A extensão das mudanças procedimentais do pregão às obras de engenharia – com a incorporação de outras inovações, dentro do mesmo desenho estratégico de autocontenção e baixo risco em relação a possíveis resistências – se deu com a criação do RDC, que também trouxe para o espaço renovado de formulação da comunidade de compras setores da burocracia atuantes no planejamento e monitoramento das obras públicas.³⁸

Mais recentemente, foi criada a Central de Compras, com atuação voltada para a concentração com ganhos de escala e a implantação de novos formatos de contratação, como a “uberização” do transporte de servidores em serviço.³⁹ A implementação da centralização também seguiu uma estratégia gradualista, não impositiva aos órgãos, mas orientada para desenvolver e testar mudanças substanciais sobre alvos bem delineados, com potencial de impacto imediato sobre custos e qualidade.⁴⁰

Apesar dos avanços significativos, as limitações do ciclo pós-reforma gerencial aparecem, sobretudo, na relativa anomia da agenda de construção institucional da área, que se refere aos aspectos de organização e de pessoal e ao equilíbrio sistêmico da função compras, quando pensada em sua estrutura e seu desempenho global. O que se constata é que a área permaneceu frágil, tanto quanto as áreas-meio de recursos humanos, de modernização administrativa e de informática, prisioneiras de legados pesados e desprovidas de burocracias fortes, quando comparadas às áreas de planejamento, orçamento, finanças, controle e advocacia pública.

5 CONCLUSÕES: A ESTRATÉGIA BEM-SUCEDIDA E SUAS LIMITAÇÕES

O balanço da trajetória de inovação e mudança percorrida na área das compras públicas no período pós-reforma gerencial sugere que os avanços estão associados ao recuo em relação ao redesenho do marco legal e à adoção da estratégia que priorizou o pregão, o registro de preços e o Comprasnet como inovações incrementais, mas com elevado potencial de disseminação, aprofundamento e recombinação. Essas inovações impulsionaram importantes transformações das compras públicas.

37. O Registro de Preços Nacional (RPN), criado em 2014 para utilização nos projetos financiados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), prevê a elaboração de especificações, estudo de mercado, licitação e gestão de atas de registro de preços, à disposição dos órgãos participantes da compra nacional (Resolução nº 20, de 3 de outubro de 2014).

38. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

39. Criada em 2014, a Central de Compras era inicialmente uma equipe constituída na unidade de assessoria do ministro. Em 2017, foi remanejada para se converter em unidade da SEGES, dotada de equipe própria, com suas competências e forma de atuação fortalecidas (Decreto nº 9.035/2017).

40. Vale registrar que, embora sem conexões diretas com os desdobramentos apontados em relação à agenda da reforma gerencial, uma vertente de inovação que se desenvolveu paralelamente no período recente é a de compras e contratações públicas como instrumentos de política para o atingimento de objetivos de cunho econômico-social e ambiental. Essa vertente tem se explicitado, sobretudo, na forma de mudanças nas regras e nos procedimentos das licitações, orientadas por três propósitos fundamentais: a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento nacional e o fomento da micro e pequena empresa.

A sua adoção era incentivada pela confiabilidade, pelo baixo risco e pelas formas de atuação da burocracia da área. Ela se empenhou no aproveitamento de oportunidades de decisão governamental e na implementação das mudanças por meio da aproximação com as comunidades de política em desenvolvimento, do envolvimento dos operadores das licitações, de experiências-piloto de desenvolvimento conjunto e da ampla divulgação das mudanças e dos resultados. A trajetória está associada também ao aproveitamento consistente dos potenciais articuladores e da efetividade dos impactos das tecnologias da informação.

Em suma, tudo indica que foi encontrado um caminho seguro e viável de melhoria e transformação contínuas. Mas há consideráveis limitações que decorrem da mesma estratégia que contornou com habilidade os itens da agenda de mais alta complexidade, abrangência, risco político ou com inimigos explícitos. Esses itens incluem a revisão de regras e procedimentos para aquisição de bens de alto teor tecnológico e/ou providos por mercados monopólicos, a contratação de obras e serviços de engenharia e o desenvolvimento de produtos na forma de projetos de ciência e tecnologia.

Os avanços em relação a esses itens se limitaram à criação do novo regime de contratações para agilizar a contratação dos projetos de engenharia estratégicos para a administração federal – o RDC – cujos resultados ainda não alcançaram a disseminação necessária para uma avaliação da sua efetividade. Na área das contratações de informática, foram estabelecidos padrões para a especificação das compras e contratações.⁴¹

Então, a retomada da agenda frustrada da reforma gerencial ainda merece discussão, particularmente a revisão dos procedimentos (ou modalidades) de licitação para adequá-los à diversidade das situações e dos tipos de compra e de contratação. As condições atuais parecem mais favoráveis, pelo menos no que tange às capacidades técnicas e de coordenação e articulação da área e, especialmente, das suas comunidades.

Por outro lado, a diretriz da diferenciação normativa precisa ser balanceada com a forte tendência à convergência dos arcabouços legais de compras públicas que emergiu desde o cenário internacional. Essa convergência é, de certa forma, decorrência inescapável do avanço do comércio eletrônico e das cadeias de suprimento globais.⁴²

41. A SLTI editou a instrução normativa para regulamentar a contratação dos serviços de tecnologia da informação em 2008, que vem sendo sucessivamente aprimorada (Instrução Normativa nº 4, 19 de maio de 2008).

42. Os trabalhos publicados nas coletâneas de Arrowsmith e Davies (1998) e Arrowsmith e Trybus (2003) dão conta do movimento de convergência dos arcabouços regulatórios das compras públicas e do papel dos organismos internacionais na integração econômica que acompanha essa tendência.

A recente aprovação da Lei das Estatais, que poderia dar consequência à única mudança normativa de peso aprovada durante a reforma gerencial, não parece ter mobilizado essas empresas em um esforço de aproveitamento do espaço normativo aberto, e resultou em poucas inovações nos seus regulamentos de compra e contratação, pelo menos até agora.⁴³

De forma geral, a estratégia para contornar resistências que foi seguida prejudicou a coerência e o equilíbrio do arcabouço legal e normativo das compras e contratações no Brasil. Tal equilíbrio tem sido alterado pela sucessiva adição de emendas ou regras e procedimentos de uso alternativo, evitando a revogação e, sobretudo, a revisão mais abrangente do marco legal.

A elaboração e negociação ora em curso para uma nova Lei de Licitações⁴⁴ e a perspectiva que essa iniciativa parece inaugurar apontam para a integração do arcabouço legal das compras e contratações públicas, com a incorporação das mudanças e inovações que se acumularam ao longo do período. Para além do aprimoramento das regras, chama atenção na trajetória brasileira a incompletude das iniciativas de redesenho dos processos de compras, que se concentraram nas fases de negociação e seleção de propostas, relegando as anteriores e subsequentes, como o planejamento das compras e a gestão dos contratos. Nesse sentido, a estruturação abrangente do ciclo do suprimento é requisito-chave para o aprofundamento dos avanços de eficiência e efetividade já alcançados.⁴⁵

Mas há outra ordem de limitações de grande relevância que se refere ao que se pode definir como uma agenda de estruturação burocrática da área de compras públicas, pertinente não apenas à administração federal, como também aos demais níveis de governo. Esses são os itens de agenda diretamente relacionados à inserção institucional, à estrutura organizacional e à gestão e organização dos quadros de pessoal.

Ao lado do arcabouço legal e normativo e dos sistemas e processos administrativos da área, esses temas devem ser objeto de um esforço de construção política, institucional e organizacional de um sistema de compras e contratações abrangente e integrado.⁴⁶ Uma inserção institucional que conferisse maior *status* e valorizasse a identidade da área seria desejável e implica revigorar o desenho dos

43. O trabalho de Heckert, Fernandes e Fenili (2019) traz uma visão geral sobre a Lei das Estatais. A pesquisa realizada por Silva (2018) constatou baixo conteúdo inovador nos regulamentos aprovados por empresas estatais desde a publicação da lei.

44. Projeto de Lei nº 6.814, de 3 de fevereiro de 2017.

45. A abordagem da cadeia de suprimento considera a necessidade de definir processos e as correspondentes estruturas de organização enfocando as compras e contratações como uma função que permeia toda a organização e contribui de forma decisiva com o seu desempenho sistêmico. A sua aplicação ao caso da administração pública brasileira é destacada em trabalhos como o de Tridapalli, Fernandes e Machado (2011) e Teixeira *et al.* (2011).

46. A visão sistêmica das compras e contratações públicas está sistematizada nos trabalhos de Thai (2001; 2009).

sistemas auxiliares da administração federal que remonta à reforma de 1967.⁴⁷ Fiuza e Medeiros (2014) destacam a importância de fortalecer as dimensões regulatórias do arcabouço das compras e contratações públicas, aspecto de alta relevância para equilibrar a relação com os órgãos de controle.

Além disso, é necessário avançar na centralização e coordenação das atividades dos órgãos de compra, o que vai além da flexibilização das contratações promovida pelo registro de preços. Avanços nessa direção passam pela criação de formatos organizacionais que deem conta de várias possibilidades de arranjos entre os órgãos da administração pública, além da centralização intraorganizacional, em sentido estrito, de forma a reverter a excessiva autonomia e fragmentação que tem sido marca dessa área no Brasil.

Tanto a nova Lei em discussão quanto as iniciativas de coordenação e centralização de compras se deparam com limitações ao seu avanço que remetem para a agenda “dura”, difícil, das mudanças legais e institucionais. Mas não há como fugir do enfrentamento das fragilidades, das distorções e mesmo das contradições de organização da administração pública, em relação ao renitente tema das autonomias e flexibilidades de gestão.

Com relação ao Comprasnet, o desafio para o futuro é o de acompanhar a mudança tecnológica vertiginosa que atinge o mercado fornecedor. Há problemas institucionais específicos que afetam a gestão das plataformas da administração pública porque carregam os condicionamentos da sua origem e trajetória, abrigadas, em sua maioria, em empresas públicas que operam sob regime público e detêm privilégios como prestadoras de serviços exclusivos. A perspectiva em relação a essa vertente de inovação deveria ser a da convergência e unificação das plataformas da administração pública, realizando um potencial de extraordinária redução dos custos de transação, sobretudo para o mercado fornecedor.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. J. de. **Estudo sobre aspectos gerenciais do pregão**: uma análise gerencial de sua utilização pela administração pública do estado de Pernambuco. 2006. 134 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

ARROWSMITH, S.; DAVIES, A. (Ed.). **Public procurement**: global revolution. London: Kluwer Law International, 1998.

47. A identidade institucional da área não é favorecida pela inserção das atividades de compra e contratações públicas dentro de uma categoria residual da organização administrativa federal, que é o SISG. No passado, a área foi um dos pilares da estrutura do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e se organizava como administração do material (ver Fernandes, 2016a).

ARROWSMITH, S.; TRYBUS, M. (Ed.). **Public procurement**: the continuing revolution. London: Kluwer Law International, 2003.

BASTOS, K. J. W. de. **Análise do impacto financeiro após a adoção pela CEEE-GT do sistema de compras eletrônicas**. 2011. 204 f. Trabalho de conclusão do curso (Graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, nov. 1995a.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 173/1995. Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas às disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 18 ago. 1995b. Seção 1.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Anteprojeto de nova Lei de Licitações – consulta pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 1997. Seção I.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública**: 1995-1998. Brasília: MARE, 1998a.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998b. Seção 1.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 maio 1998c.

_____. Exposição de motivos da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, p. 16.002, 10 jun. 2000.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública – consulta pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 mar. 2002a.

_____. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **SIASG/Comprasnet**: a tecnologia da informação na gestão das compras governamentais na administração pública federal brasileira. Brasília: SLTI, 2002b.

- _____. **Relatório de gestão do exercício de 2011**. Brasília: SLTI, 2012.
- _____. **Informações gerenciais de contratações e compras públicas** – janeiro a dezembro de 2013. Brasília: SLTI, 2014.
- _____. Secretaria de Gestão. **Referencial de governança e gestão do Sistema de Serviços Gerais** – SISG. Brasília: MP, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988**. Brasília: ENAP, 1995. (Texto para Discussão, n. 1).
- _____. Uma nova Lei de Licitações. *In*: FERNANDES, C. C. C.; SCHWARTZ, L. (Ed.). **A reforma administrativa na imprensa** – seleção de artigos produzidos no MARE. Brasília: MARE, 1997. p. 58-63.
- _____. **Reforma do Estado para a cidadania** – a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.
- CAMPOS, S. J. de A. **Compras públicas** – estudo de caso da Universidade de Brasília. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- FARIA, E. R. de. **Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009.
- FARIA, E. R. de *et al.* Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.
- FARIAS, R. A. de. **Contratações públicas no cenário de governança pela internet: o pregão eletrônico na UFPE**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- FERNANDES, C. C. C. A reforma administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995-2002. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE A REFORMA DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 7 out. 2002.
- _____. **Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira**. 2010. Tese (Doutorado) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.
- _____. A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 407-432, jul./set. 2016a.
- _____. A experiência do pregão nas compras públicas: oportunidade e inovação. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 9. jun. 2016, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 9 jun. 2016b.

_____. Compras públicas no Brasil: tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, set./dez. 2019.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. de. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional**. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2014. (Texto para Discussão, n. 1990).

FRANÇA, M. A. de C. **Comentários à Lei de Licitações e contratos da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FROSSARD, L. B. de M. **Desafios da eficiência no contexto de compras de medicamentos em hospital público: o caso do Hospital das Forças Armadas – HFA**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

HECKERT, C. R.; FERNANDES, M. Q. M. J.; FENILI, R. R. As contratações na Lei das Estatais. *In*: SILVA, M. S.; SCHMIDT, F. de H.; KLIASS, P. (Org.). **Empresas estatais: políticas públicas, governança e desempenho**. Brasília: Ipea, 2019. p. 103-122.

LACERDA, L. C. N. **Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

LIMA, P. P. de. **Pregão eletrônico: um instrumento econômico e eficiente de inovação das compras públicas**. 2008. Trabalho de conclusão do curso (Especialização) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

MALISCHESKI, K.; AZEVEDO, B. M. de; ERDMANN, R. H. Análise da efetividade do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços públicos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 33., out. 2013, Salvador. **Anais...** Salvador: ENEGEP, 2013.

NASSUNO, M.; KAMADA, P. (Ed.). **Balanço da reforma do Estado no Brasil: a nova gestão pública**. Brasília: Seges, 2002.

NEGRINI, F.; SIMONETTO, E. de O. Perfil de compras da administração pública federal brasileira: um estudo descritivo do período de 2014 a 2018. **Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana**, nov. 2019.

PEREIRA, S. de S.; MARTINS, P. L.; MARTINS, C. M. F. Pregão presencial e orçamento público: eficiência e influência na economia das contratações públicas no Município de Baependi/MG. *In*: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 12., Resende, out. 2015. **Anais...** Resende: SEGET, out. 2015.

RESENDE, H. M. de. **O processo eletrônico de compras públicas**: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade da FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

SILVA, A. A. da. **A economia das compras governamentais em decorrência da utilização do pregão** – uma abordagem econométrica. 2007. 50 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2007.

SILVA, P. I. P. da. **Regulamentos de licitações editados sob a Lei nº 13.303/2016**: instrumentos de inovação ou de repetição? 2018. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018.

TEIXEIRA, H. J. *et al.* Logística de suprimentos e gestão de compras e contratações na administração pública: como fortalecer uma visão integrada. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., maio 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2011.

THAI, K. V. Public procurement re-examined. **Journal of Public Procurement**, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

_____. International public procurement: concepts and practices. *In*: THAI, K. V. (Ed.). **International handbook of public procurement**. London: CRC Press, 2009.

TRIDAPALLI, J. P.; FERNANDES, E.; MACHADO, W. V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 2, p. 401-433, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Coleção de Leis do Brasil**, Brasília, 28 jan. 1922.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 1967.

_____. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da administração federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 21 nov. 1986.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 1993.

_____. Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC nº173-A). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, 18 ago. 1995.

_____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 1997. Seção 1.

_____. Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras – ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 maio 1998.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2000.

_____. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 set. 2001.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jul. 2002.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de controlador de tráfego aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2011.

_____. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jun. 2016.

_____. Projeto de Lei nº 6.814, de 3 de fevereiro de 2017. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Brasília: Senado Federal, 3 fev. 2017.

