

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

**Política de compras e contratações: trajetória e
mudanças na administração pública federal
brasileira**

Ciro Campos Christo Fernandes

Rio de Janeiro, março de 2010

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA

DOUTORADO EM ADMINISTRAÇÃO

Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira

Ciro Campos Christo Fernandes

Tese apresentada a Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger

Rio de Janeiro, março de 2010

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Fernandes, Ciro Campos Christo

Política de compras e contratações : trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira / Ciro Campos Christo Fernandes. – 2010.

285 f.

Tese (doutorado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Marco Aurélio Ruediger.

Inclui bibliografia.

1. Compras (Serviço público) – Política governamental - Brasil. 2. Contratos administrativos - Brasil. 3. Licitação pública – Brasil. 4. Reforma administrativa – Brasil. 5. Políticas públicas – Brasil. I. Ruediger, Marco Aurélio. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.00712

Agradecimentos

O doutorado foi experiência extraordinária de reflexão e pesquisa aplicada sobre os temas da administração pública. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP me proporcionou condições para acompanhar os cursos na EBAPE e escrever essa tese. O benefício do afastamento para estudos se insere na meritória iniciativa de incentivar, de forma contínua e com regras transparentes a realização de programas de capacitação pelos gestores governamentais, carreira à qual pertencço. Cabe registrar o empenho da Secretaria de Gestão – SEGES e seus dirigentes e em particular, do colega e amigo Alexandre Kalil, além de toda a equipe da coordenação-geral de carreira dos gestores governamentais em tornar possível essa valiosa oportunidade de desenvolvimento profissional.

Agradeço ainda o apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, unidade do MP aonde exercia minha atividade profissional, nas pessoas do então Secretário Rogério Santanna e Secretário-adjunto, Rodrigo Assumpção. A Lucia Porto, meu agradecimento especial pela ajuda inestimável que tornou possível o início tempestivo do meu afastamento e mudança para o Rio de Janeiro, em 2005.

Retornando a minhas atividades profissionais em Brasília, a SEGES foi para mim um ambiente estimulante e caloroso em meio à redação final da tese. Deixo um registro aos colegas e amigos Marcelo Estevão, Tiago Falcão, Aldino Graef, Sheila Ribeiro, Maria Helena Maier e Valéria Alpino, pela acolhida, extensivo a todos os colegas da Secretaria.

Encontrei nas fontes entrevistadas para essa pesquisa a disposição em abrir suas agendas e dedicar um tempo escasso à quase sempre prolongada e exaustiva interlocução, como é característico da pesquisa para estudo de caso. Cabe ainda um registro especial à colaboração adicional generosamente prestada por alguns desses entrevistados: com Solon Lemos Pinto discuti as questões, contornos e meandros do tema da pesquisa, em seu momento inicial. Na etapa de estruturação do projeto de pesquisa, Francisco Gaetani me aconselhou com lucidez e realismo – que teimosamente aceitei somente em parte - sobre os aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa e sua difícil viabilização.

Luiz Roberto Ponte, Gileno Marcelino, Durval Amaro, Carlos Motta e Renata Vilhena ajudaram a viabilizar novos contatos e cederam documentos para subsidiar a pesquisa

primária empreendida. No fechamento da pesquisa, Mônica Libório e Aarão Parnes colaboraram na abertura do contato com fontes valiosas, para entrevistas complementares.

A amizade e atividade profissional e acadêmica em diferentes projetos e iniciativas, ao longo do doutorado, com Peter Knight, Maria Alexandra Cunha, Ricardo Souza, Caio Marini e Sérgio Rui Barbosa, estimulou e enriqueceu meu trabalho. A oportunidade de compartilhar experiências, participar de pesquisas e discutir questões da administração pública nesse período foi muito profícua nos cursos e atividades de pesquisa na FGV, com os profs. Luiz Antônio Joia e Bianor Scelza. A temporada passada numa cidade vibrante como o Rio, tornou-se mais agradável com a convivência e solidariedade de colegas e amigos, em especial Leila e Roger.

Na EBAPE encontrei novamente o ambiente de pluralismo teórico e metodológico e abertura à livre escolha de temas para o meu doutorado, que já conhecia desde o mestrado. Cumpro deixar um especial registro à compreensão e tolerância com as adversidades que atrasaram o andamento da pesquisa e defesa da tese. Deixo o meu agradecimento em especial à prof^a Deborah Zouain, extensivo aos professores e coordenadores do doutorado e à diretoria da Escola. Minha gratidão ao prof. Marco Aurélio Ruediger, meu orientador, pela inabalável confiança e empenho em apoiar esse trabalho, enfrentando as dificuldades e contratemplos ao meu lado, com solidariedade e encorajamento. Aos professores membros das bancas de qualificação e defesa, agradeço a generosidade com uma tese tão carregada de imperfeições e as muitas sugestões apresentadas, que tentamos aproveitar na medida de nossas limitações.

Não é novidade a tensão e o peso cumulativo que uma pesquisa prolongada impõe ao candidato a doutor: nunca será trivial o obrigatório pedido de desculpas e agradecimento aos nossos familiares e amigos, que tanto torceram por nós. Com a minha companheira, Lud, compartilho a lembrança da caminhada até aqui, com atribulações maiores e menores e o alívio de termos conseguido chegar até o fim dessa experiência, juntos.

Resumo

A tese analisa as mudanças da política de compras e contratações da administração pública federal brasileira descrevendo de forma sistemática os seis casos nos quais as regras e procedimentos sofrem alteração substancial, na forma de leis gerais ou estatutos: a centralização das compras no período Vargas, em dois momentos decisivos (1931 e 1940); a revisão das regras de licitação pelo Decreto-lei n. 200, no contexto da reforma administrativa do governo Castello Branco; a edição de um estatuto das licitações (o Decreto-lei n 2.300) no governo Sarney; a aprovação no Legislativo de uma lei de licitações voltada para o combate à corrupção e ao direcionamento dos contratos públicos (Lei 8.666); a tentativa frustrada de uma nova lei alinhada com a reforma gerencial do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso e a criação do pregão como nova modalidade de licitação, em 2000. A pesquisa focaliza o processo político de formulação dos problemas, especificação de soluções e tomada de decisão, com base no modelo de John Kingdon, desdobrando a análise em fluxos do processo político, dos problemas emergentes e das soluções, em cada contexto histórico específico. Os seis casos são descritos por meio de narrativas estruturadas e comparados a partir das categorias do modelo teórico para elucidar como se desenvolveu o processo de mudança, quais os atores relevantes, idéias, modelos e eventos políticos que explicam suas circunstâncias e resultado.

Palavras-chave: administração pública brasileira; política de compras e contratações; compras governamentais; decreto-lei 200; decreto-lei 2.300; gestão pública; lei 8.666; licitações; política pública; mudança política; pregão; reforma Vargas; reformas administrativas

Abstract

The thesis analyses political change in public procurement policy of Brazilian federal administration describing in a systematic way the six cases in which legal rules and procedures suffered substantial changes affecting general laws or statutes: the centralization of purchases in Vargas period, in two decisive moments (1931 and 1940); the revision of rules for bidding by Decree-law 200, in the context of president Castello Branco administrative reform; the enactment of a statute for biddings (Decree-law 2.300) in José Sarney government; the congressional approval of a general bidding law directed to fight corruption and collusion in public contracts (Law 8.666, of 1993); the frustrated attempt of a new bidding law aligned with the managerial public management reform of Fernando Henrique Cardoso government and the creation of reverse auction (*pregão*) as a new modality for bids, in 2000. The research focuses the political process of problem formulation, specification of solutions and decision-making, applying John Kingdon`s model to unfold the flows of political process, problems and solutions in each specific historical context. The six cases are described and compared by means of structured narratives and their analysis is supported on theoretical model categories to elucidate how the process of change is developed and which are the relevant actors, ideas, models and political events that explain their circumstances and result.

Keywords: Brazilian public administration; purchasing and contracting policy; government procurement; decree-law 200; decree-law 2.300; public management; law 8.666 ; bidding; public policy; political change; reverse auctions; Vargas reform; public management reforms

SUMÁRIO

Diagramas, p. xiii

Quadros, p. xiv

Abreviaturas e siglas, p. xv

Capítulo 1

A pesquisa, p. 1

1.1. Introdução, p. 1

1.2. Objeto da pesquisa, p. 1

1.3. Objetivos e escopo, p. 3

1.4. O problema, p. 5

1.4.1. O estudo das compras e contratações públicas: abordagens recentes, p. 6

1.4.2. Abordagens do tema no Brasil, p. 12

1.4.3. Aspectos de interesse da pesquisa, p. 17

1.5. Metodologia, p. 19

1.5.1. Abordagem por estudo de caso, p. 20

1.5.2. Os casos e seus desfechos, p. 21

1.5.3. Método narrativo e relato, p. 23

1.5.4. Estrutura narrativa, p. 25

1.5.5. Questões da pesquisa, p. 26

1.5.6. Coleta de evidências, tratamento e análise, p. 27

Capítulo 2

O marco teórico, p. 30

2.1. Introdução, p. 30

2.2. O modelo de Kingdon: características e componentes, p. 30

2.3. O fluxo dos problemas, p. 37

2.4. O fluxo das políticas, p. 39

2.5. O fluxo político, p. 41

2.6. Acoplando os fluxos, p. 42

2.7. Críticas e limitações, p. 44

Capítulo 3

Caso 1 - Centralização e padronização das compras, p. 48

- 3.1. Introdução, p. 48
- 3.2. A Revolução de 30 e a mudança do regime, p. 52
- 3.3. A crise financeira e a atenção às compras públicas, p. 52
- 3.4. O *bureau* de compras e a padronização: um desenho inicial inviável, p. 53
- 3.5. A criação da Comissão Central de Compras: adotando um modelo testado, p. 57
- 3.6. O ensaio da compra centralizada: confrontando limitações técnicas e políticas, p. 60
- 3.7. Criando um regime “possível” para as compras, p. 62
- 3.8. A saída de Whitaker, p. 64
- 3.9. A restauração dos controles e regras tradicionais, p. 64
- 3.10. A retomada das iniciativas de padronização, p. 65
- 3.11. A criação do DASP e a reforma administrativa, p. 67
- 3.12. Influências teóricas e modelos, p. 67
- 3.13. Retomando a questão dos materiais, p. 68
- 3.14. Divulgando um diagnóstico e um plano, p. 70
- 3.15. Deliberando sobre a reforma: ajustando a proposta do DASP, p. 71
- 3.16. O incidente da compra de carvão e a crise da CCC, p. 75
- 3.17. Uma reforma incompleta, p. 77
- 3.18. A reestruturação do DASP e o enfraquecimento do sistema de material, p. 78
- 3.19. Conclusões, p. 79

Capítulo 4

Caso 2 - A atualização das regras para a simplificação e revisão de controles, p. 81

- 4.1. Introdução, p. 81
- 4.2. Mudança de regime político, crise econômica e incerteza, p. 85
- 4.3. Orientação para o planejamento e reformas, p. 85
- 4.4. Elaborando a proposta da reforma, p. 86
- 4.5. Compras e contratações: tentativas de ingresso na agenda da reforma, p. 89
 - 4.5.1. As propostas dos “daspeanos”: a administração do material, p. 89
 - 4.5.2. Os projetos de reforma administrativa no período 1945-1963, p. 91
 - 4.5.3. Rejeitando o retorno do “grande DASP”, p. 93
 - 4.5.4. Rejeitando a criação do “Sistema de Material”, p. 94
 - 4.5.5. Atenuando o modelo dos sistemas de administração, p. 95
- 4.6. Ampliando a agenda: a simplificação das licitações, p. 96
- 4.7. A pressão do calendário político e a criação da ASESTRA, p. 97
- 4.8. Elaborando o capítulo das licitações do DL 200, p. 98
- 4.9. Revendo o papel do TCU e do controle, p. 99

- 4.10. As mudanças nas regras de licitação, p. 100
- 4.11. A descontinuidade na implementação da reforma, p. 101
- 4.12. Conclusões, p. 102

Capítulo 5

Caso 3 - A sistematização de regras em um estatuto das licitações, p. 104

- 5.1. Introdução, p. 104
- 5.2. Redemocratização, crise econômica e incerteza, p. 108
- 5.3. Inserindo a reforma administrativa na agenda, p. 109
- 5.4. Formulando diagnósticos e propostas para a área de compras, p. 110
- 5.5. Redefinindo a estratégia e organização da reforma, p. 112
- 5.6. Reorganizando a advocacia pública e assumindo a elaboração de um estatuto para as licitações, p. 113
- 5.7. A ênfase no problema da fragilidade do arcabouço jurídico-legal, p. 115
- 5.8. Elaborando o estatuto das licitações, p. 116
- 5.9. A prevalência da sistematização e uniformização normativa, p. 118
- 5.10. A questão das fundações, p. 120
- 5.11. Constituinte, crise do Cruzado e reorganização do governo, p. 120
- 5.12. Conclusões, p. 121

Capítulo 6

Caso 4 - Um novo estatuto contra a corrupção e o direcionamento das licitações, p. 123

- 6.1. Introdução, p. 123
- 6.2. Crise econômica, escândalos e isolamento político, p. 127
- 6.3. O problema das contratações públicas, p. 128
- 6.4. Mobilizando empresários da construção civil, p. 128
- 6.5. Elaborando e aprovando um projeto dos empresários, p. 130
- 6.6. Desgaste do governo, paralisia administrativa e isolamento do Presidente, p. 131
- 6.7. Reabrindo a discussão no Senado: ampliando a interlocução, p. 133
- 6.8. Crise política e renúncia do Presidente, p. 135
- 6.9. O Substitutivo Simon, p. 136
- 6.10. Retornando à Câmara e articulando um segundo Substitutivo, p. 136
- 6.11. Disputas emergentes: a participação do TCU e das empresas de engenharia civil, p. 137
- 6.12. O Substitutivo Nory, p. 139

- 6.13. Articulando uma reversão dos resultados: a imposição de vetos na promulgação da Lei 8.666, p. 140
- 6.14. Lidando com a reação dos municípios: atenuando impactos da nova lei, p. 141
- 4.15. Estabilizando a economia, p. 141
- 6.16. Consolidando o texto da lei: a aprovação da Lei 8.883, p. 142
- 6.17. A questão da abrangência e do detalhismo do estatuto, p. 142
- 6.18. Conclusões, p. 143

Capítulo 7

Caso 5 - A tentativa de criar um novo estatuto para a diferenciação de regras e procedimentos, p. 145

- 7.1. Introdução, p. 145
- 7.2. O governo e a agenda de reformas, p. 149
- 7.3. Formulando uma visão e propostas de reforma administrativa, p. 149
- 7.4. Construindo capacidade de formulação e articulação na área de compras, p. 153
- 7.5. Formulando propostas de reforma das compras e contratações, p. 155
 - 7.5.1. Antecipando pequenos avanços, p. 157
 - 7.5.2. Elaborando o anteprojeto da nova lei de contratações, p. 157
 - 7.5.2.1. A primeira versão: “enxuta” e inovadora, p. 158
 - 7.5.2.2. Retomando a elaboração em instância ampliada: aproximando o anteprojeto da Lei 8.666, 160
 - 7.5.2.3. A consulta pública e o *road show*, p. 162
 - 7.5.2.4. Optando por uma lei única, p. 163
- 7.6. Aprovando as reformas constitucionais, p. 164
- 7.7. Negociando no Congresso: descartando o anteprojeto, p. 164
- 7.8. Limitações do Anteprojeto, p. 166
- 7.9. Conclusões, p. 167

Capítulo 8

Caso 6 - A criação de uma modalidade alternativa de compra: o pregão, p. 170

- 8.1. Introdução, p. 170
- 8.2. Organizando o governo num contexto de crise, p. 174
- 8.3. Absorvendo o MARE e disputando espaços da política de gestão, p. 174
- 8.4. Promovendo um rearranjo interno e unificando a agenda ministerial, p. 176
- 8.5. Criando um programa e redefinindo o problema: a inovação de procedimentos, p. 177

- 8.6. Retomando a revisão da legislação: prospectando inovações e formulando a proposta, p. 179
- 8.7. A novidade do pregão, p. 181
- 8.8. Tomando a decisão: criando o pregão por medida provisória, p. 184
- 8.9. Obtendo o apoio dos dirigentes de compras, p. 185
- 8.10. Retomando a formulação de propostas: o anteprojeto de lei geral de contratações, p. 186
- 8.11. Confrontando um projeto alternativo, p. 187
- 8.12. Tomando a decisão: “arquivando” o anteprojeto, p. 188
- 8.13. Disseminando o pregão, p. 189
- 8.14. Conclusões, p. 190

Capítulo 9

Conclusões: analisando os casos de mudança da política de compras e contratações, p. 192

- 9.1. Introdução, p. 192
- 9.2. Emergência e dinâmica do tema, p. 194
- 9.3. Eventos no fluxo político, p. 200
- 9.4. Dinâmica da definição dos problemas, p. 203
- 9.5. Especificação de soluções, disputas e influências, p. 207
- 9.6. Oportunidades e acoplamento dos fluxos, p. 215
- 9.7. Aspectos identificados na trajetória e impactos da política, p. 217
- 9.8. Suposições corroboradas pela pesquisa, p. 225

Bibliografia, p. 228

Legislação e normas, p. 260

Anexo - Entrevistas com fontes da pesquisa (Quadro), p. 267

DIAGRAMAS

Diagrama 1 - Estrutura narrativa de caso e tipos de eventos, p. 26

Diagrama 2 - Formulação de políticas e tomada de decisão segundo o modelo de Kingdon, p. 35

Diagrama 3 - Estrutura narrativa do Caso 1, p. 51

Diagrama 4 - Estrutura narrativa do Caso 2, p. 84

Diagrama 5 - Estrutura narrativa do Caso 3, p. 107

Diagrama 6 - Estrutura narrativa do Caso 4, p. 126

Diagrama 7 - Estrutura narrativa do Caso 5, p. 148

Diagrama 8 - Estrutura narrativa do Caso 6, p. 173

QUADROS

Quadro 1 - Deslocamento do tema por espaços políticos, p. 196

Quadro 2 - Definição do problema e conexões com o fluxo de soluções e o fluxo político, p. 204

Quadro 3 - Entrevistas com fontes da pesquisa, p. 256

ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União

ANEEL - Agência Nacional de Eletricidade

ANP - Agência Nacional de Petróleo

ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações

APEOP - Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas

ASESTRA - Assessoria de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa

BM – Banco Mundial

CAM - Conselho de Administração do Material

CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CCC - Comissão Central de Compras

CEI - Comissão Especial de Investigação

CEPA - Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CFSPC - Conselho Federal do Serviço Público Civil

COMESTRA - Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa

CGPRA - Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa

CGR - Consultoria Geral da República

CONFEA - Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

CP - Comissão de Padrões

CPP- Comissão Permanente de Padrões

CREA - Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

DFC - Departamento Federal de Compras

DL 199 - Decreto-lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967

DL 200 - Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967

DL 2.206 - Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940

DL 2.300 - Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro 1986

DM - Divisão do Material (DASP)

DSG - Departamento de Serviços Gerais

Lei 8.666 - Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993

ERA - Escritório da Reforma Administrativa

ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz

FGV – Fundação Getulio Vargas

FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

GERAP - Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública

IBP - Instituto Britânico de Padrões (*British Engineering Standards Association*)

IDORT - Instituto de Organização Racional do Trabalho

LGT - Lei Geral de Telecomunicações

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MEPCE – Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica

MERA - Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa

MESP - Ministério da Educação e Saúde Pública

MF- Ministério da Fazenda

MC - Ministério das Comunicações

MOG - Ministério do Orçamento e Gestão

MP - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP – Nova Gestão Pública (*New Public Management*)

OMC – Organização Mundial do Comércio

OS - Organização Social

PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

PAI - Plano de Ação Imediata

Petrobras - Petróleo Brasileiro S/A

PPA - Plano Plurianual 2000-2003

SAF - Secretaria da Administração Federal

SEAP - Secretaria de Estado da Administração Pública e do Patrimônio

SEDAP - Secretaria da Administração Pública

SEGES - Secretaria de Gestão

SEMOR - Secretaria de Modernização Institucional

SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados

Sinduscon - Sindicatos da Construção Civil

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIASG - Sistema Integrado de Administração dos Serviços Gerais

SISG - Sistema de Serviços Gerais

SLPE - Secretaria de Logística e Projetos Especiais

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SPOA - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SRLTI - Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação

STI - Secretaria de Tecnologia da Informação

TCU - Tribunal de Contas da União

Capítulo 1

A pesquisa

1.1. Introdução

Essa tese descreve e analisa as mudanças na política de compras e contratações da administração pública federal brasileira. É uma tentativa de contribuir para o entendimento do processo político das reformas dos sistemas de compras e os fatores e circunstâncias que afetam seu sucesso ou fracasso. A emergência de inúmeras iniciativas de reforma e inovação na área de compras, no Brasil e no cenário internacional, tem sido acompanhada de renovado interesse da comunidade acadêmica e profissional pelo estudo das compras e contratações governamentais como política pública. Esse Capítulo apresenta o objeto da pesquisa (seção 1.2), seus objetivos e escopo (seção 1.3), as abordagens e questões que conformam o problema motivador da investigação realizada (seção 1.4) e as premissas metodológicas, questões e procedimentos de pesquisa adotados (seção 1.5). A apresentação do problema resgata a discussão em torno das experiências recentes de reforma dos sistemas de compras públicas e as abordagens sobre esse assunto na literatura de pesquisa internacional e no Brasil.

1.2. Objeto da pesquisa

A pesquisa trata do processo de mudança da política de compras e contratações em diferentes momentos históricos. O objeto dessa pesquisa são as mudanças políticas na área da gestão pública, sua história e dinâmica nos períodos em que ocorreram mudanças substanciais, principalmente na forma de alterações dos estatutos legais que regem as compras e contratações da administração pública brasileira. Essas mudanças se inserem no processo mais amplo de construção de estruturas burocráticas, empreendido pelos governos em diferentes momentos, com vistas ao fortalecimento das capacidades estatais. O tema da pesquisa é tributário do estudo dos processos de reforma administrativa como política pública, considerando que a política de compras e contratações é uma política setorial de gestão pública que compõe as capacidades estatais e depende de um processo de construção burocrática específico.

A pesquisa realizada é um estudo de caso comparado que focaliza seis episódios da trajetória da política que resultaram na definição de agendas voltadas para a deliberação sobre mudanças, em diversos contextos históricos. No seu conjunto, esses episódios pontuam os momentos relevantes da trajetória da política de compras no Brasil:

- 1) a centralização das compras no Governo Provisório, pelo Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 (DL 19.587) e num segundo momento, estruturação dos serviços de material, durante o Estado Novo, pelo Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940 (DL 2.206), nos governos de Getúlio Vargas;
- 2) a revisão das regras de licitação na forma de um capítulo inserido no Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (DL 200), durante a reforma administrativa do governo Castello Branco;
- 3) a edição do estatuto das licitações e contratos, na forma do Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986 (DL 2.300), como parte da agenda da reforma administrativa do governo Sarney;
- 4) a aprovação pelo Congresso de um novo estatuto das licitações com a revisão do DL 2.300: a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei 8.666);
- 5) a tentativa frustrada de aprovação da “Nova Lei de Licitações” como iniciativa da agenda da reforma gerencial do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em 1998; e
- 6) a criação do pregão como modalidade alternativa de licitação, em 2000, durante o segundo governo Cardoso.

Os casos analisados representam experiências de mudança da política afetando em profundidade o arcabouço legal e normativo das compras e contratações e a organização da área na administração pública federal. O desenvolvimento dos eventos nos seis casos colocou em questão a substituição das regras e procedimentos de compra e contratação adotadas de forma geral, incidindo sobre o conjunto dos órgãos da administração e em alguns deles, a criação de estruturas organizacionais e modificação da sua inserção e posicionamento estratégico. As mudanças das regras e procedimentos resultaram na aprovação de novos estatutos de compras e contratações¹ (DL 2.206, DL 2.300, Lei 8.666), de dispositivos

¹ O termo estatuto se refere para os fins dessa tese a uma lei ou decreto com força de lei que estabeleça regras gerais sobre compras e contratações públicas que se impõem sobre as demais normas e alcançam o conjunto da administração pública.

regulando amplamente o assunto, inseridos em lei geral da administração pública (DL 200) ou de lei instaurando um arcabouço paralelo de regras e procedimentos (lei de criação do pregão). Durante a reforma de 1995, a tentativa de aprovação de um novo estatuto de contratações não obteve sucesso.

Algumas das mudanças pesquisadas se inserem em processos mais amplos de reforma administrativa: a aprovação do DL 200 se deu no contexto da reforma de 1967 e a do DL 2.300, da reforma do governo Sarney. A proposição de uma nova lei de licitações integrou iniciativas da reforma gerencial do governo Cardoso. Não obstante, em todos os casos, o processo de mudança da política se desenvolveu com alguma autonomia e características específicas, em relação às reformas nas quais se inseriam. Os demais episódios ocorreram como iniciativas autônomas de mudança da política setorial.

A pesquisa não abrange as inúmeras mudanças que ocorreram ao longo do período pesquisado, na forma de leis e decretos para aplicação de regras e procedimentos de compra e contratação em áreas específicas² (concessões, obras e serviços de engenharia), detalhamento ou particularização da legislação geral ou mudanças pontuais das regras e procedimentos.³

A pesquisa também não tem por objeto vários episódios de formulação de propostas para a reforma administrativa que não lograram aprovação. Essas propostas incluíam mudanças importantes na organização da área de compras e contratações: as reformas do segundo governo Vargas, em 1952 (RSP, 1956; VIANA, 1953), do governo Juscelino Kubitschek (CEPA, 1961) e do governo João Goulart, em 1963, corporificada no Relatório Amaral Peixoto (MEPCE, 1965b e 1966). Num contexto histórico determinado, essas propostas subsidiaram os momentos iniciais de formulação da reforma de 1967 (veja Caso 2).

1.3. Objetivos e escopo

² As leis de concessão ou permissão (Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995) e das Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004) são marcos importantes de mudanças na legislação que, entretanto, se subordinam às regras gerais do estatuto em vigor (Lei 8.666).

³ A Lei 8.666 recebeu inúmeras emendas, desde sua publicação. A alteração mais freqüente tem sido o crescimento do rol das hipóteses de dispensa de licitação (art. 24): as 15 inicialmente previstas no texto da lei, já perfaziam 28, em 2007. Outras alterações são as iniciativas de alinhamento do marco legal das licitações com o arcabouço do planejamento, orçamento e finanças e de utilização do poder de compra do estado para reforçar a regulação em áreas como relações de trabalho, meio-ambiente e proteção à pequena empresa.

A pesquisa tem por objetivo entender o processo de formulação e decisão da política de compras e contratações na administração pública federal, focalizando episódios históricos nos quais mudanças importantes foram adotadas ou intentadas. Conforme mencionado, alguns desses episódios transcorreram vinculados a iniciativas mais abrangentes de reforma das políticas de gestão.⁴ A pesquisa visa, de forma específica, identificar e analisar fatores que concorreram para a consecução ou frustração destas mudanças, considerando o contexto brasileiro. O objeto da pesquisa é a política de gestão pública setorial voltada para as compras e contratações do estado.

As políticas de gestão pública referem-se a regras e mecanismos de aplicação geral ao governo (BARZELAY, 2001). Não se incluem nessa categoria as políticas definidas no âmbito de um órgão ou entidade específico, a menos que se trate de órgão central, com jurisdição sobre o conjunto da administração pública. As políticas de gestão pública incluem diversos setores e/ou funções: organização do governo, planejamento, gestão financeira, pessoal e carreiras, compras e contratações, auditoria e controle. As mudanças de política ocorrem quando decisões são tomadas por órgãos legislativos ou por outras instituições que sejam órgãos centrais investidos de prerrogativas de coordenação (BARZELAY et al., 2002: 7).

Esse trabalho aborda especificamente a mudança política setorial, inserida ou não em episódios mais abrangentes de reforma da gestão pública. Nos episódios de mudança setorial que ocorreram no âmbito de reformas administrativas, essas são tratadas como eventos prévios ou contemporâneos que afetaram a mudança na política de compras e contratações. As mudanças a política setorial podem ser mais bem compreendidas a partir das suas dimensões institucionais e organizacionais, o que tem sido preocupação emergente da literatura recente de pesquisa sobre compras governamentais, conforme descrito na seção 4.2.

Como função administrativa, as compras e contratações públicas⁵ abrangem as tarefas e respectivos processos de aquisição de bens, obras de engenharia e serviços.⁶ Inserida na

⁴ Reforma refere-se a um “tipo de evento de formulação de políticas que se apresenta no(s) âmbito(s) da política de gestão pública” (BARZELAY e al., 2002: 4), de modo que pode ocorrer de forma abrangente ou como fenômeno circunscrito a um setor. Mudanças em uma política setorial, como é o caso das políticas de compras e contratações, podem ocorrer de forma isolada ou no âmbito de iniciativas de reforma da gestão de escopo mais amplo.

⁵ O termo está sendo utilizado nessa tese com o mesmo significado de *procurement*, largamente adotado na literatura sobre compras, cuja tradução é aquisição ou obtenção de bens e serviços.

administração pública, suas atividades se apóiam num arcabouço de leis e normas, estrutura organizacional, quadros de pessoal, orçamento, execução financeira e um conjunto de métodos e instrumentos específicos (THAI, 2009). Além disso, implicam em contínuo relacionamento com o mercado fornecedor de bens e serviços e com a sociedade, na forma de transações comerciais e como objeto de demandas e atenção pública.

As atividades de compra e contratação se inserem no estado e se relacionam com as instituições políticas, como função que atende a determinados objetivos de governo.⁷ Há uma diversidade de configurações organizacionais e institucionais que as compras e contratações podem assumir no âmbito dos estados, entre níveis de governo e entre países (HUNJA, 2003). Esse aspecto inclui as configurações do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações.

O escopo dessa pesquisa são os eventos prévios e a tomada de decisão no processo de formulação de políticas de gestão pública na área de compras e contratações, ou seja, os fatos pré-decisão e os decisórios (BARZELAY et al., Op cit.: 4). Nesse sentido, o escopo não inclui a implementação dessas políticas, assunto que em vista de sua amplitude poderá ser objeto de pesquisas ulteriores.

1.4. O problema

Essa seção contextualiza e justifica a realização dessa pesquisa e sua relação com questões de interesse da gestão pública. Na subseção 1.4.1 são caracterizadas as abordagens recentes sobre o tema, motivadas pela proliferação de experiências de reformas das compras e contratações públicas, identificando problemas e questões emergentes na pesquisa. As abordagens que enfocam as compras como política pública permitem avançar na compreensão mais aprofundada da complexidade da área de compras e sua inserção institucional e dos processos de mudança, em especial das experiências de reforma e sua dinâmica. A subseção 1.4.2 indica os aspectos e questões considerados de interesse nas experiências de mudança dessa política, ao longo da trajetória da administração pública brasileira, desde os anos 30. Trata-se de entender porque as mudanças ocorrem com certa frequência, diversidade e recorrência,

⁶ Esses processos contemplam a identificação de necessidades, seleção e encaminhamento de pedidos ao fornecedor, preparação e adjudicação do contrato e todas as fases de administração do contrato até o fim da prestação do serviço ou da vida útil de um bem (veja, por ex. UNDP, 2007).

⁷ O tratamento das compras e contratações como política pública é aspecto emergente na literatura sobre o tema, conforme será abordado na subseção 1.4.1.

associadas a conjunturas políticas complexas, envolvendo transições entre regimes políticos, crises de governo, eventos econômicos adversos e mudanças de mandato presidencial ou de dirigentes chave nos governos.

1.4.1. O estudo das compras e contratações públicas: abordagens recentes

Essa subseção analisa a produção recente sobre o tema identificando os problemas e questões que dominam o campo emergente dos estudos sobre compras e contratações públicas. Em categorização preliminar, são identificadas quatro vertentes de abordagem do tema: a primeira focaliza as transformações na organização, tecnologia e mercados e seu impacto na valorização e reposicionamento da área de compras e contratações no ambiente empresarial e da administração pública. Essa abordagem em grande medida participa diretamente do movimento em direção à profissionalização e à construção de um campo disciplinar de conhecimento. Embora encarando o seu objeto como função administrativa, os trabalhos nessa vertente se abrem à perspectiva da incorporação de dimensões políticas e da análise institucional.

A segunda vertente é composta por grande número de trabalhos que se debruçaram sobre a convergência internacional da legislação de compras em diversos países, impulsionada pelas iniciativas de integração econômica. Esses trabalhos têm ampliado o seu escopo de análise para entender o aprofundamento dessa convergência em iniciativas de estruturação e reforma dos sistemas de compras. A terceira vertente é representada por trabalhos que abordam as experiências de aplicação das orientações da reforma gerencial às compras e contratações, a partir dos anos 80. A dinâmica dessas reformas suscitou questões relativas ao processo decisório e à implementação das reformas gerenciais. Uma quarta vertente são os trabalhos que, de forma ainda incipiente, analisam as compras e contratações como política pública, buscando a aplicação de referenciais teóricos e conceituais da ciência política e particularmente, da análise institucional. Os parágrafos que se seguem apresentam uma análise sumária dessas abordagens para destacar os problemas e questões que abordam e de que forma se relacionam com os propósitos dessa pesquisa.

As abordagens das compras como função administrativa destacam as transformações tecnológicas e do reposicionamento estratégico das compras nas empresas e no estado. As mudanças recentes têm sido impulsionadas pelos avanços da tecnologia da informação no

desenvolvimento do comércio eletrônico (SEGAL e TAYLOR, 2001), com impactos de transformação das atividades rotinizadas do processo de compras (CARTER et. al., 1998). Novos padrões de organização, gestão e competição determinam o reposicionamento da área de compras como função estratégica nas empresas e na administração pública (CARTER e NARASIMHAN, 1995; JOHNSON e LEENDERS, 2007). Abordagens prescritivas advogam a valorização do potencial estratégico da área de compras (NASPO/NASIRE, 1996; NASPO, 1999) e a necessidade do seu realinhamento como função crítica para o desempenho da administração pública (WELCH, 2003).

Diversos trabalhos tratam da estruturação da área e do seu pessoal na administração pública (GORDON et al., 2000) e da constituição em curso de comunidades de *practitioners*, acadêmicos e fornecedores (THAI e GRIMM, 2000). As questões relativas ao *status* e à identidade profissional na área são discutidas por Callender e Matthews (2000, 2005). A estruturação de um corpo de conhecimento é tendência identificável na proliferação de pesquisas e no surgimento de publicações especializadas como o *Journal of Public Procurement* (CARTER e GRIMM, 2001). Conquanto muito da produção nessa área seja representada por levantamentos, diagnósticos e modelos de cunho prescritivo, refletindo as preocupações dos *practitioners* da área, a incorporação de aspectos e dimensões políticos e institucionais.

Há questões emergentes nos trabalhos dessa vertente que se prestam a uma abordagem das compras como área de inserção institucional complexa e mesmo problemática e adicionalmente, como objeto de processos de formulação e decisão política que envolvem múltiplas injunções com as instituições políticas e a sociedade. A área se caracteriza pela interpenetração da sua estruturação e operação com o processo das políticas públicas, em pontos de conexão críticos que não podem ser compreendidos como simples administração de rotinas (THAI, 2000; CALDWELL e BAKKER, 2009). A sua estrutura organizacional tende à superposição e fragmentação de estruturas, envolvendo uma diversidade de órgãos de operação das contratações e de regulação e controle da área (THAI e GRIMM, 2000). A definição de um espaço próprio se defronta com o problema de delimitação de jurisdições em relação a outras áreas, especialmente as de orçamento e finanças (GORDON et al., 2000: 253). As iniciativas de reforma da gestão trazendo inovações como a terceirização e a redução de custos dos contratos expõem a área a pressões por controle e *accountability* (CALLENDER e MATTHEWS, 2002; MATTHEWS, 2005). Thai (2000 e 2009) sugere

como linhas de investigação para a compreensão da estruturação e operação das compras públicas, o processo de construção dos aparatos estatais, em muitos casos associado a tipos de produto, a formação dos “triângulos de ferro” na operação das contratações e a constituição de comunidades de juristas em torno dos esforços de uniformização normativa da área.

A vertente que enfoca as compras na perspectiva dos processos de integração econômica e de liberalização do comércio entre países focaliza o arcabouço legal e especialmente, as regras e procedimentos.⁸ Os trabalhos dessa abordagem, em sua maioria, analisam a compatibilização do arcabouço legal das compras públicas, como requisito da integração econômica, por meio da uniformização das normas e procedimentos de contratação (ARROWSMITH e DAVIES, 1998; ARROWSMITH e TRYBUS, 2003). Os processos de integração são afetados pela heterogeneidade entre os países, sobretudo as deficiências de ordem técnica e institucional que afetam os sistemas de compras, além de problemas de corrupção e captura dos aparatos de governo responsáveis pelas decisões de contratação (EVENETT e HOEKMAN, 2003; 2005). A agenda da integração incorporou o reforço à construção do arcabouço legal e organização da área nos estados menos desenvolvidos ou em transição do socialismo para o capitalismo, como é o caso dos países do leste europeu (WITTIG, 2003). Tornou-se necessário focar as compras como sistemas que articulam o arcabouço legal com as instituições políticas e a administração pública, além do mercado de fornecedores e a sociedade (ADB, s.d.). Nessa vertente, trabalhos com enfoque prescritivo indicam como requisitos da boa governança a transparência e a gestão e o controle adequados das compras governamentais (ITC, 2001).

A constatação do movimento emergente de reformas das compras e contratações públicas tem motivado pesquisas internacionais que buscam a sistematização da diversidade de experiências em curso. A proliferação de estudos sobre os processos de integração possibilitou vislumbrar os contornos de uma “revolução” em curso nas compras públicas, por meio da qual a convergência entre os arcabouços legais colocou em evidência os sistemas de compras e abriu oportunidades de avanços pelo compartilhamento das experiências entre países (ARROWSMITH e TRYBUS, 2003).⁹ Levantamentos recentes indicam que há uma

⁸ A integração comercial por meio da abertura dos mercados de compras públicas tem sido objeto de iniciativas para a criação de um mercado internacional de compras governamentais, no âmbito das Nações Unidas e das iniciativas regionais, como a Comunidade Européia (veja ARROWSMITH, 1998).

⁹ Segundo Arrowsmith e Trybus (2003: ix),

diversidade de fatores impulsionando as reformas entre os países (KNIGHT et al., 2007)¹⁰ e ainda, de modelos e formatos de organização e de operação das compras (DIMITRI et al., 2006). Enfoques normativos sobre a evolução das reformas consideram seu alinhamento com a política de governo, como instrumento das reformas de gestão e organização do estado (TELGEN et al, 2007). Requisitos de estruturação organizacional da área são inferidos da comparação entre experiências internacionais e da análise de reformas em curso (OCDE, 2001; BANCO MUNDIAL, 2002).

A diversidade das experiências e questões que emergem das trajetórias específicas de cada país tem suscitado a incorporação à análise de fatores de ordem política e institucional para distinguir entre contextos, orientações e objetivos e compreender eventuais obstáculos e resistências políticas (HUNJA, 2003). A diversidade de orientações das reformas se explicaria pelas características políticas e institucionais dos países, seu grau de desenvolvimento econômico (nível de renda) e a herança histórica na conformação dos seus arcabouços legais.¹¹

A terceira vertente de abordagens são os estudos sobre as reformas orientadas pela Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management*), que sugerem questões relacionadas ao seu processo de formulação e implementação. As reformas estabeleceram agendas com temas de desregulamentação e novas formas de contratação. A defesa das reformas por seus formuladores se abriu para a análise do processo político e da dinâmica dessas reformas como

“a última década do século vinte testemunhou o início de uma “revolução global” na regulação das compras públicas. Vários países empreenderam programas ambiciosos de reforma das compras, induzidos por uma combinação de imperativos domésticos, influência dos organismos internacionais e expansão dos acordos de comércio sobre compras. Outros países, especialmente aqueles em transição de economias de planejamento central para economias de mercado, consideraram necessário criar sistemas de compras públicas associados a regras legais praticamente começando do zero.” (tradução livre do autor).

¹⁰ São múltiplos e diversificados os fatores e situações contextuais que as impulsionam, a partir dos anos 80: pressões internas relacionadas com o equilíbrio fiscal e controle das despesas e ainda com a transparência e combate à corrupção, atuação dos organismos internacionais, processos de integração econômica, negociação de acordos de comércio internacional e transições do socialismo ao capitalismo (KNIGHT et al., Op cit.).

¹¹ Segundo Hunja (Op cit.), enquanto países com economias desenvolvidas experimentam a mudança de perfil das compras e modalidades de contratação, incorporando tecnologias de informação e novos métodos de gestão e procedimentos de compra, países de renda média se defrontariam com demandas por cidadania e transparência que colocam em evidência os problemas de controle e captura dos seus sistemas de compras em arranjos de corrupção. Situações político-institucionais peculiares afetariam ainda o segmento de ex-colônias cujos sistemas de compras – inseridos em sistemas administrativos do estado – são mantidos como herança das metrópoles e seguem suas características e tendências de reforma. Os países em transição para economias de mercado, a partir de sistemas planejados socialistas, necessitam substituir seus sistemas de troca direta ou alocação administrativa de bens e serviços pelo comércio ou contratação junto ao setor privado, segundo as regras do mercado. As iniciativas de reforma nesse segmento tendem a ser direcionadas para a codificação de procedimentos, criação de órgãos responsáveis pela política de compras e profissionalização do pessoal.

um problema a ser melhor compreendido. Essas iniciativas se inseriam no movimento mais abrangente das reformas de gestão, desencadeadas a partir dos anos 80, sob a égide da NGP, alcançando os Estados Unidos e países da Europa, além do Brasil, com a reforma gerencial do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso.¹²

As iniciativas setoriais em compras se voltaram principalmente para a terceirização, aumento da competição e descentralização da organização e gestão da área (FLYNN e STREHL, 1996; COMUNIDADE EUROPÉIA, 1996; OCDE, 1997). A experiência emblemática dos Estados Unidos, durante os governos Clinton (1993-2001), promoveu a mudança de métodos e procedimentos de compras, com a simplificação e desregulamentação de procedimentos (DILULIO et al., 1993: 31-40). A reforma norte-americana se apoiou na ampliação da discricionariedade do administrador público nos procedimentos de seleção e gestão do contrato (KELMAN, 1993 e 1998). Na visão de formuladores chave como Steven Kelman, essas iniciativas se confrontaram com a organização e a cultura burocrática, baseada na separação estrita entre funções administrativas e políticas (KELMAN, 1990).¹³

A vertente de estudos que tem, de forma ainda precursora, buscado o enfoque das compras e contratações como política pública se situa mais claramente no campo da ciência política e do estudo das políticas públicas. De uma forma geral, os trabalhos que se enquadram na primeira vertente a que se fez referência e muito da produção sobre as experiências de reforma, na segunda vertente, encaram as compras públicas como instrumento e não como política pública *per se*.¹⁴ As compras públicas são analisadas como atividade administrativa que se prestaria a instrumentalizar a consecução de políticas públicas, mas não se problematiza a definição de problemas, processo decisório e resultados dessa atividade.¹⁵ Uma possível contribuição da abordagem das compras como política pública poderá se efetivar por meio do desenvolvimento da pesquisa sobre os processos de reforma da gestão pública, aplicados a

¹² Sobre as orientações da NGP e sua disseminação internacional, veja as sistematizações de Pollitt (1990), Pollitt e Bouckaert (2000), Ormond e Löffler (1999) e Bresser-Pereira (2004).

¹³ O governo Bush promoveu o recuo em direção ao modelo controlador-regulador, conformando o então denominado “*back to basics*”, no bojo do qual ganharam proeminência medidas de controle e prevenção da corrupção (veja HARRIS, 2002 e KELMAN, 2004).

¹⁴ Keith Snider e Rene Rendon observam que:

“alguns pesquisadores em compras e *practitioners* preferem adotar uma visão instrumentalista do campo de modo a insulá-lo de qualquer conotação “política”, potencialmente indesejável.” (SNIDER e RENDON, 2008: 317-318) (tradução livre do autor).

¹⁵ Veja, por exemplo, os estudos de caso de experiências nacionais de inovação ou reforma das compras públicas, nas coletâneas de Arrowsmith et al. (1998 e 2003), Knight et al. (2007) e Thai (2009).

uma política setorial, resgatando as peculiaridades de caráter político e institucional da estruturação e operação da área.

O tratamento do tema no campo da ciência política já era explorado em trabalho precursor de Philip Cooper (1980) que analisa os contratos como instrumento em torno do qual se desenvolve o “jogo” político envolvendo, nos diferentes estágios da compra, a atuação política da burocracia, o congresso (políticos) e grupos de interesse.¹⁶ O estudo da imposição de controles pelo legislativo sobre a burocracia foi outra abordagem que elucidou os aspectos complexos das compras como política pública e sua inserção num ambiente permeado por atores e interesses não raro em conflito. Lisa Corbin (1993) analisou as conseqüências dos controles sobre as relações entre governo e fornecedores nos EUA, que assume a forma de microgestão imposta pelo Congresso sobre as rotinas e procedimentos de contratação. De forma análoga, Austin e Larkey (1992) realizaram estudo de caso que focalizou a atuação dos auditores na pressão pela imposição de controles.

A problematização da reforma desregulamentadora dos Estados Unidos levou à discussão do ambiente político e do processo decisório das reformas e suas vicissitudes.

Joseph Pegnato (1995) explicou a dinâmica das mudanças na área como resultado da tensão entre a regulamentação imposta pela pressão do ambiente político e o desempenho, objeto recorrente dos esforços reformistas, que se voltam contra a regulamentação excessiva. As reformas tendem a uma dinâmica cíclica, devido aos impulsos que levam às “respostas” políticas dos governos, em cada momento, oscilando entre os pólos da regulação e do desempenho (PEGNATO, 2003; KOVACIC, 1992). Os controles emergem como reações a escândalos e incidentes que expõem a área e resultam em medidas reativas, na forma de regulamentação. A tensão entre órgãos e jurisdições defensoras, respectivamente, dos controles e do desempenho estaria no cerne da dinâmica política das reformas (SCHAPPER et al., 2006:14). A abordagem da trajetória histórica da estruturação da área demonstra que as regras e procedimentos de compra e contratação refletem as prioridades do estado e da sociedade em relação à constituição da infraestrutura e mobilização para a guerra, que

¹⁶ A mesma abordagem é retomada recentemente em Kristi Robinson (2009), analisando o sistema de compras nos Estados Unidos.

assumem a forma de ciclos de regulamentação e desregulamentação da área de compras (NAGLE, 1999).¹⁷

Assim, as compras públicas são objeto de confluência contraditória e confusa de demandas e pressões do legislativo e da sociedade. As mudanças na organização e na legislação resultam da conjunção de circunstâncias que levam a decisões adotadas sob *timings* e condições de precariedade e limitação de informação (WILSON, 2000: 126-127). A intensificação de controles surge em resposta a escândalos recorrentes que têm por foco as contratações governamentais.

O balanço das vertentes de abordagem examinadas nessa seção indica a necessidade de aprofundar a compreensão do tema das compras e contratações como política pública. Algumas questões afloram a partir dos avanços e limitações dos trabalhos que conformam esse campo de estudos ainda em formação. O aspecto que perpassa toda a produção sobre o tema é o reconhecimento da complexidade da área e do seu ambiente de atuação, o que recomenda a análise a partir dos referenciais teóricos e modelos do institucionalismo. Constata-se a importância das compras e contratações como função fundamental da estruturação organizacional e atividade operacional do estado como sistema que mantém múltiplos relacionamentos internos e externos. Além disso, a função compras é um vetor fundamental dos processos históricos de construção burocrática do estado.

A recente proliferação de pesquisas na área seguiu a disseminação das reformas dos sistemas de compras, reveladas em sua diversidade de orientações, trajetórias e resultados pelo esforço de pesquisa emergente na área. Há questões instigantes sobre a dinâmica das reformas e os fatores e circunstâncias que determinam sua orientação e resultados. Assim, o avanço na compreensão da formulação da política e do processo decisório em torno dos problemas e questões das compras e contratações é uma extensão relevante dos estudos sobre a dinâmica das reformas de gestão.

1.4.2. Abordagens do tema no Brasil

¹⁷ Dessa forma, em vista do volume e importância dos contratos públicos, a maior discricionariedade e frouxidão dos controles estão relacionados com períodos nos quais há desenvolvimento de setores industriais, em episódios como a organização dos correios e a introdução de inovações nos setores de transportes e de armamentos. Conforme Nagle (Op cit.), estes períodos se alternam com a intensificação de controles e o esforço de redução de custos dos contratos, impulsionados pela pressão do Congresso e da opinião pública.

De forma geral, há evidente escassez de pesquisas sobre o tema na administração pública brasileira, o que reforça a oportunidade e relevância de investigar os aspectos políticos e de gestão das compras e contratações públicas. Vale registrar a predominância no Brasil de abordagens normativistas no estudo das mudanças na gestão pública e a carência de pesquisas baseadas em teorias e modelos de médio alcance que sejam aplicáveis ao estudo de experiências específicas, na sua riqueza e complexidade (ABRUCIO e PÓ, 2002). No campo das compras e contratações públicas, essa situação é agravada pela falta de uma demarcação clara e reconhecida do tema como campo disciplinar e de pesquisas.

Nesse contexto se destaca a importância e oportunidade de enfoques que busquem o entendimento dos fatores que favorecem o sucesso das iniciativas de mudança e inovação nessa área. Os estudos e pesquisas sobre o tema das compras e contratações que analisam as mudanças na política, na legislação e na organização da área, adotam abordagens das ciências sociais, administração, economia e direito.¹⁸ Essa subseção registra e analisa brevemente alguns desses trabalhos e situa sua relevância para a realização da presente pesquisa.

O período Vargas é abordado em alguns estudos que incluem a análise das iniciativas setoriais na área de compras, em trabalhos técnicos elaborados por funcionários públicos especializados no tema e nos relatos memorialísticos dos empreendedores que atuaram nos episódios de mudança da política de compras e contratações. A maior parte da produção sobre o tema resultou da atividade dos especialistas ligados ao Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, durante os anos 30-50 a qual fornece subsidiariamente elementos para a compreensão do processo político e institucional da constituição de uma área de materiais na administração federal brasileira.

Algumas importantes pesquisas no campo da administração abordaram as reformas administrativas, tratando subsidiariamente da mudança na política setorial de compras e contratações. Gilbert Siegel estudou a reforma Vargas e a trajetória da elite burocrática constituída em torno do DASP até os anos 60, incluindo em sua análise a experiência frustrada da estruturação da administração de material, como uma das vertentes do projeto

¹⁸ Na abundante produção dos juristas a respeito da interpretação do estatuto em vigor, a Lei 8.666, praticamente não se encontram trabalhos sobre a trajetória e mudanças no arcabouço jurídico-legal, à exceção de breves levantamentos históricos da legislação (veja RIGOLIN, 2008: 6-23; MOTTA, 2008: 1-23 e PEREIRA, 2007: 1-12).

“daspeano” (SIEGEL, 1964 e 1967). Beatriz Wahrlich também produziu um trabalho de referência sobre a reforma Vargas, levantando extensa documentação sobre a organização e atividades da Divisão do Material do DASP (WAHRLICH, 1983: espec. 380-429).

Os trabalhos elaborados por empreendedores políticos das reformas administrativas apresentam a sistematização e análise dos episódios com os quais se envolveram diretamente. O processo de formulação da reforma de 1967 é resgatado em detalhes por José de Nazareth Teixeira Dias, que conduziu os trabalhos de elaboração do DL 200 (DIAS, 1969). A reforma gerencial de 1995 e de forma específica, a elaboração da proposta de uma nova lei de contratações públicas são objeto do trabalho do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 1998: 293-299). Os dois trabalhos apresentam ampla evidência sobre o impacto de micro-eventos, da atuação dos respectivos autores como empreendedores políticos e das questões e alternativas de propostas que se explicitam ao longo do processo de formulação e tomada de decisão.

Memórias na forma de obras de cunho autobiográfico e depoimentos, provenientes também de empreendedores das reformas, oferecem informação valiosa para o entendimento das mudanças nas compras e contratações. O ex-ministro da Fazenda, José Maria Whitacker e o ex-diretor da Comissão Central de Compras - CCC, Paulo Nogueira Filho, publicaram memórias da sua atuação na primeira experiência de estruturação da área e estabelecimento de uma política específica, com a centralização das compras, durante o governo provisório de Getúlio Vargas (WHITACKER, 1978; NOGUEIRA FILHO, 1966). Rafael Xavier resgatou de forma contundente a experiência da reforma de 1940 que conduziu como dirigente da Divisão do Material do DASP (XAVIER, 1943).

Dias deixou também extenso depoimento sobre sua trajetória que complementa a informação sobre os trabalhos de elaboração do DL 200 e das mudanças que afetaram a área de compras, no contexto da reforma de 67 (DIAS, 1991). Saulo Ramos, empreendedor da formulação DL 2.300, durante a reforma Sarney, registrou relatos da sua atuação e do contexto e questões que levaram à decisão pela criação de um estatuto das licitações, em substituição ao DL 200 (RAMOS, 2001 e 2007: 156-157). Os trabalhos memorialísticos são abundantes em evidências das injunções políticas que permearam os episódios de mudança e particularmente, da complexidade do processo decisório e o impacto de acontecimentos fortuitos sobre os desfechos, em cada caso, das inflexões nas normas e procedimentos e na organização da área.

A abordagem das compras e contratações como tema da gestão pública se explicitou na extensa produção dos técnicos do DASP que se empenharam na estruturação da administração de materiais e preservação de um espaço de formulação e de jurisdição sobre a política, rotinas administrativas e instrumentos de controle da área. São trabalhos que se situam no campo da administração, adotando a perspectiva da escola científica e uma orientação prescritiva, embora tangenciando as questões relacionadas com resistências culturais e políticas e disputas entre órgãos no embate que se estabeleceu desde a reforma Vargas: as propostas e iniciativas da elite “daspeana” especializada na administração de materiais se contrapuseram, em diversos momentos, ao Tribunal de Contas da União - TCU, órgãos da administração federal e às áreas de orçamento e contabilidade. A produção de Oscar Victorino Moreira é a mais significativa e abrangente, em trabalhos que resgatam a experiência da estruturação da área de materiais e as tentativas de organização e revisão das regras e procedimentos (veja MOREIRA, 1950b). Com a mesma abordagem, o trabalho de Arthur Neiva é também levantamento e análise da trajetória desde a centralização das compras nos anos 30 (NEIVA, 1952).¹⁹

As pesquisas no campo da ciência política trataram questões pontuais e aspectos das compras como política pública, mas sem uma visão de conjunto e desconsiderando a trajetória. Aplicando premissas da *rational choice* à análise do comportamento dos burocratas na gestão e controle das licitações, Marcos Fernandes da Silva sustenta a necessidade da legislação com regras detalhadas e da redução de discricionariedade do servidor público (DA SILVA, 1997).²⁰ Na mesma linha de abordagem, Cláudio Weber Abramo e Eduardo Capobianco participaram do debate recente em torno de mudanças na Lei 8.666, posicionando-se contra mudanças flexibilizadoras e defendendo a manutenção de regras detalhadas e controles estritos sobre a burocracia (ABRAMO e CAPOBIANCO, 2004).

Elucidando as relações entre fornecedores e governos nas contratações públicas, Eduardo Marques e Renata Bichir mapearam a atuação de redes articulando burocratas, políticos e empreiteiros e sua influência sobre os resultados das licitações no contexto das políticas municipais de saneamento (MARQUES e BICHIR, 1999 e 2003). Os autores encontram

¹⁹ Outras referências da produção de Moreira e de técnicos do DASP são apresentadas no Capítulo 4 (Caso 2) como influências importantes formulação de alternativas de política, por ocasião da reforma de 1967.

²⁰ Uma argumentação contrária é apresentada por Bresser-Pereira a propósito da discussão em torno de mudanças na Lei 8.666 (BRESSER-PEREIRA, 1997).

evidências de conluio na contratação de obras e da constituição de relacionamentos duradouros entre aparatos estatais e empreiteiros.

Não há estudos específicos do tema, na perspectiva das teorias e abordagens da política pública, como realizado nessa tese, à exceção da abrangente pesquisa de Francisco Gaetani (2005), que analisa comparativamente os casos de reforma administrativa, a partir do governo Vargas, adotando uma abordagem processual da mudança política, na perspectiva do institucionalismo. A presente tese é um esforço paralelo e de certa forma tributário do estudo de Gaetani, ampliando o rol dos casos estudados para alcançar todos os episódios de mudança na política setorial de compras e contratações, alguns dos quais desvinculados de reformas administrativas, conforme indicado na seção 1.2.

Ao lado da produção acadêmica, levantamentos e diagnósticos realizados por consultores e organizações internacionais aportam subsídios em relação aos aspectos institucionais e organizacionais da área e da formulação da política. Estes trabalhos atestam a necessidade do entendimento do contexto político e do entorno institucional da área. Estudo do Banco Mundial aponta a debilidade organizacional e de inserção estratégica dos aparatos de coordenação, supervisão técnica, formulação e monitoramento da política de compras na administração federal brasileira (BANCO MUNDIAL, 2004).

De forma análoga, nos estados brasileiros, o levantamento de inovações recentes em gestão indica a circunscrição das mudanças desencadeadas na área de compras pela introdução das tecnologias da informação, atribuída à débil inserção institucional da área e de integração transversal entre os órgãos e entidades (PNAGE, 2004). Outro levantamento indica que a disseminação de ferramentas de comércio eletrônico nos estados se depara com a dificuldade de desenvolver os potenciais de descentralização e flexibilização abertos pela tecnologia com os arranjos tradicionais prevaletentes e em especial com a ameaça à autonomia dos órgãos (MARINI, 2006).

As limitações ao aprofundamento da utilização dos procedimentos de comércio eletrônico e governo eletrônico podem ser relacionadas com a rigidez e descompasso da legislação e a debilidade dos mecanismos de coordenação entre os órgãos e entidades na área de compras e contratações (FERNANDES, 2008). A criação de inovações ousadas como a compra por pregão eletrônico se deu no Brasil como resultado do aproveitamento excepcional de

circunstâncias fortuitas, desvinculada de outras mudanças institucionais na estruturação da função compras na administração federal brasileira (FERNANDES e PINTO, 2009).

1.4.3. Aspectos de interesse da pesquisa

As diferenças de escopo das mudanças, a variedade de orientações e influências, as singularidades de oportunidade para que ocorressem e o papel crucial de indivíduos em posições chave são aspectos de interesse para a pesquisa que emergem da comparação entre as reformas. Os casos analisados aportam evidências nesse sentido, demonstradas nos Capítulos 3 a 6, por meio de narrativas estruturadas. As diferenças, diversidade e natureza fortuita dos acontecimentos são características instigantes que fundamentam a opção pelo marco teórico baseado em teorias que adotam as premissas do processo decisório do tipo *garbage can* (veja Capítulo 2).

As mudanças contemplaram, em cada caso, alternativamente ou de forma combinada: regras e procedimentos de compra e contratação; estrutura e jurisdição do estatuto de contratações e por extensão, do arcabouço jurídico-legal; organização da área de compras e contratações e sua inserção na administração pública, e em conexão com esta, a relação com o Tribunal de Contas e com as áreas de orçamento e contabilidade.

A pesquisa focaliza as mudanças que são objeto dos processos políticos de especificação de alternativas e deliberação, envolvendo disputas, resistências, negociação e decisão, como questões da agenda política prioritária do governo. Outras questões relevantes no âmbito das políticas de compras e contratações não compuseram o rol de mudanças propostas nos casos pesquisados nessa tese ou não ganharam evidência nem foram objeto de disputa em torno da formulação de propostas e decisão. Trata-se de mudanças incrementais ou que não escalaram a agenda de decisão do governo, em vista de suas características e das circunstâncias em que essas questões emergiram no processo político.

As reformas das compras e contratações no Brasil evidenciam uma diversidade de diretrizes, modelos e ênfases que influenciaram as mudanças, se alternando ou combinando entre os seis episódios (casos) estudados: a aproximação com as práticas de compra do mercado; a estruturação das compras como função administrativa, domínio de conhecimento e *expertise* profissional; o estabelecimento de regras estritas e instrumentos de controle externo e a

ampliação de autonomias e de prerrogativas de discricionariedade do servidor público, na gestão das compras e contratações.

O padrão de mudanças adotadas evidencia oscilações quando não um movimento pendular entre orientações que se contrapõem na disputa política (PEGNATO, 1995). As abordagens por estudo de caso e a utilização de teorias e modelos que elucidem o processo decisório das políticas de compra se afiguram como um caminho promissor de investigação. A oscilação envolve a contraposição entre orientações que emerge dos casos pesquisados, indicando as disjuntivas que se apresentaram no processo de formulação de propostas: primeiro, entre a adoção de regras e procedimentos de tipo empresarial ou diferenciados e específicos, atendendo a objetivos próprios da administração pública. Segundo, entre o fortalecimento da discricionariedade do servidor público na gestão das compras ou o estabelecimento de regulamentos detalhados que restrinjam e direcionem sua atuação. Terceiro, entre um arcabouço jurídico-legal centralizado, uniforme e com escopo de abrangência sobre toda a administração pública ou a permissão para a diferenciação entre regulamentos, atendendo a peculiaridades de entidades ou setores da administração.

As circunstâncias políticas abriram oportunidades singulares para a mudança, em função de rupturas do regime político, mudanças de ministros, assunção de dirigentes a posições chave com influência sobre a política de compras e contratações. Eventos inesperados como crises e escândalos públicos em torno do tema das compras e contratações do governo também abriram oportunidade para a mudança e influenciaram seu desenvolvimento. A atuação de pessoas em papéis cruciais como empreendedores emerge em todos os casos estudados. As mudanças ocorreram em função de conjunções de fatores e circunstâncias determinados, em certa medida, pelo aproveitamento de circunstâncias fortuitas.²¹

Não se delineia uma trajetória de construção de estruturas burocráticas para as compras e contratações governamentais, em linha com a experiência dos países desenvolvidos ou de evolução em direção a uma inserção ou desenvolvimento da política conforme prescrições que considerem a importância estratégica, complexidade ou abrangência de seus objetivos. Diversamente da sugestão implícita em modelos prescritivos de categorização das reformas

²¹ March e Olsen analisam a recorrência das reformas administrativas como fenômeno explicável pela complexidade, incerteza e fluidez que caracterizam as situações que se prestam às abordagens *garbage can* (MARCH e OLSEN, 1983).

das compras governamentais (TELGEN et al., 2007), não se verifica na trajetória brasileira uma seqüência ou linearidade.

Resta observar que a freqüência das mudanças é impressionante: trata-se de seis mudanças de estatutos ou leis gerais de compras e contratações, entre 1930 e 2000, resultando em importantes inflexões na organização da área, na estrutura e abrangência da lei, no teor das regras e procedimentos e nos formatos e instrumentos de controle e sua aplicação. Conforme mencionado, são mudanças não-incrementais que determinam a alteração em diretrizes, objetivos, organização, modelos e instrumentos da política de compras e contratações. Mudanças de menor impacto como o desdobramento das alterações de estatuto em leis ou normas específicas também se deram em grande quantidade e variedade, conforme indicado na seção 1.2.

1.5. Metodologia

Essa pesquisa se insere no campo da gestão pública como área interdisciplinar e aplicada que propicia a confluência de diversas influências, dentre as quais a ciência política e o estudo das políticas públicas.²² Seu tema e a abordagem metodológica adotada se inserem na linha de pesquisa propugnada por Michael Barzelay para a análise sistemática de casos de reforma da gestão pública, com a aplicação de modelos processuais de mudança política. As orientações metodológicas adotadas se baseiam na modelagem sugerida por esse autor e aplicada ao estudo comparado das experiências de reforma orientadas pela Nova Gestão Pública (BARZELAY, 2001) e posteriormente, entre os países da América Latina (BARZELAY et al., 2002).²³ A abordagem é compatível com o novo institucionalismo e suas variantes, conforme a sistematização de Hall e Taylor (1996). A ênfase é no “processualismo

²² George Frederickson e Kevin Smith (2003:10) descrevem a trajetória recente do campo de pesquisa da gestão pública, salientando que:

“desde os posicionamentos tradicionalistas e comportamentais (behavioristas) de trinta anos atrás, a administração pública evoluiu como um campo que desfruta de grande riqueza teórica. A prevalência de uma única teoria ou hegemonia intelectual o teria empobrecido. Em vez disso, há várias teorias robustas e importantes e muitos teóricos relevantes, o que é condizente com um campo aplicado e interdisciplinar, como é o da administração pública.” (tradução livre do autor).

²³ Como referência de pesquisas que aplicam essa abordagem em estudos de caso internacionais, uma edição temática da *International Public Management Journal* (v. 6, n. 3, 2003) publica vários trabalhos na linha de investigação proposta por Barzelay.

institucional”, voltado para a compreensão de “como” se desenvolvem as mudanças políticas (BARZELAY e GALLEGO, 2004).²⁴

A pesquisa foi modelada como estudo de caso voltado à análise holística em profundidade de casos considerados relevantes de mudança da política de compras e contratações públicas. Seu desenvolvimento se fundamentou na aplicação de métodos qualitativos, recorrendo especificamente ao método narrativo para a construção de argumentos explicativos, à luz do marco teórico. A ferramenta da estrutura narrativa foi utilizada para a construção de narrativas estruturadas dos casos, possibilitando a sua comparação.

1.5.1. Abordagem por estudo de caso

Essa pesquisa é um estudo de caso realizado com a aplicação de métodos e instrumentos da chamada “pesquisa qualitativa” (RAGIN, 1987). A pesquisa atendeu a preocupações e questões teóricas que extrapolam a experiência específica dos casos objeto de estudo. Então, a abordagem adotada é o estudo de caso de tipo “instrumental” o qual permite responder a questões relacionadas com um marco teórico (STAKE, 2003: 88-90).

As questões da pesquisa se referem ao “como” e ao “por que” da mudança política: trata-se de entender quais fatores concorreram para o sucesso ou fracasso da mudança afetando uma política pública setorial. Nesse sentido, essa tese é uma contribuição ao entendimento do processo de mudança e seu desfecho, respondendo às questões de “como ocorreu e por que teve sucesso ou não”.²⁵

O estudo de caso possibilita a apreensão holística de processos complexos, propiciando a comparação entre fatores multidimensionais e relacionados com múltiplos contextos nos quais a mudança tenha ocorrido, gerando argumentos que explicam os resultados observados (BARZELAY e VELARDE, 2004: 10). Conforme observado na subseção 1.4.2, a análise das compras governamentais como políticas públicas complexas e a elucidação dos processos de

²⁴ São referências da abordagem processual, além do próprio Kingdon (1994; 1995), os trabalhos de March (1994), March e Olsen (1989) e Zahariadis (2003; 2007).

²⁵ Foi igualmente importante, com relação ao universo de preocupações da pesquisa, entender os casos de fracasso, ou seja, de veto a mudanças de política que tenham sido objeto de formulação e discussão entre os atores: no Caso 5 (veja Capítulo 7) não teve seguimento a proposta de uma nova lei de contratações orientada pela reforma gerencial no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Nos demais casos pesquisados, a decisão pela mudança foi tomada com sucesso.

mudança e reforma, são preocupações emergentes. A pesquisa nessa área tem sido instigada pela constatação da complexidade funcional e de jurisdições que caracteriza as compras governamentais, as dificuldades e obstáculos às experiências de reforma e a dinâmica pendular da política, oscilante entre a regulamentação e a descentralização com flexibilização.

A pesquisa realizada buscou entender as mudanças da política pública no seu contexto e como objeto de interação envolvendo os atores participantes do processo. O estudo de caso é especialmente adequado à pesquisa que exija a prospecção de múltiplas fontes de informação, a confrontação entre diferentes percepções dos atores e ademais, a compreensão da sua interação com o objeto do estudo. Assim, as evidências obtidas não se restringiram à perspectiva “oficial” apresentada em documentos, mas consideraram também as visões dos atores inseridos e a evidência documental que eventualmente tenham produzido (BARZELAY e VELARDE, 2004).

Essa tese focaliza casos marcantes na trajetória da política setorial, proporcionando uma base consistente de comparação entre os diferentes contextos e a dinâmica assumida pelos eventos que resultaram – ou não – em desfechos de mudança da política setorial. Trata-se, portanto, de estudo de caso múltiplo e longitudinal. A seleção dos seis casos pesquisados atendeu ao requisito de estabelecimento de uma base comparativa com lastro para a análise e generalização. O desenho da pesquisa permite a sua replicação adotando como objeto outros países ou mesmo políticas setoriais, o que poderá dar ensejo a desdobramentos futuros do esforço ora empreendido (YIN, 2001).

1.5.2. Os casos e seus desfechos

A pesquisa trata de casos constituídos por eventos que deram origem a processos de formulação e mudança da política de compras e contratações públicas, abrangendo aspectos e dimensões importantes dessa área, notadamente, a sua organização e as regras e procedimentos. As mudanças ocorridas em cada caso assumiram a forma, principalmente, de alterações significativas na legislação e normas e na organização da área, no âmbito da administração pública federal.

Os casos estudados nessa pesquisa são mudanças da política setorial que acarretaram a aprovação de uma nova lei ou estatuto das compras e contratações e/ou uma nova organização

e inserção da área de compras e contratações na administração pública federal. O critério de seleção se baseou na identificação dos momentos da trajetória da política setorial nos quais a mudança de política alcançou, de forma mandatória, o conjunto da administração pública federal.²⁶

O desfecho de cada caso é o “resultado” a ser explicado o qual, na pesquisa em tela, se refere ao processo de formulação de políticas e a subsequente tomada de decisão, que poderá ocorrer ou não. Então, o resultado do caso opera como variável dependente no estudo de caso: é o que deve ser explicado na análise (RAGIN, 1987). Os casos objeto dessa pesquisa e seus desfechos podem ser descritos como mudanças decididas pelo Legislativo ou pelo Executivo, incluído nesse último as decisões tomadas por órgãos com competências que alcancem o conjunto da administração pública. Referidas mudanças são formalmente mandatórias e de abrangência geral e assumem a forma de novas regras e procedimentos, estruturas organizacionais, diretrizes, planos e projetos de alcance geral.

A identificação acompanhada da descrição narrativa sumária dos casos e respectivos desfechos são apresentados nos itens que se seguem.

Caso 1: a centralização das compras e a organização de uma área de administração de materiais, encarregada das compras e contratações públicas.

Caso 2: a simplificação e flexibilização das regras de licitação e a organização descentralizada da área.

Caso 3: a sistematização das regras de licitação e contratação, na forma de um estatuto unificado.

Caso 4: a regulamentação detalhada das regras de licitação para prevenir o direcionamento e ampliar a participação nas contratações públicas, na forma de um novo estatuto legal.

²⁶ As administrações públicas estaduais e municipais foram também alcançadas pela mesma mudança de política nos episódios citados, por força da estrutura centralizada que prevalece ao longo da trajetória da política, submetendo os níveis de governo sub-nacionais ao arcabouço jurídico legal da União. Porém, a modelagem centralizada ou descentralizada da área é uma das questões objeto de disputa em alguns dos casos a serem estudados, conforme será abordado.

Caso 5: a tentativa de aprovar um estatuto legal orientado para a diferenciação das regras e procedimentos em conexão com a descentralização da administração pública e a ampliação da discricionariedade do administrador público.

Caso 6: a criação de uma modalidade alternativa de licitação com características de flexibilidade, desregulação, ampliação da discricionariedade do administrador público e intensificação da competição.

1.5.3. Método narrativo e relato

O método narrativo se presta a apreender a realidade social como processo. Nessa pesquisa, as políticas de compras e contratações são tratadas como processos que percorrem trajetórias, conformando episódios e resultados, objeto das questões da pesquisa. O método narrativo é uma aproximação à realidade social e suas características processuais e vinculadas à ação, que possibilita organizar o fluxo de eventos observados em função de um sentido global atribuído ao fenômeno em estudo.

O método em tela se distingue do “método analítico” porque baseado em eventos e não em variáveis (ou categorias analíticas) e voltado para a explicação contextualizada e não abstraída das particularidades do objeto de estudo. A explicação é obtida da construção de uma narrativa encadeada, por meio da qual as relações entre eventos e decisões são explicadas (POLKINGHORNE, 1988: 170-171). Então, “o método narrativo explica o fluxo de ações recorrendo ao contexto singular no qual elas ocorreram” (BARZELAY e VELARDE, 2004: 23).

Em se tratando de um estudo de caso sobre a mudança em uma política pública, sua contribuição como pesquisa são “generalizações históricas limitadas” referentes a um tipo de política, inserida em contexto específico, propiciando a comparação com casos semelhantes ou o contraste com casos discrepantes (RAGIN, 1987: 35). Trata-se de generalização com menor alcance do que a evidência baseada na observação de variáveis. Mas, o conhecimento de objetos de estudo complexos, cuja dinâmica seja impulsionada por relações envolvendo grande número de fatores aporta relevante contribuição à acumulação de conhecimentos que sirva à identificação e construção de variáveis analíticas com vistas à obtenção de generalizações de maior alcance. Além disso, essa abordagem possibilita a geração de lições e

recomendações de ordem prática para os gestores públicos, devido à sua proximidade com a concretude do objeto de estudo como prática social.

O produto da aplicação do método narrativo é o relato, que pode ser definido como “uma forma de representar uma experiência que conecta os acontecimentos em função do efeito que exercem sobre a experiência global” (BARZELAY e VELARDE, 2004: 23-24). Compõem o relato dois elementos básicos: os “eventos” e a “trama”. Os “eventos” são “acontecimentos ou ações singulares que concorrem para dar forma a um aspecto ou parte da experiência total em estudo” (Op cit.: 25). São conjuntos de ações ou ocorrências organizadas em função de seu significado no âmbito de uma experiência apreendida em sua totalidade. O evento é delineado, descrito e analisado em função do resultado ou “estado final” ao qual conduziram os acontecimentos ou de uma trajetória que se considere merecedora de análise.

O método narrativo parte da experiência em sua complexidade para decompô-la em unidades de análise - os eventos - os quais são então reconstruídos como formulação conceitual, na forma de episódios (ABBOTT, 2001: 141). Esse procedimento contrasta com o do método analítico, no qual se parte de unidades de análise (variáveis) para a aproximação com o objeto de estudo. Então, o relato e os eventos que o compõem são construções conceituais elaboradas pelo pesquisador e não devem ser confundidos com uma simples descrição ou reportagem. Os eventos operam na pesquisa como categorias para a agregação de acontecimentos que apresentem relações relevantes para as questões da pesquisa. Cada evento necessariamente desempenha um papel que concorre para a trajetória e desfecho da experiência total. Dessa forma, a experiência pode ser reconstruída conceitualmente como uma seqüência coerente de eventos que dá sentido ao conjunto: essa seqüência constitui a trama do relato, seu fio condutor, que lhe imprime um sentido.

A “trama” pode ser definida como “o argumento organizador do relato, que identifica o significado e o papel de cada um dos eventos no seu interior” (BARZELAY e VELARDE, Op cit.: 25). A trama é também construção conceitual do investigador, que reflete suas inquietações e o marco teórico que adotou na pesquisa. A trama exerce uma função análoga à das hipóteses da pesquisa analítica ao “explicar” a experiência por meio de uma organização ou inteligibilidade dos eventos que dá sentido ao resultado ou desfecho. Assim, a trama reúne as suposições adotadas na pesquisa, confrontadas com as evidências do estudo de caso, num processo de elaboração durante o qual ela emerge por sucessivas “idas e vindas” entre os

eventos e a trama, durante a análise das informações coletadas pelo pesquisador. A elaboração da trama na confrontação com as evidências é procedimento análogo ao do estabelecimento de relações causa-efeito do método baseado na análise de variáveis (ABBOTT, Op cit.: 190).

Os relatos dos casos apresentado nos Capítulos 3 a 8 reconstróem os eventos e suas relações como trama que carrega uma argumentação explicativa. O método narrativo gerou explicações sobre a relação entre os eventos e seu desfecho. A chamada “explicação narrativa” é o processo de estabelecer encadeamentos entre eventos, com consistência e coerência, conformando uma representação plausível da experiência em estudo (Op cit.: 147). A trama aporta “vínculos significativos” entre os eventos, elaborados a partir do sucessivo refinamento das versões, na medida em que se procedeu ao trabalho de coleta de informações.

1.5.4. Estrutura narrativa

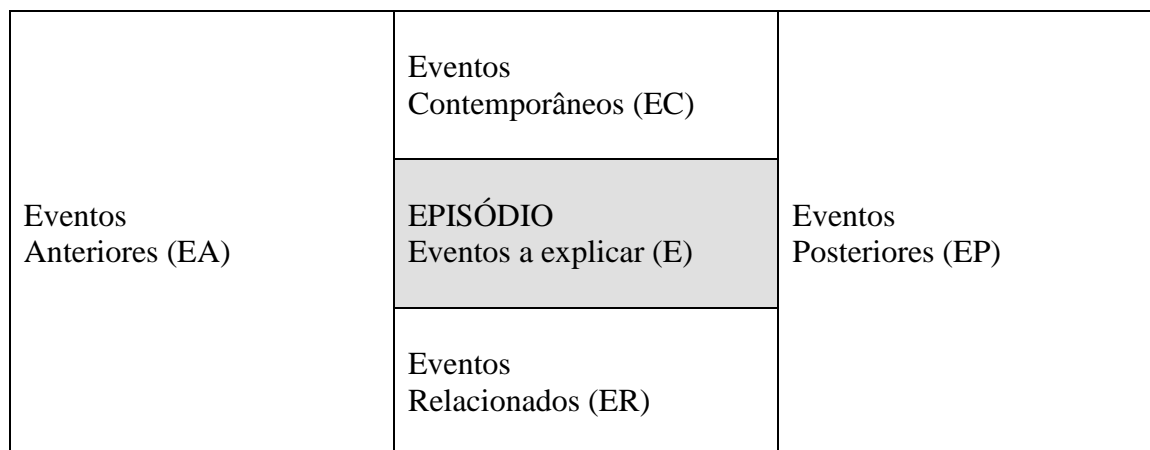
A estrutura narrativa é a ferramenta metodológica para a categorização e organização dos eventos, permitindo a distinção entre tipos de eventos, o delineamento das relações entre eles e a geração das questões da pesquisa. Diversamente da pesquisa analítica, a abordagem por estudo de caso adotada nessa pesquisa supõe a elaboração preliminar de suposições que foram refinadas e revistas durante a coleta e tratamento de informações.

O episódio é um recorte da realidade que compõe a estrutura narrativa: é um conjunto de eventos cujo desenvolvimento e encadeamento são explicados pela pesquisa (BARZELAY e VELARDE, Op cit.: 28). Cada um dos casos analisados nessa tese é um conjunto inter-relacionado de eventos que se desenrolam de determinada forma assumindo uma configuração, dentre outras possíveis, por força de fatores e relações explicados como resultado da pesquisa realizada.

A complexidade do objeto de estudo requer a categorização dos eventos para a construção do episódio, considerando que o pesquisador se defrontará com um amplo e diversificado conjunto de acontecimentos. A categorização atende à necessidade de delinear limites para o fluxo dos acontecimentos: a estrutura narrativa é a ferramenta para essa delimitação. A tipologia adotada nessa pesquisa categoriza os eventos da seguinte forma (Op cit.: 28): são “eventos anteriores” (EA) aqueles que ocorreram antes do episódio exercendo uma influência significativa sobre o mesmo. Os “eventos contemporâneos” (EC) são os que também

exerceram alguma influência sobre o episódio, mas ocorreram em paralelo ao mesmo. Os “eventos relacionados” (ER) são aqueles influenciados pelo episódio, ocorrendo simultaneamente. Os “eventos posteriores” (EP) são influenciados pelo episódio, porém ocorrem depois do seu transcurso (veja Diagrama 1).

Diagrama 1
Estrutura narrativa de caso e tipos de eventos



Tempo

As relações entre eventos conformam a trama do episódio. Ditas relações são significativas para a compreensão do episódio quando explicam os efeitos ou influências entre os eventos, respondendo às questões da pesquisa.

A aplicação do método narrativo na coleta e análise das informações produziu um relato estruturado que elucida os fatores e o contexto no qual esses episódios ocorreram, bem como seu desfecho. As suposições da pesquisa conformaram a estrutura narrativa dos episódios e eventos que os compõem, tramas que elucidam e explicam as relações entre os eventos e argumentos explicativos do seu desfecho. Cada caso é composto do episódio explicado, em seu entrelaçamento com eventos anteriores, contemporâneos, relacionados e posteriores.

1.5.5. Questões da pesquisa

As questões da pesquisa podem ser categorizadas em questões “teóricas”, “explicativas” e “descritivas” (BARZELAY e VELARDE, 2004). As questões teóricas se referem ao marco

teórico que norteia a pesquisa, refletindo as preocupações do pesquisador e transcendendo o estudo dos casos em sua singularidade. São questões teóricas dessa pesquisa, as seguintes:

- a) Como se dão os processos de formação de agenda e geração de alternativas de política no âmbito das compras e contratações públicas?
- b) De que forma estes processos se relacionam com a disputa e o conflito entre opções de política?
- c) Como as idéias e visões prevalecentes no contexto de cada caso afetaram a formulação da política de compras e contratações?
- d) Por que ocorreram mudanças na política de compras e contratações?

As questões explicativas referem-se diretamente aos casos, mas se reportam também ao marco teórico. Visam elucidar as relações entre os eventos e sub-eventos, subsidiando a elaboração da trama que explica a dinâmica da mudança das políticas como processo e seu desfecho. Buscam estabelecer o nexos entre os casos e as preocupações e conhecimento acumulado do marco teórico, particularmente aquele conhecimento advindo de outros estudos de caso com o mesmo objeto. As questões explicativas assumem a forma de perguntas sobre “por que” determinado evento ocorreu da forma como ocorreu. As questões explicativas estão discriminadas para cada caso estudado e são apresentadas na introdução dos Capítulos 3 a 8. As questões descritivas são aquelas diretamente relacionadas a cada caso e buscam esclarecer os eventos e sua dinâmica, assumindo a forma de perguntas sobre “quais”, “quem” e “como”. As questões desse tipo foram preparadas na forma de roteiros de entrevista junto às fontes e de levantamento documental de informações, durante a realização da pesquisa.

1.5.6. Coleta de evidências, tratamento e análise

Como estudo de caso que tem por objeto experiências de mudanças ocorridas em uma política pública, no passado, foram utilizados como fontes principais de informação a documentação sobre os episódios e os atores participantes.²⁷ Com relação ao exame de documentos, a

²⁷ Os estudos de caso propiciam a utilização de fontes de informação que proporcionem contato estreito com o objeto de pesquisa, a exemplo da entrevista com os atores, exame da documentação produzida no âmbito da

pesquisa recorreu não somente àqueles que se referem à situação final encontrada como também à trajetória dos eventos. Considerou-se relevante, portanto, a consulta a esboços de documentos, minutas de projetos de lei ou atos normativos, exposições de motivos, diagnósticos, relatórios, artigos e memórias, elaborados por atores participantes dos episódios.²⁸

Da mesma forma, o levantamento da cobertura noticiosa da imprensa representou uma importante fonte de informações para o registro dos eventos e compreensão dos posicionamentos e da interação entre os atores no transcurso do caso 4 (veja Capítulo 6), no qual o papel da mídia foi central nos acontecimentos que movimentaram o fluxo político levando à decisão pela mudança da Lei 8.666, em 1993.²⁹ Com relação aos atores, representam fonte privilegiada nos estudos de caso. Sua utilização se apoiou na triangulação entre fontes (YIN, 2000: 31-33 e 121) para permitir a confrontação de posicionamentos distintos ou mesmo conflitantes.

A seleção das fontes para entrevista se baseou na identificação dos atores com participação importante nos eventos que conformam cada caso. As entrevistas realizadas estão listadas no Quadro 3, no Anexo.³⁰ A lista de fontes para entrevista foi construída progressivamente em função das referências obtidas na seqüência das próprias entrevistas. O critério de saturação de informação definiu o quantitativo final de fontes a serem consultadas (BAUER e AARTS, 2000: 32-34). A triangulação de informações entre os entrevistados e com as fontes documentais se deu pela reiteração de uma mesma informação em sucessivas entrevistas e/ou consulta a documentos, indicando a consistência da evidência obtida.

experiência, exame de artefatos físicos e a observação direta pelo pesquisador (YIN, 2001). Como a pesquisa objeto desse projeto trata de episódios passados, os dois últimos tipos de fonte de informação não são viáveis. Além disso, não foi possível a entrevista com participantes dos Casos 1 e 2, devido ao longo período de tempo transcorrido. Evidências relativas a esses casos foram obtidas da consulta a memórias de atores chave, publicadas como livros ou depoimentos (veja subseção 1.4.2) e a documentação nos arquivos do CPDOC-FGV, Biblioteca Mário Henrique Simonsen, da FGV e Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro e bibliotecas Graciliano Ramos, da Escola Nacional de Administração Pública e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em Brasília. Arquivos pessoais de Gileno Marcelino e Durval Amaro subsidiaram a pesquisa do Caso 3, em complemento às entrevistas realizadas.

²⁸ O levantamento de leis e normas consultados é apresentado na seção “Legislação e Normas”.

²⁹ A imprensa foi relevante fonte de informações devido ao interesse editorial despertado pelo tema com o debate público então ocorrido. O levantamento abrangeu o noticiário do jornal Folha de São Paulo, ao longo do período entre 1990 e 1994.

³⁰ Foram realizadas 26 entrevistas, a maioria ao longo de 2008, no Rio de Janeiro, Brasília, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador e Porto Alegre.

A entrevista é a ferramenta de coleta de informações dos atores. A entrevista individual semi-estruturada foi utilizada para a reconstrução detalhada de episódios pelos atores, elucidando a sua trama (GASKELL, 2000). As entrevistas foram conduzidas com base num roteiro elaborado a partir das questões de pesquisa. O roteiro de entrevista buscou estimular o entrevistado a apresentar a sua narrativa do episódio. O formato semi-estruturado permitiu a incorporação de informações novas que em diversos momentos levaram à redefinição das suposições e da estrutura narrativa preliminarmente proposta pelo pesquisador.

Cada entrevista está registrada em memória pormenorizada, elaborada pelo pesquisador e submetida ao entrevistado para conhecimento, comentários, acréscimos, exclusões e validação. Esses registros são mantidos em arquivo informatizado compondo um banco de dados e informações da pesquisa, disponibilizado para eventuais consultas por outros pesquisadores.

Os resultados da pesquisa são apresentados como reconstituição histórica dos acontecimentos e seu encadeamento, mostrando as relações entre os mesmos emergindo, dessa forma, a explicação narrativa. Os Capítulos 3 a 8 tratam respectivamente, dos casos 1 a 6. A análise comparada entre os casos é apresentada no Capítulo 9, como conclusões da tese.

Capítulo 2

O marco teórico

2.1. Introdução

Esse Capítulo apresenta os fundamentos teóricos e conceituais da pesquisa, que se apóiam na aplicação a estudo de caso comparado, de um modelo selecionado do campo de estudos de políticas públicas, adequado aos propósitos desse estudo: a análise do processo de identificação de um problema, formulação de soluções e tomada de decisão, aplicada à política de compras e contratações públicas na trajetória recente da administração pública brasileira. Nas seções que se seguem, são examinadas as premissas, bases teóricas e desenho conceitual do modelo de fluxos múltiplos, que embasa essa pesquisa (seção 2.2) e apresentadas em detalhe as características e aspectos da dinâmica dos fluxos que o compõem (seções 2.3 a 2.5). O acoplamento dos fluxos e seu nexos com a ação empreendedora na viabilização da mudança política é descrito na seção 2.6. Finalmente, as limitações e críticas imputadas ao modelo são tratadas na seção 2.7.

2.2. O modelo de Kingdon: características e componentes

O marco teórico da pesquisa é baseado no modelo de definição da agenda (*agenda setting*), formulação e decisão sobre políticas públicas, elaborado por John Kingdon (1994; 1995). Esse modelo é particularmente útil para identificar e analisar mudanças discretas das políticas, quando as circunstâncias de temporalidade exerçam um papel importante. O modelo focaliza somente os estágios pré-decisionais do processo de formulação da política, especificamente: a definição da agenda e o processo de especificação das políticas (*policy-specification process*) (BARZELAY, 2001: 56-57).

A escolha desse modelo considerou a sua adequação aos estudos de caso sobre objetos complexos que envolvam uma multiplicidade de fatores e contextos cambiantes. O modelo de Kingdon se presta à aplicação de métodos narrativos para a reconstrução estruturada dos casos, preservando a sua riqueza e dinamismo de processos, atores políticos e eventos (veja Capítulo 1). A sua utilização pode ser ampliada pela complementação por outras abordagens

que focalizem processos decisórios sob perspectiva institucional, em ambientes de incerteza e complexidade como é o caso dos governos.

O desenvolvimento da pesquisa sobre processos de mudança das políticas de gestão pública tem sido propugnado por Michael Barzelay, mediante aplicação do modelo de Kingdon a estudos de caso que possibilitem a comparação sistemática, em combinação com outras abordagens do institucionalismo processual (BARZELAY, 2001: 56-63). Essa pesquisa combina o modelo de Kingdon com a abordagem da definição de problemas e tomada de decisão dos trabalhos de Frank Baumgartner e Bryan Jones (BAUMGARTNER e JONES, 1993 e JONES, 1994).

Trata-se de modelo para a descrição e análise do processo político por meio de um arcabouço conceitual e analítico constituído de fluxos múltiplos em processo dinâmico de interação, capaz de dar conta de casos de decisão sob condições de complexidade, fluidez, dificuldade de focalização e obscuridade (ZAHARADIS, 2007).

A definição da agenda é aspecto central no modelo. A agenda é definida como o “rol de temas ou problemas a que os funcionários do governo e as pessoas estreitamente associadas a eles fora do governo, dedicam séria atenção, a qualquer tempo.” (KINGDON, 1995: 3). O modelo admite a possibilidade de múltiplas agendas em conformação no processo político: a agenda governamental, que recebe atenção prioritária dos dirigentes públicos e agendas especializadas, que interessam a comunidades de política e grupos de interesse específicos (KINGDON, Op cit.: 2-4). A aplicação do modelo permite demonstrar como determinados temas atraem a atenção dos governos, enquanto outros não. Uma agenda sistêmica mais ampla abriga temas que podem ou não ser alçados ao estágio de decisão, desde que obtenham visibilidade pública e atenção e dessa forma, impulsionem a geração de propostas de política pública.

O modelo de Kingdon é versão modificada do modelo *garbage can* (lata de lixo) que analisa as organizações como “anarquias organizadas”, com certas características. Formulado inicialmente por Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972), esse modelo sugere que as organizações e os indivíduos, ao invés de buscar a solução de problemas, mantêm determinadas preferências, buscando oportunidades para sua implementação. O processo decisório nessas organizações se caracterizaria pela incerteza e competição entre preferências,

com procedimentos internos pouco claros e participação circunstancial dos atores nas decisões (CYERT e MARCH, 1992).

O modelo se aplica a organizações fracamente coesionadas, permeadas por conflitos envolvendo preferências complexas dos atores, porém mal delineadas e precariamente percebidas pelos demais. Os participantes do processo decisório não sabem como encaminhar suas demandas e não dispõem de uma percepção clara da sua inserção na organização, conformando um ambiente de permanente indefinição de papéis: a participação é fluida e raramente se dá de forma contínua e coerente.³¹

As variáveis que compõem o modelo são fluxos de problemas e de soluções e a ação dos participantes (KINGDON, 1995: 84-86). As *garbage cans* são “oportunidades de escolha” que reúnem tomadores de decisão (*decision makers*), problemas e soluções. (MARCH, 1994: 200). A metáfora sugere a latência de idéias, problemas e possíveis soluções que poderão se combinar ao acaso, de forma que no mundo real da decisão nas organizações complexas, inclusive governos, freqüentemente soluções estejam em busca de problemas. Nesse sentido, o conteúdo da *garbage can* são problemas, soluções, participantes e oportunidades de escolha.³²

O modelo da *garbage can* foi adaptado por John Kingdon para explicar a tomada de decisão no âmbito dos governos, baseada em múltiplos fluxos nos quais se dá a formação das agendas e a especificação de alternativas de política. O trabalho de Kingdon (1995) adquiriu importância seminal ao elucidar o processo de ingresso dos temas na agenda governamental como resultado de uma combinação complexa de fatores e do impacto das características institucionais de cada área de política.

³¹ As premissas do modelo podem ser assim sintetizadas: “preferências problemáticas”, porque não há clareza em relação aos objetivos da organização; “tecnologia obscura”, quando os processos da organização não são bem compreendidos pelos seus membros, de forma que eles não sabem que meios empregar para alcançar seus objetivos e “participação fluida”, na medida em que os tomadores de decisão podem variar conforme as circunstâncias (COHEN et al.: 1972).

³² Assim, no processo decisório em situações nas quais se apliquem as características da *garbage can*, “problemas, soluções e participantes passam de uma oportunidade de escolha para outra, de forma tal que a natureza dessa escolha, o tempo demandado e os problemas que resolverá, dependem de um entrelaçamento relativamente complicado entre as opções disponíveis em um determinado momento, os problemas reconhecidos no âmbito da organização, as soluções em busca de problemas e as demandas externas sobre os tomadores de decisão.” (COHEN, et al., 1979: 36) (tradução livre do autor).

Kingdon analisou o processo de definição da agenda, baseando-se em extenso estudo de casos do governo federal dos EUA.³³ Demonstrou que a construção da agenda e da oportunidade para a decisão representa a etapa mais importante e complexa do processo político, na qual em grande medida impera a incerteza e uma aleatoriedade assustadora à luz das premissas tradicionais de racionalidade, seqüenciamento lógico-formal e comportamento coerente dos participantes. O modelo de mudança política de Kingdon considera a atuação de múltiplos atores, desempenhando diferentes papéis no processo político: o presidente e os políticos decidem a agenda. Servidores públicos vinculados à coalizão no governo (*appointed officials*), grupos de interesse, acadêmicos e a mídia dão publicidade aos problemas e podem participar da formulação de alternativas para sua solução.³⁴

A premissa básica de Kingdon é a complexidade e fluidez do processo político, o qual envolve a competição entre múltiplos atores e respectivos interesses. A elaboração teórica no campo da pesquisa em ciência política procurou entender essa complexidade por meio dos modelos de ciclo ou de estágios das políticas públicas (SIMON, 1957; HOGWOOD e GUNN, 1984; SABATIER, 1991). Esses modelos adotam premissas racionalistas sobre o processo decisório nas organizações: a solução de problemas é explicada como seqüência de etapas, conforme um encadeamento lógico e racional (PARSONS, 1995: 271-306). Dessa forma, um problema é identificado e definido, seguindo-se a prospecção por propostas de política para sua solução. O modelo *garbage can* se contrapõe às abordagens racionalistas do processo político, descrevendo-o como fragmentado, contingente e fluido (HOWLETT e RAMESH, 1995). O êxito de uma proposta de política, conforme a abordagem da *garbage can*, depende mais do acaso, da conjunção entre fatores e circunstâncias, do que de um processo rigoroso e sistemático de análise e avaliação.

O modelo revisto difere da formulação original (KINGDON, 1995: 86-89). O modelo original considera fluxos de problemas e soluções e um fluxo específico e distinto de atividades dos participantes, que aproveitam oportunidades de escolha. Kingdon integra o nível político à modelagem, na forma de um fluxo permanentemente em movimento. As escolhas ou oportunidades de decisão não são um fluxo *per se*, mas se realizam dentro de cada fluxo ou no

³³ Kingdon pesquisou 75 casos de decisões sobre o orçamento afetando diversas políticas públicas, no âmbito do Congresso nos EUA, encontrando mudanças não-incrementais em 35 dos casos, ao longo de quatro anos (Op cit.: 81).

³⁴ Uma aproximação com as premissas do modelo na análise das mudanças na administração pública brasileira é encontrada nos trabalhos de Luciano Martins (1995) e Peter Evans (2004), que identificam no processo decisório das políticas de gestão as características de anarquia organizada.

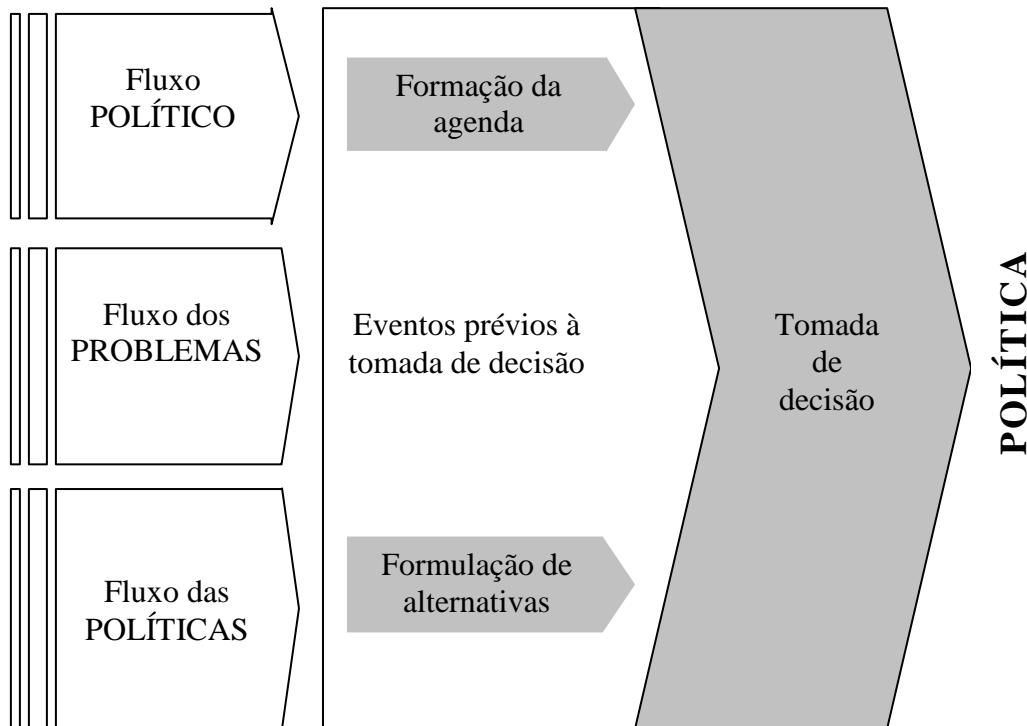
seu acoplamento e dessa forma, a presença e atuação dos participantes pode ocorrer em qualquer dos fluxos.

O processo político envolve o acoplamento entre problemas em busca de reconhecimento para ingresso na agenda governamental, soluções em busca de problemas e eventos políticos que dêem oportunidade à tomada de decisão. O ingresso na agenda depende não somente de iniciativas deliberadas dos atores políticos como também de acontecimentos fortuitos ou fora do seu controle. Dessa forma, a mudança envolve o acoplamento dos três fluxos, conforme a denominação de Kingdon: o fluxo dos problemas (*problems stream*), das políticas (*policies stream*) e político (*politics stream*). O acoplamento pode ocorrer por meio de processos complexos de interpenetração entre esses fluxos, com desfechos imprevisíveis que resultam na mudança ou imposição de vetos à mesma. O Diagrama 2 apresenta o modelo e seus componentes em forma sinóptica.³⁵

³⁵ Uma apresentação sistemática do modelo de Kingdon está no trabalho de Anna Marie Schuh (2000: 177-183).

Diagrama 2

Formulação de políticas e tomada de decisão segundo o modelo de Kingdon



O escopo do modelo é a fase pré-decisional da política pública, quando são definidos quais problemas ganharão acesso às agendas governamentais e quais soluções ou alternativas de política serão consideradas na tomada de decisão (BARZELAY, 2001: 56-57). Nesta fase, dois processos têm lugar: a definição da agenda e a especificação de alternativas. O primeiro se refere a quais temas ou problemas serão considerados pelos tomadores de decisão; o segundo, a quais soluções serão levadas em conta, na tomada de decisão.

A fase pré-decisional abriga um processo aberto que poderá ou não levar à conformação de um problema merecedor de atenção e ao mesmo tempo, a soluções aceitáveis, que eventualmente já estejam “prontas” e disponíveis. Eventos fortuitos podem projetar um problema no fluxo de problemas, enquanto eventos previsíveis podem abrir o ingresso de temas no fluxo político. A ação de empreendedores pode, em qualquer dos fluxos, gerar impactos que impulsionem um deles em direção à convergência com os demais.

Em vista de suas premissas, os estudos baseados no modelo *garbage can* utilizam algumas categorias chave para a descrição dos processos e seus resultados: tempo, atenção e ambigüidade.

O tempo é recurso inelástico e sem reposição que se torna a principal preocupação dos gerentes, porque a seleção exaustiva de alternativas com base na análise racional de benefícios é tarefa impossível. A função gerencial necessariamente envolve lidar com a escassez de tempo, “de todos os recursos aquele mais escasso, perecível e fugaz.” (DRUCKER, 1993: 346). A seleção da alocação do tempo é central na tomada de decisão, tende a ser fortemente limitada pela impossibilidade do exame racional-compreensivo de cada situação e respectivas alternativas de solução. O tempo estabelece certa ordem, especialmente em contextos de complexidade, nos quais ocorram interações entre problemas, soluções, atores e oportunidades de escolha. Dessa forma, a distribuição do tempo se torna um fator fundamental porque há simultaneidade entre problemas e soluções:

“nos processos de decisão *garbage can*, problemas e soluções são atados a escolhas e desse modo um ao outro, não devido a alguma conexão entre meios e fins, mas por causa da sua proximidade temporal.” (MARCH, 1994: 200).
(tradução livre do autor).

Dessa forma, o ordenamento temporal pode ser mais importante para o processo decisório do que a causalidade e a proximidade no tempo é um fator chave que se sobrepõe às relações de causalidade entre decisões interdependentes.

A atenção se refere também a recurso escasso do tomador de decisão, associado ao tempo e sua alocação. Em organizações complexas, os tomadores de decisão se defrontam com severa restrição de tempo que limita o número de questões que são capazes de examinar e conseqüentemente, o seqüenciamento de alternativas de solução afeta fortemente a decisão (SIMON e MARCH, 1958). A alocação da atenção explica a decisão porque os indivíduos são compelidos a direcionar sua atenção para algumas questões em detrimento de outras, devido às restrições temporais (MARCH, 1994). As decisões se afiguram erráticas, porém são explicáveis pela ordenação temporal dos objetos da atenção dos participantes do processo decisório.

Nos ambientes de governo a situação não é diferente: a atenção ao problema e a busca por soluções são processados serialmente, enquanto os processos decisórios se desenvolvem em múltiplas instâncias que conformam diversos subsistemas políticos em processamento paralelo (ZAHARIADIS, 2007). Esse desequilíbrio leva a uma dissonância entre as capacidades individuais dos tomadores de decisão e a necessidade de decidir simultaneamente sobre um grande número de questões (JONES, 2001). A situação gera um padrão de decisões de governo tomadas de forma abrupta e desordenada, influenciadas por circunstâncias fortuitas de temporalidade e oportunidade (JONES, 1994).

O marco teórico dessa pesquisa lida com o processo político sob condições de ambigüidade. A limitação de informações, acarretando ignorância e incerteza são condições sob as quais atua o tomador de decisões (WILSON, 2000: 228). A ambigüidade se refere a “características do processo decisório em que enunciados alternativos são definidos de forma nebulosa ou com múltiplos significados que opõem várias interpretações simultaneamente.” (MARCH, 1994: 179). O conceito se aplica a situações nas quais há muitas maneiras de pensar sobre as mesmas circunstâncias ou fenômenos. Nessas condições, a decisão orientada para a solução satisfatória ou aceitável (*satisficing*) é adotada em lugar da “maximização racional”: o tomador de decisões se orienta pela busca da primeira solução aceitável, interrompendo a prospecção e/ou a comparação entre alternativas (Op cit.: 27).

2.3. O Fluxo dos problemas

O fluxo do problema se refere aos fatores que influenciam a opinião pública sobre as questões políticas, incluindo a cobertura da mídia, as preocupações da elite política, as informações explicitadas em indicadores de conhecimento público e a ocorrência de eventos que capturem a atenção pública (BARZELAY, Op cit.: 57). O fluxo dos problemas é conformado por temas e/ou situações que mobilizam a atenção dos governos e que os participantes do processo político e os cidadãos encarem como problemas merecedores de atenção e solução (ZAHARIADIS, 2007).

O reconhecimento de um problema pode resultar da influência de valores e crenças, da forma como é focado e descrito ou da comparação com situações anteriores. Frequentemente, temas passam a ser percebidos como problemas em decorrência da variação inesperada de algum indicador de interesse do público, do impacto de um evento focalizador (*focusing*

event) ou da frustração em relação a objetivos, expectativas ou metas que tenham sido estabelecidos pelo governo (BIRKLAND, 1997). O fluxo de problemas é também alimentado do conhecimento acumulado sobre um tema conformando uma ou mais visões e abordagens capazes de influenciar a elite política ou a opinião pública.

Conforme mencionado, os problemas emergem no processo político pré-decisório por diferentes caminhos. Os eventos focalizadores podem assumir a forma de uma crise, desastre ou símbolo que desperte a atenção pública, mobilizando os tomadores de decisão para a deliberação sobre um tema ou situação que passa a ser encarado como problema (KINGDON, Op cit.: 94-100). Os indicadores mobilizam a atenção quando alertam sobre mudanças inesperadas num determinado estado de coisas, destacam dados ou informações na forma de *feedbacks* de sistemas de monitoramento ou avaliação de políticas, ou mesmo pela divulgação por canais informais ou pessoas em posição de influência sobre algum tema de política pública (KINGDON, Op cit.: 100-103). Os indicadores são gerados rotineiramente ou na forma de estudos específicos podendo, de diferentes maneiras, atrair a atenção tornando-se parte do processo político.

O direcionamento da atenção é um aspecto central do modelo, provocado por eventos focalizadores, pelo estado de ânimo da opinião pública e pela forma de abordagem de um determinado tema ou situação. A definição do problema influencia suas perspectivas de ingresso na agenda decisória, mobilizando audiências para sua discussão e tornando-o objeto de deliberação. Podem se tornar cruciais os aspectos de dramatização, de identificação de um “alvo” de culpa ou condenação, associados à definição do problema. A atenção pode ser direcionada para questões, aspectos particulares ou dimensões avaliativas específicas, conforme o interesse e a atuação da mídia ou dos empreendedores políticos (JONES, 1994).

O fluxo de problemas abriga a definição ou caracterização do problema na arena política. São aspectos relevantes, na perspectiva de análise desse fluxo, os fatores que afetam a percepção de um problema por grupos de interesse, políticos e órgãos de governo. A definição do problema influencia o processo de formulação da política e suas possibilidades de ingresso na agenda e decisão. O processo de caracterização do problema na arena política e, sobretudo, a percepção construída sobre a sua natureza e atributos, podem ser objeto de disputa e contestação (ROCHEFORT e COBB, 1995:3-4). Influenciam esse processo, de diferentes

maneiras, os valores da cultura, a ação de grupos de interesse e de consultorias técnicas e a divulgação de informações científicas.

Os aspectos ou enfoques empregados na abordagem de cada questão ou tema são influenciados pelo perfil e interesses dos atores e dessa forma, acarretam clivagens no processo político subsequente. A conformação assumida pela questão, a forma como ela galvaniza a atenção e o tom dessa atenção, trazem implicações para o processo político. Assim, a definição do problema não pode ser separada da operação das instituições públicas. Os conflitos de idéias não estão desconectados do processo de construção da agenda: o modo como um tema é definido e eventualmente redefinido, pode influenciar o processo político subsequente, as chances de acesso à agenda e a probabilidade de um resultado favorável aos proponentes do tema (PETRACCA, 1992: 1). A abordagem do problema, adotando um tom positivo ou negativo, influencia a dinâmica assumida pelo fluxo de problemas e seu desfecho como mudança da política (BAUMGARTNER e JONES, 1993: 25-30).

2.4. O fluxo das políticas

O fluxo das políticas se refere aos fatores que afetam a formulação e aceitação de idéias sobre a política pública e a elaboração de alternativas específicas a respeito dos conteúdos da política na forma de propostas e soluções para problemas e questões. Nesse sentido, abrange os processos de geração e especificação de alternativas de política (BARZELAY, Op cit.: 57). Estão também incluídos nesse fluxo os fatores relacionados com a capacidade de formulação de propostas e de avaliação dos *trade-offs* envolvidos na opção entre alternativas.

As características dos processos decisórios *garbage can* se aplicam à escolha entre alternativas no campo das políticas públicas, conforme o modelo de Kingdon: não há seqüenciamento obrigatório entre a definição do problema e os eventos que se dão no fluxo das políticas. Diversamente, é possível que soluções disponíveis e aceitas impulsionem a definição de problemas de forma que as questões sejam ajustadas às soluções disponíveis e/ou viáveis.

Quando há soluções “prontas” e disponíveis, a escolha dos tomadores de decisão envolve a comparação entre alternativas. Nesses casos, o fluxo das políticas abriga a busca por propostas e soluções, não necessariamente na forma de um esforço estruturado de formulação.

Sob condições de premência de tempo e limitação de informações, adota-se a prospecção orientada por um problema (*problemistic search*), descrita por Cyert e March (1992: 121): trata-se da prospecção voltada para objetivos que não visam prioritariamente a compreensão do problema, mas se distingue da simples curiosidade aleatória.

A aceitação de propostas de política depende da superação de barreiras de seleção na “sopa primeva de políticas”, conforme a metáfora de Kingdon (1995: 19). O termo darwiniano sugere um ambiente de mistura e fermentação onde idéias e propostas estejam constantemente emergindo e se recombinando, muito mais do que incorporando conteúdos novos. A obtenção de consenso em torno de uma proposta pode se dar pela persuasão, teste ou abrandamento (*softening up*) de propostas ainda obscuras (*thick*), por meio de discussões que incorporem os atores que participam da decisão para esclarecimentos, revisões e ajustamentos (Op cit.: 127-131). As barreiras de seleção das propostas que “sobreviverão” incluem a exigência de factibilidade técnica, ajustamento aos valores prevaletentes, previsão orçamentária, aceitação pela opinião pública, apoio político e clareza em relação a resultados futuros, particularmente no que tange à eventual imposição de perdas e ganhos (Op cit. 131-139).

O espaço político (*policy venue*) é a localização institucional na qual as decisões são tomadas, sendo esse fator relevante durante todo o desenrolar do processo decisório.³⁶

O termo designa a “localização institucional aonde são tomadas decisões em relação a um determinado tema” (BAUMGARTNER e JONES, Op cit.: 32). Os espaços políticos estabelecem jurisdições sobre temas ou questões que podem mudar ao longo do tempo em função do poder de influência de instituições ou grupos da sociedade sobre uma questão ou tema. (Op cit.: 31-32).

Os participantes do processo de especificação de alternativas são em geral atores à primeira vista “ocultos”, como dirigentes da administração pública (SCHUH, 2000: 179). Os burocratas se envolvem no desenvolvimento de alternativas porque, como administradores de programas governamentais, permanecem por longo período em suas funções, dispõem de *expertise* no tema e mantêm relacionamentos com o Congresso e os grupos de interesse. Da mesma forma, os assessores legislativos também influenciam a especificação de alternativas e a seleção de projetos para votação. Os acadêmicos fornecem informações para a elaboração

³⁶ O termo pode ser traduzido também como espaço ou jurisdição da política pública.

de alternativas de políticas. Os grupos de interesse tentam amarrar as alternativas de sua preferência à agenda de temas que ganhe proeminência, mas, em geral seu poder é mais efetivo em bloquear itens da agenda do que em promovê-los. Comunidades de política eventualmente se constituem em torno de temas ou políticas específicas, envolvendo burocratas, assessores do Congresso, acadêmicos e pesquisadores.³⁷ Essas comunidades se manifestam em múltiplas formas e fóruns tais como eventos, *papers* e discussões.

2.5. O fluxo político

O fluxo político se refere aos fatores que levam os políticos a enfocarem determinados problemas ou deliberar sobre determinadas alternativas de política (soluções). Esses fatores incluem mudanças do clima político (*national mood*), disputas em torno das questões de governo envolvendo as forças políticas, inclusive os partidos e o impacto de eventos do calendário político, sobretudo as eleições (BARZELAY, Op cit.: 57). O fluxo político é a arena aonde é travada a luta política, que influencia as políticas públicas e é por elas influenciada. Enquanto no fluxo de políticas predomina a construção de consenso, no fluxo político prevalece a negociação e não a persuasão. São elementos que compõem esse fluxo, o clima político, as forças políticas organizadas e o governo.

O clima político é descrito por Kingdon como o estado de ânimo que prevalece na opinião pública em relação a um determinado tema ou questão, com suas flutuações ao longo do tempo (KINGDON, Op cit.: 146-149). A opinião pública pode forçar o ingresso de um tema na agenda ou inibir uma decisão, mas sua influência é maior sobre o seu ingresso do que sobre a subsequente especificação de alternativas de política. A mídia acolhe a percepção da opinião pública a respeito de um tema, projeta empreendedores políticos e sua atuação e amplifica iniciativas e movimentos políticos. A atuação de interesses organizados também compõe o fluxo político, podendo influenciar a definição da agenda quando agem de forma unificada ou exercer algum poder de veto se divididos a respeito de um tema (KINGDON, Op cit.: 150-153).

O equilíbrio entre as forças políticas é fundamental durante o processo de formulação de políticas públicas e pode ser alterado quando as mudanças nas políticas acarretam benefícios e

³⁷ As comunidades de política são redes que envolvem burocratas, assessores do Congresso, acadêmicos e pesquisadores que compartilhem a preocupação com uma área de política específica (ZAHARIADIS, 2007: 72).

imposição de perdas. As decisões sobre as políticas públicas são tomadas no âmbito dos governos por dirigentes políticos e burocratas: a distribuição de poder entre os dois grupos determina a sua capacidade de influência sobre o processo. Eventos chave do fluxo político podem determinar mudanças de prioridades em relação às políticas públicas: eleições, sucessão de governo ou substituição de dirigentes importantes na administração pública. Esses eventos são causa e consequência de alterações do equilíbrio entre as forças políticas e da coalizão de apoio ao governo, abrindo caminho a visões diferentes em relação a um tema, à mudança de prioridades governamentais e à assunção de novos compromissos pelo governo, refletindo preferências políticas e ideológicas emergentes (KINGDON, Op cit.: 153-159).

A competição por jurisdição é também parte do jogo político, envolvendo políticos e burocratas: a luta política travada nas entranhas da administração pública em torno da modelagem da estrutura organizacional, da criação e organização de projetos e programas e de definições sobre prioridades, recursos, competências formais e ainda, pela construção de relações informais de poder e influência, freqüentemente afeta as políticas públicas.

Inconsistências de escolha política podem emergir como resultado da flutuação da atenção: a negociação se conclui em geral sob condições nas quais os atores participantes pouco imergiram nos temas até o “impulso final” do acordo (SIMON, 1983: 18). Dessa forma, frequentemente se conforma um *bias* na atenção dedicada a determinado tema que se impõe na agenda, o que pode acarretar impacto sobre o equilíbrio, consistência e equidade dos resultados da decisão política.³⁸

2.6. Acoplando os fluxos

A mudança da política pública ocorre pela conexão do problema com o fluxo político, quando uma janela de oportunidade se abre. A conexão se dá por força de ações empreendedoras conduzidas seja por um indivíduo, seja por uma organização que acolha a atividade empreendedora individual ou de equipes (VAN GESTEL, 1999: 158). A presença de pessoas

³⁸ A dinâmica das instituições políticas provoca não raro resultados que carregam os impactos da limitação e direcionamento da atenção entre os políticos que participam da tomada de decisão:

“Tanto a volubilidade política quanto a focalização das questões derivam de uma mesma causa subjacente: a inabilidade das pessoas em pensar de uma só vez sobre muitas coisas. Consequentemente, instituições políticas que se esperaria capazes de lidar com uma completa gama de problemas na sociedade às vezes têm grande dificuldade em lhes prestar uma atenção equilibrada.” (SIMON, Op cit.: 82). (tradução livre do autor).

atuando de forma empreendedora é requisito para a consecução da mudança. A inabilidade, insucesso ou incapacidade de aproveitar tempestivamente as janelas de oportunidade explicam o fracasso em obter aceitação e consenso para a decisão. Então, a dinâmica do modelo de Kingdon inclui o componente vontade-ação, de base individual: os empreendedores de políticas investem recursos pessoais como tempo, energia, reputação e dinheiro na promoção de uma causa em troca de ganhos futuros, na forma de benefícios materiais, solidariedade ou realização pessoal (KINGDON, Op cit.: 179). O fracasso pode ocorrer na forma da não-decisão, da decisão por mudanças incrementais ou do veto à proposta que obteve consenso no fluxo das políticas.

A janela de oportunidade pode ser ativada por um evento focalizador, mudança de dirigentes chave, emergência de problemas com apelo público, choques externos ou ainda, oportunidades do calendário político que aparecem de forma sazonal e previsível, a exemplo das eleições. O aproveitamento do *timing* pelos empreendedores é crucial, embora a abertura da janela possa ser influenciada pela ação empreendedora. O perfil do empreendedor inclui certas habilidades e persistência para conectar problemas a soluções e obter apoio para suas idéias. A atividade do empreendedor envolve, em certa medida, a arte de promover a mudança: unir problemas a soluções no momento oportuno, captando apoio para sua realização. O modelo pressupõe um ingrediente de aleatoriedade, admitindo o impacto de fatores e circunstâncias que estejam além do controle pelos atores políticos.

Os empreendedores atuam de múltiplas formas, promovendo o acoplamento dos fluxos (KINGDON, Op cit: 179-183): identificando e aproveitando oportunidades; definindo o problema e presumindo suas causas; criando um *momentum* adequado de decisão; divulgando com eficiência as questões e propostas; identificando e selecionando espaços de atuação política; construindo coalizões de apoio; intermediando interesses; desenvolvendo estratégias; quebrando protocolos burocráticos; aprendendo pela experiência e sendo persistente, mesmo quando a janela de oportunidade não esteja aberta.

As chances de um tema ganhar proeminência e escalar a agenda são maiores quando problemas e soluções ou soluções e eventos políticos (fluxo político) estejam acoplados. As chances são ainda maiores quando os três fluxos estejam acoplados. Aspecto importante, o acoplamento se distingue da decisão e da mudança de política: ele cria condições favoráveis à decisão que podem ser aproveitadas ou não. Os empreendedores podem se deparar com

acoplamentos parciais entre problema e solução ou entre solução e o fluxo político ou com o tríplice acoplamento, quando as circunstâncias se mostrarem favoráveis.

Os acontecimentos do fluxo dos problemas e do fluxo político exercem maior influência sobre a definição da agenda, enquanto o fluxo de políticas afeta mais fortemente a especificação de alternativas de solução (KINGDON, Op cit: 168). As janelas de oportunidade se abrem mais freqüentemente como janelas de problemas e janelas políticas enquanto janelas de políticas raramente se abrem e quando o fazem, propiciam oportunidade para mudanças mais significativas (KINGDON, Op cit: 166-167). Então, os caminhos que levam às oportunidades de mudança geralmente passam por problemas que emergem subitamente (choques externos, desastres) ou por acumulação ao longo do tempo, ou ainda, por força de eventos do fluxo político, como eleições, mudança de governo, emergência de uma nova coalizão política ou ainda, mudanças excepcionais de regime político, a exemplo de golpes de estado.

A abertura da janela de oportunidade é curta: as oportunidades de acoplamento são fugazes e é aspecto crucial saber aproveitá-las tempestivamente (KINGDON, Op cit: 169-170). Como razões e circunstâncias que levam ao seu rápido fechamento, incluem-se: a percepção pelos participantes de que o problema esteja resolvido; a falha em agir, por falta das habilidades necessárias ou por lapso de atenção; a perda de importância dos eventos que contribuíram para a abertura da janela; a mudança de dirigentes chave na política objeto da decisão, ou a falta de propostas adequadas, viáveis, sustentáveis e dotadas de credibilidade.

O acoplamento está associado à conformação de uma situação na qual os efeitos dos fluxos assumem uma dinâmica interativa, o que requer do empreendedor um gerenciamento adequado: não se trata de controlar ou conduzir a situação, mas lidar com as forças disruptivas que possam separar os fluxos (JONES, 1994: 9).

2.7. Críticas e limitações

As críticas ao modelo de Kingdon e sua sustentação teórica e conceitual se dão no campo da discussão em torno de teorias do processo político e sua aplicação no desenvolvimento da ciência política e das pesquisas sobre as políticas públicas (SABATIER, 2007). Alguns reparos ao modelo lhe atribuem deficiências metodológicas considerando os requisitos de uma

teoria científica.³⁹ Contradições internas na construção e aplicação do modelo e dificuldades imputadas à sua operacionalização na pesquisa empírica, são também aspectos destacados.

Analisando a simulação original da *garbage can* no artigo seminal que desenhou o modelo (COHEN et. al., 1972), Jonathan Bendor, Terry Moe e Kenneth Shotts apontam problemas na sua estrutura e lógica de construção (BENDOR et al., 2001): os resultados do modelo decorreriam das suas suposições e não de achados empíricos. De fato, o modelo de fluxos múltiplos e especificamente, a sua versão em Kingdon, são inspirados no modelo *garbage can* originalmente formulado por Cohen et al., mas se distinguem do mesmo: enquanto este explica as decisões como resultado de flutuações de energia em cada fluxo, os estudos de caso, na pesquisa de autores como Kingdon e Zahariadis, pressupõem a ação intencional de um empreendedor no impulso e acoplagem entre os fluxos. São modelos orientados para a pesquisa qualitativa, mas lastreados na corroboração das suas suposições pela pesquisa de casos (ZAHARIADIS, 2007: 80).

Paul Sabatier imputa às abordagens de fluxos múltiplos a utilização de conceitos vagos e proposições que não podem ser submetidas ao teste empírico, de forma que faltariam incentivos ao aperfeiçoamento dessa abordagem em direção aos requisitos de uma teoria científica:

“o arcabouço de análise (*framework*) dos fluxos múltiplos não tem hipóteses explícitas e é tão fluido em sua estrutura e operacionalização que se torna difícil o falseamento [de suas hipóteses].” (SABATIER, 2007: 327) (tradução livre do autor).

Sabatier aponta diversos problemas específicos do modelo de Kingdon, que limitariam o seu rigor e operacionalidade como teoria científica. Em primeiro lugar, a pouca clareza em relação a qual seja a variável dependente do modelo. Segundo, a insuficiente especificação, na teoria, dos seus determinantes causais. Terceiro, a impossibilidade de falseamento da suposição chave na teoria, relativa à independência entre os fluxos, como fatores causais:

³⁹ Discutindo e comparando teorias do processo político, Paul Sabatier sistematiza os seguintes requisitos de julgamento aplicáveis a uma teoria científica: consistência, falseabilidade, clareza terminológica, escopo definido e capacidade de gerar proposições preditivas e falseabilidade pelo teste empírico (Op cit.: 321-322).

Kingdon não identifica quais atores e/ou tarefas compõem cada um dos três fluxos. (SABATIER, Op cit.: 332, nota 5).

Nicolaos Zahariadis (2007: 79-83) contrapõe essas críticas aos propósitos da abordagem de fluxos múltiplos e aos métodos associados à sua operacionalização na pesquisa. Com relação à imputação de escasso poder preditivo das proposições e da impossibilidade de tratar evidências por meio de testes estatísticos, sustenta que o modelo adota premissas de imprevisibilidade do processo decisório. Tanto quanto a formulação original da *garbage can*, pretende explicar o processo decisório, mas não antecipar seus resultados.⁴⁰ Sobre a imprecisão na especificação das suas variáveis e ausência de explicações causais, observa que o modelo não se propõe à identificação de relações de causalidade entre os fatores que se articulam por nexos processuais. Nesse sentido, o modelo se prestaria à explicação de como se desenvolvem os processos de mudança, mas sem efetivamente aportar respostas conclusivas a respeito de determinantes causais. Vale considerar que a falta de fatores causativos não é necessariamente defeito, mas antes condição que torna atraente o modelo, como arcabouço teórico-conceitual para a comparação entre processos e sua dinâmica

A questão sobre a independência entre os fluxos é levantada tanto por Bendor et al (2001) como por Gary Mucciaroni (1992) que sugerem mais plausível assumir a sua interdependência. De forma específica, Mucciaroni sustenta que mudanças num fluxo disparam ou reforçam mudanças em outro. Paul Sabatier (2007, nota 5) sugere que a independência seja encarada como situação contingente a ser empiricamente verificada: assim, as suposições sobre a comunidade política como *locus* do processo de formulação e do acoplamento como dependente da abertura de uma oportunidade, não seriam generalizáveis. Kingdon (1995: 228) admitiria o acoplamento na ausência de uma janela aberta. Esse reparo de fato se refere à capacidade descritiva e potencial explicativo do modelo, passível de aprimoramento. Zahariadis sustenta que a suposição de independência seja premissa de construção do modelo e não fato passível de verificação empírica: “a independência dos fluxos é um estratagema conceitual” (ZAHARIADIS, 2007: 81). Não há razão metodológica que impeça a incorporação da interdependência entre os fluxos como possível aprimoramento ao modelo de Kingdon, desde que fortaleça sua capacidade descritiva e analítica.

⁴⁰ Não obstante, Zahariadis (Op cit.) sustenta a compatibilidade da abordagem dos fluxos com a aplicação de testes estatísticos, desde que adequadamente modelados.

Sobre as perspectivas de aplicação da teoria, Zahariadis (2007) registra o paradoxo do sucesso da abordagem, com elevado desempenho em citações, mas pouca aplicação efetiva entre os pesquisadores. Estar-se-ia diante de uma teoria instigante, porém associada à pesquisa qualitativa à qual se atribui, equivocadamente, menor *status*. A abordagem é rica em explorar as experiências de janelas de oportunidade como catalisadoras da mudança, abrindo frentes de pesquisa promissoras. Em vista de suas características, atrai interesse pela sua capacidade de iluminar casos e temas complexos e de alta relevância, mas, sua base metodológica híbrida dificulta a aceitação no meio acadêmico.

Capítulo 3

Caso 1 - Centralização e padronização das compras

3.1. Introdução

A Revolução de 1930 levou à mudança do regime político (EA. 1), instaurando o Governo Provisório do Presidente Getúlio Vargas (1930-1934), sob legislação de exceção (EC. 2). Num contexto de enfrentamento da crise econômica internacional e seus impactos internos (EA. 2), a política de estabilização do novo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, previa medidas de redução de despesas que incluíam a centralização das compras do governo (EC. 2).

A agenda de ações na área de compras públicas ganhou visibilidade e relevância política. A formulação de uma política de padronização e centralização das compras se definiu a partir da experiência internacional dos *bureaus* de compra, trazida pelo Ministro Whitaker (EA. 3). No entanto, a formulação de um modelo de organização do órgão central de compras se baseou na prospecção por experiências locais, adotando-se o projeto de estruturação da Receita Federal, desenhado por Francisco Tito de Souza Reis (EA. 4). Entre 1930 e 1931, as limitações técnicas e de recursos, resistências políticas dos ministérios e a necessidade de iniciar a operação centralizada das compras impuseram a experimentação contínua para o ajustamento do novo regime de organização e funcionamento das compras públicas (E. 1).

As medidas adotadas contemplaram medidas emergenciais de controle, com suspensão da legislação em vigor (E. 2.1), padronização (E. 2.2), criação do órgão centralizador, a Comissão Central de Compras – CCC (E. 2.3) e revisão dos procedimentos de compra e contratação (E. 2.4). A centralização e padronização sofreram sucessivas revisões em relação ao modelo inicialmente delineado em decreto de 1931.⁴¹

Durante o período que se seguiu à promulgação da Constituição de 1934 (EC. 3), foi revogada a legislação de exceção, acarretando restrições ao regime de funcionamento do CCC, com a restauração de controles e regras tradicionais (E. 4). Nesse período, diversas iniciativas de

⁴¹ Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.

diagnóstico e elaboração de propostas na área de pessoal resultaram na definição de uma agenda para a gestão pública (EC.4) que culminou na criação da Comissão Federal do Serviço Público Civil – CFSPC (ER. 1). A criação da Comissão Permanente de Padronização – CPP, em 1936, buscou ampliar a sustentação para uma ação coordenada, apoiada na elaboração de especificações técnicas para as compras (E. 3). Entretanto, as propostas na área de compras e contratações não alcançaram centralidade na agenda governamental e as iniciativas conduzidas pela Comissão apresentaram resultados modestos.

A implementação da reforma administrativa durante o regime político autoritário do Estado Novo (EC. 5), entre 1938 e 1945, foi conduzida sob a égide do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, criado como órgão centralizador das funções administrativas (EC. 6). A estrutura do DASP absorveu a CPP, na forma de uma unidade, denominada Divisão do Material - DM, a qual assumiu a agenda das compras e contratações públicas (EC. 7).

A revisão da política e da estrutura organizacional da área de materiais foi empreendida no período de 1937 a 1940, conduzida pelo Diretor da DM, Rafael Xavier, e sua equipe (E. 5). O novo modelo resultou do diagnóstico da experiência de centralização da CCC (E.5.1) , submetido a discussão ampliada no âmbito do governo (E. 5.2) e sofrendo sucessivos ajustamentos (E.5.3). A mobilização em apoio a uma reforma abrangente foi impulsionada pela explicitação pública dos problemas de gestão da CCC, quando se verificou incidente relacionado com irregularidades nas aquisições de carvão (EC. 8).

A reforma dos serviços de material, realizada na forma do decreto-lei publicado em 1940 (DL 2.206)⁴², promoveu a revisão de regras e procedimentos de compras, dos mecanismos de controle do TCU, particularmente o registro prévio das compras e a criação das unidades de material nos órgãos da administração federal (E. 5.3). Dificuldades relacionadas com a interpretação e aplicação das disposições do Decreto levaram a nova tentativa de revisão. Diante de resistências à atuação da DM e frustração com a implementação da reforma, Xavier se afastou do comando da Divisão e o desenvolvimento da reforma sofreu descontinuidade a partir de 1941 (E. 8). Não obstante, a constituição da instância de coordenação da área se deu em 1943, com o Conselho de Administração do Material – CAM (E. 9).

⁴² Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940.

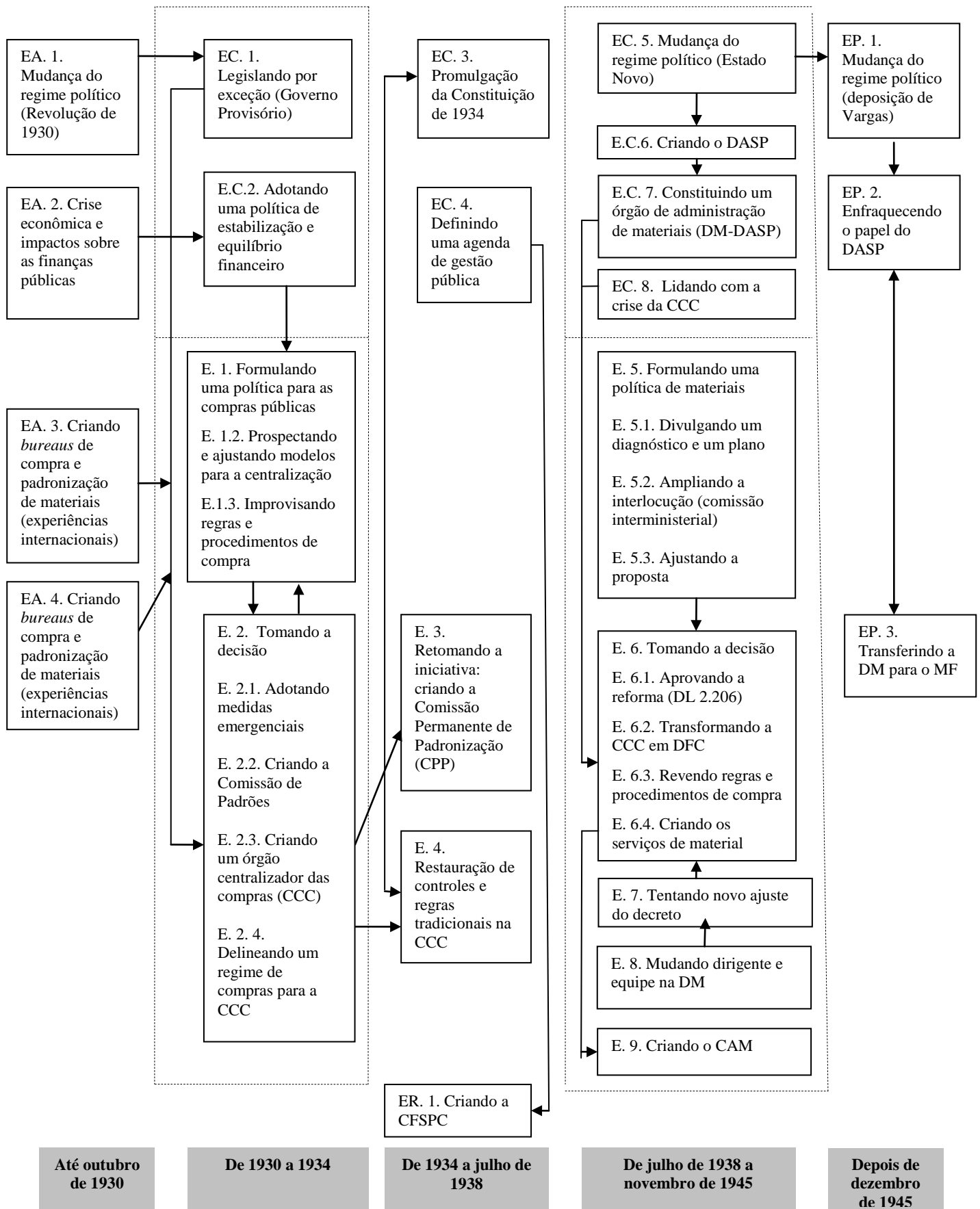
A redemocratização política no período pós-1945 foi acompanhada do esvaziamento da agenda da reforma administrativa (EP. 1) e enfraquecimento do DASP (EP. 2). No que tange à área de materiais, o novo contexto está associado à descontinuidade do processo de estruturação dessa área, que se orientava pelo modelo de departamentalização e centralização a partir do DASP (EP. 3).

O Diagrama 3 apresenta os eventos e suas relações, considerando a estrutura narrativa do caso

1. São questões explicativas relativas a esse caso, abordadas nesse Capítulo, as seguintes:

- a) Por que o tema das compras públicas ingressou na agenda dos governos da Revolução de 30?
- b) Por que a centralização e padronização resultaram em uma sucessão de medidas, na forma de decretos, editados ao longo de 1931?
- c) Por que as questões de organização e de padronização de materiais foram incorporadas à agenda da reforma administrativa, conduzida pelo DASP, a partir de 1937?
- d) Por que a deliberação sobre as mudanças incorporadas no DL 2.206, em 1940, envolveram prolongado processo de revisão e ajustamento das propostas?
- e) Por que as mudanças promovidas em 1940 foram implementadas de forma parcial e ambígua?

Diagrama 3
Estrutura narrativa do Caso 1



3.2. A Revolução de 30 e a mudança do regime

A mudança do regime político, a partir da Revolução de 1930, desencadeou um processo de expansão e fortalecimento do estado federal (União), com a criação de órgãos e a estruturação de funções da administração pública. Ao longo da década de 1930 e até 1945, os governos conduzidos sucessivamente pelo Presidente Vargas abriram espaços e oportunidades de experimentação com novas formas de organização da administração pública, num contexto político de pressões internas e externas, afetado por uma crise econômica severa, conflitos com os estados em torno do sistema federativo e disputas alimentadas pela polarização ideológica que marcou o período.⁴³ O Governo Provisório, chefiado por Vargas, se investiu de poderes excepcionais para legislar por meio de decretos, durante o período de 1930 a 1934.⁴⁴ Dissolveu o Congresso Nacional e os legislativos estaduais e municipais e nomeou interventores para substituir os presidentes dos estados.

3.3. A crise financeira e a atenção às compras públicas

O contexto e as circunstâncias do Governo Provisório foram marcados pelas urgências da crise econômica internacional e seu impacto sobre a economia brasileira, levando à adoção de medidas duras de estabilização da economia. A crise financeira impunha o controle as despesas públicas, o que suscitou a focalização das compras públicas como objeto de preocupação governamental.

O Ministro da Fazenda, integrante da equipe inicial do Governo Provisório - José Maria Whitaker - trouxe a proposta de criação do *bureau* para a centralização operacional e controle das compras, iniciativa a ser complementada por controles sobre as despesas de pessoal. Whitaker exerceu o cargo por pouco mais de um ano, entre 4 de novembro de 1930 e 16 de novembro de 1931. Num contexto de premente necessidade de renegociação da dívida externa e estabilização do câmbio, sua indicação para o comando do Ministério se apoiava na sua

⁴³ Para a reconstituição e análise dos eventos políticos da Revolução de 1930 e do Governo Provisório, veja: YOUNG (1967), SKIDMORE (1979: 25-31) e PANDOLFI (2007).

⁴⁴ O Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930, permitia a edição, pelo Governo Provisório, de decretos que poderiam alterar qualquer lei ou norma em vigor: o art. 4º determinava que as “Constituições Federal e Estaduais, as demais leis e decretos federais” estariam desde então “sujeitas às modificações e restrições estabelecidas (...) por decreto (...) do Governo Provisório.”

representatividade política no influente Estado de São Paulo, experiência profissional e relações com os bancos internacionais.⁴⁵

A centralização de compras compunha o desenho da política conduzida pelo Ministro Whitaker, voltada para o equilíbrio financeiro, negociação da dívida externa e controle sobre a inflação e o câmbio. Essa política contemplava medidas ortodoxas de combate ao déficit das contas públicas com cortes no orçamento, redução de vencimentos do funcionalismo e estabelecimento de limites sobre o endividamento dos estados e municípios. A centralização de compras se inseria de fato como sub-política instrumental para a realização da política econômico-financeira, adotada de forma concomitante a outras medidas de controle das despesas correntes, que incluíam a restrição à concessão de aposentadorias e a reformulação do sistema de contabilidade fazendária para permitir o acompanhamento mais estrito do desempenho das contas públicas (WHITAKER, 1978: 174-224). A implementação dessa agenda implicava em ampliar o espaço de atuação do Ministério da Fazenda – MF, exigindo o seu aparelhamento técnico, expansão de atribuições e escopo de atuação.

3.4. O *bureau* de compras e a padronização: um desenho inicial inviável

O modelo trazido pelo Ministro Whitaker ao assumir o cargo era o *bureau* de compras, baseado na experiência internacional: a centralização das compras apoiada na padronização dos bens consumidos pela administração pública. O modelo tinha como experiências de referência os Estados Unidos (no âmbito da União e de alguns dos estados federados), Inglaterra, Alemanha, Canadá, Chile e Itália.⁴⁶ Preconizava a criação de um escritório central (*bureau*) de cotização dos preços para os fornecimentos da administração pública e a fixação de padrões, em articulação com a indústria. As experiências internacionais eram conhecidas

⁴⁵ Whitaker era um bem sucedido banqueiro paulista do café, cuja reputação se associava também à sua atuação como dirigente responsável pela reestruturação do Banco do Brasil, durante o governo Eptácio Pessoa. Mantinha laços políticos com o Partido Democrático, ligado ao empresariado paulista e havia chefiado o governo provisório constituído em São Paulo, na primeira hora da Revolução, em 28 de outubro de 1930 (ABREU et al., 2001).

⁴⁶ A visão de Whitaker era informada, sobretudo, pela experiência do Instituto Britânico de Padrões – IBP (*British Engineering Standards Association*), que teria obtido economias substanciais pela padronização, associada à redução dos tipos de bens adquiridos pela administração pública (WHITAKER, 1978: 222 e nota 15). Sobre a disseminação da centralização de compras e da padronização nos EUA e em países europeus, desde a década de 1920, há informações e referências no trabalho de RESENDE (1944: 9).

entre interlocutores internos e externos do governo que participaram dos debates iniciais sobre a criação do *bureau*.⁴⁷

A morosidade nos pagamentos e o excesso de procedimentos burocráticos eram problemas associados à imagem e às práticas da administração pública, junto aos fornecedores. Whitaker manteve contato com empresários que criticavam os procedimentos reputados como demorados e desnecessariamente complexos e a incerteza em relação ao recebimento dos pagamentos pelos fornecedores.⁴⁸ A imagem do governo como mau pagador e sua consequência na deterioração do relacionamento comercial com os fornecedores e proliferação de arranjos corruptos era aspecto central da percepção do problema.⁴⁹

A organização vigente se baseava na descentralização das compras, com autonomia dos órgãos para as decisões, trâmites e pagamentos, obedecendo às regras comuns de contabilidade e finanças e aos limites orçamentários. O Código de Contabilidade Pública da União regulamentava procedimentos de compra e contratação.⁵⁰ Previa um regime de controle de legalidade *ex ante*, na forma do registro prévio dos contratos junto ao TCU como requisito para o pagamento ao fornecedor.⁵¹

Eudoro Berlinck (1938a; 1940) aponta como problemas percebidos desde aquela época a morosidade dos procedimentos com a exigência de manutenção do preço pelo fornecedor até

⁴⁷ Eudoro Berlinck, técnico que trabalhou nas iniciativas de padronização desde o Governo Provisório, relata o conhecimento da experiência internacional como referência importante para as decisões tomadas naquele período: a centralização das compras se inseria em tendência à qual o Brasil então se engajava (BERLINCK, 1938a).

⁴⁸ Em correspondência com Whitaker, pouco antes de assumir o cargo, o empresário Noé Ribeiro, com longa experiência de fornecimento ao governo, manifestava apoio à proposta do *bureau* demonstrando familiaridade com o tema, mas apontando limitações e desafios para sua viabilização: reputava a padronização como empreendimento “colossal” que teria levado muitos anos para ser realizado nos Estados Unidos, “onde a tecnologia e padronização industrial já existiam”. A “Repartição de Compras” que se pretendia criar “seria obra importantíssima e de difícil execução, dados os múltiplos e complexos pontos que teriam de ser tomados em consideração” (RIBEIRO, 1930).

⁴⁹ O relato de Whitaker sobre a situação das compras do governo quando assumiu o cargo descreve um quadro de desmoralização junto aos fornecedores, com a proliferação de arranjos ilegais e vulneráveis à corrupção:

“era o Governo Federal devedor permanente de grossas somas à praça do Rio; e, como pagamento desses débitos dependia, sempre, de formalidades exaustivas, e se realizava, quase sempre tardiamente, sujeitavam-se os fornecedores ao regime de propinas, constituindo, por necessidade absoluta, a melhor clientela da advocacia administrativa. Naturalmente, os preços aumentavam na proporção das dificuldades de recebimento” (WHITAKER, 1978: 221).

⁵⁰ O Código de Contabilidade foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Um extenso regulamento detalhava suas disposições (Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922).

⁵¹ Os dispositivos sobre compras e contratações eram parte reduzida e circunscrita da norma, integrando o capítulo sobre despesa pública. O Código previa a chamada concorrência para a contratação mediante seleção entre propostas dos fornecedores (arts. 49-59). Além disso, normatizava as situações em que se aplicaria a concorrência e os requisitos para o julgamento das propostas, contratação e execução dos contratos.

a celebração do contrato, inexistência de planejamento e controle dos estoques nos órgãos públicos, freqüentemente abastecidos diretamente pelos fornecedores e insegurança quanto ao pagamento, quando ocorriam os chamados “estouros de verba”. As compras tendiam a ser dominadas por um segmento de “fornecedores do governo” em número reduzido, especializados naquele nicho de mercado, por força da situação criada pelas regras e procedimentos ineficientes e precariedade técnica dos processos de compra.

Como uma de suas primeiras medidas, o Ministro Whitaker procurou estabelecer controles de efeito imediato sobre o conjunto dos órgãos da administração pública: determinou a realização de um “inventário do material de consumo da União, existente nas repartições públicas” juntamente com a estimativa do seu consumo no ano seguinte, a ser encaminhado ao Ministério da Fazenda.⁵²

A criação de uma comissão envolvendo os ministérios para fixar padrões técnicos⁵³ dos bens de consumo da administração pública foi o passo seguinte.⁵⁴ A comissão coordenaria esforços entre os órgãos da administração pública e mobilizaria empresas industriais e associações técnicas para a disseminação da padronização no mercado brasileiro. Dessa forma, o desenho inicial assumido pela política era baseado na padronização dos bens como iniciativa de articulação envolvendo órgãos da administração federal, governos estaduais, mercado fornecedor e associações técnicas e profissionais voltadas ao tema.⁵⁵

Criada com participação de técnicos e engenheiros, a Comissão de Padrões – CP realizou reuniões nas quais levantou informações sobre o material de uso comum aos órgãos e sobre a padronização adotada na Inglaterra e Alemanha. A adoção dos padrões era encarada como futura “base definitiva da organização central das compras” (WHITAKER, 1978: 222). Mas, os trabalhos foram desde o início obstados por sua complexidade técnica e escala, face às

⁵² Decreto n. 19.474, de 10 de dezembro de 1930.

⁵³ Decreto n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930.

⁵⁴ Os padrões são especificações físicas e de desempenho dos bens que servem de referência para a aquisição e reposição, possibilitando a comparação e seleção entre as ofertas dos fornecedores (veja NEIVA, 1952).

⁵⁵ Conforme previsto no Decreto n. 19.512/30: “a comissão solicitará a colaboração de representantes de departamentos técnicos do Governo Federal e dos Estaduais, das empresas de serviços públicos, dos estabelecimentos industriais que operem no território nacional e das associações técnicas do país” (art. 5º).

limitações da Comissão, simples instância colegiada que dependia da participação esporádica de representantes dos ministérios.⁵⁶

Previsto no decreto que criou a CP, o departamento de padronização seria órgão técnico com equipe própria e recursos orçamentários. Um anteprojeto pormenorizado para sua criação foi elaborado no MF, prevendo estrutura de porte capaz de operacionalizar os trabalhos de análise e classificação dos bens de consumo (Anteprojeto, 1931).

No período inicial do Governo Provisório, as propostas de padronização e centralização foram discutidas pelo Ministro Whitaker com integrantes do primeiro escalão governamental.⁵⁷

Cogitou-se de alternativas em relação ao escopo de atuação do órgão de compras, particularmente a margem de autonomia e os controles que se aplicariam aos ministérios e demais órgãos públicos. A incerteza em relação à viabilidade e *timing* da padronização dos bens consumidos pela administração federal era objeto de preocupação e afetava a decisão sobre as características do novo regime de fornecimentos em elaboração.

Como medida preparatória ao anunciado “regime de fornecimentos” da administração federal ainda em elaboração, as regras e procedimentos do Código de Contabilidade foram suspensos por meio de decreto amparado nas prerrogativas de legislação de exceção do Governo Provisório.⁵⁸ Os dispositivos suspensos tratavam dos procedimentos realizados pelas repartições para a seleção de propostas dos fornecedores na aquisição de bens, serviços e obras e da exigência subsequente de celebração de contrato para regular o fornecimento ou serviço a ser prestado.⁵⁹ Os ministérios passaram a seguir regras provisórias que substituíram

⁵⁶ Eudoro Berlinck (1938a: 34) relata que a organização prevista no decreto era inexecutável face à tarefa que exigiria estrutura muito maior e à “nula repercussão junto ao empresariado”, de forma que “a Comissão nasceu morta” e “nunca produziu nenhuma especificação de qualquer coisa”.

⁵⁷ Francisco Campos, advogado que assumiu o Ministério da Educação e Saúde, encaminhou ao MF uma proposta de criação da repartição central de compras (CAMPOS, 1930). João Pandiá Calógeras, engenheiro e ex-ministro da Guerra, elaborou documento com crítica ao decreto de fixação de padrões, por não tratar da mudança “nos processos e métodos de reduzir os preços de aquisição” (CALÓGERAS, 1930).

⁵⁸ Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930. O Decreto suspendia “até ulterior deliberação do Governo”, as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764, do Código de Contabilidade da União (art. 1º), estabelecendo as normas a serem observadas provisoriamente na aquisição de material e execução de obras e serviços.

⁵⁹ A rejeição dos procedimentos de concorrência era aspecto central da mudança que então se delineava, conforme justificativa dos dispositivos inserida no texto do Decreto n. 19.549/30:

“Atendendo, ainda, a que a exigência de concorrências públicas e contratos para a realização de serviços, acarreta, em muitos casos, graves inconvenientes, sem garantir, efetivamente, a boa execução dos mesmos serviços e menos ainda a redução das despesas correspondentes.”

esses trâmites, reputados como morosos e burocratizados, pela compra direta por meio de um procedimento simplificado de “pedido de preços” a fornecedores previamente cadastrados.⁶⁰

A simplificação procedimental era acompanhada da imposição de limitações aos valores das aquisições e das obras contratadas e ao controle pelo Ministério da Fazenda sobre os contratos de maior vulto. Além disso, pretendeu-se impor ao TCU uma severa restrição a suas atribuições de controle, estabelecendo a obrigatoriedade de que procedesse ao registro prévio de despesas, mesmo quando houvesse suspeita de ilegalidade.⁶¹ A intenção era estabelecer regras temporárias, até a regulamentação do decreto de padronização, quando seria então implantado o novo regime de fornecimentos.⁶² Além disso, buscava-se demarcar um espaço de controle sobre os órgãos pelo MF e de autonomia em relação ao TCU.

3.5. A criação da Comissão Central de Compras: adotando um modelo testado

As dificuldades de instalação da Comissão, o vulto da tarefa e a necessidade de gerar resultados imediatos e ainda, ancorar a iniciativa num modelo de organização já experimentado, levaram à decisão pela criação de um órgão central de compras, com a postergação da efetiva implantação da padronização.

O economista Francisco Tito de Souza Reis elaborou o projeto de organização do órgão centralizador das compras, afinal adotado: baseava-se em experiência já implementada pela Delegacia da Receita, órgão estruturado em escala nacional que realizava suas compras e contratações por meio de um catálogo de produtos e fornecedores previamente cadastrados. O projeto Souza Reis propugnava a criação do órgão central de compras, com abrangência nacional, organizado segundo os moldes de empresa privada que realizaria suas transações comerciais por meio da coleta prévia de preços junto ao mercado fornecedor. As coletas

⁶⁰ Os dispositivos suspensos contemplavam: a exigência de publicação prévia de edital em jornal, o exame da idoneidade do fornecedor, a apresentação de garantias pelo participante da concorrência, o cumprimento de prazos mínimos de divulgação do edital, a instauração de sessão pública para abertura das propostas, emissão de ata circunstanciada da sessão pública, publicação em jornal das propostas apresentadas e montagem de relatório detalhado com a comparação entre propostas e a indicação da vencedora, para decisão pelo chefe da repartição (veja BERLINCK, 1940).

⁶¹ O Decreto n. 19.549/30 determinava que a apuração de eventuais ilegalidades não impedia o registro do contrato e conseqüente pagamento da despesa ao fornecedor.

⁶² O preâmbulo com a justificativa das medidas adotadas no Decreto n. 19.549/30 deixava claro o seu caráter transitório, até a constituição de um novo regime de fornecimento: “o regime de fornecimento às repartições, ou serviços federais terá, em breve, de obedecer ao critério que for adotado na regulamentação do Decreto n. 19.512, de 20 do corrente mês. (...) essa regulamentação já está sendo estudada e deverá ser decretada e entrar em vigor dentro do menor prazo possível.”

alimentariam um catálogo permanente de produtos que nortearia as aquisições. O órgão centralizaria as dotações orçamentárias das repartições, comprando e distribuindo os bens diretamente e ainda, realizando os pagamentos aos fornecedores (REIS, s.d.).

Esse desenho se adequava à mudança dos mecanismos de controle e ao estabelecimento de rotinas e padrões para estruturar a área de compras e reverter a descentralização estabelecida pelo Código de Contabilidade. Souza Reis havia sido responsável pela concepção de uma função administrativa precursora das estruturas centralizadas e do fortalecimento das capacidades estatais que começavam a proliferar no período Vargas: conduziu a criação, em 1924, do imposto de renda e do seu aparato de arrecadação, coordenado pela Delegacia da Receita Federal, órgão autônomo vinculado à Presidência da República.⁶³

A centralização das compras foi estabelecida pelo decreto de criação da Comissão Central de Compras – CCC (DL 19.587). Seu texto refletia a composição entre a proposta da padronização e o desenho do órgão central de compras, propugnado por Souza Reis.⁶⁴ Atribuía à padronização uma inserção subordinada e recursos mais modestos do que o projeto inicialmente esboçado: a estrutura da CCC absorvia as atribuições da Comissão de Padrões e o projetado departamento de padronização era reduzido a simples unidade administrativa.

A CCC realizaria diretamente as compras, decidindo entre cotações permanentemente renovadas junto ao mercado fornecedor, alimentando o catálogo de bens consumidos pela administração pública. A padronização seria realizada por unidade da CCC, responsável também por testes e verificação do cumprimento das especificações, por ocasião do fornecimento. A padronização estava no cerne do desenho do regime da CCC: era a ferramenta técnica por meio da qual seria pautada a relação da administração pública com o mercado, por meio das coletas de preços abertas a qualquer fornecedor, em lugar da “concorrência” consagrada no Código. O desenho adotado na organização da CCC refletiu a opção entre alternativas que variavam da adoção de um modelo de colaboração com o setor empresarial para o ambicioso empreendimento da padronização à solução de menor incerteza

⁶³ Souza Reis era Delegado da Receita quando elaborou o projeto do órgão central de compras. Ocupou esse cargo desde 1926, permanecendo até 1932. Anteriormente, dirigiu a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ, em São Paulo, entre 1918 e 1923. Sobre a sua atuação na organização da Receita Federal, veja: www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/1822a1970/deleg_geral.asp

⁶⁴ O texto replicava extensamente o projeto de Souza Reis, mas continha na forma de anexo os procedimentos e métodos de padronização, extraídos do anteprojeto que circulou no MF e entre ministros.

e aparentemente mais factível – afinal adotada - que privilegiou a criação imediata de um órgão da administração pública, inserido na estrutura do MF.

O perfil da equipe dirigente da CCC era de técnicos com experiência em gestão de empresas públicas e empresários. A direção foi entregue ao ex-empresário do comércio, Otto Schiling, que permaneceu à frente do órgão até 1938. José de Goes Artigas, engenheiro e ex-diretor da Estrada de Ferro Sorocaba e Francisco Belizário Távora, também engenheiro, ocuparam sucessivamente cargos de diretor.⁶⁵ Paulo Nogueira Filho, empresário e ativista político filiado ao Partido Democrático, um dos partidos apoiadores da Revolução, com forte presença em São Paulo, também exerceu cargo de diretor, ao longo da gestão Whitaker. Nome destacado nas atividades da CCC, o engenheiro Eudoro Berlinck conduziu os primeiros trabalhos de padronização de materiais, dirigindo a unidade da CCC responsável por padrões. Nos anos subsequentes, manteve atuação importante na estruturação da área de materiais.

Nogueira Filho teve atuação chave na organização dos procedimentos e rotinas de trabalho da Comissão, aplicando métodos de racionalização provenientes da sua experiência empresarial. A viabilização técnica e operacional das compras centralizadas pode ser atribuída à ação empreendedora de Nogueira Filho na negociação e ajustamento de regras e procedimentos. Sua trajetória registrava a atuação no movimento de disseminação dos métodos e técnicas da “organização racional do trabalho” promovido por empresários e técnicos.⁶⁶ Foi um dos fundadores do Instituto de Organização Racional do Trabalho - IDORT, entidade com atuação central na coordenação do movimento.⁶⁷

Essa equipe dirigente se envolveu no desafio de implementação do novo regime de compras centralizadas, promovendo sucessivas revisões e adaptações, conforme será analisado. A equipe atuou mediante experimentação por tentativa e erro, na forma de uma seqüência de atos que emendaram ou acresceram disposições ao decreto inicial, de criação da CCC, resultando, ao final de 1931, na conformação da nova organização, regras e procedimentos

⁶⁵ Sobre a composição da direção da CCC durante a gestão Whitaker no Ministério da Fazenda, veja os relatos de Paulo Nogueira Filho (1965:31-32) e do próprio Ministro (WHITAKER, 1978).

⁶⁶ Nogueira dirigiu empresa de sua família - a fábrica de tecidos Santa Branca, em São Paulo - aplicando métodos para “passar da organização empírica para a científica ou racional” (NOGUEIRA FILHO, 1958: 122).

⁶⁷ Criado em junho de 1931, em São Paulo, o IDORT aglutinava empresários e técnicos para promover a disseminação da “administração científica do processo de trabalho” (veja ANTONACCI, 1993: 116). Paulo Nogueira Filho foi um dos animadores da instituição ao mesmo tempo em que exercia as funções de diretor da CCC.

para as compras e contratações, baseada na centralização e simplificação de processos a qual se aproximava das práticas das empresas privadas.

3.6. O ensaio da compra centralizada: confrontando limitações técnicas e políticas

A implementação do novo regime de compra centralizada na CCC se defrontou, de imediato, com limitações e resistências, obrigando à redução do conjunto de órgãos abrangidos pela centralização e à postergação do seu início efetivo. A revisão se impôs na forma de sucessivos decretos. Ao longo de 1931, o questionamento da própria viabilidade do novo regime emergiu na equipe dirigente da CCC, levando a recuos, adaptações e transigência com o cumprimento, pelos órgãos, das disposições dos decretos. As limitações técnicas, de pessoal e de instalações que fragilizavam a CCC, face ao vulto das atribuições e objetivos estabelecidos, eram percebidas desde as primeiras medidas de preparação para a implantação da centralização. As decisões inicialmente adotadas sofreram revisões por tentativa e erro, buscando o ajustamento a resistências, pressões e circunstâncias emergentes e o desenho de inovações a partir da experimentação concreta.

Nogueira Filho relata que a equipe da CCC concluiu pela inviabilidade de realizar de imediato as atribuições e objetivos estabelecidos para a Comissão, obtendo apoio do Ministro Whitaker para o alongamento de prazos e implantação de uma rotina emergencial de trabalho.⁶⁸ A revisão da atuação da CCC, como resultado de um processo de adaptação às circunstâncias e limitações é característica destacada na descrição pelo Ministro Whitaker das atividades da recém-criada Comissão:

“seus trabalhos iniciais constituíram uma improvisação admirável, de cujo alto valor só poderá ter idéia quem se lembrar que o novo instituto vinha centralizar serviços até então executados por dezenas de repartições, com larga prática e numeroso pessoal.” (WHITAKER, 1978: 221).

⁶⁸ Conforme a memória de Nogueira Filho:

“Desde logo tornou-se evidente a inexecuabilidade do programa de trabalho fixado no decreto que criou a CCC, se cumprido ao pé da letra. Impunha-se um reajustamento desse primitivo planejamento, diante de contingências administrativas e comerciais, no momento inarredáveis. O ministro Whitaker compreendeu de relance a situação, permitindo que a Comissão traçasse um esquema de trabalho de emergência, enquanto se preparassem elementos necessários ao eficiente funcionamento das projetadas ‘coletas prévias’” (NOGUEIRA FILHO, 1966: 32-33).

Anunciada em janeiro de 1931, a centralização só pode ser iniciada na segunda quinzena de abril do mesmo ano (NOGUEIRA FILHO, Op cit.). Nesse ínterim, as regras provisórias foram flexibilizadas para permitir alguma autonomia aos órgãos no manejo das suas verbas orçamentárias destinadas às compras.⁶⁹ Além disso, o Ministro da Fazenda se viu compelido a regularizar situações de fato criadas em decorrência do ajustamento às novas normas: aprovou o pagamento de compras realizadas “antes da completa instalação da CCC”, pelo recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública – MESP (WHITAKER, 1931).

A insegurança em relação à capacidade da CCC de assumir os fornecimentos e a ambigüidade das disposições do decreto que anunciava a centralização gerou questionamentos e resistência entre os ministérios e departamentos.⁷⁰ O Ministério da Guerra manifestou dúvidas em relação à aplicação das novas regras, que também foram transmitidas diretamente ao Presidente Getúlio Vargas.⁷¹ Em conseqüência, obteve do Ministro Whitaker um tratamento de exceção que o dispensava da “dependência da Comissão” para realizar suas aquisições. Embora concedidas em caráter temporário, esta e outras exceções aos órgãos que opuseram alguma resistência à centralização se perpetuaram nos anos subseqüentes.

Dessa forma, a jurisdição da CCC sobre as entidades da administração pública federal se reduziu como resultado dos pleitos por tratamento diferenciado. Eudoro Berlinck aponta, com relação a esse período, as resistências e dificuldades de implantação da rotina centralizada de compras, em especial a “onda de reclamações contra o novo regime” (BERLINCK, 1938a: 30). O regime centralizado deveria incluir todos os órgãos do Distrito Federal, mas desde seus primórdios, foram excetuados o Ministério da Guerra e “serviços da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros” (CCC, 1931b; WHITAKER, 1978: 221). Pesaram também na redução do escopo de atuação da Comissão os riscos, peculiaridades e volume de compras dessas instituições.

Iniciada a operação centralizada das compras, a equipe da CCC se deparou com o problema dos baixos padrões técnicos prevalecentes nos ministérios, que não instruíam adequadamente

⁶⁹ O Decreto n. 19.709, de 16 de fevereiro de 1931, modificou o § 6º do art. 6º do decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931. Esse decreto emendou as disposições do Decreto n. 19.587/31 para permitir o acúmulo de saldos dos duodécimos de orçamento não utilizados para o mês subseqüente.

⁷⁰ O Decreto n. 19.587/31 determinava a centralização das compras com a ressalva de que as requisições dos ministérios deveriam ser encaminhadas à CCC somente para os materiais que pudessem ser fornecidos pela Comissão (art. 6º, § 9º do decreto mencionado).

⁷¹ O Ministro da Guerra, General Leite de Castro, encaminhou em 15 de maio de 1931, ofício ao Ministro da Fazenda manifestando estas preocupações (CASTRO, 1931).

suas requisições.⁷² A dificuldade se somava aos problemas de comunicação e de resistência aos novos procedimentos. A “falta de cooperação de grande número de repartições, que em certos casos é agravada por uma evidente má vontade” era apontada nos relatórios da CCC, ao longo de 1931 (CCC, 1931a e 1931b). A atuação da CCC assumiu contornos mais amplos devido à precariedade prevalecente na gestão do processo de compra na administração pública. A Comissão passou a atuar na revisão dos pedidos dos órgãos e verificação da sua conformidade com o orçamento previamente reservado (BERLINCK, 1938a: 31; 34). Com relação ao mercado fornecedor, surgiram dificuldades associadas ao cumprimento das especificações de compra: relatório da Comissão indicava a “ausência de compreensão, quanto ao comércio, da verdadeira finalidade da Comissão” (CCC, 1931a).

3.7. Criando um regime “possível” para as compras

A revisão do modelo inicialmente delineado questionava desde o início a característica central da sua concepção original: a padronização como base do novo regime de fornecimentos. Conforme descrito, duas adaptações importantes foram admitidas ao modelo: a primeira, com a edição do decreto de criação da CCC e incorporação do projeto Souza Reis, redundou no abandono da padronização como medida imediata e sua substituição pela constituição de um catálogo, a partir da coleta de preços junto aos fornecedores, à qual se seguiria a simplificação e redução do portfólio de bens de aquisição rotineira. A segunda adaptação surgiu ao longo de 1931, com a constatação pela equipe dirigente da CCC da inviabilidade de uma coleta de preços abrangente, levando à sua substituição pela realização das compras conforme as requisições dos órgãos à Comissão, porém regidas por um procedimento simplificado, operado de forma centralizada e amplamente divulgado junto ao mercado fornecedor.

Admitida a impossibilidade de constituir imediatamente o catálogo de bens padronizados, a equipe da CCC desenhou uma nova forma de atuação mais adequada às condições concretas com as quais se deparava. Nos termos do decreto de sua criação, a Comissão deveria padronizar os materiais essenciais a serem adquiridos, estabelecer sua nomenclatura uniforme e operar o que Nogueira Filho descrevia como “gigantesca coleta prévia de preços” para

⁷² Conforme a memória do Ministro Whitaker:

“nas primeiras requisições que recebeu (...) formuladas sem método, sem clareza, sem capricho (...) não havia padronagem, classificação ou sequer, nomenclatura oficial dos materiais ou gêneros requisitados; os elementos estatísticos eram deficientes.” (WHITAKER, 1978: 221).

atender às demandas dos órgãos da administração federal em todo o país (NOGUEIRA FILHO, 1966: 32).

Desde o início dos trabalhos, a equipe da CCC se defrontou com a dificuldade de lidar com cerca de 200 mil artigos de “consumo forçado” da União, de sorte que a “coleta de preços prévios” parecia empreendimento de difícil realização (CCC, 1931a). Apontava-se a “falta” de uma “nomenclatura dos materiais a serem fornecidos”, de uma “classificação dos artigos a serem adquiridos” e de uma “padronização oficial” dos produtos (CCC, 1931b). Diante dessas dificuldades, a equipe da CCC se empenhou em “trazer para a realidade” o desenho delineado no decreto de criação da Comissão (Decreto n. 19.587/31). A postergação de prazos e arranjos provisórios não pareciam mais medidas suficientes e a equipe passou a discutir a revisão do decreto e em particular do procedimento de compra ali previsto.

A dificuldade principal era a constatação da inviabilidade da “coleta prévia” de preços, destinada a substituir as “concorrências” do Código de Contabilidade. A equipe da CCC elaborou propostas de emenda ao decreto que implicariam a revisão da concepção inicialmente delineada e o abandono, na prática, do projeto de um sistema de cotação de produtos padronizados, com sua substituição pela aquisição por solicitação direta ao fornecedor.⁷³ O novo esquema de trabalho, desenhado por Nogueira Filho, estabelecia “métodos e normas” para as atividades da CCC, deixando de implementar as “projetadas ‘coletas prévias’” (NOGUEIRA FILHO, Op cit.: 32-33). A afixação das requisições e das aquisições feitas em local público foi o procedimento inovador adotado: a Comissão recebia cotações do mercado mediante solicitação direta aos fornecedores ou divulgação por meio das afixações. As “concorrências” passaram a seguir as regras e procedimentos da Comissão, realizadas de forma centralizada e não por órgão (CCC, 1931b: 8; NOGUEIRA FILHO, Op cit.: 212-214). A partir da segunda quinzena de abril de 1931, a CCC começou a receber as requisições dos órgãos.

Um regime de compras factível se delineou então com a implementação da centralização das compras sem o apoio da padronização e de um catálogo sistemático de bens de consumo habitual. As adaptações realizadas implicavam em redefinir a atuação da CCC em dois

⁷³ Souza Reis se manifestou, em parecer, contrário à proposta de emenda que previa a afixação de preços de pedidos e encomendas que entendia restabelecer o regime de concorrência, na forma de “novo método de aquisições” próximo do regime de concorrências, mas inconveniente, porque a sua “extinção devia dar-se com a centralização das compras” (REIS, 1931).

aspectos fundamentais: primeiro, a necessidade de proceder à revisão das especificações que instruíam as requisições encaminhadas pelos órgãos de modo a suprir as carências técnicas e a inexistência de especificações padronizadas. Segundo, a realização da compra por meio de um novo procedimento de coleta de preços que afinal se assemelhava à “concorrência” que se pretendia extinguir. A revisão do regime trouxe conseqüências disfuncionais, de sobrecarga de processos, dificuldades de relacionamento com os órgãos e, sobretudo, riscos de demora nos trâmites.

3.8. A saída de Whitaker

O Ministro Whitaker deixou o Ministério da Fazenda em 16 de novembro de 1931, acompanhado pouco tempo depois por Nogueira Filho. As circunstâncias da saída de ambos envolviam a explosão de conflitos entre grupos de sustentação do Governo Provisório, contrapondo o interventor João Alberto, em São Paulo, e os partidos e lideranças locais que compunham a coalizão revolucionária. Incidentes ocorridos no Rio de Janeiro e em São Paulo, entre o final de 1931 e fevereiro de 1932, geraram desgaste político atingindo as vinculações partidárias de Whitaker e de Paulo Nogueira Filho, que se sentiram compelidos a se afastarem do governo.⁷⁴ Os acontecimentos se precipitaram levando à deflagração do movimento constitucionalista de 1932 a partir da iniciativa de São Paulo, em julho do mesmo ano. Nesse contexto, o Governo Provisório passou por uma recomposição do seu ministério.⁷⁵

A esse episódio se somavam as resistências à política ortodoxa do Ministro que se orientava para o equilíbrio orçamentário, negociação com os credores externos e restrição à expansão de despesas com obras públicas (LEVINE, 1980: 20; ABREU et al, 2001). A mudança no comando do MF não afetou a centralização de compras e a organização da CCC: o novo regime delineado ao longo do seu primeiro ano de funcionamento se manteve no período subsequente, com Otto Schiling à frente da Comissão, até 1938.

3.9. A restauração dos controles e regras tradicionais

⁷⁴ Veja os relatos memorialísticos de Paulo Nogueira Filho (NOGUEIRA FILHO, Op cit.) e do Ministro (WHITAKER, Op cit.) e a carta de Nogueira Filho ao Presidente Vargas solicitando sua exoneração (NOGUEIRA FILHO, 1931).

⁷⁵ Sobre o contexto político e os incidentes que resultaram na recomposição da coalizão política e mudança ministerial do Governo Provisório entre 1931 e 1931, veja os trabalhos de Levine (1980:23-24) e Skidmore (1979).

A Constituinte de 1934 ensejou um movimento de reação ao fortalecimento do poder executivo que havia sido protagonizado pelo Governo Provisório.⁷⁶ O tema do equilíbrio entre os poderes foi uma das questões centrais dos debates que resultaram no restabelecimento de prerrogativas do Legislativo. Nesse contexto, um dispositivo da Constituição de 1934 suspendeu a vigência da legislação revogada pelo Governo Provisório por meio de decretos-lei.⁷⁷ Em consequência, retornaram a sua plena vigência os controles do TCU e as regras do Código de Contabilidade, afetando diretamente os procedimentos de compra e contratação e tornando nulos os ajustes empreendidos para a flexibilização do registro prévio, durante a organização da CCC, ao longo de 1931.⁷⁸

Obrigada a seguir os procedimentos do Código e a acatar os controles do TCU, a CCC sofreu a degradação dos seus padrões de desempenho, sujeitando-se a uma “drástica protelação dos procedimentos de requisição e compra” (SIEGEL, 1964: 63).⁷⁹ O enfraquecimento do espaço de atuação da CCC, como resultado das disposições da Constituição de 1934, foi tema intensamente focalizado pelos expoentes da área, nos anos que se seguiram, ao avaliarem a experiência da centralização e a necessidade de aprofundá-la pela constituição de um sistema de materiais. A Constituição de 1937 manteve a legislação restabelecida.

3.10. A retomada das iniciativas de padronização

A retomada da formulação de propostas para a organização da administração de materiais se desenvolveu logo depois da criação, em 1936, do Conselho Federal do Serviço Público Civil – CFSPC (NEIVA, 1952: 9). A criação do Conselho com atribuições abrangentes sobre o conjunto da administração federal atendia à necessidade de dar respostas a questões prementes relacionadas com a política de pessoal, que então ganharam centralidade na agenda governamental.⁸⁰ Assim, um conjunto de projetos e iniciativas conformava a política administrativa que antecedeu a criação do DASP. O CFSPC foi o *locus* da agregação de

⁷⁶ Sobre a dinâmica da Constituinte de 1934 e a disputa entre os poderes, veja Levine (1980: 24-28).

⁷⁷ O art. 187 da Constituição de 1934 estabelecia que “continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariam as disposições dessa Constituição”.

⁷⁸ Segundo Henrique Resende, o Tribunal de Contas teria passado a “presidir os destinos do órgão comprador, superintendendo-lhe a ação e decidindo sobre as compras por meio de interveniência no processo das aquisições, no controle dos preços e na qualidade do material.” (RESENDE, 1944: 18).

⁷⁹ Veja também Berlinck (1940:128).

⁸⁰ A concessão de majorações parciais ou por percentuais lineares era percebida como principal gerador de distorções, agravando a desorganização reinante. Nesse contexto se impunha a urgência de ampliar o escopo da análise e a propor medidas que alterassem substancialmente a organização do setor e seus métodos (veja BRIGGS, 1938).

técnicos e de acumulação de capacidades que desaguaria posteriormente na organização do Departamento.⁸¹ Diversamente das questões de pessoal, os trabalhos em torno da padronização se desenvolveram longe das pressões políticas e premência de tomada de decisões. A movimentação em torno do tema se desenvolvia na esteira do movimento de arregimentação de técnicos orientados pela administração científica.

A retomada da padronização, a partir de uma série de reuniões no âmbito da CCC, resultou na criação da Comissão Permanente de Padrões - CPP, que se instalou em março de 1936, funcionando até agosto de 1938.⁸² A Comissão se subordinava diretamente à Presidência da República: a coordenação da padronização foi retirada do âmbito da CCC, propiciando a inserção da política em patamar hierárquico mais elevado. Dirigida por João Carlos Vital,⁸³ assessor do presidente Vargas, a CPP era composta por dirigentes e técnicos provenientes de diversos órgãos, a maioria com formação em engenharia e estatística.⁸⁴ Dois dos seus membros participavam do movimento de disseminação dos modelos e ferramentas da administração científica.⁸⁵

A CPP definiu pragmaticamente seu programa de trabalho restringindo-se a realizações factíveis, o que implicou em reduzir substancialmente o escopo da política em relação à tentativa frustrada de 1931, durante o Governo Provisório. A Comissão se empenhou no objetivo modesto de padronizar os materiais de escritório, que eram itens de consumo e aquisição mais freqüente. Cumpriu um programa de trabalho limitado, dedicando-se à padronização dos impressos para expediente (CPP, 1938 e WAHRLICH, 1983: 157-160). A simplificação foi, de fato, a atividade realizada pela CPP, compreendendo a uniformização de

⁸¹ O relato de Briggs (1938: 18) enumera as iniciativas preparatórias à estruturação do DASP: “Muito já se fez, desde outubro de 1936 [criação do CFSPC]: a fixação de normas para selecionamento de candidatos ao funcionalismo, a padronização do material, a lei orgânica do pessoal extranumerário, o regulamento de promoções, a lei sobre consignações em folha, a criação do serviço do pessoal nos Ministerios, a criação do IPASE, a criação do INEP.”

⁸² Decreto n. 562, de 31 de dezembro de 1935.

⁸³ João Carlos Vital foi engenheiro, cartógrafo, estatístico, especialista em censos. Diretor de seção do Departamento Nacional de Estatística, diretor de gabinete do Ministro do Trabalho, Indústria e Comércio, Salgado Filho (1932-34). Ministro interino do Trabalho, Indústria e Comércio entre maio e setembro de 1938. Membro da Coordenação da Mobilização Econômica (1942-43). Prefeito do Rio de 1951 a 1954 e um dos fundadores do IDORT (veja ABREU et al., 2001 e PORTO, 1980).

⁸⁴ Foram designados para compor a CPP: Abadie Faria Rosa; Alberto Ribeiro de Cerqueira Lima (engenheiro estatístico do Ministério da Agricultura - MA); Viterbo de Carvalho (diretor da Imprensa Nacional) e Rafael Xavier (estatístico do MA) (WAHRLICH, 1983: 157-158). Sem participar da Comissão, Eudoro Berlinck era técnico com papel chave na CCC, responsável pela padronização e uniformização das especificações dos produtos.

⁸⁵ Vital e Xavier foram membros do IDORT e atuaram posteriormente na estruturação do sistema de estatística na administração pública.

especificações dos bens de uso mais freqüente, com vistas a reduzir o rol de aquisições para facilitar a comparação e precificação. (WAHRLICH, Op cit.: 424).

3.11. A criação do DASP e a reforma administrativa

A reforma administrativa durante o regime político autoritário do Estado Novo, entre 1938 e 1945, foi conduzida sob a égide do DASP, criado em julho de 1938.⁸⁶ Como órgão centralizador das funções administrativas, previsto na Constituição de 1937, o Departamento se destinava à atuação com base em critérios técnicos, beneficiando-se de privilegiada inserção no assessoramento direto ao Presidente da República.⁸⁷ A estrutura organizacional do DASP consolidava competências e atividades voltadas para a reforma administrativa, atribuindo ao novo órgão um papel normatizador, formulador de políticas e de elaboração e supervisão técnica. O Departamento absorveu a função de padronização de materiais da extinta CPP, mantida a operacionalização das compras, num primeiro momento, sob a responsabilidade da CCC.

3.12. Influências teóricas e modelos

A centralização e padronização ensaiadas desde o Governo Provisório se inspiravam na aplicação de métodos de racionalização de processos, focalizando o fornecimento de materiais e a relação com o mercado. O desenho abrangente da reforma administrativa do DASP ampliava essas referências, acompanhando a tendência à abordagem da administração pública como organização racional à qual se aplicaria o modelo do departamento geral.

A literatura emergente naquele período sobre administração fundamentava as propostas de estruturação da área com referências teóricas e modelos prescritivos para a estruturação das compras e contratações governamentais. A referência básica era o modelo do “departamento de administração geral” de W.F. Willoughby (1927), baseado na distinção entre atividades fim e meio, para a organização das funções administrativas comuns segundo uma estrutura centralizada e uniforme, abrangendo toda a administração pública. A organização em formato

⁸⁶ Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938. As atividades do Departamento se iniciaram em agosto de 1938, com a posse de Luiz Simões Lopes como seu primeiro presidente.

⁸⁷ As atribuições do “departamento administrativo” estavam especificadas em dispositivo da Constituição (art. 67), abrangendo organização, orçamento, auditoria, recrutamento e desenvolvimento de pessoal, especificação de materiais, assessoramento no exame de projetos de lei e inspeção dos serviços públicos (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937).

departamentalizado, com racionalização de estruturas e processos era prevista em modelos preconizados por expoentes da literatura de administração pública como John Pfiffner (1935), Harvey Walker (1937) e Leonard White (1933; 1939). A internalização desse modelo no Brasil assumiu um formato ampliado para incluir as funções de pessoal e material e se corporificou na criação do DASP (WAHRLICH, 1983: 425).⁸⁸

A literatura organizacional voltada para as empresas era rica em prescrições para a estruturação da área de compras. Como trabalhos filiados à chamada escola clássica e à organização racional do trabalho, eram referência os manuais de compras de Edward Gushée e Lionel Boffey (1928), Norman Harriman (1928) e o de administração, de Lee Galloway (1923). Este último preconizava a especialização das funções de aquisição e sua organização na forma de departamento. As atribuições do departamento de compras contemplariam um amplo rol de atividades e responsabilidades que comporiam a “função compradora”, incluindo o planejamento, informação sobre o mercado e produtos, especificação, negociação e aquisição dos produtos, acompanhamento, recebimento e auditoria. O manual de Fernstrom et al (1935: 326-329) sistematizava os princípios que deveriam reger a organização da função compras: centralização, boa organização e pessoal competente, coordenação com os demais departamentos, registros e equipamentos adequados, conhecimento exato do que comprar e política de relacionamento justo (*fair*) com os fornecedores.

As experiências de estruturação da administração de material na administração pública dos EUA eram também referências frequentes, em especial nos trabalhos de Luther Gulick (1937). As obras precursoras de Arthur Thomas (1919) e Russell Forbes (1929) já haviam inspirado a centralização das compras, desde o Governo Provisório. A elite de técnicos aglutinada no DASP demonstrava familiaridade com essa bibliografia, em seus trabalhos.⁸⁹

3.13. Retomando a questão dos materiais

⁸⁸ Os artigos de Moacyr Briggs (1938) e Paulo de Lira Tavares (1938), diretores de Divisões do DASP, recém-empossados, refletem essas influências e sistematizam a visão dos dirigentes e técnicos do Departamento. Uma síntese do modelo departamental foi elaborada por Celso Furtado, então técnico do Departamento (1946).

⁸⁹ Extensa referência bibliográfica em apoio às propostas de organização da administração de materiais é encontrada nos trabalhos de Eudoro Berlinck (1938a; 1938b e 1940), Fernando Miranda (1946) e Arthur Neiva (1952: 100-101). Sem participação direta na reforma, Oscar Victorino Moreira também recorria a ampla referência teórico-conceitual sobre a administração de material em seus trabalhos (veja espec.: MOREIRA, 1950b).

A “reforma dos serviços de material”,⁹⁰ representa o segundo episódio de mudança da política de compras, no período Vargas, resultando em alteração de estruturas organizacionais e das regras e procedimentos.⁹¹ Um prolongado processo de elaboração levou à aprovação, em 1940, do DL 2.206 com as mudanças legais que reorganizaram o regime de compras do Governo Provisório.⁹² O Decreto criou os serviços de material, baseados no papel coordenador de um órgão central de compras, fortalecido e dotado de maior autonomia do que a CCC, na utilização de procedimentos comerciais de compra e na demarcação e contenção da atuação do TCU.

A criação da Divisão do Material – DM, como órgão do DASP, abrigou um espaço de aglutinação de técnicos egressos dos trabalhos de padronização. A DM integrava a estrutura do departamento central de administração, conforme o modelo de uniformização e racionalização das atividades-meio. O Departamento absorveu as iniciativas que estavam em desenvolvimento no âmbito da CFSPC e da CPP. A instalação da Divisão se apoiou na arregimentação dos técnicos que trabalharam nas iniciativas de padronização da CPP, durante o período precedente. A estruturação de um órgão com equipe permanente e a revisão da forma de atuação da CCC eram questões emergentes no contexto da retomada dos trabalhos de padronização.

Rafael Xavier assumiu a diretoria da DM, conduzindo os trabalhos da reforma, no período de 1938 a 1942.⁹³ Sob o seu comando e dispendo de equipe técnica reduzida, a DM foi o *locus* de formulação da reforma. Bacharel em direito e estatístico oriundo do Ministério da Agricultura, Xavier integrava a elite de administradores do DASP, orientados pela visão científica da racionalização da administração pública. Coordenou os trabalhos da comissão responsável pela reforma, exercendo papel de liderança, mediando as discussões e construindo soluções consensuais. Foi nome chave na condução da negociação do DL 2.206 e

⁹⁰ A denominação é de Arthur Neiva, em seu levantamento da trajetória da área de materiais, publicado no início do segundo governo Vargas (NEIVA, 1952).

⁹¹ As principais referências sobre a reforma são os relatos de Rafael Xavier (1943), Arthur Neiva (1943 e 1952), Eudoro Berlinck (1940) e Adroaldo Junqueira Ayres (1943), que tiveram participação direta nos trabalhos, além de Oscar Victorino Moreira (1950) e Gilbert Siegel (1964: 63-65). A análise das mudanças organizacionais promovidas nesse período é apresentada no trabalho de Beatriz Wahrlich (1983: 380-429) que, entretanto, não enfoca o processo de formulação e as implicações políticas das mudanças propostas.

⁹² Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940.

⁹³ A revisão da organização, dos processos de trabalho e da legislação de material eram pontos do seu programa de trabalho, anunciado em artigo publicado por ocasião da nomeação como Diretor da Divisão (XAVIER, 1938a).

posteriormente na tentativa frustrada de sua revisão.⁹⁴ Além disso, atuou decisivamente na substituição do dirigente da CCC, confrontando-se com Otto Schiling e no realinhamento da Comissão às orientações da reforma.

A decisão de elaborar o plano apoiado em diagnóstico da experiência anterior na área tinha como ponto de partida a busca por uma solução para a padronização dos bens de consumo da administração pública. A equipe do DASP atuou no sentido de obter respaldo do Presidente Vargas para a retomada do tema, destinado a ser uma das linhas básicas de atuação do Departamento recém-criado, por meio da sua unidade dedicada à administração de material – a DM. O argumento então apresentado invocava a acumulação de iniciativas e condições desde o Governo Provisório que possibilitaria, naquele momento, “iniciar um plano vasto e sistemático de solução definitiva desse magno assunto”.⁹⁵ O desenho da reforma se originou de “longo estudo” acompanhado do “plano” destinado à reorganização da administração de materiais e do “inquérito” sobre as atividades da CCC (Neiva, 1952).

3.14. Divulgando um diagnóstico e um plano

O diagnóstico elaborado pela DM e publicado no início de 1939 subsidiava a proposta de reorganização da área, preconizando a ampliação de escopo e a integração entre os componentes da administração de material numa “solução” abrangente.⁹⁶ Apontava o esgotamento do regime de centralização das compras organizado em torno da CCC, responsável pela situação, descrita em tons alarmantes, de acomodação com os fornecedores e esvaziamento da centralização, que seria evidenciada pela evasão de entidades da sua jurisdição. Atribuía a progressiva decadência da atuação da Comissão ao retorno do registro prévio das despesas pelo TCU, em decorrência da Constituição de 1934.⁹⁷ As distorções eram associadas também às limitações de origem da criação da CCC e do desenho do regime de

⁹⁴ Os relatos de Neiva (1943: 109 e 1952: 141) e de Ayres (1943: 110) se referem à atuação negociadora e liderança exercida por Xavier na DM e posteriormente, na elaboração do DL 2.206.

⁹⁵ Em ofício dirigido ao Presidente Vargas, em novembro de 1938, Luiz Simões Lopes, Presidente do DASP, sugere a proposição de um plano que seria seguido da apresentação de soluções para a questão da padronização e da administração dos materiais (LOPES, 1938).

⁹⁶ A proposta da DM foi apresentada como exposição de motivos do DASP (EM do DASP n. 110, de 28 de janeiro de 1939) e publicada na forma de anexo apensado ao relatório do Departamento, relativo ao ano de 1938 (DASP, 1939).

⁹⁷ A lei orgânica do TCU, aprovada em maio de 1938 (Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938) fortalecia os poderes de controle do Legislativo por meio do Tribunal, a despeito da nova Constituição, promulgada em 1937. Mantinha os institutos do registro prévio das despesas, da suspensão de pagamentos e da solicitação de documentação em diligências, interferindo diretamente sobre os processos de compra. Referidos institutos eram objeto de crítica acerba entre os dirigentes e técnicos do DASP.

fornecimento, que não teria sido acompanhado da revogação de dispositivos do Código de Contabilidade, nem da atualização da sistemática orçamentária.⁹⁸

O diagnóstico condenava as práticas que teriam resultado da adoção de arranjos precários para contornar as exigências legais: compras realizadas sem cobertura orçamentária, devido à falta de planejamento dos órgãos. A burla à legislação se dava pela emissão de recibos fictícios de mercadorias entregues, para atender às regras do exercício orçamentário. Além disso, conforme o levantamento da DM, a Comissão operava com preços acima do mercado, acomodando-se ao controle dos fornecimentos por determinadas empresas e à inexistência de controle estatístico dos preços praticados.⁹⁹

A proposta previa a reorganização da administração de material a partir de um departamento central, dotado de ampla autonomia. Incluía a revisão da legislação que deveria necessariamente passar pela atualização do Código de Contabilidade e eventualmente, aprovação de um código de compras autônomo. Além disso, defendia a separação dos controles do TCU em relação às rotinas da administração de material e a adaptação da sistemática orçamentária para permitir a clara identificação das dotações para aquisição de materiais, que em princípio seriam controladas pelo departamento central.¹⁰⁰

3.15. Deliberando sobre a reforma: ajustando a proposta do DASP

A publicação do DL 2.206, em maio de 1940, reorganizou a área e modificou regras e procedimentos de compra: o decreto-lei foi o marco da “reforma dos serviços de material”.¹⁰¹ Reestruturava a CCC, criava os serviços de material e estabelecia regras e procedimentos de

⁹⁸ Segundo o relatório, a atuação da Comissão havia degenerado em burocratização devido aos “vícios e defeitos que anulava a ação do órgão comprador”, à “falta de flexibilidade da lei”, às “imposições administrativas conseqüentes da sua subordinação ao Ministério da Fazenda”, aos “rigores das disposições do Código de Contabilidade”, às “decisões do TC” e “principalmente, [à] carência de organização técnica” (DASP, 1939: § 135, p. 38).

⁹⁹ A CCC teria se convertido em “intermediária das compras dos objetos e artigos escolhidos previamente pelos serviços, dominada por um reduzido número de fornecedores do governo que impõem os seus preços e entregam o material no prazo e na qualidade que desejam” (DASP, Op cit.: §§ 135 e 136, p. 38).

¹⁰⁰ Os órgãos de materiais deveriam ser reestruturados, inclusive suas rotinas e procedimentos: “toda essa engrenagem, complexa, exige uma série de órgãos funcionando harmoniosamente, obedientes aos mesmos princípios e pertencentes todos a um único sistema racional de trabalho” (DASP, Op cit.: § 124, p. 36). A implementação do “plano” visaria “obter-se uma solução que ligue todas as parcelas do conjunto, desde a padronização e especificação do material, sua forma de requisição, compra, verificação, distribuição, guarda, consumo e aplicação” (Op cit.: § 123, p. 36).

¹⁰¹ Um balanço dos avanços atribuídos ao DL 2.206, na visão então otimista de um dos seus formuladores é apresentado em extenso trabalho de Eudoro Berlinck (1940).

compra.¹⁰² As mudanças eram orientadas para a fixação de “princípios racionais de organização” e o estabelecimento de “novas bases de controle administrativo e legal” (DASP-DM, 1940). Ampliava o escopo da organização e das regras, em relação ao regime de fornecimento anterior, da CCC, para abranger o processo de administração do material, desde o levantamento de demandas, até o recebimento, consumo e descarte. A organização anterior focalizava somente as compras, deixando fora as fases e aspectos que conformavam abastecimento do material em todas as suas etapas: a reestruturação estabelecia uma coordenação entre os órgãos, definindo papéis e responsabilidades.

As soluções incorporadas ao Decreto-lei resultaram de composição e transigência em relação à proposta inicialmente divulgada: o projeto elaborado pela DM foi submetido a prolongado processo de discussão e ajustamento por comissão interministerial, levando à decisão por um desenho mitigado que admitia a revisão das regras e procedimentos, em lugar de sua completa substituição, além de reconhecer um papel ao TCU e seus mecanismos de controle. O DL 2.206 preservava o registro de despesas pelo Tribunal, integrando-o às rotinas do processo de compras e ao arcabouço jurídico-legal, representado pelo Código de Contabilidade e seus procedimentos. Incluía ainda a divisão de competências na área entre o departamento central responsável pela operação das compras e unidades de material nos ministérios e entidades, adotando uma centralização parcial, não muito claramente definida.

A comissão de estudos da “reforma dos serviços de material” se reuniu ao longo do ano de 1939, com a participação de dirigentes e técnicos egressos das iniciativas precursoras de padronização.¹⁰³ Durante os debates da comissão, diferentes soluções se confrontaram em relação ao desenho da estrutura organizacional, regras e procedimentos de compra, particularmente, a centralização em um departamento fortalecido e autônomo, a relação com o TCU e a compatibilização das novas rotinas com o registro prévio das despesas pelo Tribunal e com a sistemática orçamentária estabelecidos no Código de Contabilidade.

¹⁰² O detalhamento das regras foi publicado em seguida, na forma de um “regulamento de aquisições de material”, aprovado pelo Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940.

¹⁰³ Participavam da comissão, presidida por Rafael Xavier, dentre outros: Eudoro Berlinck (Diretor da Divisão de Padronização da CCC); José de Caminha Muniz (engenheiro da DM); Orlando Gomes Calaza (Diretor da Divisão de Material do Ministério da Educação e Saúde); Paulo Alves da Silveira; Geraldo Peixoto; Armando Godoy; Flávio Lemgruber e Adroaldo Junqueira Ayres (Diretor da Aeronáutica Civil) (NEIVA, 1952: 52-53, nota 46). Sobre os trabalhos da comissão e seu papel de formulação da proposta final da reforma, veja ainda: NEIVA (1943) e XAVIER (1943).

Posicionamentos desfavoráveis se explicitaram a partir da circulação no âmbito do governo e do Legislativo, de minutas da redação do decreto-lei da reforma: de um lado, a reação das áreas de contabilidade e do TCU à perda de espaços de atuação e jurisdição, apoiando-se no arcabouço jurídico-legal em vigor. De outro lado, o temor da perda de espaços de autonomia e poder pelos ministérios e autarquias.

A proposta da DM previa a criação do controle administrativo dos materiais a ser exercido pelo DASP, mediante normatização própria e centralização dos procedimentos de compra e pagamentos num departamento central, sucessor da CCC. Esse novo desenho se contrapunha ao controle orçamentário realizado pelo TCU por meio do registro prévio das despesas, interferindo diretamente sobre os pagamentos dos fornecimentos contratados.¹⁰⁴ A questão suscitou intensa discussão durante a elaboração do DL 2.206, levando os dirigentes e técnicos mobilizados no âmbito da DM ao embate contra os “defensores” do Código.¹⁰⁵ Mas, não lograram sucesso em afastar o Tribunal das rotinas da administração de materiais, que se manteve entrelaçada ao processo orçamentário.

O desenho afinal adotado no Decreto-lei refletia uma composição com a manutenção do registro prévio, prevendo a criação de “Delegações do TCU” no Executivo para atuação diretamente no órgão de compras, sob regras e prazos estritamente regulamentados (DASP, 1940: 67). A interveniência do TCU passou a estar circunscrita ao registro das ordens de pagamento dos contratos com a distribuição automática das consignações do orçamento para os órgãos. As etapas de controle pelo TCU seriam integradas ao processo de compra, com regras e prazos para a manifestação do Tribunal.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Conforme o relato de Rafael Xavier, as resistências provinham dos representantes do TCU e da Controladoria, que “impugnavam suas idéias avançadas [da reforma projetada], sob a alegação de que feriam as tradições do Direito Administrativo brasileiro e destruíam os preceitos codificáveis de nossa contabilidade pública” (XAVIER, Op cit.: 106).

¹⁰⁵ Comentando a resistência à revisão das regras de compra estabelecidas no Código, Xavier observava que: “o Código de Contabilidade, monumento jurídico para um período anterior à nossa época e perfeito para um regime de descentralização das compras, granjeara foros de Alcorão e suas normas eram consideradas intangíveis” (XAVIER, Op cit.: 106).

¹⁰⁶ O DL 2.206 criou a Delegação do TCU no DFC (art. 21) fixando suas atribuições de exame e registro das ordens de pagamento (art. 22), submetendo-o a prazos (art. 23), vedando expressamente o registro de dotações orçamentárias, as quais seriam “automaticamente” “registradas e distribuídas” (art. 33) e de “contratos, ajustes, acordos ou quaisquer atos relativos à aquisição de material, pelo TCU (art. 39). Vedava a apreciação de mérito dos processos de compra (art. 24), determinando que o TCU se ativesse aos aspectos de legalidade das ordens de pagamento, que são discriminados em dispositivo do Decreto-lei (art. 22, II). Fixava prazo para a apreciação de recursos pelo TCU (art.25). Regulamentava expressamente as relações entre o DFC e o TCU procurando criar um espaço de autonomia para as rotinas da administração de material: o art. 26 estabelecia que dita relação dar-se-ia tão somente entre os dirigentes máximos dos dois órgãos.

A proposta de centralização das compras em um órgão fortalecido, dotado de prerrogativas de controle das dotações orçamentárias e pagamentos aos fornecedores, restringia a autonomia dos ministérios e autarquias. As críticas ao trabalho da CCC não eram novidade em sua trajetória, mas durante as deliberações sobre a reforma, a Comissão foi atingida por forte exposição negativa decorrente do escândalo da compra de carvão, com repercussão no ambiente da administração pública (veja seção 3.16). Essa circunstância contribuiu para que defensores da reforma convergissem posições com os críticos da centralização em torno de uma solução de reestruturação da Comissão.¹⁰⁷

A CCC foi transformada em Departamento Federal de Compras – DFC e as unidades de compras nos ministérios tiveram alterada sua denominação e reduzidas suas competências ao encaminhamento das requisições de fornecimentos para o Departamento.¹⁰⁸ Embora a prescrição do modelo do departamento central de compras determinasse sua inserção em escalão superior aos ministérios e entidades da administração, prevaleceu a manutenção da vinculação original da CCC ao Ministério da Fazenda, restringindo-se o DASP às competências de padronização e normatização dos materiais (RESENDE, 1944: 25-27). A solução enfraquecia a implementação da padronização porque a separava institucionalmente das atividades de compra que possibilitavam o contato direto com os fornecedores (MIRANDA, 1946).

A mudança do arcabouço legal e normativo das compras era considerada componente central da reforma: a legislação deveria ser simplificada e redesenhada, visando a racionalização de processos. Os formuladores da reforma entendiam que a legislação renovada necessariamente se apartaria do formalismo e ritualismo do Código de Contabilidade.¹⁰⁹ Em lugar da revisão da legislação e da atribuição ao DFC de autonomia similar à da empresa privada para realizar as compras por meio de procedimentos comerciais, prevaleceu uma solução de composição:

¹⁰⁷ Em sua análise retrospectiva, Oscar Vitorino Moreira considera que a decisão pela criação do DFC foi precipitada pela crise de credibilidade que atingiu a CCC, levando a que se unissem os “detratores” da centralização das compras com os defensores de um avanço técnico na organização do setor (MOREIRA, 1950: 95-101 e 138-186).

¹⁰⁸ Art. 11 do DL 2.206.

¹⁰⁹ Resgatando a discussão na comissão da reforma, Ayres indica como requisitos de uma “legislação de material” compatível com a racionalização de processos ser

“um mecanismo de compras eficaz e pronto, sensível e apto, afeiçoado ao seu mister, pontual e exato, responsável e autônomo, despido do formalismo cerimonioso e circunstanciado que o sufocava, aliviado dos ritos remanescentes, abluções, simbolismos e solenidades que eram evidentemente incompatíveis com o ato singelo, diário e real de comprar (...).” (AYRES, 1943:110).

regras de exceção em relação às disposições do Código.¹¹⁰ Essas regras permitiam que os procedimentos de compra previstos ali estabelecidos – concorrência e coleta de preços – fossem aplicados com limites de valor mais elevados, de forma que o Departamento pudesse operacionalizar a maior parte das suas compras recorrendo à modalidade mais simples: a coleta de preços (BERLINCK, 1940).

Assim, um decreto de junho de 1940 conferiu ao Departamento algumas liberdades na forma de um “sistema de exceção” para o processamento das suas compras nas modalidades citadas.¹¹¹ O propósito visado era estabelecer um “sistema rápido e seguro” que “evitasse a chicana de fornecedores habituados ao antigo regime de protelações e propostas imprecisas”, abandonando os “formalismos absurdos e o excesso de controle legal”. (DASP-DM, 1940).

Outro ponto de controvérsia e adaptação em relação à proposta do DM era a mudança da sistemática orçamentária para permitir a administração das dotações de materiais segundo categorizações e regras próprias, em substituição à nomenclatura contábil do Código. A solução incorporada ao DL 2.206 se limitou a equacionar um problema que era causa imediata de incidentes, como o escândalo do carvão (veja seção 3.16) e motivador dos arranjos informais com fornecedores para agilização das compras: regulamentou-se a permissão para a transferência de verbas ao exercício seguinte, na forma de “restos a pagar”.

3.16. O incidente da compra de carvão e a crise da CCC

Uma compra rotineira de carvão pela ferrovia Central do Brasil provocou o incidente que atingiu a credibilidade da CCC, culminando na saída do seu Presidente e precipitando a mobilização do DASP e do governo em favor da reforma abrangente da área de material. Esses acontecimentos, que se sucederam nos últimos meses de 1938, expuseram negativamente a Comissão e seu titular, Otto Schiling, que permanecia à frente do órgão desde o Governo Provisório (veja seção 3.5). O episódio transcorreu durante o período em que se discutiam no governo as propostas de reforma da área de material.¹¹²

¹¹⁰ O DL 2.206 mantinha as atribuições do órgão central de compras, transformando a CCC em DFC, responsável pela aquisição de todo o “material permanente e de consumo” da administração federal, podendo delegar a aquisição direta para as repartições (art. 14) e pelo processamento dos pagamentos aos fornecedores (art. 21).

¹¹¹ Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940.

¹¹² Referências a este episódio compõem os relatos de XAVIER (1943) e NEIVA (1943), como participantes diretos dos acontecimentos, sendo o primeiro um de seus protagonistas.

O incidente foi motivado pela medida adotada por Schiling para resolver o problema criado com a entrega em atraso do fornecimento de carvão, contratado em 1938, cujas verbas seriam retidas com a mudança do exercício: a entrega ocorreria no ano seguinte (1939), acarretando a impossibilidade legal de recebimento da mercadoria, até a aprovação do novo orçamento, mesmo sob o risco de iminente paralisação dos trens da Central. Schiling solucionou o problema recorrendo à prática costumeira de emitir o recibo previamente, como artifício para assegurar a disponibilidade do recurso orçamentário, antes do término do exercício.¹¹³ Xavier reportou o procedimento adotado como “gravíssimo”, lançando o DASP no embate em defesa da obediência aos trâmites formais e à legislação, condenando os artifícios então usualmente empregados pela CCC para contornar os obstáculos da legislação (XAVIER, 1939a).

As explicações de Schiling, encaminhadas diretamente ao Presidente Vargas, davam conta das dificuldades da CCC face a demoras e incertezas do processo orçamentário (SCHILING, s.d.). Segundo seu relato, a Comissão era pressionada por pedidos de fornecimentos dos órgãos que não se realizavam tempestivamente, devido à protelação na liberação do recurso orçamentário. Diante dos casos que historiava, com potencial de repercussão direta sobre a população - hospitais, casas de correção e o então premente problema do abastecimento de carvão para os trens da Central – defendia o arranjo informal que permitia “entregar adiantadamente” o recibo sem o recebimento da mercadoria, que ocorreria posteriormente. Schiling reiterava que esse artifício era prática corriqueira nas operações da CCC.

O conflito estabelecido contrapunha a defesa dos procedimentos legais, por Xavier, com o atendimento de premências, ao custo da aceitação de arranjos informais com os fornecedores. A solução não só era habitualmente praticada, como também contornava os problemas de compatibilização do processo de compras e seu *timing* com o orçamento e o controle pelo TCU.¹¹⁴ As decisões de Schiling foram objeto de pedidos de investigação do Tribunal e do

¹¹³ O problema poderia ser solucionado com o procedimento mais complexo e demorado de abertura de crédito especial para permitir que as mercadorias fossem recebidas em 1939, conforme informava Schiling em ofício ao Presidente do DASP (SCHILING, 1938).

¹¹⁴ Em memorando ao Presidente do DASP, Simões Lopes, concordava com a avaliação de que os problemas tinham origem na estrutura organizacional e na legislação:

“A análise dos processos vem confirmar, mais uma vez, a anarquia reinante no sistema de abastecimento de material no serviço público e a carência de uma organização eficiente no órgão incumbido da ‘aquisição’” (LOPES, 1938).

próprio Ministério da Fazenda.¹¹⁵ Xavier insistiu na recomendação por uma investigação rigorosa, com “abertura de inquérito” (veja XAVIER, 1939:7).

O incidente precipitou desdobramentos que culminaram na saída de Schiling da direção da CCC, ao mesmo tempo em que o DASP aprofundava a discussão sobre a reforma dos serviços de material, obtendo respaldo do Presidente para a reestruturação da CCC.¹¹⁶ Mobilizando a atenção do governo sobre o problema dos materiais e atribuindo à Comissão a responsabilidade por uma situação de descontrole e má gestão, o incidente impulsionou a abertura da oportunidade política de revisão da estrutura organizacional e da legislação de compras. O caso do carvão expunha as práticas disseminadas de acomodação, por meio de arranjos informais, com as limitações e obstáculos do arcabouço jurídico-legal em vigor. Dessa forma, colocava em pauta questões relacionadas ao orçamento, relacionamento com os ministérios e fornecedores, delimitação do espaço de atuação do TCU e ao processo de suprimento, em todas as suas etapas.

3.17. Uma reforma incompleta

A mudança corporificada no DL 2.206 era resultado mitigado da proposta original dos formuladores da DM. Conforme mencionado, o Decreto continha dispositivos que restabeleciam antigos institutos, como o registro prévio, limitando a atuação do DFC, ao mesmo tempo em que deixava indefinida a criação das projeções ministeriais da administração de material (os serviços de material). A falta de execução imediata, atribuída a limitações de recursos e dificuldades políticas, somada à atuação do TCU, resultou na prevalência de uma interpretação dos dispositivos do Decreto-lei que frustrou as expectativas de Xavier e sua equipe.¹¹⁷ Como problemas identificados já durante o processo de formulação, apontavam a qualidade e perfil dos chefes dos órgãos de material, a inadequação da estrutura orçamentária que dificultaria o controle sobre as compras e a necessidade de um catálogo do material que uniformizasse descrições e classificações aplicáveis (DASP, 1940 b).

¹¹⁵ Conforme relatava o Ministro da Fazenda em ofício ao Presidente do DASP, realizou-se uma “investigação reservada” que, entretanto, nada encontrou que configurasse “falta de lisura ou de honestidade por parte da administração do CCC”, mas atribuiu os problemas constatados à “falta de organização e imperfeição da nossa legislação contábil” (COSTA, 1939).

¹¹⁶ A investigação sobre a CCC terminou arquivada, conforme informava Xavier em memorando de novembro de 1940 (XAVIER, 1940).

¹¹⁷ Henrique Resende relata conflitos de interpretação do DL 2.206 entre o TC e o DFC, já desde o início da sua vigência, a começar pela controvérsia sobre como lidar com compras e contratos celebrados anteriormente à publicação do Decreto-lei, mas ainda não concluídos (veja RESENDE, 1944: 19-23).

Em juízo *ex post*, Xavier e outros formuladores da reforma de 1940 reconheceram que o processo de elaboração do DL 2.206 levou a uma situação em que “a lei foi dúbia e o conservadorismo subjetivo dos interpretadores manteve a velha casuística burocrática.” (XAVIER, 1943:107). O balanço dando conta de uma reforma incompleta na sua formulação e conseqüente implementação foi tema de palestra de Xavier no DASP, corroborado pelos comentários que se seguiram, dos participantes da reforma, Arthur Neiva e Adroaldo Junqueira Ayres (XAVIER, 1943; NEIVA, 1943 e AYRES, 1943).

Apreciações sobre a implementação da reforma entre dirigentes e técnicos do DASP deploravam a insuficiência das soluções adotadas no DL 2.206. Embora pretendendo circunscrever a intervenção do TCU nos processos de aquisição, a avaliação no período subsequente à vigência da reforma apontava insuficiência de poderes e de autonomia atribuídos ao DFC.¹¹⁸ A reforma se inviabilizou pela adoção de soluções parciais em relação à revisão da legislação, particularmente, do registro prévio das compras e contratações pelo TCU e dos procedimentos de compra do Código de Contabilidade, considerados burocratizantes.

O processo de mudança estancou com a saída de Xavier da direção da DM, em meio a um esforço de revisão do DL 2.206. A frustração da manutenção do Decreto com a interpretação e o *modus operandi* que condenava, motivaram o afastamento do diretor. O período subsequente foi de esvaziamento da DM e redefinição da sua agenda para um escopo menos ambicioso.¹¹⁹ De forma geral, a reforma de 1940 não se realizou conforme o desenho que lhe pretendeu imprimir Xavier e os formuladores do DL 2.026. Não obstante, avanços posteriores aconteceram com a criação do órgão de coordenação do sistema do material, o Conselho de Administração do Material – CAM.¹²⁰

3.18. A reestruturação do DASP e o enfraquecimento do sistema de material

¹¹⁸ Segundo Henrique Resende, “o Decreto-lei n. 2.206, excelente na sua generalidade, não confere, entretanto, plenos poderes ao DFC.” (RESENDE, 1944: 13).

¹¹⁹ Lucílio Briggs, diretor interino que substituiu Xavier, registra no relatório anual de 1942 (DASP-DM, 1943) a descontinuidade em projetos, perda de dirigentes e técnicos e esvaziamento da DM.

¹²⁰ O desenho do Sistema de Material concluído com a criação da CAM é descrito no estudo de Cleantho Leite (LEITE, 1944).

As circunstâncias da “crise política de outubro de 1945” com a deposição do Presidente Vargas e instalação de um interino desencadearam o processo de transição do Estado Novo para o regime liberal-democrático.¹²¹ O estilo de atuação do DASP deixou o Departamento sem apoio em seu ambiente de atuação e conseqüentemente, vulnerável a se converter em “bode expiatório”, hostilizado pelos demais órgãos (WAHRLICH, 1974).

A extinção da DM se deu por força da reestruturação do DASP, promovida no período imediatamente após a retirada do Presidente Vargas. Em conseqüência, a estrutura organizacional do sistema de material sofreu mudança substancial, com a incorporação pelo MF da instância originalmente destinada à coordenação e formulação de política para a área: o CAM passou à subordinação do DFC, órgão que deveria ser coordenado pelo referido Conselho.¹²² Da mesma forma, a DM foi também transferida à Fazenda. Essa reestruturação que acompanhava um processo mais amplo de enfraquecimento do DASP foi duramente criticada pelos “daspeanos” porque subordinava o Conselho e o órgão padronizador ao DFC, órgão de perfil operacional e executor das compras para os ministérios.¹²³

3.19. Conclusões

Duas mudanças importantes da política de compras e contratações conformam os dois respectivos episódios, interligados num mesmo caso, objeto desse Capítulo. Esses episódios estão separados por um período de cerca de oito anos e se relacionam pela continuidade entre a tentativa precursora de centralização e padronização das compras e sua retomada. Em ambos, a regulamentação com força de lei resultou de processos de formulação e ajustamento de propostas. No primeiro, um decreto abrangente (DL 19.587) sofreu sucessivos ajustes por decretos subseqüentes, que emendam seus dispositivos, como tentativa e erro, entre 1930 e 1932. No segundo, a partir de um diagnóstico acompanhado de propostas se desencadeou prolongada discussão e revisão entre 1938 e 1940, confluindo na publicação do DL 2.206, longamente maturado, mas de difícil implementação devido a ambigüidades, lacunas e contradições.

¹²¹ Sobre os eventos políticos do fim do Estado Novo, veja: SKIDMORE (1979) e YOUNG (1967).

¹²² Decreto-lei n. 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.

¹²³ Oscar Vitorino Moreira acusava o esvaziamento do CAM em artigo escrito no período subseqüente à reestruturação do DASP: “o sistema de material que tão eficaz desempenho apresentava desde 1938, fora desarticulado em dezembro de 1945, por ocasião da reforma do DASP” (1949: 58). Descrevia a situação do Conselho, reduzido à acefalia com a absorção da DM pelo DFC. A conjunção de atribuições de fixação de diretrizes e padrões com a operacionalização das compras no mesmo órgão resultou em esvaziamento e mesmo inviabilização política da sua atuação coordenadora.

O esgotamento dos ciclos políticos que abriam oportunidades de mudança, nos dois episódios, obstou novas revisões e eventuais avanços em relação aos objetivos perseguidos pelos reformadores. No primeiro, a mudança de dirigentes chave interrompeu a difícil construção então em curso de um modelo viável de centralização de compras, em 1932. No segundo, a persistência de disputas e conflitos que já permeavam o processo de formulação levou à saída de Xavier, seu empreendedor técnico-político e a conseqüente acomodação.

Nos episódios descritos, houve aproveitamento de oportunidades políticas. Entre o primeiro e o segundo, propiciou-se o acúmulo de experiência e diagnóstico com uma percepção sobre os descaminhos da CCC, construída entre os formuladores da reforma de 1940, e o aprendizado sobre o problema e as soluções propostas. A criação do DASP, em 1937, se deu no período entre as duas experiências, resultando na estruturação de um *locus* institucional de condução da política de material como componente da política de gestão das atividades comuns aos ministérios. O DASP sediou a formulação da segunda reforma. Além disso, entre os dois episódios, houve mudanças nos atores políticos diretamente envolvidos com diagnósticos, formulação, negociação e deliberações adotadas.

Capítulo 4

Caso 2 - A atualização das regras para a simplificação e revisão de controles

4.1. Introdução

A crise e ruptura política e institucional resultaram na mudança para o regime político autoritário, inaugurado pelo governo do Presidente Castello Branco (1964-1967) (EA. 1). A reforma administrativa emergiu como item da agenda central do governo, embora afetada pelas incertezas do processo político e dificuldades em estabilizar e legitimar o regime (EC. 1). Nesse período, deliberou-se um conjunto de mudanças constitucionais e legais, dentre as quais a edição do DL 200 como lei geral de organização e reforma da administração pública federal, contendo diretrizes voltadas para a descentralização.¹²⁴ As mudanças na política de compras e contratações se inseriram no processo mais amplo da reforma administrativa.

A formulação de propostas para a reforma administrativa partiu do trabalho extensivo realizado ao longo dos anos anteriores, sistematizado nos relatórios da Comissão Amaral Peixoto (EA. 2). As propostas para a área de materiais contemplavam a centralização com o resgate do DASP, revigorado como órgão coordenador das funções administrativas (EA. 2.1) e a estruturação do Sistema de Material (EA. 2.2). Essas medidas assumiriam a forma de uma revisão da estrutura organizacional da administração federal, a ser estabelecida em lei orgânica, acompanhada de lei específica para a área de materiais.

Uma nova abordagem para a reforma emergiu com o fortalecimento do planejamento e da preocupação com a criação de mecanismos de coordenação da ação governamental no governo Castello Branco (EC. 2). Os trabalhos de formulação da reforma foram retomados, por meio da criação de instâncias que ampliavam a interlocução intra-governamental e realinhavam as propostas a diretrizes de descentralização (EC. 3). Uma instância interministerial - a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa - COMESTRA - com acompanhamento direto do Presidente da República, formulou a proposta de reforma, em meio a um ambiente político turbulento, entre abril de 1964 e outubro de 1965.

¹²⁴ Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A nova proposta assimilou as diretrizes de descentralização, controles *ex post* e integração da gestão ao planejamento e programação orçamentária. Resgatou a criação dos sistemas de administração, descartando o modelo do “grande DASP” como departamento centralizador (E. 4.1. e E. 4.2).

O redirecionamento das propostas resultou na definição, como produto da reforma administrativa, de uma lei mais enxuta, contendo diretrizes, princípios e instrumentos, em lugar do tratamento exaustivo da estrutura organizacional (EC. 5).

As propostas na área de compras e contratações foram inicialmente discutidas a partir dos projetos da Comissão Amaral Peixoto. A rejeição do projeto do Sistema de Material se deu junto com o de lei orgânica, deixando o tema a descoberto no desenho da reforma administrativa (E.1). A atualização das regras de licitação surgiu como proposta afinal adotada, redefinindo a visão sobre o problema e a natureza da solução: a inserção no DL 200 de um novo capítulo atualizando as regras das licitações (E. 2).

Ao final do governo, no contexto de transição para o próximo mandato presidencial (EC. 7), a retomada da agenda da reforma administrativa esteve a cargo de uma assessoria constituída no Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica - MEPCE, a Assessoria de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa - ASESTRA. Esse órgão finalizou os trabalhos para a preparação dos atos que tornassem efetivas as propostas elaboradas (EC. 8 e 9).

A COMESTRA elaborou também um projeto de emenda constitucional propondo a revisão da forma de atuação do TCU (EC. 4.3). A divergência em torno do registro prévio de contratos e do papel do Tribunal emergiu como importante obstáculo (EC. 5.2), afinal equacionado pela aprovação do dispositivo constitucional sobre o tema (EC. 10.1). Um Decreto-lei aprovando a Lei Orgânica do TCU (DL 199)¹²⁵ corporificou o novo arranjo para a atuação do Tribunal, com impacto sobre a agilização dos procedimentos de compra e contratação (EC. 10.2).

A política de compras e contratações foi inserida ao lado das políticas de pessoal e de organização, compondo um desenho de desconcentração de decisões, simplificação de

¹²⁵ Decreto-lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967 (Lei Orgânica do TCU).

procedimentos e autonomia da administração indireta. Um grupo de trabalho paralelo elaborou a proposta de normas e procedimentos de licitação (E. 3). Os dispositivos foram incorporados ao texto do DL 200, substituindo o arcabouço de normas reputado como obsoleto e impeditivo da adoção de modalidades mais simples e ágeis de licitação (E. 4).

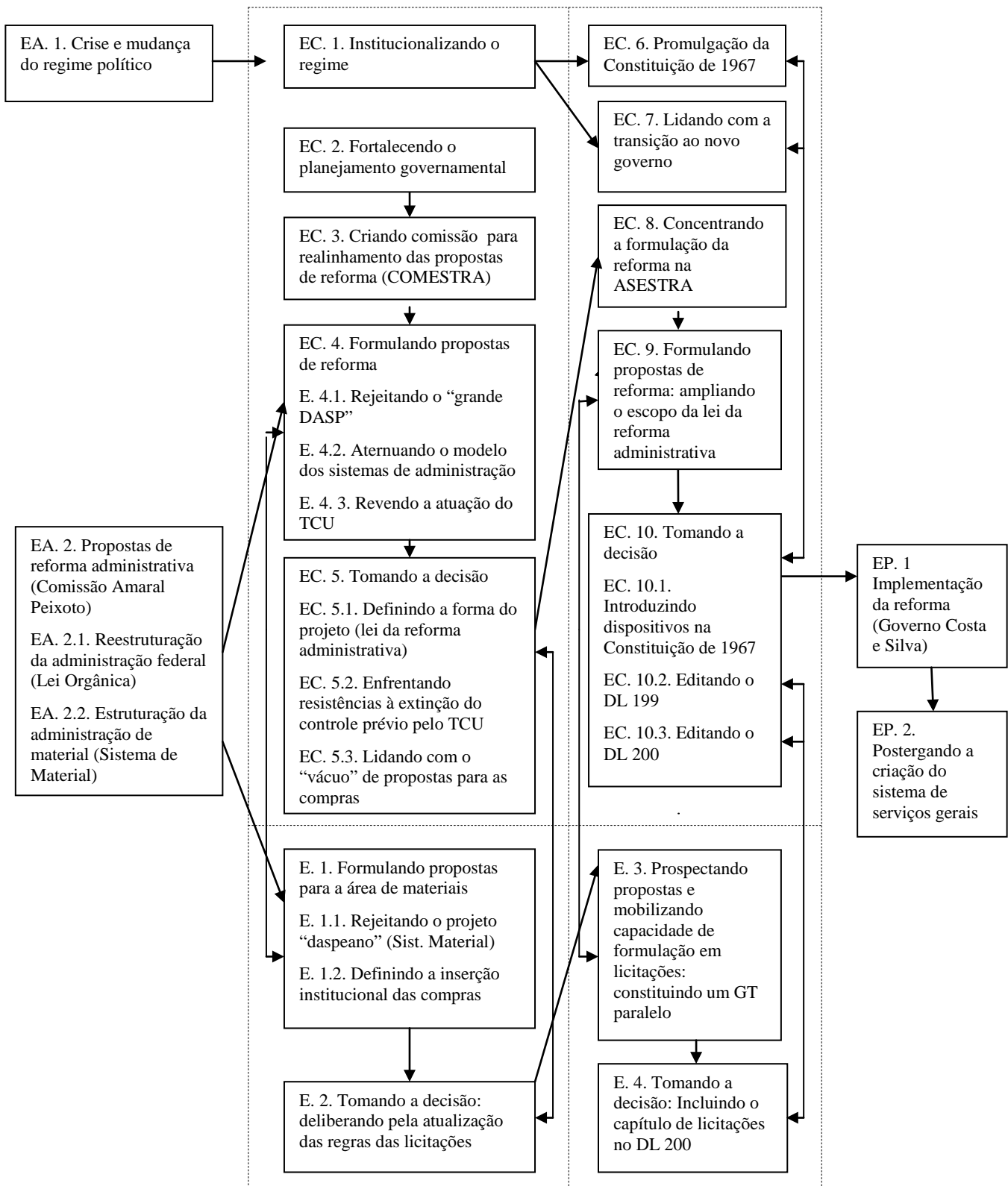
A reestruturação da área de materiais também foi objeto do DL 200, em formato mitigado que determinava a criação do Sistema de Serviços Gerais, incluindo as unidades responsáveis pelas compras e contratações nos ministérios e entidades da administração federal. No contexto do governo Costa e Silva, a partir de março de 1967, a implementação das medidas previstas no Decreto-lei sofreu revisões e protelações (EP. 1). O novo desenho organizacional não foi implantado: o DL 900, em setembro de 1969,¹²⁶ suprimiu os dispositivos que criavam a nova estrutura remetendo a constituição dos sistemas para deliberação posterior (EP. 2).

O Diagrama 4 apresenta os eventos e suas relações, conforme a estrutura narrativa do caso 2. São questões explicativas relativas a esse caso, abordadas nesse capítulo, as seguintes:

- a) Por que o tema das contratações públicas ingressou na agenda da reforma administrativa do Executivo?
- b) Por que foi decidida a revisão das normas de licitação e a reorganização da área de administração de materiais?
- c) Por que a agenda de discussão e as propostas incorporadas ao DL 200 refletiram uma substancial alteração em relação às diretrizes inicialmente apresentadas no Relatório Amaral Peixoto?
- d) Por que a mudança na política de compras e contratações assumiu a forma de um capítulo sobre regras das licitações, apensado ao DL 200?

¹²⁶ Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969.

Diagrama 4
Estrutura narrativa do Caso 2



Até março de 1964

De abril de 1964 a outubro de 1965

De novembro de 1965 a fevereiro de 1967

Depois de março de 1967

4.2. Mudança de regime político, crise econômica e incerteza

A formulação e as deliberações em torno da reforma administrativa se desenvolveram durante um período de mudança política e institucional, com a instauração do regime autoritário a partir de abril de 1964, apoiado em coalizão de setores militares, políticos e empresariais. O processo político durante o governo Castello, que assume o cargo sob a égide de uma legislação de exceção, foi marcado pela incerteza e busca pela institucionalização do regime, em meio ao jogo de pressões e disputas entre as forças que apoiavam o movimento de 1964.¹²⁷ Como fator crucial, a questão da duração do mandato presidencial e da definição do sucessor do Presidente afetou de forma decisiva o *timing* de negociação e aprovação do DL 200 e demais medidas legais que conformavam a reforma administrativa. No que tange à política de compras e contratações, a aprovação da nova sistematização de regras e procedimentos se deu pelo seu pensamento ao Decreto-lei, como componente da reforma administrativa de 1967, inserida no mesmo fluxo de eventos e circunstâncias políticas.

4.3. Orientação para o planejamento e reformas

O governo Castello se propunha a cumprir extensa agenda de reformas, combinadas com medidas de estabilização da economia e retomada do crescimento, afetado pelo refluxo de investimentos e consumo e aceleração da inflação. Mobilizando nomes importantes da burocracia com trajetória de atuação em projetos de desenvolvimento, o governo se orientou para o fortalecimento do planejamento e coordenação entre os setores da administração pública. A difícil compatibilização entre estabilização e desenvolvimento econômico era buscada por meio de um plano abrangente, o PAEG, que coordenava os setores público e privado.¹²⁸

Componente central dessa orientação era a criação do ministério de planejamento e coordenação (MEPCE), com a designação de Roberto Campos como seu titular. Diplomata experiente, Campos dispunha de trânsito na burocracia e no empresariado, além de conexões

¹²⁷ Sobre os eventos políticos do governo Castello Branco, veja: SKIDMORE (1989: 45-136); DULLES (1983); DREIFUSS (1981) e DREIFUSS e DULCI (1983).

¹²⁸ Programa de Ação Econômica do Governo.

internacionais.¹²⁹ Conduziu a formulação e negociação de decisões cruciais para a elaboração do DL 200 e sua aprovação, bem como das medidas que redefiniram o sistema de controle, mantendo canais de interlocução e influência direta com o Presidente da República.

Outro nome chave na equipe do Ministério recém-criado, José de Nazareth Teixeira Dias desfrutava de proximidade pessoal com Campos que o convidou a ocupar a Chefia de Gabinete e posteriormente, a Secretaria-executiva, segundo cargo da linha hierárquica. Com experiência em temas de administração pública, Dias tornou-se o principal formulador das propostas da reforma administrativa, inclusive da parte relativa à política de compras e contratações. Sua trajetória incluía a gestão na área de logística de empresa estatal.¹³⁰ A familiaridade com esse ambiente influenciou a sua visão, advogando contra a centralização e em favor da simplificação dos procedimentos de compra e contratação.

A decisão pela reforma administrativa se originou das elaborações preliminares e preocupações de Dias com o tema, encontrando oportunidades de acesso e influência sobre Campos. As mudanças na estrutura e funcionamento da máquina administrativa eram consideradas pelo Ministro componente instrumental para a viabilização do ambicioso elenco de reformas, com seu variado foco setorial, que o governo se propunha a empreender.¹³¹ A herança de iniciativas anteriores compunha o ambiente político, em especial o extenso projeto de lei orgânica da reforma administrativa, elaborado no governo João Goulart, sob a coordenação do deputado Amaral Peixoto.¹³²

4.4. Elaborando a proposta da reforma

¹²⁹ O cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica foi pela primeira vez ocupado por Celso Furtado, no governo João Goulart. Castello Branco nomeou Campos para o mesmo cargo, em maio de 1964, e posteriormente criou o Ministério como órgão permanente.

¹³⁰ Dias foi diretor da Divisão de Pessoal do DASP, diretor da Petrobras por ocasião de sua fundação e Ministro da Educação. Durante seu período na Petrobras, trabalhou na organização da logística da empresa na região amazônica (DIAS, 1991). Sua preferência pessoal, entretanto, eram os temas de recursos humanos, aos quais se dedicou intensamente durante o processo de elaboração da reforma, propugnando pela retomada do DASP como órgão voltado exclusivamente para a administração de pessoal.

¹³¹ Definida como a “grande reforma instrumental”, a reforma administrativa complementar com uma “ação continuada” de modernização do serviço público as reformas que Campos qualificava como “finalistas” (fiscal, tributária, habitacional, questão agrária e sistema bancário, dentre outras) e as medidas na área de planejamento, orçamento e programação financeira (CAMPOS, 1966).

¹³² Veja: MEPCE (1966). O projeto foi publicado no governo Castello Branco como subsídio aos trabalhos da reforma administrativa.

Os trabalhos da reforma administrativa se iniciaram pela elaboração de uma visão preliminar sobre o tema, seguida da criação da sua instância de formulação e definição do método de trabalho que propiciasse a mobilização da administração pública e a construção de consensos. Essas definições se atinham aos aspectos de forma, método e *timing* de elaboração da proposta, buscando sua aprovação em prazo curto, devido às circunstâncias políticas do governo Castello.

As discussões precursoras entre Dias e Campos se encaminharam para uma visão crítica das experiências anteriores, buscando o distanciamento em relação ao projeto em tramitação no Congresso. As restrições de Dias ao então denominado Projeto Amaral Peixoto expressavam ceticismo em relação à concepção da reforma como limitada à mudança da estrutura dos órgãos da administração federal (ERA, 1969: xv; DIAS: 11-13). Assim, como medida inicial, o governo sustou a tramitação desse projeto no Congresso.¹³³

Criada como órgão formulador das propostas da reforma, em outubro de 1964, a COMESTRA era uma comissão interministerial presidida pelo Ministro Campos, constituída por especialistas em administração pública, dirigentes de ministérios e oficiais militares.¹³⁴ Dois ex-dirigentes com trajetória importante na história do DASP foram convidados a participar: Luiz Simões Lopes, primeiro presidente e coordenador da comissão que elaborou a proposta de reforma administrativa do governo Kubitschek e Jorge Oscar de Mello Flores, responsável pela implantação da Divisão de Edifícios Públicos do DASP.¹³⁵

A organização dos trabalhos adotou uma metodologia de construção de consensos sucessivos em torno de “produtos”, com formato previamente definido, para encaminhamento ao Legislativo na forma de projeto de lei. As atividades da Comissão eram desenvolvidas em subgrupos temáticos, com reuniões plenárias de cunho deliberativo.¹³⁶ O método de trabalho

¹³³ A decisão foi tomada em entendimentos com os deputados Ernani do Amaral Peixoto e Gustavo Capanema, respectivamente, presidente e relator da Comissão Especial no Congresso Nacional para a reforma administrativa, em 18 de setembro de 1964 (veja: MEPCE, 1967b).

¹³⁴ A criação da COMESTRA se deu pelo Decreto n. 54.401, de 9 de outubro de 1964.

¹³⁵ Sobre a composição e perfil da COMESTRA, veja o relato de um de seus participantes, Jorge Oscar Flores (FLORES, 2000: 197).

¹³⁶ Sobre o método de trabalho da COMESTRA, veja os relatos de José de Nazareth Teixeira Dias (DIAS, 1969: 16 e 1991), Oscar Flores (FLORES, 2000:198) e o relatório de balanço das atividades da reforma (MEPCE, 1967b: 123).

se adequava a condições de limitação de informações, *timing* complexo, em grande medida indefinido e amplitude e diversidade das questões objeto de discussão e deliberação.¹³⁷

As funções de Secretaria Executiva da Comissão, assumidas por Dias, compreendiam o apoio aos subgrupos constituídos no âmbito da comissão e ao plenário, além do contato direto com os ministérios. Os trabalhos da reforma administrativa contaram ainda com a participação de representantes designados em cada ministério para atuação em articulação com a Secretaria Executiva e de um pequeno *staff* técnico.

A COMESTRA se instalou em 9 de novembro de 1964 e no curso dos seus trabalhos, elaborou três anteprojetos: a lei de reforma administrativa, cuja versão final foi o DL 200, a emenda constitucional sobre o registro prévio de despesas e a lei orgânica do TCU (DL 199). A elaboração do DL 200 resultou da discussão de seis versões sucessivas, na forma de minutas que buscavam confluir contribuições e obter consenso entre os participantes da Comissão.¹³⁸ A Comissão realizou 30 reuniões com a participação de especialistas e representantes dos ministérios.

Durante sua elaboração, o formato do DL 200 oscilou entre uma lei voltada para regras e procedimentos administrativos ou para conceitos e diretrizes. Os trabalhos desenvolvidos na Comissão, apoiados pela interlocução aberta por Dias diretamente com os ministérios, eram orientados para o desenvolvimento de instrumentos, com nítida prevalência das inovações em planejamento e orçamento, gestadas a partir do Ministério do Planejamento. A proposição de um conjunto de conceitos chave e diretrizes se originaram da elaboração de Hélio Beltrão.

Os trabalhos de formulação da reforma administrativa se desenvolveram em meio a dificuldades de compatibilização da contribuição de Beltrão com as propostas desenvolvidas a partir da mobilização e coordenação de Dias junto aos ministérios.¹³⁹ As divergências envolviam a tensão entre duas visões e estratégias da reforma. O formato da lei que afinal

¹³⁷ Dias se refere à “ausência de dados informativos válidos” como uma limitação aos trabalhos, desde o seu início, embora frisando que não se considerava missão da Comissão a realização de estudos aprofundados (DIAS, 1969: 16).

¹³⁸ Sobre a dinâmica de trabalho e produtos gerados pela COMESTRA e ASESTRA, veja os relatos de Roberto Campos (CAMPOS, 2004: 699-700), Nazareth Teixeira Dias (DIAS, 1969; 1991), Jorge Oscar Flores (FLORES, 2000: 197-198) e os relatórios do Ministério do Planejamento (MPCE, 1967a e MPCE, 1967b: 121-126).

¹³⁹ Beltrão e Dias protagonizaram a defesa de diferentes visões e ênfases em relação ao conteúdo e estrutura da lei. Enquanto Beltrão propunha a abordagem voltada a princípios e orientações gerais, Dias valorizava a criação de instrumentos e procedimentos (veja GAETANI, 2005: 111).

prevaleceu era um híbrido de diretrizes e princípios com normas e procedimentos destinados à implantação dos “instrumentos”. O assunto passou então à coordenação do Ministro Roberto Campos (MPCE, 1967b).¹⁴⁰

4.5. Compras e contratações: tentativas de ingresso na agenda da reforma

O ponto de partida dos trabalhos da COMESTRA era o acervo de propostas anteriores de reforma administrativa, em especial os relatórios da Comissão Amaral Peixoto. A organização dos sistemas administrativos comuns aos ministérios, que incluía a administração de materiais, compunha a proposta de lei da reforma administrativa (lei orgânica). O tema dos materiais havia sido objeto de outro projeto, que dispunha sobre a criação do Sistema de Material, na forma de uma estrutura organizacional compatível com o modelo delineado na lei orgânica.

Assim, durante os trabalhos da reforma, os temas relacionados especificamente com as compras e contratações se inseriam como atividade complementar, que contemplava o exame desse projeto de lei, em paralelo à elaboração do DL 200.¹⁴¹ A Comissão rejeitou o projeto do Sistema de Material, mas incorporou ao Decreto-lei, em forma mitigada, a organização em sistema das atividades de administração geral, com a supressão da recriação de um departamento administrativo central em moldes “daspeanos”. Essas questões são abordadas nas subseções que se seguem.

4.5.1. As propostas dos “daspeanos”: a administração do material

A discussão em torno do tema era dominada pelas propostas de criação de estruturas organizacionais que retomavam a experiência de centralização das compras e da administração de materiais, durante o período de 1940 a 1945 (veja Caso 1). Elaboradas sob a influência de especialistas egressos do DASP, as propostas ecoavam a frustração com a interrupção da construção do sistema de material durante o governo de transição do Presidente

¹⁴⁰ Sobre o impacto da disputa entre os dois formuladores chave da reforma na definição do formato para o DL 200, que refletiu uma composição, veja: GAETANI (Op cit.) e os relatos dos participantes (FLORES, 2000:197 e DIAS, 1991).

¹⁴¹ Os trabalhos do COMESTRA incluíram ainda o exame de outros dois projetos oriundos da Comissão Amaral Peixoto, relativos ao “Sistema de Mérito” e à “Organização do Distrito Federal”, deliberando-se pela incorporação do primeiro ao texto do DL 200 e descarte do segundo, por fugir ao escopo da reforma (DIAS, 1969: 17, nota 18).

José Linhares, em 1945, ao qual se atribuía o desmantelamento do Departamento, com a subtração da sua estrutura e atribuições nessa área.¹⁴² As propostas propugnavam pelo restabelecimento do órgão central de materiais, do sistema de materiais coordenado pelo DASP e das atividades de padronização dos bens consumidos pela administração pública. Além da área de materiais, o DASP tinha perdido também suas atribuições de elaboração do orçamento e organização, com a redução do seu escopo de atuação à área de pessoal.

Essas formulações explicitavam uma condenação enfática ao que era descrito como cultura burocrática arcaica, imperante nas regras e procedimentos de compra e em especial nos dois institutos que representariam obstáculos cuja remoção seria crucial para a estruturação da administração de materiais: os procedimentos do Código de Contabilidade, que regia as compras e contratações e o registro prévio dos contratos e pagamentos a fornecedores, esse último como mecanismo de controle do TCU.

Analisando o tema da administração de materiais, a extensa produção de Oscar Victorino Moreira denunciava o enfraquecimento técnico e organizacional da área. Quadro de carreira do DASP, com especialização em materiais, Moreira havia participado intensamente do embate contra a perda de competências e espaço institucional de atuação do Departamento (MOREIRA, 1948, 1949a, 1950a, 1950b e 1951b). Criticava a reestruturação do TCU, com a Lei Orgânica de 1949, por revigorar procedimentos tradicionais como o registro prévio (Idem, 1951a). Reiterava o combate dos técnicos do DASP ao Código de Contabilidade (veja Caso 1), reputado como obsoleto e entrave à organização da administração de material (Idem, 1949b, 1953). Outros trabalhos que conformavam a visão de inspiração daspeana sobre o tema eram a ampla sistematização da trajetória da administração de materiais por Artur Neiva (NEIVA, 1952) e as monografias elaboradas por técnicos e dirigentes com passagem pela Divisão do Material do DASP.¹⁴³

Nesse acervo de referência se encontrava delineada uma visão do problema e um conjunto estruturado de soluções que dominaram as formulações das reformas administrativas nos anos 50 e 60 e da reforma de 1967, em sua discussão inicial. Moreira participou da Comissão Amaral Peixoto, atuando na elaboração do projeto do sistema de materiais. A sua visão e de

¹⁴² Sobre a transição do DASP com o fim do Estado Novo, acarretando perda de prestígio e desmantelamento parcial da sua estrutura e competências, veja SIEGEL (1964: espec. p. 150 e segs.).

¹⁴³ Veja, dentre outros, o trabalho de Plínio Palhano (1951).

outros “daspeanos” contemplava a estruturação organizacional do setor e o restabelecimento do sistema de material, cuja constituição havia sido persistentemente tentada durante o primeiro período Vargas, sofrendo descaminhos, sendo especialmente deplorado o desmantelamento da estrutura de órgãos centrais de supervisão técnica e de coordenação: “perdendo o DASP sua Divisão de Material e transferido o Conselho para o DFC, não houve mais quem zelasse pela boa administração nesse setor” (MOREIRA, 1967: 48).

4.5.2. Os projetos de reforma administrativa no período 1945-1963

Ao longo do período entre o fim da reforma Vargas (1945) e o governo João Goulart, foram elaborados inúmeros projetos de reforma administrativa, dentre os quais três de escopo abrangente, com propostas específicas para a área de compras e contratações.¹⁴⁴ Constituiu-se um acervo que se caracterizava pela cumulatividade, na medida em que incorporava sucessivamente propostas cuja tramitação se defrontava com a inércia do Legislativo (WAHRLICH, 1974) e resistências políticas (SILVA, 1965). Esses projetos traziam uma marcante influência da experiência do DASP e haviam sido elaborados por técnicos e dirigentes com atuação no Departamento.

A retomada dos esforços reformistas em 1952, durante o segundo governo Vargas, gerou um projeto com propostas de descentralização da gestão, fortalecimento do papel dos ministros e criação de mecanismos de planejamento, coordenação e simplificação de normas e métodos. A preocupação com o papel do Tribunal de Contas era central, atendo-se o projeto, em particular, à revisão da exigência de registro prévio dos contratos.¹⁴⁵ Posteriormente, o trabalho da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA, criada no Governo Kubitschek, gerou extenso relatório acompanhado por diagnósticos, um dos quais abordando a administração de material e propondo a sua estruturação organizacional (CEPA, 1961; 1963a; 1963b).¹⁴⁶

¹⁴⁴ O levantamento e análise retrospectiva das iniciativas de reforma administrativa anteriores à de 1967 está em trabalhos de Beatriz Wahrlich (1974; 1984).

¹⁴⁵ A exposição de motivos do projeto de 1952 está publicada na Revista do Serviço Público (RSP, 1956). O texto do projeto aparece como anexo do livro de Arísio de Viana sobre a experiência do DASP (VIANA, 1953: 323-434).

¹⁴⁶ A CEPA foi instituída pelo Decreto Executivo n. 39.855, de 24 de agosto de 1956.

O Relatório Amaral Peixoto resultou dos trabalhos conduzidos pelo então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, durante o governo João Goulart.¹⁴⁷ Um dos grupos de trabalho tratou da reorganização do sistema de material do serviço civil da União: coordenado por Oscar Victorino Moreira, contou com a participação do empreendedor da reforma de 1940, Rafael Xavier (veja Caso 1). Os trabalhos resultaram em extenso relatório que incluía o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal¹⁴⁸, acompanhado de outros três projetos complementares, um dos quais tratando do restabelecimento do Sistema de Material.¹⁴⁹ Conforme mencionado, esses trabalhos subsidiaram as discussões iniciais da reforma de 1967 e foram publicados durante o governo Castello Branco (MEPCE, 1966).

As diretrizes adotadas pela Comissão Amaral Peixoto para a reorganização do sistema de material contemplavam o resgate das iniciativas e modelos propugnados no passado, sob a égide do DASP, com a criação de um departamento central de compras, a padronização e simplificação de impressos, o controle do consumo e a articulação do sistema de administração de material, envolvendo os órgãos da administração federal (MERA, 1963). O projeto de lei de criação do Sistema de Material propunha o restabelecimento da estrutura organizacional preexistente antes de 1945, remanejando órgãos do Ministério da Fazenda e redefinindo suas competências e áreas de atuação. Propunha a recriação do Conselho de Administração de Material – CAM, na Presidência da República, com o reposicionamento da Divisão do Material como seu órgão de apoio técnico, retirando o Conselho da subordinação ao Departamento Federal de Compras - DFC.

Embora encaminhado como projeto autônomo, o revigoramento do sistema de material deveria ocorrer em conexão com a reorganização abrangente delineada na lei orgânica, principal projeto da Comissão Amaral Peixoto (MEPCE, 1965:127, § 443). Esse projeto, por sua vez, contemplava o revigoramento do DASP como órgão normatizador e prestador de serviços no âmbito da administração direta, revertendo o processo de esvaziamento de suas funções. Seriam restabelecidas as competências em administração de materiais subtraídas por

¹⁴⁷ Os trabalhos foram organizados em 18 grupos, com a participação de cerca de 150 técnicos e dirigentes da administração pública, setor privado e especialistas (veja MERA, 1963).

¹⁴⁸ Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – Projeto de Lei n. 1.482, de 1963.

¹⁴⁹ Projeto de lei n. 1.483-A, de 1963, referente ao Sistema de Material.

ocasião da reestruturação do Departamento, em 1945.¹⁵⁰ O projeto previa a criação de órgãos de administração geral nos ministérios que adotariam procedimentos uniformes sob a supervisão técnica e normativa do departamento central.¹⁵¹ Os processos na área de materiais passariam a ser operacionalizados de forma centralizada nos ministérios e descentralizada nas autarquias e empresas estatais. Para tanto, se fortaleceriam as competências e o escopo de atuação do DFC, revertendo o esvaziamento de funções que se imputava a esse Departamento, originalmente criado para operar compras e contratações para o conjunto da administração federal.¹⁵²

Os três projetos a que se fez referência compartilhavam a mesma visão, conceitos e soluções para a administração de materiais, delineando uma estrutura organizacional para o conjunto da administração federal no âmbito da qual o órgão central de materiais integraria a estrutura do DASP, revigorado como departamento central com atribuições de supervisão, coordenação e controle das funções administrativas comuns aos ministérios. Como componente de uma lei orgânica da administração pública ou na forma de lei específica sobre compras e contratações, propunham regras e procedimentos do sistema de material, abrangendo as rotinas e processos administrativos de todas as etapas da função materiais, bem como as atribuições do órgão central e de suas projeções nos ministérios.

4.5.3. Rejeitando o retorno do “grande DASP”

As discussões na COMESTRA levaram ao abandono do modelo do departamento central de administração e de forma concomitante, das concepções em torno da centralização e estruturação da função materiais. A rejeição do que os críticos reputavam como a “volta ao sistema antigo” de controles centralizados, com o resgate do “DASP dos outros tempos”, contrapôs Simões Lopes e Oscar Flores, representantes da “velha guarda” à posição majoritária formada na Comissão (FLORES, 2000: 197). A proposta descartada resgataria a concepção original do DASP como órgão central de administração geral, incorporando a

¹⁵⁰ No que se refere à área de compras, conforme disposto no Anteprojeto, o DASP voltaria a atuar na fixação de normas para a administração de material e na supervisão técnica e execução direta de projetos de edifícios e equipamentos (art. 48, “h” e “i”).

¹⁵¹ Denominados Departamentos de Serviços Gerais, concentrariam as competências em orçamento, finanças, documentação, obras, pessoal e materiais (art. 91) e se subordinariam a secretarias de administração geral, em cada ministério.

¹⁵² O DFC ganharia expressa competência de centralizar compras para os “serviços estatais dependentes” (ministérios e Presidência da República), à exceção dos militares (art. 364).

supervisão, normatização e controle das áreas de organização e métodos, informação, material e edifícios públicos. O desfecho dessa disputa levou à saída de Lopes da COMESTRA.

O perfil dos membros da Comissão, constituída predominantemente de representantes dos ministérios e a atuação incisiva de Dias em favor da descentralização e do reposicionamento do DASP para atuar na política de pessoal, eram circunstâncias que favoreceram a posição pelo descarte das soluções do acervo de propostas sobre os quais a Comissão tinha se debruçado, num primeiro momento (DIAS, 1969: 25-26). A defesa da preservação dos espaços de controle institucional da Fazenda e do Planejamento, esse último em vias de estruturação como ministério permanente, influenciou o posicionamento adotado pelos representantes desses ministérios. Além disso, contribuía para a rejeição da proposta a imagem negativa do DASP, associada à imposição da centralização e de controles e a desarticulação e enfraquecimento do Departamento, desde 1945.¹⁵³

4.5.4. Rejeitando a criação do “Sistema de Material”

A rejeição do projeto de criação do Sistema de Material resultou das deliberações da COMESTRA que acompanharam a decisão já adotada em relação ao “grande DASP”: as duas propostas eram complementares e se baseavam em diretrizes e modelos de centralização que não obtiveram apoio. A rejeição se coadunava com a posição que prevaleceu durante as discussões em torno do restabelecimento de um departamento administrativo central. Conforme analisado, esse embate havia isolado os antigos “daspeanos”. O descarte do projeto era desfecho congruente com o perfil da Comissão, as diretrizes do governo para a reforma administrativa e as dificuldades de aceitação, entre os ministérios, da redução de autonomia na gestão das compras e contratações.¹⁵⁴

O posicionamento da COMESTRA em relação a esse tema também recebeu forte influência da atuação de Dias, que criticou o projeto e lhe contrapôs como alternativa o tratamento do tema das compras e contratações pela simplificação e atualização de regras e procedimentos, em lugar de uma solução de reestruturação organizacional. Considerava o projeto “ultrapassado” por não levar em conta a “experiência moderna de administração de material”,

¹⁵³ Siegel (1964) detectou o desgaste da imagem do DASP junto aos ministérios, como circunstância que dificultava as propostas pelo seu restabelecimento.

¹⁵⁴ O relato de Dias é a principal referência sobre esse episódio (DIAS, 1969), complementada por seu depoimento ao CPDOC (DIAS, 1991).

notadamente em órgãos da administração descentralizada e por introduzir controles formais e centralização de caráter burocratizador (DIAS, 1969: 17-18, nota 18). A sua visão sobre o tema era em grande medida construída com base na familiaridade com a gestão das empresas estatais, em especial, sua passagem pela Petrobras: Dias se referenciava nas práticas de compras dessas empresas.

A criação de mecanismos de controle administrativo coordenados pelo DASP, por meio de normatização e supervisão técnica, também foi mal recebida na Comissão. A visão negativa da proposta, formada nos debates travados no âmbito da Comissão, emergiu da sua associação com o instituto do registro prévio de contratos e despesas, objeto de negociação e deliberação como um dos principais itens da agenda da reforma.¹⁵⁵ Paradoxalmente, na sua origem, a normatização pelo DASP era proposta considerada indispensável para circunscrever o espaço institucional de atuação do TCU, em conexão com a extinção do registro prévio.¹⁵⁶

4.5.5. Atenuando o modelo dos sistemas de administração

A organização dos sistemas administrativos prevista no projeto de lei orgânica foi incorporada ao DL 200 na forma de uma modelagem que atenuava as características de centralização da proposta original. Em lugar do departamento central agregador das funções administrativas e vinculado à Presidência da República, a posição que se delineou na COMESTRA foi de distribuir entre os ministérios a coordenação e supervisão dos sistemas. Essas definições decorreram de prolongada discussão e disputa em torno de espaços de atuação institucional e competências dos ministérios.¹⁵⁷

A criação do sistema de serviços gerais, que incluiria as compras e contratações, era novidade proposta na Comissão como solução de integração das atividades de administração geral, acompanhando a tendência nos ministérios pela agregação dessas funções numa única unidade administrativa (veja IBRA, 1952). A decisão sobre a coordenação desse sistema foi

¹⁵⁵ Dias qualificava a proposta como “inspiração no gênero de controle formal então exercido pelo Tribunal de Contas, que se pretendia reformar.” (DIAS, Op cit.: 18, nota 18).

¹⁵⁶ Há ampla argumentação a respeito nos trabalhos de Oscar Vitorino Moreira (veja espec.: MOREIRA, 1948 e 1949a).

¹⁵⁷ A alternativa de coordenação a partir da Presidência pelo Ministério do Planejamento foi igualmente descartada, prevalecendo a preservação das competências já exercidas pelo Ministério da Fazenda (veja FLORES, 2000: 200-202).

objeto de debate no âmbito do COMESTRA e durante as fases posteriores da reforma.¹⁵⁸ O desenho organizacional afinal adotado elegeu o Ministério da Fazenda como órgão central dos serviços gerais, em solução que mantinha a vinculação institucional da área de compras e contratações.¹⁵⁹

Com relação à centralização das compras num departamento responsável pela sua operacionalização, a decisão da Comissão foi também pela atenuação da solução propugnada nos projetos da Comissão Amaral Peixoto. Em lugar do restabelecimento das prerrogativas do DFC para realizar compras centralizadas, o DL 200 incorporou uma fórmula ambígua que fortalecia o Departamento pela ampliação de competências, reestruturando-o como Departamento de Serviços Gerais, mas deixava em aberto sua atuação como operador das compras dos ministérios.¹⁶⁰ De fato, no período subsequente à publicação do DL 200 tanto a implementação do sistema de serviços gerais quanto a criação do DSG foram postergados para definições futuras.¹⁶¹

4.6. Ampliando a agenda: a simplificação das licitações

Concluídos os trabalhos da COMESTRA e aprovada uma minuta do projeto pelo Ministro Campos, em julho de 1965,¹⁶² o formato da lei da reforma administrativa (DL 200) estava delineado como produto de estrutura híbrida, resultado da composição entre partes heterogêneas contemplando: princípios, diretrizes e conceitos; macroestrutura da administração federal e dos sistemas administrativos e instrumentos de planejamento, orçamento e programação financeira. O projeto se construía pela incorporação sucessiva de partes, conforme o avanço da discussão e a obtenção de consensos.

¹⁵⁸ Conforme Dias, “a decisão [sobre o ministério coordenador] pertinente a esse sistema [serviços gerais] foi precedida de muito debate, quer no seio da COMESTRA, quer nas fases posteriores de apreciação da Reforma Administrativa” (1969: 105).

¹⁵⁹ Decidiu-se pelo remanejamento para o MF das atribuições de administração de edifícios e instalações do DASP. Esse Ministério já era responsável pela administração de patrimônio e parcialmente, dos serviços e instalações.

¹⁶⁰ O DL 200 previa a transformação do DFC em DSG com ampliação de competências para atuar na administração de material, patrimônio e edifícios públicos. A sua atuação era limitada à prestação de apoio técnico aos órgãos e entidades da administração federal. A centralização de compras da administração federal no Departamento tornava-se uma prerrogativa de uso facultativo que poderia ocorrer quando determinado em decreto (art. 194, III, “b”).

¹⁶¹ O Decreto-lei n. 900/69, editado no governo Costa e Silva, extinguiu os dispositivos que criavam o sistema e designavam seu órgão central. O sistema de Serviços Gerais foi criado somente em 1975.

¹⁶² Nesse momento, o projeto estava em sua quarta minuta, de 5 de julho de 1965, encaminhada pelo Ministro Campos ao Presidente da República.

Dias atuou tempestivamente na apresentação de soluções para a finalização da lei de reforma administrativa, de forma a suprir a lacuna aberta com a rejeição do projeto do “Sistema de Material”. Identificou na revisão das regras de compra uma questão pertinente e oportuna, convergente com as diretrizes da reforma e que poderia completar a lei. A “simplificação das concorrências” foi a solução então encampada pelo governo. A visão emergente indicava a necessidade de “destravamento” das compras e contratações públicas. Decidiu-se ampliar o escopo da lei da reforma administrativa para incluir blocos adicionais de conteúdo, sendo um deles o capítulo de regras das licitações: o texto da lei receberia um conjunto de dispositivos para a “modernização das licitações”, constituindo um “capítulo especial na Reforma Administrativa” (DIAS, 1969: 25-26).

Além disso, sugestões trazidas pelos ministérios à COMESTRA, em conexão com as discussões em torno do registro prévio também suscitavam a necessidade de atualizar as disposições do Código de Contabilidade reputadas como obsoletas, que em larga medida ainda regulavam as compras e contratações.

Assim, a continuação dos trabalhos de formulação da reforma levou à incorporação de novos temas e propostas que ganharam visibilidade e pareciam tecnicamente exequíveis e politicamente oportunos: a atualização das regras das licitações e a revisão da atuação do TCU. Esses dois temas foram incluídos na agenda da reforma administrativa.¹⁶³ A solução para a questão dos materiais se modificou ao longo do processo: o desenho abrangente do “Sistema de Materiais” deu lugar à simplificação das regras de licitação. A mudança da formulação do problema e da solução contemplou a passagem de uma intervenção organizacional abrangente para o escopo mais circunscrito das regras inseridas na legislação.

4.7. A pressão do calendário político e a criação da ASESTRA

Com o término dos trabalhos de elaboração dos projetos da reforma administrativa, nos últimos meses de 1965, encerravam-se as atividades da COMESTRA. Matérias associadas ao calendário político, exigindo a mobilização dos ministérios, disputavam espaço com a reforma administrativa: o reajuste do funcionalismo e a elaboração da lei orçamentária para o próximo

¹⁶³ Conforme o relato do Ministro Campos, o governo adotava então uma “posição firme” no sentido de que “a reforma administrativa deveria ser abrangente, compreendendo a modernização da lei de licitações e do regulamento de contabilidade e a reformulação das funções do Tribunal de Contas” (CAMPOS, 2004: 700).

exercício. Além disso, o seguimento da tramitação da reforma esbarrava na indefinição do Ministério da Justiça em relação à proposta de emenda constitucional sobre o TCU (veja: GAETANI, 2005).

Diante da possibilidade de remissão dos projetos da reforma para o próximo exercício (1966), Dias e Campos se empenharam em agilizar e desobstruir o processo de tramitação, mantendo ativo o fluxo de elaboração de propostas, sua discussão e encaminhamento. A criação da ASESTRA,¹⁶⁴ em novembro de 1965, se deu nesse contexto, como estrutura de *staff* do Ministério do Planejamento, para dar prosseguimento aos estudos sobre a reforma administrativa. Avançou-se em direção ao afunilamento da discussão, com a elaboração das versões finais da lei da reforma administrativa (lei orgânica), a partir da coordenação dos pontos de vista dos ministros. A última minuta produzida resultou de trabalhos conduzidos diretamente pelo Presidente Castello, que decidiu os temas controversos em caráter terminativo (DIAS, 1969: 21-30).

4.8. Elaborando o capítulo das licitações do DL 200

As sugestões encaminhadas por entidades empresariais foram o ponto de partida da elaboração de proposta de um capítulo sobre licitações para inclusão na lei de reforma administrativa em preparação.¹⁶⁵ A elaboração esteve a cargo de um grupo de trabalho com participação dos fornecedores, constituído informalmente junto à ASESTRA. O grupo focalizou a revisão dos procedimentos das concorrências, regulamentadas no Código de Contabilidade, ainda em vigor.¹⁶⁶ As reuniões ocorreram, em sua maioria, na cidade de São Paulo, próximo do ambiente empresarial.

O grupo de trabalho refletia as circunstâncias e pleitos dos principais operadores das compras e contratações da administração federal, incluído o segmento das empresas estatais e do

¹⁶⁴ Portaria n. 137, de 18 de novembro de 1965.

¹⁶⁵ Um documento inicial, elaborado a partir de sugestões encaminhadas pela FIESP, orientou os trabalhos de revisão das regras de licitação: o “Estudo de texto legal visando a simplificação e maior eficiência de concorrências.” (citado em DIAS, 1991).

¹⁶⁶ O grupo era constituído por dois ex-integrantes da COMESTRA, um dos quais o próprio secretário executivo Dias. Participavam também representantes do Ministério da Fazenda, órgão central da área de materiais, dos principais órgãos do Ministério da Viação e Obras Públicas, com papel importante nas contratações de obras e das sociedades de economia mista da área de exploração mineral e energia, vinculadas ao Ministério das Minas e Energia. Além disso, contava com três representantes do setor privado. As informações sobre sua composição e perfil são de Dias (1969: 25-26).

mercado fornecedor. Esse perfil podia ser associado também à experiência pessoal e relações de Dias, que se empenhou diretamente na sua organização e coordenação. Os trabalhos transcorreram rapidamente, com a abordagem dos assuntos sob perspectiva “técnica”, propiciando fácil convergência de posições.¹⁶⁷ A conclusão dos trabalhos se deu em 15 de fevereiro de 1966, com a apresentação da minuta de capítulo a ser incorporado ao DL 200.¹⁶⁸

Dessa forma, a minuta datada de 5 de julho de 1966, trazia no corpo do anteprojeto de lei o capítulo sobre licitações. Elaborada pela ASESTRA e distribuída aos ministérios com sugestões e observações colhidas pela Assessoria, foi em seguida submetida ao Presidente Castello. O texto final aguardou o seu ajustamento ao novo texto constitucional, o qual só foi encaminhado ao Congresso em 12 de dezembro de 1966 e publicado em janeiro de 1967. As circunstâncias de *timing* do calendário político, definida a duração do mandato presidencial até o final de 1967 e o temor de uma tramitação prolongada no Congresso, levaram à decisão pela publicação na forma de decreto-lei. O DL 200 e a Lei Orgânica do TCU (DL 199) foram afinal publicados em janeiro de 1967.

4.9. Revendo o papel do TCU e do controle

O papel do TCU e do controle surgiu como tema da reforma administrativa durante as discussões da COMESTRA, resultando na elaboração das propostas de emenda constitucional e de lei orgânica do Tribunal. A decisão do governo pela elaboração do projeto para a nova constituição, por uma comissão de juristas, abriu a oportunidade de promover a extinção do registro prévio, por meio de dispositivo constitucional. O tema já era objeto de propostas, desde o início dos trabalhos da reforma:¹⁶⁹ Dias sustentava a necessidade de definir uma nova

¹⁶⁷ Dias aponta a motivação, convergência de visões e propostas e *expertise* técnica do grupo como fatores que explicariam a facilidade e rapidez com que se desenvolveram os trabalhos:

“Raras vezes nos foi dado participar de uma equipe tão motivada e tecnicamente capacitada para determinado trabalho. Supomos que isso tenha resultado do fato de se ter designado pessoas conhecedoras da matéria e grandemente motivadas na sua modernização.” (DIAS, 1969: 26, nota 22).

¹⁶⁸ “O texto original, de autoria do Grupo de Trabalho, foi atentamente revisto e analisado no curso dos trabalhos finais da Reforma, e praticamente mantido no Decreto-lei n. 200.” (DIAS, 1969: 26, nota 22).

¹⁶⁹ Num primeiro momento, as propostas aprovadas pela COMESTRA haviam sido encaminhadas ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores, em 8 de julho de 1965, mas o assunto não recebeu atenção (DIAS, 1991). A decisão do governo em priorizar a reforma constitucional, na perspectiva de institucionalizar o regime político e estabelecer regras para a sucessão presidencial, levou à aceleração dos trabalhos.

forma de atuação do Tribunal, com a criação de um “sistema de efetivo controle dos dispêndios públicos e de responsabilidade de seus agentes” (DIAS, 1969: 13).¹⁷⁰

Um embate se instalou com a apresentação pelo Tribunal, em outubro de 1965, do seu próprio projeto para a nova lei orgânica, o que precipitou o posicionamento reativo da ASESTRA e do Ministro Campos, em relação à questão do controle (DIAS, Op cit.: 22-25). O envio de uma segunda proposta do Ministério do Planejamento sobre o registro prévio ao novo Ministro da Justiça se deu em 19 de julho de 1966. A tensão política permeou a negociação e aprovação da mudança nas atribuições e forma de atuação do Tribunal, particularmente, a derrubada do registro prévio.¹⁷¹ A mobilização em reação às medidas em discussão aflorou em manifestações dos Tribunais de Contas dos estados criticando as mudanças propostas, que integravam o capítulo sobre fiscalização financeira do projeto da nova constituição.¹⁷²

Com a aprovação da nova constituição e da Lei Orgânica do TCU (DL 199), os contratos, que eram analisados pelo TCU antes da sua celebração, passaram ao regime de exame *a posteriori*. A circunscrição da atuação do TCU foi objeto de dispositivos constitucionais que restringiram as prerrogativas do Tribunal para a sustação de contratos, a qual passou a depender de aprovação do Congresso Nacional.¹⁷³

4.10. As mudanças nas regras de licitação

O tema das compras e contratações ganhou identidade como componente de uma lei geral da administração pública, com *status* equivalente a finanças, orçamento e pessoal.¹⁷⁴ Avançou-se em relação ao arcabouço jurídico-legal regido pelo Código de Contabilidade, com a conformação de um domínio próprio para o tema, como capítulo específico do DL 200.

¹⁷⁰ Criticando os mecanismos de fiscalização e controle adotados sob a égide da Lei Orgânica do TCU, Dias apontava a tendência à burocratização, com a acumulação de sucessivas exigências de controle, devido à “confusão entre procedimentos, instrumentos de ação administrativa e mecanismos de controle cujo resultado (...) é o cultivo ao processo e o abandono do objetivo.” (Op cit.: 201).

¹⁷¹ Reis Velloso, então presidente do Escritório de Planejamento e Avaliação - EPA, entidade vinculada ao Ministério do Planejamento, relata que a discussão em torno dessa mudança provocou um “terremoto” nas relações entre o Tribunal e o Ministério do Planejamento (D’ARAÚJO e CASTRO, 2004: 95-96).

¹⁷² Em telegramas dirigidos ao Ministério do Planejamento em outubro de 1966, às vésperas da publicação dos DL 199 e 200, os Tribunais dos Estados denunciavam que as mudanças constitucionais deixariam “inteiramente anuladas as atividades fiscalizadoras dos Tribunais de Contas” e prejudicariam a “devida fiscalização da execução orçamentária e controle geral dos contratos, aposentadorias e outros documentos de suma importância para o erário público.” (Telegramas, 1966).

¹⁷³ Veja: alíneas “b” e “c” do § 5º do art. 72 da Constituição de 1967.

¹⁷⁴ O tema é objeto do Título XII do DL 200, denominado “Das Normas Relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços e Alienações”.

Conforme observado, as orientações das propostas e a visão do problema que lhes serviu de fundamento buscavam a remoção de entraves, seja nos procedimentos administrativos internos, seja no relacionamento com os fornecedores, com vistas ao funcionamento eficiente e ágil da administração pública. Promoveu-se uma inflexão em relação à orientação para a construção da função materiais do projeto “daspeano”, que inspirou as propostas anteriores, rejeitada pela COMESTRA.

No processo de elaboração do DL 200, preponderaram as visões dos dirigentes de ministérios, empresas estatais e fornecedores. Esse perfil e as vinculações institucionais e experiência profissional dos formuladores explicam a baixa priorização conferida à padronização e à estruturação do processo administrativo dos materiais, com ferramentas e métodos próprios, como propugnado pelos “daspeanos”. Adicionalmente, rejeitou-se a centralização e a criação de controles administrativos de materiais. O Decreto-lei manteve a estrutura descentralizada, preservando a autonomia das empresas estatais, inclusive para estabelecer regulamentos próprios de licitação: as normas do DL 200 eram aplicáveis obrigatoriamente à administração direta e autarquias, mas não às empresas estatais e fundações controladas pelo poder público.¹⁷⁵ Posteriormente, foram estendidas aos estados e municípios¹⁷⁶

Os dispositivos tratando da simplificação de procedimentos, publicidade, participação de entidades de classe e uniformização de regras de habilitação dos fornecedores, resultaram das sugestões encaminhadas por entidade empresarial e da participação de seus representantes no grupo de trabalho responsável pela elaboração dessa parte do DL 200. A atualização das regras em substituição ao antiquado Código era pleito endossado também pelos ministérios que encaminharam sugestões com esse teor (DIAS, 1969). A simplificação se deu pela redefinição do escopo de aplicação das modalidades de licitação, ampliando as faixas de valor de forma que as mais simples pudessem abarcar a maior parte das compras. Isso implicou em maior discricionariedade dos órgãos para a condução dos procedimentos de compras e contratação.

4.11. A descontinuidade na implementação da reforma

¹⁷⁵ Veja art. 125, *caput*, do DL 200.

¹⁷⁶ Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968.

Com a mudança de governo, algumas circunstâncias e fatores atuaram no enfraquecimento da implementação da reforma, principalmente as mudanças na estrutura organizacional da administração federal, previstas em dispositivos do DL 200. A sucessão de Campos por Beltrão no Ministério do Planejamento fez prevalecer a visão orientada para a mobilização e disseminação de diretrizes, em lugar da aplicação formal de instrumentos e de mudanças de estrutura, cuja implementação era complexa e potencialmente conflituosa. Além disso, Beltrão não tinha o mesmo acesso direto ao Presidente desfrutado por Campos e o Ministério *per se* dispunha de poucos recursos de coordenação sobre o conjunto da administração.¹⁷⁷

A implantação do sistema de serviços gerais foi postergada com a edição do DL 900, em setembro de 1968, que emendou o DL 200 remetendo as definições sobre o tema para decreto a ser editado futuramente. A organização sistêmica foi implantada somente em 1975, ao mesmo tempo em que se promovia a reestruturação e ampliação de atribuições do DASP,¹⁷⁸ para assumir a coordenação da área de serviços gerais.¹⁷⁹

4.12. Conclusões

O tema das compras e contratações ingressou na agenda decisória inserido na reforma administrativa de 1967, realizada pelo governo Castello Branco. A formulação de propostas e a decisão sobre a política se desenvolveram como parte de processo mais amplo, embora mantendo certa autonomia como componente setorial de uma reforma abrangente que, além das mudanças nas regras das licitações e na organização dos serviços gerais, incluía outros setores: planejamento, orçamento, finanças, recursos humanos e organização da administração pública.

Durante o processo de elaboração das propostas da reforma, verificou-se importante redefinição a respeito do escopo e forma da mudança pretendida: da criação de um sistema de materiais com centralização das compras, como proposta inicial, decidiu-se afinal pela

¹⁷⁷ Segundo Flores, o Planejamento “o Planejamento não era uma pasta institucionalizada” e a atuação do Ministro foi proeminente somente quando o mesmo dispunha de acesso pessoal ao Presidente. Essa circunstância explicaria a debilidade do Ministério sob Beltrão, no governo Costa e Silva (FLORES, 2000: 201).

¹⁷⁸ Lei n. 6.228, de 15 de julho de 1975. A denominação do Departamento foi modificada de Departamento Administrativo do Pessoal Civil para Departamento Administrativo do Serviço Público, refletindo a ampliação do seu escopo de atuação.

¹⁷⁹ Decreto n. 75.657, de 24 de abril de 1975.

atualização das regras de licitação. A mudança da estrutura organizacional não foi inteiramente abandonada, mas redefinida de forma mitigada.

A forma e o processo de elaboração das propostas para a área de compras e contratações ganharam certa autonomia e dinâmica própria durante a elaboração da proposta de atualização das normas de licitação. A proposta foi incorporada como capítulo inserido no texto do DL 200, contendo uma regulamentação legal das licitações. A elaboração foi conduzida por grupo de trabalho específico, constituído informalmente à margem do processo principal, incorporando técnicos especialistas no tema e representantes das empresas estatais e do setor privado. Esse perfil contribuiu para que as propostas elaboradas buscassem a aproximação às práticas empresariais.

As mudanças centrais promovidas pela reforma administrativa contemplaram a aprovação de uma lei de reorganização da administração pública – o DL 200 – e de uma emenda constitucional e lei orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU, ambas redefinindo o papel e a forma de atuação do controle sobre as contas públicas.

As mudanças na política de compras e contratações adotadas no curso da reforma administrativa foram orientadas pela rejeição aos modelos de centralização da organização do setor, defendidos por influentes formuladores egressos do DASP, mas promoveram a revisão dos mecanismos de controle, a atualização do arcabouço legal e normativo, ampliando a utilização de procedimentos simplificados e aproximando as regras com as do mercado.

Capítulo 5

Caso 3 - A sistematização de regras em um estatuto das licitações

5.1. Introdução

A reforma administrativa empreendida durante o governo de transição para a redemocratização (EA. 1), conduzida pelo Presidente José Sarney (1985-1989) foi dominada pela crise econômica e seu impacto sobre o estado (EA. 2), fomentando a preocupação com o controle sobre as entidades da administração descentralizada: fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. No contexto de restrições fiscais e descontrole macroeconômico, as iniciativas de enquadramento dessas entidades ganharam força, prevalecendo afinal um movimento em direção à re-centralização, com enrijecimento de controles e estabelecimento de estruturas e formatos padronizados na administração indireta, a partir da revisão do marco legal do DL 200 (veja Caso 2).

A formulação das propostas de reforma surge com a criação do cargo de Ministro Extraordinário (EA. 3), por meio de grupo de trabalho posteriormente ampliado pela mobilização em diversas câmaras especializadas, coordenadas pela Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa – CGPRA, constituída no âmbito do DASP, em junho de 1985 (EC. 2.1 e 2.2). A área de compras e contratações foi objeto de um dos grupos de trabalho: a Câmara III, incumbida dos serviços gerais, inclusive licitações públicas (E. 1). A busca por um desenho integrador assumiu a forma da proposta de lei orgânica, que deveria estabelecer regras e estruturas adaptados a diversos tipos de entes da administração pública.

O advento do Plano Cruzado, com o esforço pela estabilização da economia alterou o arranjo de coordenação da agenda central do governo, transferindo a condução da reforma administrativa a um núcleo de ministérios com papel estratégico na ação governamental (EC. 1 e 3). A aceleração das medidas em preparação foi então decidida, adotando-se o foco em “produtos” na forma de decretos e projetos (EC 7). De forma concomitante, foi extinto o DASP e criada a Secretaria da Administração Pública – SEDAP, como órgão da Presidência da República (EC. 5).

O novo arranjo assumiu o formato de uma instância de coordenação, o Grupo Executivo de Reforma da Administração Pública – GERAP, criado em setembro de 1986, envolvendo os ministérios das áreas de administração, planejamento, fazenda e trabalho (EC. 6).

A agenda da área de compras e contratações se alinhou à nova orientação, voltada para a seleção de projetos de implementação imediata (E. 2). Essa agenda incorporou a proposta de elaboração de um estatuto das licitações. A inclusão das fundações na Administração Pública, passando as mesmas a se sujeitarem às normas de licitação e contratação, era também expressamente prevista, como medida de fortalecimento de controles sobre essas entidades.

Em paralelo, a unificação organizacional e fortalecimento das atividades de advocacia da administração federal, resultaram na criação da Consultoria Geral da República – CGR, no âmbito da Presidência (EC. 5). A CGR encampou a elaboração do estatuto das licitações como projeto prioritário que atendia a demandas prementes de uniformização da defesa da União no contencioso dos contratos públicos que desaguava no Judiciário (E.2.1). A atuação do Consultor Geral, Saulo Ramos, foi decisiva para viabilizar a elaboração do estatuto e sua subsequente aprovação e edição como decreto-lei. Mas, o desenvolvimento dos demais trabalhos da reforma foi atropelado pelas circunstâncias políticas.

A elaboração do estatuto das licitações se desenvolveu no circuito de interlocução da área jurídica, conduzida por um grupo de trabalho da CGR, refletindo preocupações com a sistematização do arcabouço legal-normativo e da jurisprudência construída a partir da experiência com a operação das normas de compras e contratações (E. 2.2 e 2.3). Publicado em novembro de 1986, o estatuto (DL 2.300)¹⁸⁰ sistematizava regras, pretendendo suprir lacunas da norma anterior, o DL 200 (E.3).

O DL 2.300 enquadrava as entidades da administração indireta e os demais níveis de governo (estados e municípios), submetendo-os às regras e procedimentos do estatuto. As fundações foram expressamente subordinadas à estrutura e normas da administração pública, por força de decreto¹⁸¹ editado simultaneamente ao estatuto (ER 1). A centralização se impôs sobre as entidades da administração indireta com a uniformização de regras e imposição de controles rígidos (EP. 5).

¹⁸⁰ Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.

¹⁸¹ Decreto-lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1986.

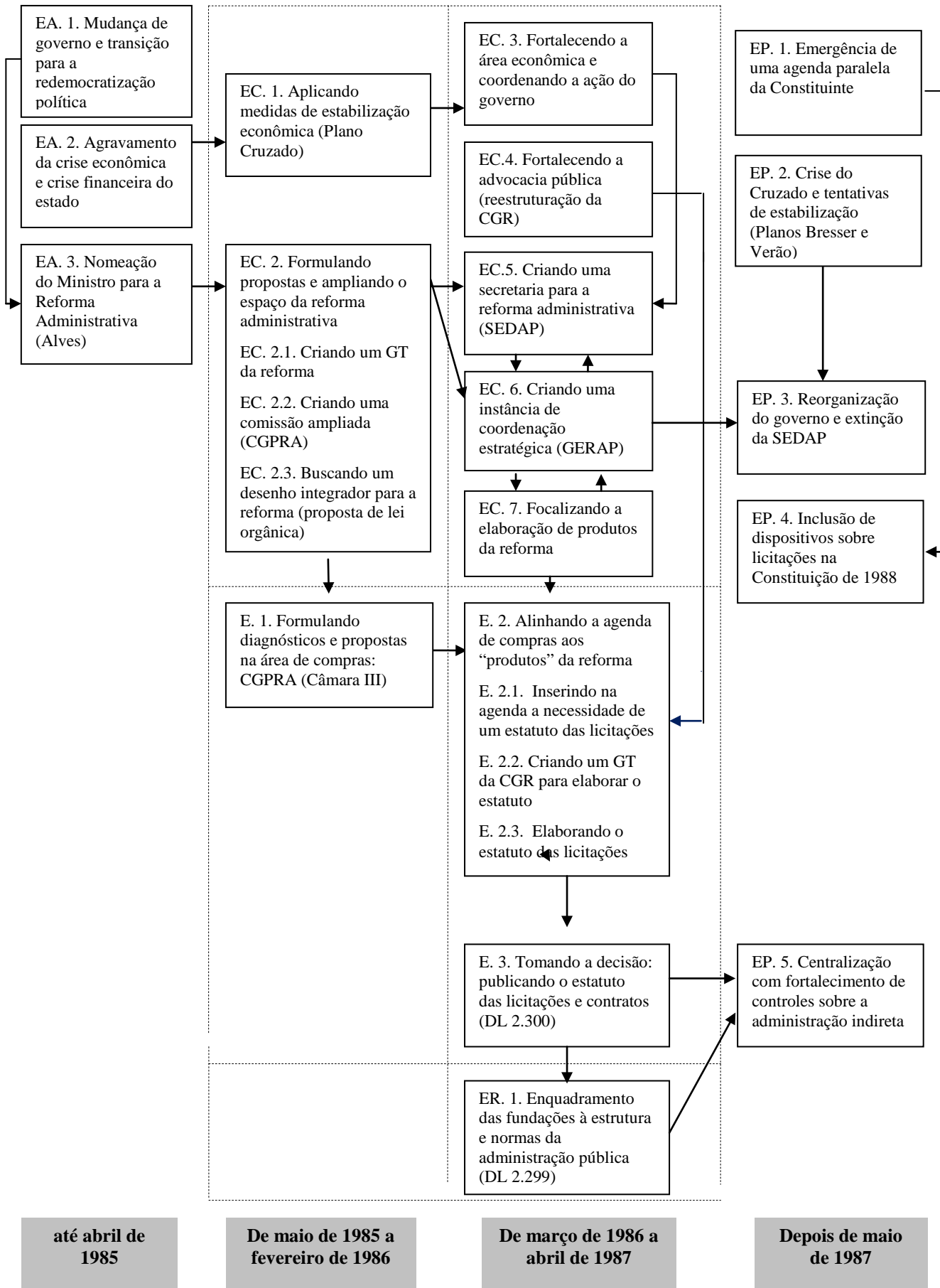
A instalação da Constituinte, em fevereiro de 1987, acarretou o desenvolvimento de uma agenda paralela, inclusive na área de administração pública, enfraquecendo o governo (EP. 1). Dispositivos reforçando a obrigatoriedade da licitação para as compras e contratações públicas passaram a integrar o texto constitucional (EP. 4). A crise do Plano Cruzado se delineou desde o final de 1986, levando a tentativas frustradas de estabilização da economia (Planos Bresser, em maio de 1987 e Verão, em janeiro de 1989) com mudanças na condução da área econômica (EP. 2). Essas circunstâncias levaram à reorganização do governo, enfraquecendo o arranjo constituído para a reforma administrativa e resultando na extinção da SEDAP, em fevereiro de 1989 (EP. 3).

A aplicação das disposições do DL 2.300 resultou em perda de autonomia e reversão centralizadora da normatização e operacionalização das rotinas e procedimentos de gestão sobre as entidades que compunham a administração indireta, particularmente as fundações e empresas estatais.

O Diagrama 5 apresenta os eventos e suas relações, considerando a estrutura narrativa do caso 3. São questões explicativas relativas a esse caso, abordadas nesse Capítulo, as seguintes:

- a) Por que o tema das contratações públicas ingressou na agenda do Executivo?
- b) Por que foi decidida a revisão das normas sobre licitação inseridas no DL 200?
- c) Por que a elaboração do estatuto das licitações se tornou projeto prioritário da agenda governamental?
- d) Por que a Consultoria Geral da República – CGR assumiu a condução dos trabalhos de elaboração do novo estatuto?
- e) Por que o processo de elaboração do DL 2.300 se orientou para as questões de sistematização, uniformização e estipulação de regras para os contratos?

Diagrama 5
Estrutura narrativa do Caso 3



5.2. Redemocratização, crise econômica e incerteza

A eleição presidencial foi evento crucial da transição do regime autoritário para a redemocratização, em processo desencadeado pela movimentação política e social em torno da mudança das regras da sucessão. A articulação política em favor das eleições diretas e as dificuldades da coalizão de sustentação do regime em manter sob controle o processo de indicação e eleição do sucessor do último presidente militar, João Figueiredo (1979-1984), abriram oportunidades para o rearranjo de forças que conduziu à eleição do candidato da oposição, Tancredo Neves, apoiado por dissidentes do partido de sustentação do governo.¹⁸² Com a inesperada doença em janeiro de 1985, às vésperas da posse, e o conseqüente falecimento do Presidente recém-eleito, em abril do mesmo ano, a posse do Vice, José Sarney, se deu num cenário complexo de negociação de regras para assegurar a institucionalidade da transição e o apoio político ao presidente que intempestivamente assumia o cargo.

O governo Sarney foi dominado pela incerteza ao longo de um período em que conviveram o regime democrático em consolidação e o arcabouço legal do regime autoritário. O Presidente assumiu o cargo sob circunstâncias marcadas pela excepcionalidade e acontecimentos inesperados, acarretando a fragilidade da sua base de sustentação política e a insegurança em relação à duração do mandato presidencial. O papel do Presidente era central na condução da transição, mas ao mesmo tempo dependente de contínua e incerta negociação e composição com as forças políticas que avalizavam o arranjo de sustentação da transição.¹⁸³ Nesse contexto, o governo lutou pelo estabelecimento de uma agenda própria, num ambiente marcado pela convocação da assembléia constituinte como item central da agenda política.

A crise econômica era resultado de um prolongado desgaste do modelo de crescimento impulsionado pelo investimento estatal e caracterizado pelo intervencionismo através de empresas estatais e controles diretos do Executivo sobre a dinâmica da economia. A crise se manifestava de forma aguda na inflação de preços e desequilíbrio das contas públicas, situação particularmente agravada pela deterioração dos indicadores econômicos. Aspecto central no diagnóstico de problemas e proposição de soluções era a inter-relação entre crise do

¹⁸² Sobre os eventos políticos da transição do regime autoritário com a posse de Sarney, veja: COUTO (2001: 73-108).

¹⁸³ Sobre o contexto e eventos da dinâmica política do governo Sarney, veja: SKIDMORE (1989: 491-595) e LAMOUNIER (2005: 186-191).

estado e crise econômica.¹⁸⁴ O controle sobre as empresas estatais e particularmente, sobre a administração descentralizada era percebido como questão chave para o restabelecimento de condições de manejo dos instrumentos de política econômica que tinham nas contas públicas uma “caixa preta” a ser rompida.

5.3. Inserindo a reforma administrativa na agenda

O tema da reforma administrativa ingressou na agenda do governo como resultado da atuação de Aluísio Alves como Ministro Extraordinário, dedicado aos assuntos de administração pública.¹⁸⁵ Na sua formação inicial, os temas de administração eram tratados no governo de forma dispersa, como resultado da composição da equipe ministerial. O programa de desburocratização, herdado do governo anterior, foi entregue a outro ministro, Paulo Lustosa. Iniciativas de formulação de propostas organizacionais, em conexão com uma agenda da área econômica para a crise financeira do estado, tinham como *locus* a Secretaria de Modernização Institucional - SEMOR, unidade da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A atuação do Ministro Alves buscou construir espaços de interlocução e de reverberação pública para um plano de reforma com contornos ainda por definir. A formulação das propostas era conduzida por grupos de trabalho e articulações externas para mobilização e divulgação. Num primeiro momento, o grupo de estudos da reforma administrativa foi constituído em maio de 1985, presidido pelo Secretário-geral do Ministério, Miro Teixeira. Em seguida, ampliou-se a interlocução com a incorporação de representantes da sociedade e a mobilização de escalões técnicos de gerência intermediária para um diagnóstico que subsidiasse a elaboração das propostas: em agosto de 1985, foi criada uma ampla comissão de elaboração do plano da reforma (CGPRA), subdividida em Câmaras temáticas.

A área de compras e contratações foi objeto de um dos grupos de trabalho da CGPRA: a Câmara III, incumbida dos serviços gerais, em cujo escopo se incluíam as compras e contratações públicas.¹⁸⁶ O tratamento do tema subsumido à área mais abrangente de serviços gerais, com escopo amplo, refletia a estrutura organizacional da administração federal e a sua

¹⁸⁴ Sobre a crise econômica e sua interligação com a crise financeira do estado, veja: BRESSER-PEREIRA (1992).

¹⁸⁵ No arranjo inicial para a nomeação de Alves ao cargo, o Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração era também titular do DASP (Decreto n. 91.147, de 15 de março de 1985).

¹⁸⁶ Os Decretos ns 91.309, de 4 de junho de 1985 e 91.501, de 31 de julho de 1985, tratam, respectivamente, da criação e designação dos membros da CGPRA.

inserção fragilizada pela falta de uma identidade institucional e técnica claramente demarcada. As circunstâncias que levaram a essa situação se explicam pelo enfraquecimento da proposta de estruturação da função materiais e o concomitante processo de aglutinação das atividades de apoio administrativo em órgãos de serviços gerais, constituídos nos ministérios e entidades da administração federal (veja Caso 2).

5.4. Formulando diagnósticos e propostas para a área de compras

Ao longo do segundo semestre de 1985, foram levantados subsídios ao diagnóstico e propostas, em consulta aos escalões intermediários da administração pública, além de interlocutores externos. O formato adotado nos trabalhos propiciava a mobilização de técnicos e gerentes das diversas áreas para a coleta de sugestões. Os resultados dos trabalhos foram discutidos em seminário realizado no final de 1985. Os relatórios dos grupos voltados aos temas de serviços gerais apontaram questões de inserção e relacionamento dos órgãos setoriais com os órgãos centrais, rigidez e inadequação de procedimentos e controles das licitações e como pano de fundo, a debilidade institucional e precariedade de recursos prevalecente nessa área. Propunha-se a revisão do DL 200 para simplificação, flexibilização, descentralização e revisão de controles formais. Pleiteava-se maior autonomia e flexibilidade para adaptação dos procedimentos às necessidades dos órgãos e/ou setores.¹⁸⁷ O diagnóstico e as propostas refletiam o contexto e a experiência de técnicos e gerentes em nível intermediário, diretamente envolvidos com a gestão das atividades-meio.

A elaboração de um projeto de lei orgânica da administração pública era a proposta integradora que deveria promover a confluência entre diagnósticos e diretrizes temáticas dos grupos de trabalho. A lei orgânica conteria um desenho abrangente de reestruturação organizacional da administração federal, baseado na visão construída entre os formuladores abrigados na Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN e atuantes na

¹⁸⁷ O diagnóstico destacava o problema da “falta de autonomia dos órgãos setoriais e seccionais no que diz respeito às atividades meio”. A revisão do DL 200 se impunha e deveria incluir as regras e procedimentos de licitação: apontava-se a “rigidez de sua aplicação” que dificultava a atenção às “peculiaridades regionais”, a “burocracia exasperante”, a “falta de sintonia entre os órgãos inter e intra-governamentais” e a “obstrução de informações em decorrência da centralização”. A legislação de licitações deveria ser simplificada e flexível, orientada pelo princípio de que “todas as pessoas são honestas” e nesse sentido, amparada na previsão de penalidades severas para o descumprimento da lei, ao invés da proliferação de controles formais (RSP, 1985: 66-67). Com relação aos aspectos de organização, indicavam como problema, “a ingerência de outras áreas no sistema de administração dos serviços gerais” (Op. cit.: 70) e apontavam a necessidade de “definir a área de abrangência dos serviços gerais no Serviço Público”.

Câmara I. Gileno Marcelino assumiu papel proeminente na formulação e consolidação de propostas, galgando posições como empreendedor chave da reforma no seu desenvolvimento subsequente.¹⁸⁸

Os trabalhos de formulação promoveram uma ampla mobilização de áreas da administração pública e interlocutores externos, mas a atuação do núcleo técnico aglutinado sob a liderança de Marcelino definiu um desenho integrador, baseado na reestruturação organizacional e na revisão de conceitos e instrumentos do DL 200, na forma da lei orgânica. Esses formuladores encaravam como questão central a necessidade de reverter a dinâmica de expansão da administração federal desencadeada sob a égide do DL 200. A visão construída durante os trabalhos coordenados pela CGPRA destacava o desequilíbrio entre a administração direta obsoleta e o avanço relativo maior da gestão nas entidades da administração indireta.

Ao final dos trabalhos, o balanço divulgado pelo MERA salientava a necessidade de uma reestruturação que contemplasse a diversidade de formatos organizacionais e jurídico-institucionais da administração pública e de medidas prioritárias de impacto imediato sobre as áreas de pessoal e licitações:

“O diagnóstico mostrou que, enquanto a administração indireta havia criado procedimentos mais ágeis de decisão e gestão, a direta se burocratizava cada vez mais, tornando-se inadequada para o cumprimento de sua função maior de coordenação, controle e execução das tarefas de Estado. Era como se o Governo Federal tivesse sua cabeça enfraquecida enquanto seus membros se fortaleciam, tornando-se uma massa letárgica” (RSP, 1986b: 9).

O desenho estratégico que se pretendia aplicar à administração federal resultaria da reorganização a ser proposta na lei orgânica, agregando órgãos e entidades com características de organização e de gestão comuns, diferenciadas na lei: os sistemas central, vinculado e empresarial, este último autônomo em relação ao serviço público.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Marcelino era então Secretário da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR, unidade da SEPLAN com competências nessa área que alcançavam o conjunto da administração federal. Além disso, coordenava a Câmara 1, encarregada da elaboração da lei orgânica, do estatuto das estatais e da reformulação dos sistemas de planejamento e orçamento.

¹⁸⁹ Em entrevista publicada no início de 1986, o Ministro Alves anunciou a iniciativa de elaboração da lei orgânica e suas diretrizes (ALVES, 1986).

5.5. Redefinindo a estratégia e organização da reforma

O primeiro ano da reforma foi dominado pela mobilização, diagnóstico e proposição de diretrizes, sem implementação concreta de medidas de maior complexidade. O balanço de 1985 relatava a realização das reuniões do Conselho e das Câmaras Temáticas e a elaboração de um conjunto de anteprojetos e minutas do estatuto do servidor, lei orgânica da administração pública, plano de cargos e salários e reforma dos sistemas de orçamento e de controle interno.¹⁹⁰ O advento do Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, com o esforço pela estabilização da economia levou a um novo arranjo de coordenação da agenda central do governo, incluindo os ministérios econômicos na condução da reforma administrativa.

A partir de março de 1986, quando Gileno Marcelino assumiu a Secretaria-Geral do Ministério da Administração, buscou-se a criação de mecanismos de coordenação da reforma, num esforço de ampliação da área de atuação do ministro Aluísio Alves. A assunção ao novo cargo colocava em suas mãos “de fato, todo o trabalho da reforma administrativa”.¹⁹¹ A reorganização da reforma sob um único comando jurisdicional e político se deu no primeiro momento, com a subordinação do Programa Nacional de Desburocratização ao Ministério da Administração,¹⁹² e em seguida, da SEMOR,¹⁹³ remanejada da SEPLAN. A unificação resultou na coordenação pelo mesmo Ministério dos três sistemas administrativos: Pessoal Civil, Serviços Gerais e Modernização Administrativa.¹⁹⁴

Deliberou-se pela aceleração das medidas em preparação, adotando o foco em “produtos da reforma administrativa”, na forma de decretos e projetos, elaborados e negociados com um núcleo de ministérios com influência sobre a agenda prioritária do governo (MARCELINO, 1989). No período de abril a agosto de 1986 foram realizados os trabalhos de preparação desses “produtos”.

O novo arranjo de coordenação da reforma foi formalizado com a criação do GERAP, em setembro de 1986, envolvendo os ministérios das áreas de administração, planejamento,

¹⁹⁰ A descrição da seqüência de eventos e realizações do processo da reforma administrativa na sua primeira fase é apresentada em balanço do MERA publicado na Revista do Serviço Público (RSP, 1986a).

¹⁹¹ Entrevista com Gileno Marcelino.

¹⁹² Decreto n. 92.396, de 1986.

¹⁹³ Decreto n. 92.399, de 1986.

¹⁹⁴ Sobre as mudanças de estrutura organizacional e dirigentes chave da reforma administrativa que resultaram na criação da SEDAP e do GERAP, veja o balanço mencionado na nota 189 (RSP, 1986a).

fazenda e trabalho, além da Presidência da República, por intermédio da Casa Civil.¹⁹⁵ De forma concomitante, promoveu-se a extinção do DASP e a criação da SEDAP, como órgão da Presidência da República, dirigido pelo Ministro Aluizio Alves. A nova Secretaria incorporava as atribuições e estrutura do DASP e da SEMOR, concentrando a coordenação da reforma num único órgão estrategicamente inserido.¹⁹⁶

A estratégia adotada e seu desenho organizacional indicava uma trajetória de concentração e focalização do escopo dos trabalhos da reforma. Como marco que explicitava as diretrizes, princípios e critérios adotados, os titulares dos Ministérios que compunham o GERAP subscreveram uma exposição de motivos em setembro de 1986 (BRASIL, 1986a), contendo o planejamento dos projetos para as medidas legais e regulamentares que comporiam a reforma.¹⁹⁷ A agenda da área de compras e contratações se alinhou à nova orientação, voltada para a priorização de iniciativas de implementação imediata. Essa agenda incorporava a elaboração da legislação para contratações e procedimentos licitatórios.¹⁹⁸

A inclusão das fundações e das subsidiárias das empresas estatais na Administração Indireta, passando as mesmas, por consequência, a se sujeitarem às normas de licitação e contratação era também expressamente prevista. Um desenho jurídico-legal e organizacional abrangente orientaria a reestruturação da administração federal como tentativa de ordenar as tendências centrípetas atribuídas ao DL 200.¹⁹⁹

5.6. Reorganizando a advocacia pública e assumindo a elaboração de um estatuto para as licitações

¹⁹⁵ Decreto n. 93.212, de 3 de setembro de 1986.

¹⁹⁶ Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986.

¹⁹⁷ Subscreviam a EM o Ministro Extraordinário para Assuntos da Administração (Aluizio Alves), o Ministro de Estado da Fazenda (Dilson Funaro), o Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (João Sayad) e o Consultor-Geral da República (Saulo Ramos).

¹⁹⁸ Nos termos da Exposição de Motivos, “a fixação de uma nova disciplina legal para a realização de compras, obras, serviços, alienações e negócios jurídicos outros e dos concernentes procedimentos licitatórios”. (BRASIL, 1986a).

¹⁹⁹ O desenho estrutural que seria proposto categorizaria os órgãos e entidades conforme sua natureza jurídica e atividades desempenhadas. Previa-se tratamento diferenciado para atividades básicas e as de “caráter empresarial”, além de tratamento excepcional para entidades monopólicas, conexas à segurança nacional, responsáveis pela “operacionalidade da infra-estrutura econômico-social básica” ou produtores de insumos de importância estratégica e um regime específico para as universidades e estabelecimentos de ensino superior. Além disso, seriam admitidas as fundações vinculadas a órgão federal (Op. cit. 53-54).

Conforme a focalização estratégica então adotada, o estatuto das licitações se posicionava como item prioritário, inserido na agenda do planejamento governamental, com definição de responsabilidades e instâncias de monitoramento da sua implementação. A criação da estrutura de coordenação da reforma na Presidência da República abriu o espaço de formulação para incorporar a advocacia pública, então em processo de reorganização, ao processo de formulação dos “produtos” da reforma administrativa. É nesse contexto que emerge um empreendedor – Saulo Ramos – assumindo a elaboração do novo estatuto das licitações.

Ramos criticava a mistura entre atividades do Ministério Público e de advocacia e assessoramento jurídico como responsável por atropelos na defesa da União. Entendia como questão premente a solução do volumoso passivo de ações que estavam a exigir uma melhor organização da defesa da União. A sua equipe se dedicou à preparação dos atos de reestruturação da CGR e de criação da AGU, promovendo a unificação organizacional e fortalecimento das atividades de advocacia da administração federal.²⁰⁰

Mantendo relação de proximidade pessoal com o Presidente Sarney, Ramos havia trabalhado informalmente na revisão de atos jurídicos para a Presidência da República, durante o primeiro ano de governo. Participou do difícil episódio da posse do Presidente, construindo a fundamentação jurídica da sucessão pelo vice (RAMOS, 2007). Com tais credenciais, desfrutava de acesso direto e influência sobre Sarney, assumindo o cargo de Consultor-geral da República em 1996.

A reestruturação da CGR, sob sua liderança, posicionou o novo órgão no circuito decisório crítico da Presidência da República, participando ativamente das deliberações da agenda da estabilização econômica.²⁰¹ Ramos montou uma equipe com habilidades de formulação de projetos de legislação e solução de problemas da agenda de decisões imediatas da Presidência da República.²⁰² Seu perfil conjugava o *feeling* político com a habilidade de manejar o ferramental jurídico num contexto que se distinguia pela premência de construir um

²⁰⁰ Decreto n. 92.889, de 7 de julho de 1986.

²⁰¹ Saulo Ramos se refere à atuação da CGR como uma “cruzada” cuja primeira “batalha” teria sido “dar substância e validade constitucional aos planos dos economistas”, fazendo uso do instrumento decreto-lei (RAMOS, 2001: 123).

²⁰² Ramos montou equipe de sua confiança na CGR, com advogados recrutados na própria administração federal, dentre Consultores da República e advogados do Banco Central e Ministério da Fazenda. Eram nomes-chave dessa equipe o Secretário-geral da CGR, José Celso de Mello e o Chefe de Gabinete, João Carvalho.

arcabouço jurídico a partir da nova Constituição, no momento de transição para o regime democrático.²⁰³

5.7. A ênfase no problema da fragilidade do arcabouço jurídico-legal

O tema das compras e contratações integrava o conjunto das medidas adotadas com um sentido de urgência, fundamentado na percepção de inadequação da legislação herdada do regime autoritário. A atuação do governo e do Congresso em remover o chamado “entulho autoritário” antecedeu a convocação da Constituinte. Ramos situa nesse contexto a proposta do novo estatuto de compras e contratações, como componente necessário da construção das instituições da ordem democrática, num momento de fragmentação, descontrole e debilitação da defesa jurídica do estado.²⁰⁴

A percepção do problema das licitações ganhou ênfases e atenção direcionadas a outros aspectos, em lugar daqueles que haviam sido destacados no diagnóstico inicial da reforma (veja seção 5.4): o problema passou a ser focado como questão relacionada ao desempenho das atividades de defesa da União, em suas contratações. A nova formulação salientava a falta de um arcabouço estruturado e unificado. A premência em dar conta do passivo jurídico acumulado justificaria a iniciativa de editar o estatuto antes da Constituinte, por meio de decreto-lei.

Ramos apontava como legado do regime autoritário o tratamento das compras e contratações na forma de um “enxerto” de regras sobre licitações, a desatualização das normas sobre contratos e a debilidade da defesa jurídica do estado. Indicava como aspecto central do problema a quantidade de processos e a dificuldade com que se defrontavam os procuradores, devido à autonomia dos órgãos e respectivos consultores jurídicos. Considerava necessária a uniformização normativa no âmbito da União, em especial dos procedimentos de compra e contratação. A crítica ao DL 200 se referia à sua forma, à qualidade da elaboração e à obsolescência da legislação que regulava os contratos, ainda referenciada no velho Código de Contabilidade, de 1922. A visão do problema focalizava os aspectos de construção do

²⁰³ Ramos era reputado entre dirigentes do núcleo estratégico como o “cérebro pensante” do governo Sarney (Entrevista com Gileno Marcelino).

²⁰⁴ Entrevista com Saulo Ramos.

arcabouço jurídico, sistematização das normas e necessidade de uma legislação atualizada sobre o regime de contratos públicos:

“Em matéria de licitação, tínhamos um enxerto de dezenove artigos no extenso Decreto-lei 200/67 (...). Consistia em tímida regulamentação para licitações de compra, obras, serviços e alienações, mal elaborada e não cuidava da estruturação necessária dos certames para tão importantes operações e deixou de lado o principal elemento decorrente da licitação: o contrato administrativo. (...) As licitações eram tratadas sob critérios diferentes em cada Ministério e em proporções assustadoras as diferenças nos contratos administrativos eram enormes, quase sempre desaguavam em conflitos judiciais. Em juízo a União era defendida pelos procuradores da República que ficavam endoidecidos com os contratos administrativos, sobretudo pelas diferenças entre os vários Ministérios e as deficiências em quase todos.”²⁰⁵

O novo estatuto das licitações se afigurava como iniciativa oportuna de alta visibilidade e repercussão para a construção do espaço de atuação da CGR. Ramos atuou decisivamente na sustentação da necessidade do estatuto, viabilização da sua formulação e subsequente aprovação pelo Presidente, para publicação na forma de decreto-lei. Juntamente com sua equipe, influenciou a orientação pela elaboração de um estatuto de compras e contratações que atendesse às demandas de uniformização da defesa da União. Dessa forma, a CGR foi o *locus* de discussão e elaboração sobre o problema e sua solução, orientada por esse enfoque.

5.8. Elaborando o estatuto das licitações

Os trabalhos de elaboração do estatuto se iniciaram em meados de abril de 1986 e transcorreram inteiramente no âmbito da CGR, conduzidos por Saulo Ramos, que assumiu a responsabilidade pela iniciativa, diante da complexidade técnica e da premência de tempo. As particularidades jurídicas envolvidas no trabalho credenciavam a Consultoria Geral a assumi-lo, buscando interlocução junto ao Judiciário, Tribunais de Contas, órgãos de controle e juristas renomados. Ramos rapidamente açambarcou a iniciativa e constituiu informalmente um grupo de trabalho com técnicos da sua equipe, valendo-se da sua inserção privilegiada na

²⁰⁵ Entrevista com Saulo Ramos.

Presidência da República. O grupo de trabalho de perfil homogêneo, integrado por advogados públicos, levou a cabo a elaboração do DL 2.300, se reunindo ao longo de aproximadamente seis meses, em paralelo à rotina da CGR.²⁰⁶

Conforme mencionado, as circunstâncias de decisão e organização dos trabalhos acarretaram a desconexão em relação à iniciativa precedente de levantamento diagnóstico e proposição de diretrizes, conduzida no âmbito da Câmara 3 da reforma administrativa.²⁰⁷ A autonomia do grupo de trabalho se apoiava, sobretudo, na autoridade e presença de Ramos à frente da iniciativa.

O processo de elaboração se baseou no exame da legislação, doutrina e jurisprudência, buscando referências nas orientações dos tribunais de contas e no acervo de decisões do Judiciário. O trabalho se orientou fundamentalmente para a consolidação em forma de estatuto da experiência de aplicação do DL 200.²⁰⁸ Coube a um jurista renomado - Hely Lopes Meirelles – a prestação de consultoria para a fundamentação doutrinária e revisão de versões do decreto em elaboração. Sua colaboração era reputada como decisiva para aceitação do estatuto junto à comunidade jurídica. A estrutura e arcabouço conceitual aplicados ao Decreto tomaram por referência a legislação do Estado de São Paulo, elaborada por Meirelles.²⁰⁹

Os trabalhos evoluíram com rapidez e sem divergências ou aspectos que impusessem alguma deliberação fora da esfera de elaboração interna pelo grupo de trabalho. Nesse sentido, prevaleceu a construção técnica do estatuto a partir de uma perspectiva de consolidação e sistematização normativa.²¹⁰ A minuta do Decreto-lei foi submetida por Ramos diretamente ao presidente Sarney, para publicação. A edição como decreto-lei, às vésperas de instalação da Constituinte, aproveitava uma janela de oportunidade. A forma de decreto-lei não

²⁰⁶ Coordenado por Saulo Ramos, o grupo era integrado pelos então advogados da AGU, Celso de Mello, Secretário-Geral da CGR, Sebastião Affonso e Hermenito Dourado. Assessores da CGR também prestaram apoio aos trabalhos.

²⁰⁷ Nenhum subsídio ou documento gerado da primeira fase da reforma influenciou a elaboração do estatuto (DL 2.300). Por outro lado, o volume e dificuldade das demandas, face à capacidade técnica e operacional disponível, tornavam a delegação dos trabalhos à CGR solução aceita como apropriada às circunstâncias (Entrevista com Gileno Marcelino).

²⁰⁸ Sobre o processo de elaboração do DL 2.300, veja também a Exposição de Motivos que encaminhou o Decreto-lei (BRASIL, 1986b).

²⁰⁹ Lei n. 89, de 27 de dezembro de 1972.

²¹⁰ Entrevista com Sebastião Affonso.

encontrou resistências, por se tratar de matéria de administração pública.²¹¹ O estatuto das licitações foi publicado como Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986.²¹²

5.9. A prevalência da sistematização e uniformização normativa

O trabalho orientado pela visão de Ramos e da área da advocacia pública imprimiu ao estatuto das licitações a ênfase uniformizadora e a sistematicidade que se considerava imprescindível para fortalecer as prerrogativas do estado na relação contratual e sua defesa jurídica. Assim, o DL 2.300 se distanciava também do desenho organizacional diferenciado que se pretendia estabelecer com a lei orgânica.

A elaboração do estatuto das licitações se desenvolveu no circuito de interlocução da área jurídica, incorporando preocupações com o fortalecimento das prerrogativas da administração pública no relacionamento com os fornecedores, com a igualdade de oportunidades, probidade e publicidade das licitações (BRASIL, 1986 b). As diretrizes e propostas voltadas para a descentralização e flexibilização do arcabouço legal e normativo e da estrutura organizacional cederam lugar ao desenho unificador e padronizador das normas e procedimentos de licitação, corporificado no DL 2.300.

De forma geral, o estatuto trouxe um detalhamento das regras e procedimentos, em relação ao DL 200, além de suprir lacunas da norma anterior. Com um formato sistemático, promovia o alinhamento com a doutrina e a jurisprudência construídas e, sobretudo, incorporava ao arcabouço legal e normativo as questões e aspectos em relação aos quais o DL 200 era omissivo.²¹³ Seu formato atendia ao propósito de dotar a administração pública de um estatuto unificador dos procedimentos de compra e contratação.

²¹¹ Conforme Ramos, “não se contestou a forma escolhida, porque se tratava de administração pública e o país já estava acostumado ao decreto-lei de tanto que os militares o usavam sob o silêncio geral.” (Entrevista com Saulo Ramos).

²¹² Posteriormente, o DL 2.300 sofreu emendas do Decreto n. 2.348, de 24 de julho de 1987 sendo o novo texto modificado republicado pelo Decreto-lei n. 2.360, de 16 de setembro de 1987. Já sob a égide da Constituição de 1988, foi aprovado pelo Legislativo e novamente republicado como Decreto Legislativo n. 18, de 1989.

²¹³ Dentre os assuntos objeto de detalhamento em relação a supostas lacunas do DL 200, os formuladores do novo estatuto destacavam: a disciplina da notória especialização para a contratação de serviços técnicos especializados, visando “coibir a interpretação arbitrária da norma legal pertinente à dispensa de licitação” (BRASIL, 1986b).

Um conjunto de dispositivos introduzido no novo estatuto tratava de fortalecer a posição da administração pública na relação contratual com seus fornecedores.²¹⁴ Também como aspecto central, a sua abrangência se impôs de imediato sobre o conjunto da administração, inclusive a administração indireta e demais níveis de governo. O escopo do novo estatuto incluía as empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações sob supervisão ministerial, as quais deveriam seguir o DL 2.300 até que editassem seus regulamentos próprios.²¹⁵ Arranjo similar era facultado para atender a peculiaridades das áreas de ciência e tecnologia, com a permissão para a edição de regulamentos específicos que contemplassem necessidades decorrentes de política industrial e de desenvolvimento tecnológico ou setorial.²¹⁶

Embora em forma mitigada, o DL 2.300 alcançava também os estados e municípios, prevendo a aplicação tão somente das suas “normas gerais”.²¹⁷ Este dispositivo reacendia a controvérsia anteriormente estabelecida com relação ao DL 200 a respeito das prerrogativas da União em regulamentar os procedimentos de licitação para estados e municípios.²¹⁸

A aplicação do DL 2.300 acarretou a centralização normativa e a imposição de um arcabouço legal mais rígido a todos os órgãos e entidades da administração pública. Este resultado paradoxal da reforma do governo Sarney na área de compras e contratações se explica porque o Decreto-lei se destinava, na verdade, a reger a administração direta, complementado por regulamentos adequados às autarquias e fundações, empresas estatais e setores com características específicas, como defesa e ciência e tecnologia.

Como produto isolado da reforma, o DL 2.300 não logrou sua implementação associada à lei orgânica e à reestruturação que se pretendia promover na administração federal. Nessas condições, gerou impactos não-previstos de maior enrijecimento e imposição de controles sobre a administração indireta. Dessa forma, as implicações uniformizadoras do DL 2.300 se

²¹⁴ Com esse teor, o novo estatuto regulamentou a não-obrigatoriedade de contratação do licitante vencedor, a permissão para anulação de licitação pela própria administração, por motivo de ilegalidade e as prerrogativas de supervisão e fiscalização da administração pública sobre os contratos e sua execução. Além disso, estabeleceu a exigência de formalização e publicação dos contratos para resguardar a administração contra a incidência de efeitos retroativos.

²¹⁵ Art. 86 do DL 2.300.

²¹⁶ Art. 86, § 1º do DL 2.300.

²¹⁷ Art. 85 do DL 2.300.

²¹⁸ Uma dificuldade desde logo reconhecida era como distinguir, no texto legal, a norma geral obrigatória para toda a administração pública da norma particular, aplicável somente à administração federal (RIGOLIN, 1991).

explicam muito mais pela incompletude das mudanças que se pretendia promover do que por suas características intrínsecas.

5.10. A questão das fundações

O enquadramento das fundações, subordinando-as às normas de fiscalização, controle e gestão financeira e procedendo à inclusão dos seus cargos, empregos e funções na estrutura de cargos da administração federal, foi medida adotada simultaneamente à edição do DL 2.300²¹⁹. A questão emergiu das discussões travadas entre os coordenadores da reforma, inicialmente focalizando a questão das instituições federais de ensino superior, que demandava solução em caráter de urgência.²²⁰ A necessidade de uma medida imediata se impunha pela pressão das reivindicações de reajuste e isonomia entre tabelas remuneratórias e a percepção pelos dirigentes dos ministérios reunidos no GERAP da falta de mecanismos de informação e controle sobre as despesas dessas entidades.

Ingrediente importante do problema era a definição sobre a natureza jurídica e relacionamento das fundações com a administração pública. Nesse contexto, prevaleceu a opção por uma solução imediata de simples imposição do arcabouço legal-normativo e de controles. Num primeiro momento, o enquadramento uniformizador das fundações foi encarado como questão circunscrita à área de ensino superior. Posteriormente, a solução adotada para essa área foi estendida ao conjunto da administração federal, com uma nova conceituação das fundações públicas como entidades da administração indireta.²²¹ Essa solução implicava em abandonar, na prática, as diretrizes inicialmente propugnadas para a reforma, que previam a diferenciação entre formatos institucionais da administração pública.

5.11. Constituinte, crise do Cruzado e reorganização do governo

A convocação da Constituinte marcou uma inflexão da reforma administrativa com o desenvolvimento de uma agenda paralela de formulação de propostas, inclusive na área de

²¹⁹ A medida foi implementada na forma de emenda ao DL 200, por meio do Decreto-lei n. 2.299, publicado na mesma data do DL 2.300. O Decreto tratava de enquadrar sob as regras da administração pública as “fundações universitárias” e aquelas “dedicadas à pesquisa, ao ensino e às atividades culturais”.

²²⁰ A questão foi discutida no âmbito do GERAP como o “problema do MEC”, deliberando-se pela solução de adoção imediata da unificação das estruturas de remuneração e concomitante submissão às regras e procedimentos de controle aplicáveis aos órgãos da administração direta (Entrevista com Gileno Marcelino).

²²¹ A Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987 deu uma nova conceituação às fundações públicas como entidades da administração indireta.

administração pública, desde a instalação da Assembléia, em fevereiro de 1987.²²² A deliberação política em torno da redução do mandato presidencial de seis para quatro e afinal, cinco anos levou à alternativa de extensão pelo quinto ano (1989) que transcorreria sob a égide da nova Constituição, promulgada em outubro de 1988. O funcionamento da Constituinte foi simultâneo à crise do Plano Cruzado, que se delineou desde o final de 1986, em meio a sucessivas tentativas frustradas de planos de estabilização da economia - Cruzado II, em fins de 1986, Planos Bresser, em maio de 1987 e Verão, em janeiro de 1989 – acompanhadas de mudanças na equipe responsável pela condução da área econômica.²²³ Essas circunstâncias enfraqueceram o arranjo construído para a reforma administrativa determinando a reorganização da estrutura de ministérios com a extinção da SEDAP em março de 1989, absorvida pela Secretaria de Planejamento e Coordenação – SEPLAN, no período final do governo Sarney.²²⁴

Os trabalhos de elaboração do Decreto-lei não influenciaram a elaboração da nova Constituição.²²⁵ Não obstante, a Constituição promulgada em outubro de 1988 trouxe pela primeira vez dispositivos sobre as licitações, acompanhando a expansão da presença de regras e diretrizes para a administração pública no texto constitucional. Esses dispositivos estabelecem de forma abrangente a obrigatoriedade do processo licitatório, a proibição de requisitos que inibam a participação e a uniformização do aparato legal pela sujeição da administração pública à norma federal em todos os seus níveis. O ato de licitar tornou-se princípio constitucional de observância obrigatória para todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios - e para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Além disso, acolheu dispositivos que corroboravam a abrangência da lei de licitações sobre os estados e municípios e de forma mais rígida, sobre a administração indireta.

5.12. Conclusões

²²² A convocação se deu nas eleições de 1986, para uma Assembléia Nacional Constituinte não-exclusiva, funcionando no âmbito do Legislativo, com senadores e deputados (Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985).

²²³ Sobre as tentativas frustradas de estabilização por meio de sucessivos planos econômicos, veja MOURA (1990).

²²⁴ Medida Provisória n. 39, de 15 de fevereiro de 1989, convertida na Lei n.7.739, de 16 de março de 1989.

²²⁵ Ramos relata que não houve aproveitamento de idéias ou sequer contatos entre os formuladores do DL 2.300 e a elaboração dos dispositivos sobre licitações introduzidos no texto da nova Constituição (Entrevista com Saulo Ramos).

A aplicação das disposições do DL 2.300 resultou em perda de autonomia e reversão centralizadora da normatização e operacionalização das rotinas e procedimentos de gestão sobre as entidades que compunham a administração indireta, particularmente as fundações e empresas estatais. A decisão pela publicação do estatuto de compras e contratações se deu descolada do desenho de reestruturação abrangente que se pretendia promover. Além disso, sua elaboração não aproveitou o diagnóstico e propostas que resultaram do amplo levantamento realizado durante a etapa inicial da reforma. O DL 2.300 se impôs como solução impulsionada pela atuação empreendedora do Consultor Geral da República, Saulo Ramos, refletindo a visão e soluções provenientes do universo de preocupações e referências da área da advocacia pública.

Capítulo 6

Caso 4 - Um novo estatuto contra a corrupção e o direcionamento das licitações

6.1. Introdução

O curto governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) se defrontou com tentativas frustradas de estabilização da economia, sob o impacto da inflação e deterioração das contas públicas (EA. 2). O período foi marcado também pela turbulência política e atenção pública à corrupção nas licitações, atingindo particularmente as empreiteiras de obras de construção civil (EC. 1 e EC.1). O tema ganhou visibilidade, impulsionada pela escalada de denúncias na imprensa sobre o direcionamento das contratações públicas, criando um ambiente favorável à mudança do DL 2.300: o estatuto das licitações, então em vigor (EA/EC/EP. 1).

A discussão de propostas para uma nova lei ocorria desde a aprovação de dispositivos na Constituição de 1988 que prescreviam a regulamentação das licitações (EA. 4).²²⁶ A atuação do deputado Luiz Roberto Ponte, líder empresarial da construção civil, mobilizou os empresários desse setor para a abertura do mercado das licitações públicas (EA. 3).

Ponte articulou a participação de entidades empresariais e lideranças da construção civil no processo de elaboração de um novo estatuto (E. 1). A formulação e discussão do projeto de lei transcorreram entre 1991 e 1993, em ciclos sucessivos envolvendo a Câmara e o Senado. Uma primeira versão do projeto resultou dos trabalhos conduzidos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil – CBIC, obtendo aprovação na Câmara dos Deputados (E. 1.1 e 1.3).

Encaminhado ao Senado, o espaço de articulação e negociação se ampliou: nessa fase a elaboração do projeto atraiu ampla visibilidade pública, envolvendo a disputa entre alternativas de definição das regras e procedimentos de participação nas licitações e de seleção das propostas (E.3). As disputas confrontavam as visões de lideranças das entidades empresariais da construção civil, órgãos de controle, corporações profissionais e parlamentares (E.3.1).

²²⁶ Veja Caso 3.

A crise do governo Collor se intensificou a partir do fracasso da política heterodoxa de estabilização da economia, paralelamente à tramitação do projeto da nova lei de licitações na Câmara e no Senado, em meio ao desgaste perante a opinião pública e progressivo isolamento político, a despeito de tentativas de recomposição da equipe ministerial (EC. 1). O Presidente renunciou em outubro de 1992, assumindo o cargo seu vice Itamar Franco (EC. 2).

O projeto foi objeto de Substitutivo, aprovado no Senado em janeiro de 1993, elaborado por grupo de trabalho criado pelo seu relator, Senador Pedro Simon, constituído por assessores do Executivo e do Legislativo, sob a influência de propostas do TCU. Devolvido à Câmara, o Substitutivo foi rejeitado para dar lugar a um texto que restabelecia disposições do projeto original, como resultado da articulação conduzida pelo deputado Ponte. A aprovação na Câmara, em caráter terminativo, do novo estatuto (Lei 8.666) se deu em junho de 1993.

Encaminhado à sanção, recebeu vetos do Presidente Itamar Franco revertendo decisões da Câmara sobre aspectos controversos do projeto. O posicionamento do Presidente se definiu em função dos desdobramentos de articulações mantidas diretamente com o Executivo por assessores que participaram dos trabalhos no Senado. O ciclo político se esgotou com a “estabilização” do texto do novo estatuto, mas o veto presidencial foi reafirmado na promulgação da versão definitiva do texto da lei, aprovada em junho de 1994, na forma da Lei 8.883 (E. 5).

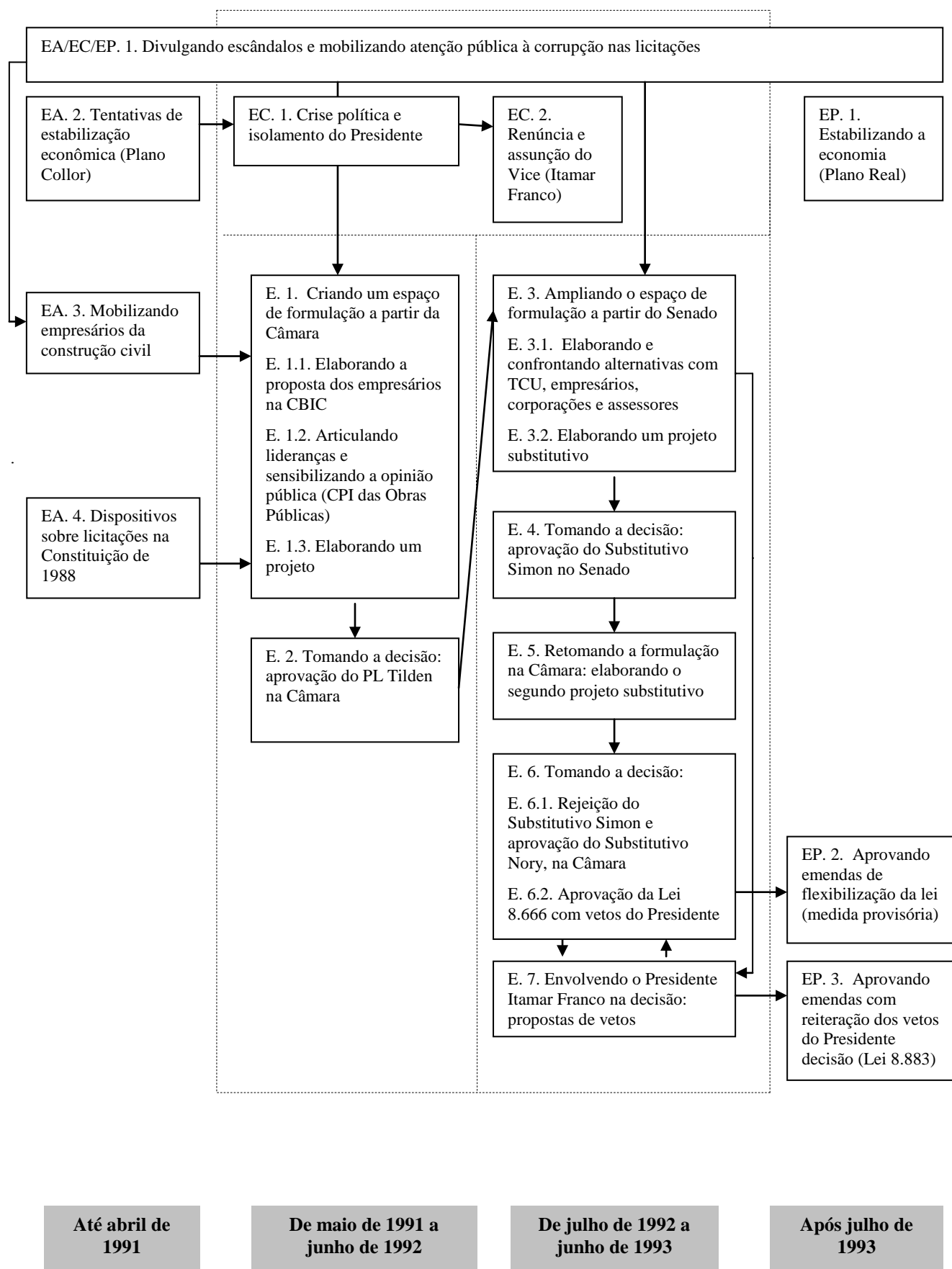
O Diagrama 6 apresenta os eventos e suas relações considerando a estrutura narrativa do caso 4. São questões explicativas relativas a esse caso, abordadas nesse Capítulo, as seguintes:

- a) Por que o tema das contratações públicas ingressou na agenda do Congresso e alcançou visibilidade pública no período?
- b) Por que a participação empresarial foi central na formulação de propostas para uma nova lei de licitações?
- c) Por que as questões em discussão se referiam a aspectos de prevenção do direcionamento e corrupção e redução de discricionariedade durante as licitações?

- d) Por que duas versões do projeto emergiram durante a tramitação na Câmara e no Senado?

- e) Por que o Executivo interpôs veto presidencial ao projeto aprovado no Congresso?

Diagrama 6
Estrutura narrativa do Caso 4



6.2. Crise econômica, escândalos e isolamento político

Iniciado em 15 de março de 1990, o governo Collor se defrontou com um cenário de deterioração econômica, agravamento da inflação e crise financeira do estado. Implementou um plano de estabilização econômica, adotando medidas duras de contenção da liquidez e renegociação forçada da dívida pública. Foi o primeiro governo eleito sob o regime democrático, restabelecido após a promulgação da Constituição de 1988. A eleição presidencial pelo voto direto se deu num contexto de transição com a reconstituição ainda em curso do sistema partidário e das instituições políticas, sob o novo desenho constitucional.²²⁷ Nesse contexto, ganhavam importância os fatores e circunstâncias relacionados ao equilíbrio entre os poderes, exercício das liberdades civis e políticas e intensificação da atuação da imprensa, repercutindo sobre o ânimo da opinião pública. A emergência de demandas por transparência e *accountability* do estado eram questões centrais que alcançavam repercussão no noticiário da imprensa.

O plano de estabilização (Plano Collor), lançado logo no início do governo, trouxe resultados frustrantes. O agravamento da situação econômica, com o fracasso da tentativa de política heterodoxa e ousada de estabilização dos preços e reestruturação da dívida pública, acarretou considerável desgaste político para o governo, ainda no seu primeiro ano.²²⁸ As iniciativas posteriores de gestão ortodoxa da política econômica e recomposição da equipe ministerial não foram suficientes para assegurar apoio político-partidário e reverter a tendência ao isolamento que afetava em especial o Presidente e seu relacionamento com os demais poderes.²²⁹

Ao longo de 1991 e 1992, o Legislativo inseriu na sua agenda prioritária a questão do controle sobre as licitações públicas e se tornou o *locus* principal da elaboração da política nessa área, num cenário de progressivo isolamento e paralisia do governo que culminou na crise política, levando à renúncia do Presidente. A elaboração do projeto da nova lei de licitações transcorreu como iniciativa do Congresso, repercutindo negativamente sobre o Executivo e não recebeu uma resposta política articulada, por parte do governo Collor.

²²⁷ Sobre os eventos políticos do governo Collor, veja: SKIDMORE (2000).

²²⁸ Sobre os resultados do Plano Collor, veja: MOURA (1990: 55-58).

²²⁹ Sobre a dinâmica do processo político no período e a tendência ao progressivo isolamento do presidente, veja: LAMOUNIER (1990 e 1991).

6.3. O problema das contratações públicas

A questão das contratações públicas aflorou como um evento mobilizador, impulsionado pela escalada de denúncias com repercussão na imprensa. A atenção pública se concentrou sobre as contratações governamentais, focalizando as obras de engenharia civil.²³⁰ A questão das contratações compunha um cenário mais amplo de crise política, contribuindo para o desgaste do governo Collor, pela construção de uma imagem de corrupção que se alimentava da proliferação de denúncias sobre o direcionamento e a corrupção nos contratos. As fragilidades atribuídas ao DL 2.300 eram percebidas como fator determinante para a vulnerabilidade que se imputava ao arcabouço legal.

6.4. Mobilizando os empresários da construção civil

O empresariado do setor de construção civil se mobilizou no contexto da crise do governo Collor como reação à exposição na imprensa de denúncias sobre o desvio de recursos públicos das licitações para corrupção e financiamento de campanhas políticas. A imagem desfavorável dos empreiteiros de obras junto à opinião pública incomodava os dirigentes da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC que recebiam freqüentemente, da sua própria base, denúncias de direcionamento de licitações.²³¹ A situação indicava a insatisfação entre as empresas de construção civil com a restrição de oportunidades de participação nas licitações. A CBIC passou a defender a ampliação da participação por meio da revisão das regras de licitação, como pleito de interesse dos empresários do setor.

A oportunidade para o apelo à opinião pública surgiu durante o encontro anual de empresários da indústria da construção, promovido pela CBIC, ocasião na qual aprovaram a divulgação de um “alerta” ao Presidente Collor, publicado na imprensa em abril de 1991: a “Carta de Belo Horizonte” (CBIC, 1991). O documento foi elaborado a partir da iniciativa de Luis Roberto Andrade Ponte, deputado e líder empresarial.

²³⁰ O noticiário sobre irregularidades em contratos públicos aparecia na imprensa de forma conspícua, desde o segundo semestre de 1990 e ao longo do período de governo Collor e Itamar Franco. O levantamento de notícias e artigos com referência a licitações e contratações públicas no jornal Folha de São Paulo registra 92 matérias entre 1990 e 1994.

²³¹ Entrevista com Luis Roberto Andrade Ponte.

Ponte era empresário da construção civil com experiência em estradas e obras de infraestrutura, proprietário de uma empresa de pequeno porte, no Rio Grande do Sul. No governo José Sarney foi deputado federal constituinte (1986-1989), líder do governo e Ministro-chefe da Casa Civil (1989),²³² reeleito para o mandato seguinte (1990-1993). Durante o período como parlamentar, presidiu a CBIC (1986-1992), entidade que congrega os Sindicatos da Construção Civil – Sinduscon, em todo o país, com uma base constituída por mais de 500 entidades. Já sem mandato parlamentar, a partir de 1994, atuou como assessor da Câmara.

A “Carta” lançava uma denúncia de corrupção generalizada na administração pública, embora adotasse tom cauteloso de crítica ao governo Collor: advertia contra a disseminação de um sistema de corrupção (CBIC, Op cit.). O setor se apresentava como diretamente atingido e forçado ao posicionamento público como reação à escalada de “proposituras de extorsão que se generalizam”. A Carta se referia ao risco de retaliações a empresários “peitados” pelo sistema. Alertava a que “se não se evitar o alastramento desse cancro, certamente quem a ele não se “adaptar” perderá todas as oportunidades de trabalhar, verá secarem as verbas para as suas obras e terá fechadas as portas para novas contratações”. Apelava à reação coletiva do setor, por meio do “protesto e da decisão de denunciar cada atravessador que surgir no nosso caminho”. Defendia uma legislação “mais clara e adequada” para “conseguir maior racionalidade, coerência, objetividade e transparência nos procedimentos de licitação, contratação e fiscalização de obras e serviços de construção.”

Como desdobramento do evento de Belo Horizonte, a CBIC promoveu um levantamento sobre casos de direcionamento em licitações para encaminhamento à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) das Obras Públicas, constituída no Senado nesse mesmo período. Reunidos em Brasília, no dia 8 de maio de 1991, os empresários organizaram a coleta dos casos junto às entidades estaduais para compor um dossiê nacional.²³³ A resposta do governo, interpellando Ponte a apresentar nomes, precipitou uma reação em cadeia de manifestações de apoio ao deputado, por intermédio das entidades estaduais da construção civil. Ponte já havia

²³² Ponte conduziu a elaboração e negociação das disposições da Constituição de 1988 sobre compras e contratações: conseguiu incluir o dispositivo que estabelecia a obrigatoriedade da realização de licitações e fixava diretrizes para a regulamentação do tema, visando assegurar ampla participação e cerceamento do dirigismo nas licitações (art. 37, XXI).

²³³ “Empreiteiros endossam acusação de irregularidades feita por Ponte” (EMPREITEIROS, 1991).

anunciado à imprensa, em 24 de abril de 1991, sua intenção de elaborar um projeto para a nova lei de licitações.²³⁴

6.5. Elaborando e aprovando um projeto dos empresários

A elaboração da proposta inicial da nova lei de licitações se deu entre abril e agosto de 1991, com participação direta dos empresários, produzindo o projeto de lei encaminhado à Câmara.

²³⁵ A elaboração desse projeto se baseou no acervo de conhecimento e experiência acumulada nas entidades afiliadas à CBIC.²³⁶ Os trabalhos foram conduzidos por Ponte, juntamente com Marcos Sant`Anna, também dirigente da entidade.

O processo de elaboração adotou como referência o texto do estatuto das licitações em vigor, o DL 2.300. O projeto não apresentava inovações de estrutura ou conceitos, constituindo-se em versão expandida do Decreto-lei à qual se introduziram os detalhamentos julgados necessários para “fechar as brechas” imputadas ao texto, dificultando o “dirigismo” nos editais, ampliando a competição e garantindo oportunidades equânimes de participação nas licitações.²³⁷ Considerava-se necessária uma legislação mais detalhada, com disposições redigidas com precisão, que tornassem inequívocas as interpretações da lei.

Um núcleo de dispositivos atacava o cerne das vulnerabilidades imputadas ao DL 2.300, cuja correção era o avanço pretendido pelas lideranças da CBIC:

- a proibição da fixação de preços mínimos e máximos nos editais;²³⁸
- o desempate obrigatoriamente por sorteio e não pela avaliação técnicas das propostas;²³⁹

²³⁴ “Ponte prepara projeto para aprimorar licitação” (PONTE, 1991).

²³⁵ Projeto de Lei da Câmara n. 1.491(versões A-F), de 1991, do Deputado Luís Roberto Ponte.

²³⁶ A elaboração da proposta resultou da contribuição direta dos empresários dirigentes da CBIC e seus sindicatos afiliados, na forma de grupos de trabalho. Não contou com apoio de consultoria especializada, embora incorporasse sugestões dos departamentos jurídicos das empresas e entidades do setor. Marcos Sant`Anna coordenou os grupos enquanto Luiz Roberto Ponte se dedicou à negociação com as lideranças no Congresso (Entrevistas com Luiz Roberto Ponte e Marcos Sant`Anna).

²³⁷ Entrevista com Marcos Sant`Anna.

²³⁸ Os editais não poderiam trazer valores de referência para o cálculo dos preços das propostas (denominados preço base, preço referência e preço oculto).

²³⁹ A regra pretendia impedir o uso da chamada “nota técnica” como critério de seleção de propostas, no caso de empate. Os participantes em licitações de obras eram induzidos a convergir suas propostas de preço, quando a contratação se baseava na fixação de um preço-base previamente conhecido. Com o conseqüente empate entre as propostas, o vencedor era escolhido com base na pontuação atribuída aos atributos técnicos das propostas (nota técnica). Esse seria o mecanismo base de manipulação, imputado às vulnerabilidades do DL 2.300, conforme a visão de juristas especialistas em licitações consultados pela imprensa (SENADO, 1992).

- a restrição aos aditamentos de contrato;
- o pagamento dos fornecedores pela seqüência cronológica, e
- a restrição ao estabelecimento de requisitos de habilitação técnica e operacional para participação nas contratações de obras e serviços de engenharia.

A discussão em torno desses dispositivos da lei ganhou importância e visibilidade ao longo do processo que se seguiu. Também compunham o projeto dos empresários, dispositivos que fortaleciam a posição do fornecedor no contrato perante a administração pública e reduziam a incerteza em relação ao comportamento instável do mercado: o direito de rescisão e a compensação por atraso no recebimento de pagamento pelo contrato e uma regra de validade da proposta do licitante, por tempo determinado. Com esses dispositivos se pretendia corrigir o desequilíbrio na relação com os fornecedores, num contexto de elevada inflação.²⁴⁰

A atuação articuladora de Ponte e seu trânsito junto às lideranças possibilitaram a tramitação rápida e aprovação do projeto na Câmara. A negociação contou com participação da CBIC e dos seus sindicatos filiados, que conseguiram apoio para o núcleo de dispositivos contra o direcionamento que reputavam de importância chave.²⁴¹ O projeto resultou de sucessivas versões elaboradas pelo relator, deputado Tidei de Lima, acolhendo emendas para a obtenção de um texto de consenso, aprovado em 17 de junho de 1992. A deliberação final se deu por voto de lideranças, dispensando a submissão ao plenário.

6.6. Desgaste do governo, paralisia administrativa e isolamento do Presidente

A mobilização do setor de construção civil se somava ao processo de crise política e isolamento do governo Collor. A instalação da CPI das Obras Públicas desencadeou a mobilização do Congresso ao conferir visibilidade ao tema, atraente para a imprensa e sensível aos parlamentares que não integravam a base de sustentação do governo.²⁴² Os trabalhos da CPI e seu relatório final apresentavam numerosas evidências de irregularidades

²⁴⁰ Posteriormente, esse problema perdeu importância com a estabilização dos preços, acompanhada da proibição dos mecanismos de indexação, no advento do Plano Real (Decreto n. 1.054, de 7 de fevereiro de 1994).

²⁴¹ Entrevistas com Luiz Roberto Ponte e Marcos Sant'Anna.

²⁴² Entrevista com Raimundo Menezes Vieira.

nas contratações públicas.²⁴³ Posteriormente, a CPI também encaminhou ao Congresso um projeto de lei de licitações, respaldado nos trabalhos da Comissão.²⁴⁴

A recomposição da equipe ministerial, com a demissão da Ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, em 9 de maio de 1991, tentava romper o isolamento político e construir credibilidade. O governo promoveu a inflexão da política econômica para uma orientação mais ortodoxa e de menor risco.²⁴⁵ A escalada de denúncias com desgaste de imagem e frustração em relação a resultados da ação de governo conduziu a uma segunda reorganização da equipe ministerial, em abril de 1992. A equipe ministerial incorporou nomes experientes na tentativa de reforçar a credibilidade do governo, constituindo o que ficou conhecido como “ministério de notáveis”.

Compunha esse cenário a percepção de “crise de credibilidade” do governo, compartilhada inclusive entre ministros de Collor, descrita como um “imenso intervalo entre os excelentes discursos e as pertinentes propostas do presidente e os modestos resultados práticos obtidos”, cujas causas podiam ser atribuídas a um “elevado déficit de competência no primeiro e segundo escalões do Executivo”.²⁴⁶ A expectativa era iniciar uma nova etapa do governo, voltada para a reforma constitucional e a perspectiva de implantação do parlamentarismo (MARQUES MOREIRA, 2001: 319-327). O novo arranjo político de sustentação do governo conformava de fato um “parlamentarismo informal”, que reduzia o papel do Presidente na operação cotidiana do governo (SOUZA, 2000).

A débil presença institucional do Executivo no processo de formulação da nova lei de licitações e a incapacidade de resposta política do governo às propostas em discussão nessa área são evidências da paralisia administrativa e de forte ascendência das lideranças do

²⁴³ A divulgação do relatório se deu em 29 de março de 1992, acompanhada do anúncio pelo relator, deputado Rui Bacelar, sobre a elaboração de um projeto de lei de licitações, destinado a “acabar com tudo que possibilite subjetividade na escolha” (SENADO, 1992).

²⁴⁴ Projeto de Lei do Senado n. 61, de 1992.

²⁴⁵ Além disso, o governo retomou o esforço de formulação de uma agenda voltada para o longo prazo, com a divulgação de um projeto de emendas constitucionais e legislação reformadora, o chamado “Emendão”, em outubro de 1991. O projeto propunha a reforma do estado com foco nas questões financeiras, a partir de mudanças constitucionais para tratar os temas do controle da dívida pública, revisão dos monopólios estatais, enrijecimento da fiscalização tributária e reestruturação de carreiras e da previdência social da administração pública (veja: Exposição de Motivos Interministerial n. 14, em 3 de outubro de 1991. Arquivo Marcílio Marques Moreira, FGV/CPDOC).

²⁴⁶ JAGUARIBE, Hélio. Notas para a superação da crise brasileira, janeiro de 1992. Arquivo Marcílio Marques Moreira, FGV/CPDOC. Citado em MARQUES MOREIRA (2001: 320).

Congresso sobre a tomada de decisão.²⁴⁷ Não obstante, a atuação presidencial se afirmou posteriormente, a partir da superação da crise política e assunção do vice Itamar Franco, na fase final de tramitação da nova lei, conforme analisado nas seções subsequentes.

6.7. Reabrindo a discussão no Senado: ampliando a interlocução

Encaminhado ao Senado, o projeto aprovado na Câmara²⁴⁸ foi descartado para dar lugar à elaboração de uma nova proposta (Substitutivo), apoiada na ampliação da interlocução, com a participação de assessores do Congresso, técnicos do Executivo e órgãos de controle.

Escolhido como relator do projeto no Senado, Pedro Simon se empenhou em dar um novo curso aos trabalhos, reabrindo a discussão, incorporando novos participantes e atraindo visibilidade pública para a proposta.²⁴⁹ A trajetória do senador se vinculava à questão das licitações pela perspectiva da defesa da moralidade.²⁵⁰ Simon tinha alguma experiência pessoal com contratações públicas, adquirida no exercício do cargo de governador do Rio Grande do Sul, além de discursos e trabalhos sobre licitações, publicados no Congresso.

Simon conduziu os trabalhos da relatoria reforçando sua assessoria com técnicos versados no assunto, abrindo contatos, promovendo eventos públicos e resgatando outros projetos em tramitação com o mesmo objeto, para análise e comparação. Buscou por meio de conexões pessoais a participação de técnicos do Executivo e do TCU. O Tribunal se engajou institucionalmente nos trabalhos de formulação, encaminhando um anteprojeto para subsidiar a preparação do Substitutivo do Senado.²⁵¹ O grupo de trabalho constituído na relatoria, integrado por técnicos da Assessoria da Câmara, do Executivo e do TCU, desempenhou papel chave no processo de formulação. A criação desse grupo resultou de articulações informais de

²⁴⁷ Diversamente dos demais casos pesquisados (veja Casos 1, 2, 3, 5 e 6), esse é o único no qual a iniciativa de abertura do tema na agenda resultou de iniciativa do Legislativo e adicionalmente, ao longo da sua tramitação, não se impôs um projeto do Executivo como referência para o processo de discussão, negociação e decisão.

²⁴⁸ Projeto de Lei da Câmara n. 59, de 1992 (PL n. 1.491-F). O projeto ganhou nova numeração no Senado.

²⁴⁹ Conforme a descrição do coordenador da assessoria do Gabinete do Senador Simon, José de Castro Barreto, o projeto no Senado foi elaborado num “contexto dialético, através do intercâmbio direto entre os parlamentares e a sociedade.” (BARRETO, 1993: 7).

²⁵⁰ Na descrição de um assessor, a imagem do Senador Simon era reputada como “limpa, sem vinculações, voltada para o certo” o que se coadunava com o tema das contratações públicas e as questões que naquele momento despertavam interesse público (Entrevista com Raimundo Menezes Vieira).

²⁵¹ Simon havia conduzido recentemente a relatoria do projeto da Lei Orgânica do TCU (Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992). Essa circunstância propiciou o aproveitamento dos contatos que estabeleceu com o Tribunal para os trabalhos da nova lei de licitações.

Simon e sua equipe. Coordenado por Paulo Roberto Silvério,²⁵² seus integrantes eram assessores e técnicos do Congresso, TCU e Executivo, com experiência em licitações.²⁵³

O projeto da Câmara foi considerado tecnicamente limitado porque baseado em simples adaptação do texto do DL 2.300 aos objetivos do setor de construção civil, traduzidos por Ponte: nesse sentido, carregaria um viés orientado para as questões de interesse direto daquele setor.²⁵⁴ Incorporava dispositivos que prejudicavam a participação das empresas de pequeno porte, especialmente as cláusulas de habilitação técnica. Na eventualidade de sua aprovação, terminaria por impor um regime de direcionamento em benefício das grandes empresas. Essa era a visão era compartilhada pelo relator e seu grupo de trabalho.

A relatoria de Simon estimulou a discussão pública do projeto, recebendo propostas e promovendo um seminário, nos dias 15 e 16 de setembro de 1992, com representantes de setores da administração pública e da sociedade.²⁵⁵ O grupo de trabalho resgatou os projetos de lei em tramitação no Senado,²⁵⁶ mas se fixou em dois para cotejo com o DL 2.300 e o projeto aprovado na Câmara: o anteprojeto do TCU²⁵⁷ e o projeto da CPI das Obras Públicas. O trabalho realizado pela relatoria buscou uma consolidação de consenso, incorporando contribuições encaminhadas durante o processo de discussão (BARRETO, 1993: 6-7). A pressão dos prazos de tramitação do projeto e a mobilização da atenção para a questão do direcionamento das licitações determinou a focalização de um conjunto de dispositivos de alta visibilidade e controvérsia, que se delineava desde a discussão na Câmara.

²⁵² Silvério trabalhou por doze anos como técnico do TCU, acompanhando processos de licitação, antes de se tornar assessor de carreira do Senado.

²⁵³ Participaram do grupo de trabalho dois assessores do Senado, um auditor do TCU, três técnicos do Ministério da Fazenda e um do Ministério do Trabalho e Administração (BARRETO, 1993: 5). Aspecto a destacar, a participação dos técnicos do Executivo se deu em caráter informal, mediante contato prévio e convite direto da relatoria com anuência tácita dos respectivos ministros, evidenciando o cenário no qual a iniciativa do Legislativo se impunha sobre a condução do processo.

²⁵⁴ Entrevista com Paulo Roberto Silvério.

²⁵⁵ Seminário “Licitação – A Caminho da Transparência”. A memória do evento está publicada em: SENADO FEDERAL (1992).

²⁵⁶ Havia treze projetos em tramitação ordinária no Congresso tratando do tema, além de outros cinco elaborados como alternativa ou emenda ao projeto aprovado na Câmara. Os projetos da CPI das Obras Públicas, do TCU e do Senador Fernando Henrique Cardoso (PLS n. 47/92), foram elaborados em função do processo de discussão sobre o projeto aprovado na Câmara. Esses projetos eram propostas de estatutos em substituição ao DL 2.300, objeto de atenção nas discussões conduzidas pela relatoria e no seminário público. Outros cinco projetos tramitavam no Congresso sobre temas específicos, na forma de emendas ao DL 2.300. Os projetos ecoavam as preocupações que orientaram a Constituição, com a obrigatoriedade da licitação e com aplicação de regras que impedissem o direcionamento. Dois projetos tratavam especificamente das contratações com recursos internacionais (PLC n. 95/90 e PLS n. 136/91) e um deles (PLS n. 336/91), da utilização do sorteio como critério de desempate nas contratações de obras públicas.

²⁵⁷ O anteprojeto foi aprovado pelo Tribunal e encaminhado ao Senado, em 16 de junho de 1992, como documento para subsidiar as discussões da relatoria Simon (veja: TCU, 1992a).

O desenvolvimento dos trabalhos levou à contraposição entre os projetos do Senado e da Câmara, em grande medida devido às dificuldades de comunicação de Ponte e Simon. Ponte havia liderado os trabalhos na Câmara, embora sem ocupar a relatoria. As suas iniciativas de aproximação com Simon não tiveram acolhida. Simon se envolveu com o tema adotando uma perspectiva do combate à corrupção, enquanto Ponte mantinha forte relação com o setor empresarial. As diferenças de visão e a disputa pessoal pela condução do processo levaram Ponte a refluir sua atuação, durante a tramitação no Senado. Por ocasião do retorno à Câmara, Ponte voltou a intervir com desenvoltura junto ao relator, reassumindo um papel protagonista (veja seção 6.10).

As divergências entre os dois empreendedores políticos que emergiram no processo podem ser atribuídas a incompatibilidades pessoais, mas havia diferenças de ênfase em relação ao tratamento das questões de controle e punição, com reflexos sobre a formulação dos projetos, nos dois momentos. Simon construiu seu Substitutivo apoiando o reforço do papel do TCU na fiscalização das licitações. Abordou o problema na perspectiva da moralidade, do combate à corrupção e da abertura do mercado para as pequenas empresas. Ponte era sensível aos aspectos que atemorizavam os empresários e às questões relacionadas com a capacidade técnica e garantias de execução dos contratos. Essas diferenças se explicitavam na especificação da norma quanto a graus, valores, índices, critérios adotados. É em torno dessa “micro-regulação” que se estabeleceu o debate, ao longo do processo.

6.8. Crise política e renúncia do Presidente

A divulgação de um escândalo explosivo de manipulação ilegal de recursos imputada ao Presidente Collor, publicado com destaque pela imprensa, culminou a escalada de desgaste de imagem, precipitando reações que aprofundaram seu isolamento.²⁵⁸ Com o episódio desmoralizante, os ministros reagiram impondo o que se afigurava como uma tutela informal sobre o Presidente, abrindo caminho a ações políticas e legais para sua destituição.²⁵⁹ Em

²⁵⁸ O escândalo Pedro Collor se iniciou pela publicação das denúncias do irmão do Presidente na maior revista semanal de informação do país (Veja, 27 de maio de 1992). Em seguida, novas denúncias de um motorista da residência do Presidente relatavam o recebimento de valores de origem desconhecida, para custeio das suas despesas pessoais (Isto É, 1º de julho de 1992).

²⁵⁹ O grupo de ministros nucleado pelos ministérios econômicos tomou a iniciativa de se desvincular politicamente do Presidente Collor, por meio da divulgação de um “Comunicado à Nação” estabelecendo um “pacto da governabilidade” (veja: Arquivo Marcílio Marques Moreira, FGV/CPDOC). A iniciativa buscava

seguida, a Câmara dos Deputados decidiu pela criação de uma CPI para investigação das denúncias, em 26 de maio de 1992. A leitura do relatório final da CPI, em 24 de agosto de 92, apontava ligações suspeitas de Collor com um influente empresário intermediador de recursos para campanha eleitoral da base política do presidente - PC Farias - e sugeria a abertura de processo para *impeachment*. A renúncia de Collor se deu em 2 de outubro de 1992, assumindo o cargo o Vice-Presidente Itamar Franco.

6.9. O Substitutivo Simon

As modificações introduzidas no Substitutivo Simon resultaram da supressão e acréscimo de texto aos dispositivos e incorporação de novas partes ao projeto aprovado na Câmara. Os dispositivos que diferenciavam o Substitutivo Simon restringiam regras e procedimentos considerados limitadores da competição, reforçavam a aplicação de critérios objetivos de seleção nas licitações e de mecanismos de controle sobre a execução dos contratos. O novo texto aprofundava a orientação para a competição e para a limitação da subjetividade e discricionariedade. O grupo de trabalho da relatoria incorporou as propostas de reforço dos controles pelo TCU e de endurecimento das sanções, ampliando o seu alcance para atingir diretamente os fornecedores.²⁶⁰ A aprovação do Substitutivo Simon no Senado se deu em 26 de janeiro de 1993.²⁶¹ O novo projeto gerou reações negativas, com a movimentação de associações do setor de obras públicas contra os dispositivos que penalizavam criminalmente os empresários.²⁶²

6.10. Retornando à Câmara e articulando um segundo Substitutivo

Com o retorno do projeto à Câmara, Ponte atuou na articulação junto aos líderes de um segundo texto substitutivo que lograsse consenso, mediante rejeição do Substitutivo Simon. A posição de Ponte era crítica, sobretudo, ao dispositivo que permitia a fiscalização do TCU

evitar um *meltdown* do governo, no contexto da crise política e diante da vontade manifestada por diversos ministros de pedir exoneração dos seus cargos (MARQUES MOREIRA, 2001: 334-339).

²⁶⁰ Simon destacava como ponto mais importante do projeto a fiscalização das empresas privadas pelo Tribunal de Contas, quando houvesse suspeita de irregularidade. Destacava ainda o maior rigor nos casos de dispensa de licitação sem base legal, que passariam a se sujeitar a punição extensiva ao empresário beneficiado (SENADO, 1993).

²⁶¹ Parecer n. 17, de 1993. Redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara n. 59, de 1992 (n. 1.491, de 1991, na Casa de origem), 26 de janeiro de 1992. Substitutivo Pedro Simon. (SENADO FEDERAL, 1993).

²⁶² A Associação Paulista dos Empreiteiros de Obras Públicas – APEOP se manifestava na imprensa condenando a criminalização dos empresários como “aberração” inserida no Substitutivo Simon (CÂMARA, 1993a).

sobre as empresas contratadas (PONTE, 1993). A renúncia do Presidente Collor acarretou impacto desmobilizador, favorecendo a aceitação de um projeto de composição entre os pontos de divergência.²⁶³ A escolha do relator na Câmara recaiu sobre o Deputado Walter Nory, um ex- secretário estadual de transportes, com trânsito junto aos empreiteiros de obras públicas. Nory buscou uma composição entre o projeto aprovado na Câmara e o Substitutivo do Senado, mantendo as alterações introduzidas no Senado, em especial o núcleo de dispositivos sobre o direcionamento nas licitações, mas negociando atenuações e cortando o que julgava excessos.

6.11. Disputas emergentes: a participação do TCU e das empresas de engenharia civil

A elaboração do Substitutivo Simon recebeu influência decisiva das propostas do TCU e da CPI das Obras Públicas, voltadas para desmontar os esquemas de conluio nas licitações, enrijecendo e intensificando as soluções introduzidas no projeto aprovado na Câmara. A influência do TCU se explicitou na incorporação de propostas para regras mais rigorosas de habilitação técnica e operacional e critérios de seleção das propostas, nas licitações.

O Tribunal recomendava que a qualificação técnica fosse definida por meio de fórmulas matemáticas que suprimissem o subjetivismo e que o julgamento das propostas adotasse exclusivamente critérios baseados no menor preço. Essas regras implicavam em restringir severamente a utilização nas licitações da seleção de propostas pela ponderação de fatores técnicos, adotada em contratações de alta complexidade. O DL 2.300 previa os critérios denominados “melhor técnica” e “técnica e preço”, então duramente criticados como vulneráveis ao direcionamento.²⁶⁴ As regras propostas se baseavam no levantamento realizado pelo Tribunal sobre práticas de direcionamento das licitações, em resposta a consulta encaminhada pela CPI das Obras Públicas, no contexto do debate então travado sobre a corrupção e direcionamento das licitações: apresentava um “retrato” dos vícios nas licitações, apurados no período de 1962 a 1991.²⁶⁵

²⁶³ Em pronunciamento no dia 25 de março de 1993, o Senador Pedro Simon constatava a perda de fôlego junto à opinião pública para um avanço mais ousado na desmontagem dos mecanismos de corrupção nas eleições (SIMON, 1993).

²⁶⁴ As recomendações do TCU influenciaram particularmente a redação dos arts. 30 e 46 da Lei 8.666, objeto de intensa controvérsia e considerados chave na elaboração dos editais de contratação de obras de engenharia, porque estabelecem os critérios para a participação das empresas no processo licitatório (para a análise dos aspectos técnicos e jurídicos dessas regras, veja dentre outros: MOTTA, 2008: 371-372).

²⁶⁵ Decisão n. 418/1992 – Plenário. Tribunal de Contas da União, 16 de setembro de 1992.

A partir da discussão que resultou no Substitutivo Simon, emergiu a disputa entre os defensores do enrijecimento dos dispositivos da lei focalizando principalmente as questões relacionadas com o controle, punição e ampliação da participação das pequenas empresas nas licitações. Simon e seu grupo de assessores, mantendo conexões dentro da administração pública, atuaram em defesa das propostas dos órgãos de controle, atemorizando lideranças empresariais e polarizando o debate no noticiário de imprensa.²⁶⁶

As lideranças empresariais se apresentaram freqüentemente divididas, contrapondo-se os representantes da CBIC e dos Sinduscon com a Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas - APEOP.²⁶⁷ Os dispositivos objeto de controvérsia eram aqueles relacionados com os requisitos técnicos de participação e garantias de execução dos contratos. A clivagem opunha representantes das grandes e pequenas empresas do setor de construção: de um lado, a defesa da competição e da participação das pequenas e médias empresas e de outro, a garantia da execução dos contratos e da qualidade das obras e serviços.

Essa clivagem se combinou com o posicionamento adotado pelas entidades corporativas dos engenheiros e arquitetos, que integravam o Sistema CREA-CONFEA,²⁶⁸ contra os critérios de habilitação baseados na experiência das empresas, advogando pela abertura do mercado de contratações públicas a empresas novas.²⁶⁹ A questão dos requisitos técnicos para a participação das empresas na contratação de obras e serviços de engenharia se tornou um ponto central de divergência em relação ao Projeto aprovado na Câmara: a relatoria Simon atacou a exigência de experiência prévia. A regra permitia a adoção como requisito de habilitação da empresa para participação na licitação, a comprovação de experiência em obras de porte e características similares àquela objeto da contratação. Simon trabalhou pela retirada desse requisito, defendendo a abertura da participação contra o predomínio das empresas

²⁶⁶ O noticiário de imprensa por ocasião da votação na Câmara repercutia as posições de funcionários do TCU e do Ministério Público, que descreviam o relatório Walter Nory como o “projeto defendido pelos empreiteiros” ao qual se contrapunha o texto “moralizador” de Pedro Simon (CÂMARA, 1993a; LÍDERES, 1993).

²⁶⁷ Marcos Sant’anna, pela CBIC e Eduardo Capobianco, pelo Sinduscon de São Paulo foram presenças conspícuas na imprensa, debatendo pormenores dos projetos e sua implicação para a competição e participação das empresas de construção civil nas contratações públicas.

²⁶⁸ O Sistema é constituído pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA e entidades estaduais, os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA.

²⁶⁹ Essas posições dividiam pequenas e grandes empresas e adicionalmente, ampliavam a autonomia dos engenheiros para se movimentarem entre empresas ou mesmo constituírem seus próprios negócios, em detrimento das empresas com experiência acumulada, que podiam apresentar portfólios de obras realizadas como credencial de habilitação técnica.

estabelecidas, às quais imputava o fechamento do mercado em favor das concorrentes de grande porte, ou já estabelecidas no mercado.

6.12. O Substitutivo Nory

O texto aprovado na Câmara em caráter terminativo restabelecia, em grande medida, o projeto original, acrescido de modificações introduzidas pelo Senado, buscando a composição com as alterações que haviam sido introduzidas no Substitutivo Simon. A rejeição do projeto do Senado se deu por votação das lideranças dos partidos, em 31 de março de 1993. O Substitutivo Nory foi aprovado na Câmara em maio de 1993.²⁷⁰ A retirada do capítulo sobre penalidades foi mudança decisiva para a aceitação do projeto. Os dispositivos chave sobre o direcionamento das contratações sofreram cuidadoso processo de ajustamento, por meio da sua atenuação a uma redação de consenso entre os líderes partidários.

O texto manteve o fim do preço-base, mas admitiu a fixação de um preço mínimo para evitar propostas inexecutáveis. Manteve a restrição à utilização de critérios de seleção das propostas por pontuação técnica (“melhor técnica”) adotando, porém, em lugar da simples proibição a permissão da utilização desse critério combinado com a possibilidade de redução do preço da proposta vencedora. Conforme observado (veja seção 6.11), a questão dividia os representantes do setor de construção devido ao posicionamento contundente adotado por lideranças das pequenas empresas.²⁷¹

A restrição à utilização de requisitos baseados na comprovação de experiência da empresa na habilitação técnica foi também mantida no texto. Esse ponto expunha outra clivagem, entre empresários e engenheiros. Contrapunham-se os critérios baseados no portfólio de obras realizadas pela empresa e no seu pessoal técnico, essencialmente, a qualificação e experiência da sua equipe de engenheiros.²⁷²

²⁷⁰ Redação Final do Projeto de Lei n. 1.491-F, de 1991 (Relator: Deputado Walter Nory), 5 de maio de 1993 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993).

²⁷¹ A crítica aos critérios de seleção de propostas que deplorava como subjetivos, era aspecto reiterado nos posicionamentos públicos de Eduardo Capobianco, liderança das pequenas empresas, ligada ao Sinduscon de São Paulo. Considerava a aprovação do Substitutivo Nory um retrocesso equivalente a “voltar à fase pré-Collor” com o direcionamento das licitações para “fazer caixa” de campanhas eleitorais (EMPREITEIRO, 1993).

²⁷² A controvérsia em torno desse dispositivo envolvia a “briga do cartório contra o cartel”, assim descrita pelo então deputado federal Aloizio Mercadante (CÂMARA, 1993b).

6.13. Articulando uma reversão dos resultados: a imposição de vetos na promulgação da Lei 8.666

Negociado e aprovado no Congresso, o projeto de lei seguiu para sanção presidencial, mas, uma reação de articulação direta entre o gabinete do Senador Simon e a cúpula do governo obteve surpreendente êxito em influenciar o Presidente Itamar Franco a exercer sua prerrogativa de veto sobre os dispositivos suprimidos no Substitutivo Nory. Os vetos refletiam um movimento político de confrontação com as propostas associadas às grandes empreiteiras, que recebeu apoio do Presidente e sua equipe.

O Advogado Geral da União, Alexandre Dupeyrat, desempenhou papel chave nesse episódio. A interveniência de Dupeyrat se deu em função de circunstância fortuita: a presença de Paulo Roberto Silvério na sua equipe de assessores. O assessor havia sido convidado para o cargo por conexões pessoais, sem relação com os trabalhos que desenvolvera na relatoria Simon. Com acesso direto a Dupeyrat, Silvério tomou a iniciativa de articular informalmente a reação ao Substitutivo Nory, apoiada na defesa das soluções adotadas no Senado aos dispositivos objeto de controvérsia.²⁷³ Com o patrocínio de Dupeyrat, fez chegar ao Presidente Itamar um arrazoado de sustentação aos vetos propostos, como proposta da AGU.

Os vetos propostos por Silvério foram acompanhados por outras objeções ao projeto, provenientes dos Ministérios da Justiça, Fazenda e Transportes.²⁷⁴ A posição do Executivo resultou da convergência entre as posições sustentadas pela relatoria Simon com a visão prevalecente nas áreas jurídicas dos Ministérios consultados. O texto foi submetido ao núcleo decisório da Presidência, constituído dos Ministros Chefe da Casa Civil, Henrique Hargreaves e Secretário da Presidência, Mauro Durante, recebendo o endosso presidencial a todas as sugestões de veto.²⁷⁵ A promulgação da Lei 8.666 se deu em 21 de junho de 1993.

²⁷³ Entrevista com Paulo Roberto Silvério.

²⁷⁴ Os vetos subscritos pelo Presidente Itamar Franco foram encaminhados pela Mensagem n. 335, de 21 de junho de 1993, composta de pareceres da AGU e dos Ministérios da Justiça e dos Transportes. Eram temas destacados na fundamentação dos dispositivos vetados: a manutenção da competição, pela remoção de impedimentos ao acesso de novos competidores e a prevenção de oportunidades de conluio entre os licitantes e de requisitos que pudessem favorecer empresas de grande porte (BRASIL, 1993).

²⁷⁵ Os dispositivos objeto de disputa e confrontação de alternativas durante a tramitação no Congresso que sofreram veto presidencial contemplavam: comprovação de experiência da empresa como requisito de habilitação para participar em licitações; permissão para outros critérios de julgamento de propostas que não o “menor preço; previsão na lei do regime de administração contratada, com o pagamento por serviço prestado ao longo do contrato; permissão para celebração de contratos de duração prolongada para serviços contínuos que

6.14. Lidando com a reação dos municípios: atenuando impactos da nova lei

Após a promulgação da Lei 8.666, medida provisória editada em setembro de 1993, atendeu ao pleito dos municípios inconformados com a regra de fixação dos limites das modalidades de licitação com base na população. A mobilização ocorrida entre prefeitos do Rio Grande do Sul era reativa à nova lei: argüiam a inconstitucionalidade do dispositivo, que afrontaria a autonomia municipal. O episódio foi contornado com a supressão do dispositivo e aplicação da mesma grade de valores.²⁷⁶ Ponte negociou com o Ministro Hargreaves a edição de medida provisória ajustando a lei a situações concretas que geravam resistência política: o acordo resultou na aprovação de emendas que atendiam adicionalmente a diversos pleitos dos Ministérios que também quebravam a rigidez de aplicação da lei a situações nas quais se admitia a dispensa de licitação para militares, imprensa oficial e programa da merenda escolar.²⁷⁷

6.15. Estabilizando a economia

A assunção do Ministério da Fazenda por Fernando Henrique Cardoso, em maio de 1993, se deu num contexto de urgência econômica. Cardoso inaugurou uma agenda em “quatro frentes de batalha” a serem empreendidas no Congresso: aprovação de um orçamento equilibrado, renegociação da dívida dos estados, privatização das empresas estatais e renegociação da dívida externa (CARDOSO, 2006: 144-146). A política de estabilização e a solução política da crise do governo Collor eram eventos que favoreciam a desmobilização do setor empresarial e da opinião pública. O plano econômico se delineou com a consolidação de Cardoso na condução da política econômica, a partir do segundo semestre de 1993. A troca da moeda ocorreu um ano depois, em julho de 1994.

A apresentação do Plano de Ação Imediata – PAI, em 13 de junho de 1993, era tentativa de um programa de combate à inflação que conquistasse credibilidade junto aos atores econômicos, pela previsibilidade e adoção de medidas gradualistas. A troca de moeda que

exigissem investimentos para sua provisão; adiantamento de pagamentos em contratos intensivos de mão-de-obra e criação do seguro-garantia (*performance bond*) de execução do contrato (BRASIL, 1993).

²⁷⁶ A Medida Provisória n. 351, de 17 de setembro de 1993, revogou os §§ 1º e 2º do art. 23 da Lei 8.666.

²⁷⁷ Entrevista com Luiz Roberto Ponte. O noticiário de imprensa repercutiu a flexibilização do rigor da lei, pela permissão de diversas situações nas quais se dispensaria a licitação (veja GOVERNO, 1993; ITAMAR, 1993).

marcou o chamado Plano Real só foi desencadeada depois de prolongada preparação e divulgação da concepção do plano, elaborado reservadamente enquanto se aplicava o PAI, com medidas de cunho fiscal. A criação de uma nova moeda com curso paralelo e a edição do pacote da estabilização, por meio de medida provisória, se deu em 1º de julho de 1994.²⁷⁸ Cardoso já estava então afastado para a candidatura à Presidência (veja CARDOSO, 2006: 180).

6.16. Consolidando o texto da lei: a aprovação da Lei 8.883

A sanção presidencial com nova rodada de vetos resultou na promulgação da Lei 8.883, em junho de 1994.²⁷⁹ O deputado Walter Nory foi o relator do projeto aprovado no Congresso, que restabelecia dispositivos vetados pelo Presidente Itamar Franco: os temas que já tinham sido objeto de veto anteriormente ressurgiram, apresentados em propostas mitigadas que buscavam um ajustamento para a negociação. A lei de emendas marcou a “estabilização” do texto da 8.666 segundo um arranjo de consenso tácito entre as lideranças do Congresso e os setores empresariais. Entretanto, a posição do Presidente Franco se impôs em relação a diversos dispositivos objeto de controvérsia, que sofreram a reiteração do seu veto.²⁸⁰

4.17. A questão da abrangência e do detalhismo do estatuto

A Lei 8.666 alcança todos os órgãos e entidades da administração pública, sem exceções, nos três níveis de governo, adotando regra mais rígida que a do DL 2.300. Respalhada no texto constitucional de 1988, “estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos”, incidindo sobre a administração pública direta e indireta, incluídas expressamente as empresas públicas e sociedades de economia mista, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O problema persistentemente levantado por juristas - a possibilidade de edição de regulamentos próprios, particularizando as normas gerais - agravou-se em decorrência do minucioso detalhamento dos procedimentos, muitas vezes

²⁷⁸ A Medida Provisória foi convertida na Lei n. 9.069, de 29 de junho de 1995.

²⁷⁹ Lei n. 8.883, de 8 de junho de 1994.

²⁸⁰ Os dispositivos que sofreram a reiteração do veto presidencial sobre a mesma matéria, tratavam de: comprovação de experiência da empresa; comprovação de experiência dos profissionais do quadro da empresa; adiantamento de pagamentos em contratos intensivos de mão-de-obra e seguro garantia; administração contratada (BRASIL, 1994).

exaustivo, que caracteriza o texto da Lei 8.666: pouco restou para regulamentação pelos estados e municípios ou para atender a peculiaridades da administração indireta.²⁸¹

A elaboração da Lei 8.666 manteve a estrutura, conceitos e procedimentos estabelecidos pelo estatuto anterior, expandindo e detalhando extensamente o texto e suprimindo ou revisando disposições para prevenir o conluio e direcionamento das licitações e ainda, assegurar ampla participação. O texto da lei adquiriu características de extensão, complexidade conceitual e abundância de regras que suscitaram críticas à dificuldade para sua assimilação pelos operadores das licitações.²⁸²

4.18. Conclusões

No caso descrito nesse Capítulo, o tema das contratações públicas mobilizou o ambiente político, repercutindo sobre a opinião pública e o Congresso: verificou-se a explicitação pública de um problema à qual se seguiu a formulação da solução, na forma de uma nova lei, orientada para assegurar ampla participação nas licitações, prevenir e punir a corrupção. Assim, é característica desse caso o desencadeamento de uma seqüência problema-solução, precipitada pela percepção de crise das contratações públicas como evento chave.

Depois de um período inicial de mobilização para a elaboração do projeto e sua aprovação, conduzido por Ponte, seguiu-se a entrada de Simon, relator no Senado, que ampliou a interlocução em torno do projeto, com a presença do TCU e a participação ativa de assessores engajados no tema em articulações que extrapolaram o espaço do Legislativo. Entre esses dois momentos, a disputa entre Simon e Ponte emergiu, mas, a rejeição do projeto pela Câmara representou uma reviravolta pela qual se impôs o projeto original.

Finalmente, em momento subsequente, a imposição de vetos do Presidente resultou da articulação de assessores do Senado. Essa etapa se estendeu ao longo de vários meses durante os quais a lei promulgada com vetos conviveu com uma medida provisória, até a aprovação da Lei 8.883, com as emendas que finalmente deram forma definitiva à Lei 8.666. As inovações incorporadas à lei sofreram as conseqüências das disputas e do processo de

²⁸¹ Esse aspecto é registrado por vários juristas: veja, dentre outros, Di Pietro (1997: 255-256), Meirelles (1998: 246) e Bandeira de Mello (2000: 460).

²⁸² A crítica às deficiências de construção técnica da Lei 8.666 é também freqüente entre os juristas (veja, dentre outros: RIGOLIN e BOTTINO, 2008:1-3; 12-17 e 40-108).

tramitação até a estabilização de um texto final, resultado de prolongada divergência e negociação em torno dos dispositivos que afetavam o setor de construção civil.

Capítulo 7

Caso 5 - A tentativa de um novo estatuto para a diferenciação de regras e procedimentos

7.1. Introdução

A formulação e implementação limitada de uma reforma administrativa se desenvolveu durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). As propostas e projetos então elaborados incluíam a mudança na política de compras e contratações públicas da administração federal, com a aplicação das diretrizes da reforma administrativa a essa política setorial. A tentativa de mudança da política configurava uma reversão das características do marco legal das compras e contratações públicas estabelecido pela Lei 8.666, alinhado com as disposições da Constituição de 1988 (EA. 2 e EA. 3).

A criação do órgão coordenador da reforma administrativa – o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – propiciou a elaboração de propostas e a atuação articuladora de uma ambiciosa pauta de mudanças constitucionais e de produção de leis e normas (EA. 1). O MARE abrigou a formulação de uma visão sistematizada num plano de diretrizes e modelos da reforma, preconizando a flexibilização legal e normativa, a descentralização e a ampliação de autonomias do administrador público (EC. 1). A condução da então denominada reforma gerencial se desenvolveu em meio a dificuldades e obstáculos de coordenação e disputas por espaços de atuação, envolvendo dirigentes, suas equipes e organizações, no âmbito do Executivo (EC. 2).

O MARE desenvolveu capacidade de articulação política e elaboração técnica de propostas específicas para a área de compras e contratações (E. 1). A sua unidade responsável pela coordenação de compras e contratações no âmbito da administração federal sofreu reestruturação para assumir também a política de informática e informação, como Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação – SRLTI (E. 1.1). O perfil dos dirigentes mudou para buscar uma atuação voltada à articulação interna ao Executivo e externa, com o mercado de fornecedores governamentais (E. 1.2), ativamente empreendida durante a negociação e divulgação das propostas de mudança do marco legal (E.1.3). O novo desenho da Secretaria também facilitou o desenvolvimento de projetos de informatização das rotinas de compras e de utilização da internet no relacionamento com os fornecedores (ER. 1).

A aplicação das diretrizes da reforma gerencial à área de compras e contratações resultou na formulação de propostas para a política setorial (E. 2). Inicialmente, foram elaboradas propostas de alteração da Constituição voltadas para a ruptura com a uniformização e unicidade das regras de licitação, sob a égide da Lei 8.666, compondo a Proposta de Emenda Constitucional - PEC da reforma administrativa, encaminhada pelo Executivo ao Congresso, em julho de 1995 (E. 2.1 e E. 3.1). Emendas pontuais à Lei 8.666 foram realizadas por medida provisória, visando implementar imediatamente mudanças na legislação que apoiassem os projetos de descentralização conduzidos pelo MARE, por meio da disseminação de agências dotadas de autonomia ampliada (E. 2.2 e E. 6.1).

A elaboração do anteprojeto para o novo estatuto de compras e contratações se deu em três momentos: no primeiro, foi preparada uma proposta de estatuto com características de estrutura, conceitos e procedimentos em clara ruptura com a Lei 8.666 (E. 2.3). O processo de formulação prosseguiu, sujeitando o MARE à divisão do seu espaço de coordenação com a Casa Civil (E. 4). Redefinições de forma e conteúdo resultaram num segundo anteprojeto, divulgado em consulta pública como proposta do governo, no início de 1997. A nova versão do anteprojeto resgatava os conceitos, terminologia e estrutura da Lei 8.666, buscando sua compatibilização com as diretrizes da reforma gerencial, particularmente, a circunscrição da nova lei a regras gerais, abrindo um espaço para a edição de regulamentos próprios, por entidades da administração indireta, estados e municípios (E. 5).

Divulgada em maio de 1997, a versão final do anteprojeto incorporava outras mudanças de forma sugeridas na consulta pública. Destinada a ser encaminhada ao Legislativo, foi descartada na negociação com as lideranças políticas. Cedeu lugar à terceira proposta, afinal aprovada pelo Congresso (E. 6.1): um conjunto limitado de emendas à Lei 8.666. A redução da agenda originalmente proposta pelo Executivo resultou na Lei 9.648, aprovada em maio de 1998, por meio da conversão em lei da medida provisória que tinha promovido mudanças pontuais, desde 1996²⁸³ (E. 6.2).

Não obstante, o Congresso aprovou no período final de governo, as emendas constitucionais encaminhadas pelo Executivo, inclusive a reforma administrativa (EC. 3 e 4).²⁸⁴ Elaborada

²⁸³ Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998.

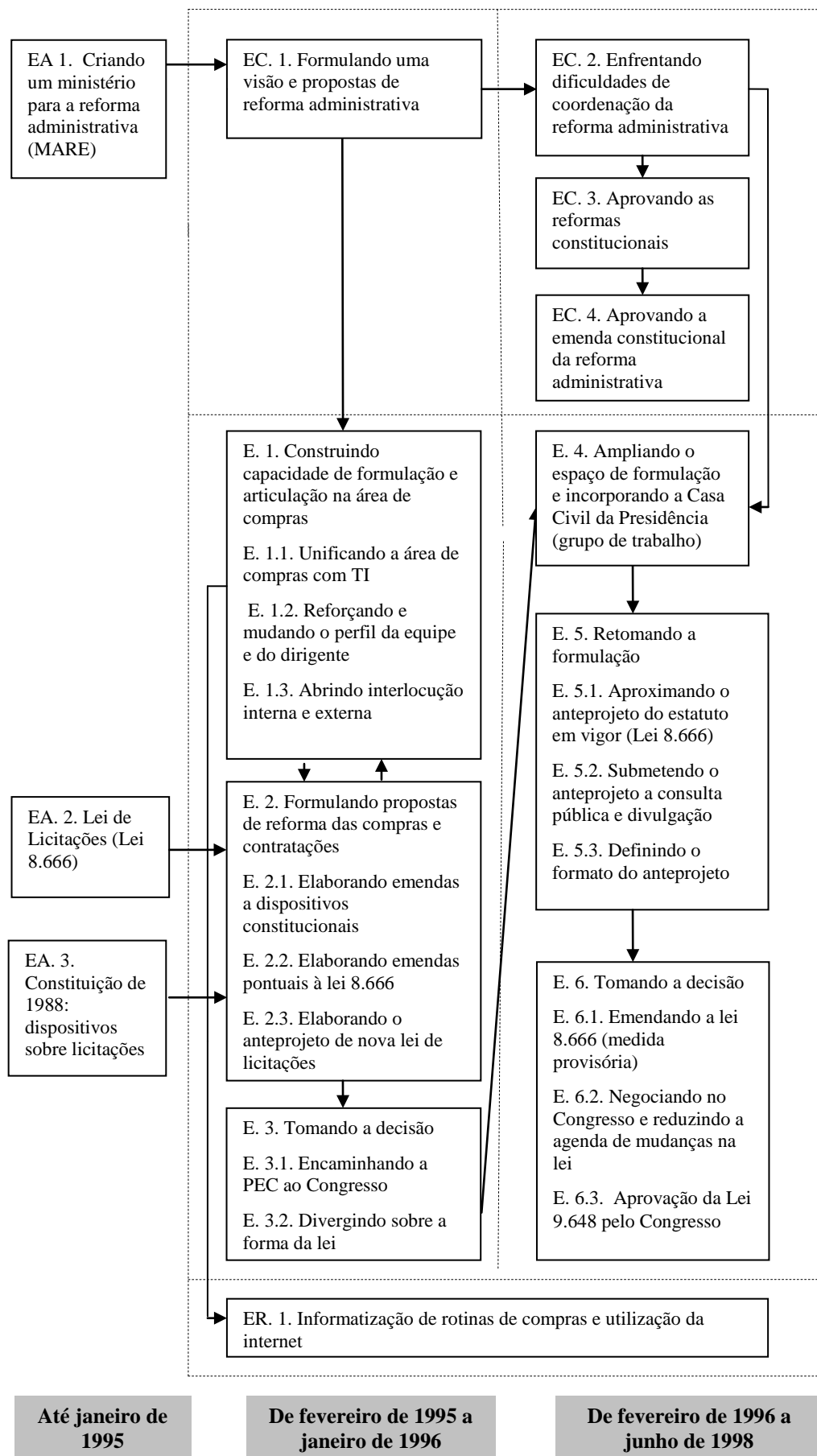
²⁸⁴ Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998.

pelo MARE, incluía dispositivos abrindo a possibilidade de adoção de regulamentos próprios de compras e contratações para as empresas estatais exploradoras de atividades econômicas.

O Diagrama 7 apresenta os eventos e suas relações considerando a estrutura narrativa do caso 5. As questões explicativas relativas a esse caso, abordadas no Capítulo, são as seguintes:

- a) Por que o tema das contratações públicas ingressou na agenda do Executivo durante o período?
- b) Por que o MARE decidiu por uma nova lei de licitações em substituição à Lei 8.666?
- c) Por que a participação da SRLTI do MARE foi central na condução do processo de formulação de alternativas à lei de licitações?
- d) Por que foram elaboradas três versões do projeto de uma nova lei de licitações com estruturas e formato diferentes, ao longo do processo?
- e) Por que a negociação no Congresso resultou no descarte do projeto encaminhado pelo Executivo e na opção por uma lei mitigada de emendas à Lei 8.666?

Diagrama 7
Estrutura narrativa do Caso 5



7.2. O governo e a agenda de reformas

O primeiro governo Cardoso se orientava para a viabilização de um conjunto de reformas de reestruturação do estado. Nesse contexto, empreendeu um esforço em fazer com que os temas da política de gestão pública escalassem a agenda governamental. As dificuldades de sustentação política para aprovação das reformas acompanharam todo o período, exigindo do governo capacidade de negociação com o Congresso e aproveitamento de oportunidades políticas. As mudanças no arcabouço legal das compras e contratações dependiam das circunstâncias e oportunidades do processo político de aprovação da extensa pauta de reformas.

7.3. Formulando uma visão e propostas de reforma administrativa

A criação do MARE como Ministério coordenador da reforma administrativa propiciou a elaboração de propostas e a atuação articuladora em torno de uma pauta de mudanças constitucionais e de legislação e normas. O Ministério sucedeu à extinta Secretaria da Administração Federal – SAF, ampliando suas competências para incorporar a coordenação da reforma em atuação transversal sobre o conjunto dos órgãos e entidades da administração pública federal.²⁸⁵ O titular do novo Ministério, Luiz Carlos Bresser-Pereira, é um híbrido de intelectual com produção reconhecida, dirigente público e executivo de empresa privada. Sua designação para o cargo resultou da proximidade pessoal com o Presidente Cardoso e da sua expectativa de atuação em missão com relevância e potencial de repercussão. O Ministro se empenhou na montagem de uma equipe com perfil diversificado, que agregava administradores públicos com formação acadêmica, jovens servidores públicos de carreira e ex-dirigentes com experiência gerencial em programas e na direção de entidades descentralizadas da administração indireta.²⁸⁶

Bresser-Pereira conduziu a definição de uma ambiciosa agenda para o MARE que incluía a formulação estratégica da reforma administrativa, com preponderância dos aspectos de cunho institucional-legal, envolvendo mudanças na Constituição e na legislação e diversos projetos destinados à disseminação de novos modelos de organização da administração pública. A

²⁸⁵ Medida Provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995 (convertida em Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998).

²⁸⁶ Sobre a formação da equipe de dirigentes e assessores da reforma gerencial, veja o relato do Ministro Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2008).

elaboração de um plano com referências conceituais e diretrizes para a reforma, que assumiria o formato de um *white paper*, se desenvolveu ao longo do primeiro semestre de 1995, envolvendo a constituição de uma equipe central, integrada por dirigentes e assessores do Ministério que trabalhavam em estreito contato com o Ministro, estabelecendo canais informais de interlocução, ao lado das atribuições dos seus cargos (BRESSER-PEREIRA, 1999 e 2008). O ingresso dos temas da gestão pública na agenda de reformas do governo resultou do empenho do Ministro Bresser- Pereira em obter apoio da Presidência da República e respaldo junto a outros Ministérios.²⁸⁷

Com a denominação de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi aprovado em setembro de 1995 e publicado como documento da Presidência da República (BRASIL, 1995c). Os conceitos e diretrizes da reforma gerencial ganharam forma sistemática que se considerava adequada à divulgação como documento de política, tornando-se referência para a atuação da equipe de dirigentes e técnicos do MARE. As diretrizes propugnadas no documento preconizavam a flexibilização normativa, descentralização institucional e resgate da autonomia do administrador público. O Plano explicitava conceitos e apresentava um diagnóstico abrangente, municiando a equipe do MARE com uma visão estruturada e sistemática. Apresentava modelos institucionais para a ampliação de autonomias e flexibilização das autarquias e fundações, por meio da “agencificação”. Na área de compras e contratações, a proposta de revisão do arcabouço legal das licitações era um componente do desenho mais abrangente da descentralização da administração pública.

A revisão das funções do estado e suas formas de organização e gestão era o objeto principal do Plano Diretor, que se desdobrava em diretrizes específicas: fortalecimento do núcleo estratégico do estado, organização dos serviços exclusivos de estado como agências, descentralização por meio de parcerias com a sociedade, privatização de atividades produtivas e terceirização das atividades de apoio administrativo (BRASIL, 1995c). As orientações da reforma contemplavam ainda o ajuste fiscal, melhoria da gestão, profissionalização do servidor, transparência e responsabilização da administração pública e orientação para o cidadão (MARE, 1998b).

²⁸⁷ A agenda de reformas constituída no primeiro governo Cardoso contemplava a privatização de empresas estatais produtoras de bens e serviços com função chave na infraestrutura e provisão de insumos para a economia, as reformas da previdência social, tributária e da legislação trabalhista e a lei de responsabilidade fiscal.

A elaboração do Plano Diretor se apoiou na experiência do Ministro e de integrantes da sua equipe, em contatos mantidos com dirigentes de órgãos e entidades do Executivo. A aproximação com modelos internacionais se deu ao longo do processo, destacada e valorizada inclusive na produção de artigos do Ministro Bresser-Pereira (veja espec.: BRESSER-PEREIRA, 1998: 47-78). A convergência da reforma gerencial com a chamada Nova Gestão Pública – NGP (*New Public Management – NPM*) era expressamente invocada e adotada como referência de legitimação dos modelos e em particular, da descentralização por meio de agências e de entidades não-estatais. Entretanto, a visão e as propostas tinham vínculo com a própria experiência da administração pública brasileira e mais diretamente com a questão da descentralização na forma de autarquias e fundações e suas vicissitudes (FERNANDES, 1999).

A equipe do MARE passou a trabalhar subseqüentemente no desdobramento e elaboração de um conjunto de projetos e iniciativas referenciados no Plano Diretor, atuando de forma empreendedora na formulação, negociação e divulgação dos novos modelos institucionais e de instrumentos e ferramentas de gestão. O Ministro exerceu destacada liderança na condução da reforma administrativa, com presença freqüente no debate público.

Em paralelo à elaboração do Plano Diretor, os trabalhos no MARE se concentraram também na preparação das propostas de emenda à Constituição, que se iniciou em janeiro de 1995, como um dos primeiros projetos do Ministério recém-criado. A visão da reforma gerencial, desde suas primeiras formulações, se confrontava com a Constituição de 1988, descrita pelo Ministro Bresser-Pereira como resultado do movimento de “contra-revolução burocrática” de rejeição às características gerencialistas que seriam marca da administração pública federal no período anterior, corporificada no DL 200 (BRESSER-PEREIRA, 1995).

No que tange à política de compras e contratações, o esforço de formulação buscou delinear uma modificação dos dispositivos constitucionais que possibilitasse a ruptura com a uniformização e unicidade das regras de licitação, promovida com a Lei 8.666. A mudança proposta tinha por objeto o dispositivo constitucional que enquadrava as empresas estatais, de forma geral, nas “normas gerais de licitação” estabelecidas por lei de competência da União. Esse dispositivo fundamentava o estabelecimento de uma lei de compras e contratações

abrangendo a administração pública em seu conjunto.²⁸⁸ Com sua extensa e detalhada normatização, a Lei 8.666 era considerada entre os formuladores da reforma administrativa do MARE, um dos principais óbices por enfrentar. O dispositivo a ser modificado permitiria a retirada de incidência dessa lei sobre as empresas estatais.

O Plano Diretor salientava que “a nova Constituição retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta.” (BRASIL, 1995c: 21). A exposição de motivos da proposta de emenda constitucional sustentava que “a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida.” Com relação às entidades descentralizadas, criticava a centralização e adoção de soluções que configurariam um retrocesso em relação às formas de organização descentralizada:

[a Constituição] “se caracterizou pela ênfase num formato uniformizador, rígido e centralista, representando verdadeira reversão em relação às estratégias descentralizadoras que, no passado, haviam inspirado a adoção, pela administração pública, das figuras jurídicas da autarquia e da fundação” (BRASIL, 1995a).

A PEC da reforma administrativa foi encaminhada pelo Executivo ao Congresso, em agosto de 1995.²⁸⁹ Incluía a proposta de circunscrição do escopo da lei de licitações à “administração direta, autárquica e fundacional”, abrindo a possibilidade de normatização legal diferenciada e específica para as empresas estatais.

A preocupação com a revisão da Lei 8.666 surgiu durante a elaboração do Plano Diretor, quando a equipe do MARE se voltou para o detalhamento dos modelos de descentralização da administração federal. O questionamento do arcabouço jurídico-legal das licitações e a necessidade de remoção dos obstáculos percebidos em relação à rigidez que se atribuía à Lei 8.666, aflorou durante a pesquisa e interlocução para o desenho do modelo da agência executiva, junto a dirigentes de autarquias.²⁹⁰

²⁸⁸ Trata-se do art. 22, XXVII, da Constituição.

²⁸⁹ Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95 (PEC n. 41/97, no Senado).

²⁹⁰ Entrevista com Maria Tereza Correia.

A equipe do MARE concluiu que a Lei era obstáculo à viabilização do modelo: a percepção da questão focalizava, em primeiro lugar, a forma da lei como norma detalhada que não deixava espaço para a regulamentação específica. Segundo, as regras, procedimentos e instrumentos que continha, aprovados pelo Congresso num contexto de enrijecimento de controles e sob influência exacerbada dos empresários da construção civil. Terceiro, a vinculação entre a Lei 8.666 e o texto constitucional que prescrevia a regulamentação das licitações públicas na forma de uma lei única com escopo abrangente, alcançando os três níveis de governo (União, Estados e Municípios) e aplicável a praticamente todas as situações de compra e contratação.

Conforme propugnado no desenho do Plano Diretor, os órgãos e entidades operadores de serviços, como arrecadação tributária, segurança pública e previdência social básica deveriam ser reorganizadas com autonomia administrativa ampliada. O formato jurídico-legal a ser adotado contemplaria a organização dessas atividades como agências executivas: autarquias dotadas de prerrogativas de autonomia administrativa.²⁹¹ A diferenciação entre as regras e procedimentos de compra e contratação com base na natureza do órgão ou entidade e/ou sua área de atuação foi adotada pelo MARE como diretriz derivada da concepção explicitada no Plano Diretor.

Assim, a iniciativa de proposição de uma nova lei foi influenciada pela recorrente manifestação de insatisfação em relação à Lei 8.666 por dirigentes de autarquias em contatos com a equipe do MARE, no curso da interlocução em torno da criação das agências executivas: o pleito pela flexibilização da lei emergiu nesse contexto. Adicionalmente, a presença na equipe do MARE de dirigentes e assessores com perfil de experiência profissional como egressos de autarquias e empresas estatais, facilitava a aceitação da visão favorável à revisão do arcabouço legal das licitações.

7.4. Construindo capacidade de formulação e articulação na área de compras

O Ministro Bresser-Pereira se empenhou em desenvolver capacidade de articulação política e elaboração técnica de propostas para a área de compras e contratações. As circunstâncias de organização do Ministério e composição das suas equipes também contribuíram, ainda que de

²⁹¹ A descrição do modelo agência executiva está em documento do Ministério elaborado no período (MARE, 1998a).

modo fortuito, para o revigoramento dessa área e sua abertura à assimilação de inovações. A mudança de perfil dos dirigentes e assessores e a unificação de áreas em uma unidade voltada para compras e tecnologia da informação fortaleceram a capacidade de formulação e facilitaram a mudança de visão sobre o tema das compras e contratações, em sintonia com as orientações da reforma gerencial.

A equipe do MARE passou a dispor de dois assessores jurídicos no Gabinete do Ministro, em arranjo que buscava preparar o Ministério para o embate com a extensa pauta de formulação, negociação e aprovação de mudanças de legislação. O novo perfil de dirigentes e técnicos era compatível com a agenda que exigia capacidade de formulação de propostas de mudança do arcabouço jurídico-legal, por meio da interlocução com juristas e administradores públicos diretamente envolvidos com a aplicação da legislação de licitações. Além disso, era necessário interagir com o ambiente de fornecedores em seus diversos segmentos e com o próprio Legislativo. Trazendo *expertise* sobre o arcabouço jurídico-legal das compras e abertura de contatos com a comunidade de juristas especializados no tema, a advogada Maria Tereza Correia foi incorporada à equipe em julho de 1995 para prestar apoio jurídico à elaboração das propostas para a nova lei de licitações.²⁹²

O perfil do dirigente que assumiu o órgão central responsável pela área de compras e contratações mudou para uma atuação voltada à articulação interna com os demais órgãos e externa, junto ao mercado de fornecedores governamentais. Ricardo Adolfo Saur assumiu, em janeiro de 1995, o cargo de Secretário da SRLTI. Engenheiro com atuação na área de tecnologia da informação, foi presidente do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, de 1986 a 1987, quando trabalhou na informatização do Tesouro.

A trajetória profissional de Saur se caracterizava por certo distanciamento em relação aos aspectos de normatização das compras e contratações, seara de atuação preponderante da SRLTI. Aportava, entretanto, experiência com o desenvolvimento de ferramentas de informatização e sua aplicação aos processos da administração pública. Saur atuou de forma decisiva na formulação das propostas de mudança legal. A equipe técnica herdada pela SRLTI

²⁹² O Ministro Bresser-Pereira buscou quadro com conhecimento especializado de licitações para assumir esta agenda ao lado da pauta constitucional, já em mãos do consultor jurídico do Ministério, Paulo Modesto. Procedeu-se a uma troca de cargos para acomodar ambos, com Modesto assumindo uma recém-criada posição de assessor especial reforçando o *staff* jurídico do Ministério, que passou a dispor de dois advogados atuando como consultores no Gabinete do Ministro.

não tinha domínio e muito menos experiência na elaboração da legislação e normas: sua atuação se limitava até então à normatização na esfera administrativa. Por sua vez, Correia havia atuado como consultora jurídica em licitações, acumulando experiência profissional em entidades da administração indireta. A mesma experiência acompanhava a trajetória de Saur. Essas circunstâncias facilitavam a abertura às questões relacionadas com a adaptação do arcabouço jurídico-legal a uma reorientação descentralizadora.

Com a criação do MARE, a unidade administrativa responsável pela coordenação da política de compras e contratações no âmbito da administração federal sofreu sucessivas reestruturações, inicialmente se fundindo com a unidade de política de informática e informação e num segundo momento, sofrendo desmembramento e nova fusão, desta vez com a unidade de projetos e cooperação internacional. A área de compras e contratações foi atribuída à SRLTI, dirigida por Ricardo Saur, entre janeiro de 1995 e dezembro de 1997. Em sua segunda configuração, foi atribuída à Secretaria de Logística e Projetos Especiais – SLPE, dirigida por Carlos Pimenta até o final do primeiro governo Cardoso, em dezembro de 1998.

As circunstâncias de junção da unidade responsável por compras e contratações com a de tecnologia da informação e em seguida, de projetos, resultavam da imposição da limitação de despesas para o estabelecimento da estrutura organizacional do novo Ministério.²⁹³ A fusão de unidades administrativas aproximou equipes e criou oportunidades a que dirigentes com experiência na área de informática atuassem na formulação e deliberação dos assuntos da política de compras. Esses dirigentes traziam experiência diferenciada e certo distanciamento em relação à visão e formulações tradicionais sobre o tema.

7.5. Formulando propostas de reforma das compras e contratações

As propostas na área compunham a agenda da reforma gerencial, mas ganharam autonomia em função do diagnóstico e da interlocução mantida pela equipe do MARE para o desenvolvimento dos projetos derivados do Plano Diretor. A aplicação das diretrizes do Plano à área de compras e contratações levou à formulação de propostas de reforma da política setorial. Duas linhas de trabalho simultâneas foram desencadeadas no MARE, a partir do segundo semestre de 1995: a primeira voltada para a elaboração de emendas pontuais à Lei

²⁹³ Entrevistas com Ricardo Saur e Ricardo Pimenta.

8.666, contando com sua possível aprovação imediata e a segunda para o anteprojeto de mudança completa da Lei, com vistas a instaurar um novo arcabouço jurídico legal, alinhado com as orientações da reforma gerencial.

A nova lei de licitações se articulava com a emenda constitucional: a aprovação da PEC equacionaria a solução legal para permitir regulamentos específicos de compras e contratações das empresas estatais, pacificando dúvidas em relação à incidência da Lei 8.666.²⁹⁴ Ainda que formalmente previsto nessa lei, o espaço para regulamentação própria das licitações em empresas estatais e fundações públicas era considerado limitado, devido a características de sistematização e ao detalhamento dos seus dispositivos. De forma geral, considerava-se que as empresas estatais estavam submetidas a uma legislação detalhista e procedimentos pouco ágeis para as necessidades de operação no mercado.²⁹⁵

A aprovação da nova lei de licitações complementaria a ruptura com o marco legal verticalizador, permitindo a proliferação de regulamentos alinhados com uma lei de regras gerais, mas adaptados às necessidades de autarquias e fundações, dos estados e municípios e de setores da administração pública com perfis peculiares de compra e contratação. O Ministro Bresser-Pereira pretendia propor a mudança da lei de licitações em seguida à aprovação da emenda constitucional pelo Congresso.²⁹⁶ Porém, a elaboração da lei dependia de tempo e recursos institucionais a serem mobilizados pelo MARE.

A interlocução interna e externa passou a ser ativamente empreendida durante a formulação, negociação e divulgação das propostas de mudança do marco legal. Saur e Correia buscaram a abertura de canais com juristas especializados em licitações e posteriormente, com dirigentes empresariais do segmento de fornecedores, em especial o da construção civil, ativamente interessado nas regras de contratação. Esse setor havia desempenhado papel chave na elaboração e negociação da Lei 8.666 (veja Caso 4). O Ministro Bresser-Pereira também participava dessa interlocução. Os contatos externos inauguravam relacionamentos até então pouco usuais, envolvendo dirigentes e equipe técnica responsáveis pela área de compras e contratações, no âmbito da administração federal.²⁹⁷

²⁹⁴ A incidência da Lei 8.666 sobre as empresas estatais era objeto de controvérsia jurídica.

²⁹⁵ Entrevista com Maria Teresa Correia.

²⁹⁶ Entrevistas com Maria Teresa Correia e Ricardo Saur.

²⁹⁷ Entrevistas com Ricardo Saur e Maria Tereza Correia.

7.5.1. Antecipando pequenos avanços

Com a inclusão imediata de emendas à lei 8.666, a equipe do MARE pretendia viabilizar o apoio aos projetos de descentralização por meio da disseminação de agências, dotadas de autonomia ampliada. Um primeiro conjunto de emendas visando a ampliação de autonomia e flexibilidade de gestão das agências executivas obteve aprovação imediata incorporando-se a medida provisória editada em dezembro de 1996.²⁹⁸ Negociada com a Casa Civil da Presidência da República, a medida se aplicaria aos projetos piloto da reforma administrativa, com baixo risco e impacto circunscrito. Ampliava os limites de dispensa de licitação de convite, estabelecendo patamares substancialmente maiores para a compra ou contratação sem a obrigatoriedade de aplicação do procedimento de licitação ou utilizando o procedimento mais simplificado (convite).²⁹⁹

7.5.2. Elaborando o anteprojeto da nova lei de contratações

A formulação do anteprojeto envolveu de forma intensiva a equipe constituída informalmente em torno desse tema, com participação direta do Ministro Bresser-Pereira: a consultora jurídica Maria Tereza Correia, o Secretário da SRLTI, Ricardo Saur e um pequeno grupo de dirigentes e técnicos dessa Secretaria.³⁰⁰ A equipe esteve à frente dos trabalhos de formulação, divulgação pública e negociação das propostas, como representante do MARE. O Ministro atuou na negociação e deliberação em momentos críticos do processo. Manteve o projeto sob constante visibilidade no debate público das propostas, que se dava juntamente com os temas da emenda constitucional da reforma administrativa e do Plano Diretor. Ao longo do processo de elaboração, um grupo de trabalho se constituiu na Casa Civil da Presidência da República. O processo foi pontuado por uma seqüência de versões, que refletiam a obtenção de consensos internamente ao governo e a incorporação de sugestões, a partir de contínua interlocução externa, com participação de juristas e setores da indústria da construção civil. O debate mais amplo com a sociedade se valeu de consulta pública, com a publicação do anteprojeto na imprensa oficial e na internet.

²⁹⁸ Medida Provisória n. 1.531, de 31 de dezembro de 1996.

²⁹⁹ Os valores limite de dispensa de licitação foram aumentados em quase cinco e oito vezes, respectivamente, para compras em geral e obras e serviços de engenharia. Os valores para o procedimento de compras simplificado, na forma de convite, com prazo de apenas uma semana, foi aumentado em mais de duas vezes, de R\$ 38 mil para R\$ 80 mil. Valores limites duas vezes maiores foram estipulados como regra excepcional de ampliação de autonomias das empresas estatais e Agências Executivas (Medida Provisória n. 1.531/96).

³⁰⁰ Durval Amaro, Diretor do Departamento de Serviços Gerais – DSG, unidade da SRLTI, desempenhou papel chave na elaboração e sistematização das propostas no âmbito da Secretaria.

Os trabalhos se voltaram para a tentativa tecnicamente desafiadora de reestruturar os procedimentos da Lei 8.666, adotando uma conceituação e sistematização com maior diferenciação que se aproximasse da diversidade de situações de compra e contratação com as quais se defrontava o administrador público. Considerava-se que a Lei em vigor estabelecia regras e procedimentos com base numa categorização demasiado simplista, baseada em faixas de valor e na distinção entre bens e obras e serviços de engenharia. O que se buscava era corrigir um viés atribuído à Lei, caracterizado pela hiper-regulamentação e aplicação de conceitos e instrumentos extraídos da experiência com a contratação de obras de engenharia.

A diversificação de regras e procedimentos deveria aproximá-los das necessidades e circunstâncias específicas de setores da administração pública, em sintonia com a flexibilização e descentralização preconizadas na reforma gerencial. Assim, buscou-se distinguir entre dispositivos gerais e específicos, de modo a permitir a criação de leis e regulamentos de licitação em cada nível de governo (União, Estados e Municípios) e/ou para as entidades da administração indireta, especialmente agências e empresas estatais. Para delinear um formato que viabilizasse a separação das normas entre as de natureza geral, compondo uma lei “enxuta” e particulares, que seriam objeto de regulamentos específicos e detalhados, duas alternativas foram consideradas: a primeira seria a divisão da nova lei em duas partes ou em duas leis – geral e particular – sendo permitida a entidades da administração indireta e a estados e municípios a adoção de normas próprias em substituição à parte específica da lei. A segunda seria a remissão para regulamento de determinadas partes dos temas e procedimentos da lei, devidamente delimitados no seu texto.³⁰¹

7.5.2.1. A primeira versão: “enxuta” e inovadora

Uma primeira versão do então denominado Anteprojeto para nova Lei de Licitações resultou de trabalho realizado por Maria Tereza Correia, mas não teve divulgação pública.³⁰² O Anteprojeto continha as inovações concebidas no âmbito do MARE, incluindo uma nova estrutura de modalidades de licitação que possibilitava a aplicação flexível e diferenciada das

³⁰¹ Entrevista com Ricardo Saur.

³⁰² Não obstante, Correia manteve contatos informais com juristas que apresentaram sugestões para subsidiar a elaboração do Anteprojeto.

regras procedimentais, por tipo de produto e/ou serviço.³⁰³ Como proposta de lei geral, era enxuta, limitando-se a cerca de 40 artigos em contraste com os 126 artigos da Lei 8.666. Incorporava uma tipologia de produtos e serviços mais sofisticada, diferenciando procedimentos por categoria: distinguia serviços ou bens “homogêneos” dos serviços de obras e serviços de engenharia como base para estabelecer procedimentos, prazos e exigências em relação à forma de apresentação das propostas nas licitações.³⁰⁴ Circunscrevia a aplicação do chamado “projeto básico” às obras e serviços de engenharia civil, prevendo instrumentos específicos para a contratação de serviços denominados “padronizados”. Esse era aspecto da lei em vigor apontado como particularmente desconfortável por muitos gerentes da administração pública.

O Anteprojeto do MARE sofreu críticas e teve seu encaminhamento obstado pela Casa Civil. A decisão pela elaboração de um segundo anteprojeto, por grupo de trabalho constituído na Presidência da República, resultou de entendimentos mantidos pelo Ministro Bresser-Pereira, ampliando o círculo de interlocução para incorporar a Casa Civil ao processo de elaboração. A apreciação desfavorável se dirigia, sobretudo, contra a forma “enxuta” do Anteprojeto e seu radical afastamento em relação à estrutura, conceitos e terminologia da lei em vigor (Lei 8.666). A ousadia da proposta parecia potencialmente capaz de gerar de resistência entre os gerentes responsáveis pela elaboração dos editais e processos e consultores jurídicos que assessoravam o cumprimento da norma: eles constituíam um segmento identificado como os “operadores” das licitações.³⁰⁵

As críticas recebidas não se dissociavam da tensão que de forma mais abrangente caracterizava a relação da Casa Civil com o MARE, no que tange à recepção dos projetos da reforma gerencial, com sua forte componente de intervenção sobre o arcabouço jurídico-legal. Essas tensões se explicitavam, sobretudo, nas dificuldades de relacionamento entre os respectivos Ministros, Clóvis Carvalho e Bresser-Pereira.³⁰⁶ A atuação do MARE se

³⁰³ A síntese dessa versão do Anteprojeto e suas principais inovações é apresentada em documento interno da Secretaria da Reforma do Estado, do MARE (veja MARE-SRE, 1996).

³⁰⁴ Pretendia-se estabelecer formatos e requisitos para a especificação das propostas compatíveis com o tipo de produto ou serviço. A Lei 8.666 exigia o chamado “projeto básico”, com características de projetos de engenharia, para qualquer contratação de obra ou serviço.

³⁰⁵ Entrevista com Ricardo Saur.

³⁰⁶ Bresser-Pereira descreve as dificuldades de obtenção de apoio à reforma gerencial como resultado da visão e perfil profissional de Carvalho; ele entendia a reforma como processo informal e não vinculado de forma crucial à mudança em legislação e estruturas:

“Clóvis Carvalho, que tinha uma experiência na administração de empresas, e é um competente gestor e uma pessoa da melhor qualidade, apoiava a reforma, mas não a entendia. Confundia a

desenvolvia em meio a dificuldades e obstáculos de coordenação, disputas por espaços de atuação no âmbito do Executivo e diferenças de visão acerca da reforma administrativa e sua estratégia.

7.5.2.2. Retomando a elaboração em instância ampliada: aproximando o anteprojeto da Lei 8.666

O grupo de trabalho interministerial trabalhou intensivamente na Presidência da República, preparando a nova versão do Anteprojeto. Constituído informalmente com representantes do MARE, Casa Civil e Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, contou também com a presença esporádica de técnicos de outros órgãos. Maria Tereza Correia exerceu as funções de relatoria dos trabalhos. Os participantes eram advogados da administração federal, com experiência em licitações e dirigentes e técnicos com atuação nas unidades de compras dos ministérios. O perfil dos representantes do MARE – Ricardo Saur e Durval Amaro - era menos convencional em relação ao ambiente das licitações públicas: engenheiros com atuação no desenvolvimento de sistemas informatizados. Sem participar do grupo de trabalho, o Ministro Bresser-Pereira influenciou a definição de orientações e redação de dispositivos que considerava de importância crítica.³⁰⁷

Embora a coordenação formal estivesse a cargo da Casa Civil, responsável pela avaliação técnica e jurídica dos projetos de leis e decretos que aportavam à Presidência, as atividades se desenvolveram com certa autonomia, prevalecendo a condução de fato exercida por Maria Tereza Correia, “dona dos arquivos”. O acervo de propostas já elaboradas pela equipe do MARE e o envolvimento do Ministro possibilitaram um eficaz trabalho de persuasão para obtenção de consenso em torno das principais inovações originalmente propostas.³⁰⁸

A tentativa de chegar a uma versão do Anteprojeto na forma de projeto de lei de emendas à Lei 8.666 mobilizou o grupo de trabalho, num primeiro momento, mas não se chegou a um

reforma que era necessariamente institucional, exigindo ampla modificação legislativa com uma mudança de estratégia administrativa decidida informalmente pelo governo, como acontece nas empresas cujas reformas são apenas decididas por seus diretores. Para realizar a reforma gerencial, ele supunha que poucas mudanças institucionais eram necessárias” (BRESSER-PEREIRA, 2008).

³⁰⁷ Entrevista com Maria Tereza Correia.

³⁰⁸ Entrevista com Maria Tereza Correia.

formato tecnicamente satisfatório.³⁰⁹ A questão central era a viabilidade de incorporar as inovações propugnadas pelo MARE, na forma de simples emendas e não por meio de uma “revisão plena” da Lei.³¹⁰ Prevaleceu, afinal, o formato que refletia o consenso obtido no grupo e defendido pelos representantes do MARE, optando-se pela alternativa de uma completa revisão da Lei 8.666, que seria substituída por nova lei “enxuta”, com regras e diretrizes gerais, a qual, porém, não deixaria de conter uma regulamentação detalhada, de uso opcional. Outro ajustamento era a aproximação da estrutura, conceitos e terminologia à Lei 8.666, para evitar o choque de uma sistematização inteiramente nova. Dessa forma, o formato adotado teria características inusitadas, de lei “dupla”, composta de duas partes independentes: a primeira (Título I) resultaria em uma norma concisa com escopo de abrangência obrigatória sobre toda a administração pública, em seus três níveis. A segunda (Título II) conteria norma extensa e detalhada, aplicável à administração federal ou temporariamente aos níveis de governo e entidades que ainda não dispusessem de norma própria. Esse formato tinha a vantagem de possibilitar a aprovação simultânea das duas leis, evitando vazios na transição para o novo arcabouço jurídico-legal.

O grupo de trabalho se reuniu ao longo de 1996 e início de 1997, gerando o Anteprojeto afinal divulgado.³¹¹ O formato adotado resultou mais extenso e detalhado do que a primeira versão, expandindo-a de cerca de 40 para 148 artigos (GT, 1996). A nova versão do Anteprojeto resgatava os conceitos, terminologia e estrutura da Lei 8.666 com o propósito de torná-lo mais “familiar” aos servidores públicos operadores das licitações. Incorporava diversas inovações de aplicação da tecnologia da informação ao processo de compra, como resultado do envolvimento da equipe da SRLTI com o tema.³¹²

Uma agenda latente de questões de interesse direto do setor da construção civil foi introduzida no texto, a partir da interlocução mantida pelo Ministro Bresser-Pereira com representantes do setor. Esses dispositivos haviam sido vetados pelo Presidente Itamar Franco, por ocasião da

³⁰⁹ Uma versão na forma de lei de emendas à 8.666 foi elaborada pelo MARE em fevereiro de 1996 (MARE-SRLTI, 1996a), logo no início dos trabalhos com a Casa Civil.

³¹⁰ As inovações defendidas pela equipe do MARE implicariam em um novo texto legal, ao invés da simples inserção de emendas à Lei 8.666. Nota elaborada pelos formuladores do MARE sustentava essa argumentação (MARE-SRLTI, 1996b).

³¹¹ A divulgação em eventos e em artigos e noticiário da imprensa já ocorria desde meados de 1996 (veja BRESSER-PEREIRA, 1997).

³¹² Essas inovações incluíam o cadastramento eletrônico prévio dos fornecedores para sua habilitação, com verificação automática da situação fiscal e a utilização de cadastros eletrônicos de preços e de especificações técnicas dos bens e serviços.

aprovação da Lei 8.666/93 (veja Caso 4). Sua incorporação era justificada como restabelecimento de garantias para a administração pública em relação à capacidade técnica dos licitantes e ao cumprimento dos contratos.³¹³ Medidas de simplificação de procedimentos e ampliação da participação nas licitações foram incorporadas com a intenção de obter um equilíbrio do conjunto das propostas em relação aos pleitos em benefício das pequenas empresas.³¹⁴ Da mesma forma, o aumento de penalidades foi inserido com a intenção de estabelecer um contrapeso às medidas de flexibilização e agilização.

7.5.2.3. A consulta pública e o *road show*

A discussão pública abriu oportunidade à iniciativa até então inédita de divulgação e coleta de sugestões pela internet. O Anteprojeto de Nova Lei de Licitações foi publicado no Diário Oficial e no *site* do MARE, em fevereiro de 1997, para consulta pública.³¹⁵ A publicação de um quadro comparativo entre os dispositivos da Lei 8.666 e os do anteprojeto se deu em seguida. O objetivo era permitir a discussão ponto por ponto dos dois textos legais.³¹⁶ A consulta pública resultou no recebimento de cerca de 400 sugestões e questões, até 19 de março de 1996, quando do seu encerramento.

Atuaram na divulgação do Anteprojeto, o Secretário Saur, na interlocução com os fornecedores e a imprensa e a Consultora Jurídica do Ministério, Maria Tereza Correia, que se incumbiu da comunidade de juristas. Além disso, o Anteprojeto foi apresentado em eventos no que é descrito por um dos dirigentes do MARE como um *road show* que percorreu diversas cidades do país, ao longo do qual manteve contato com fornecedores e dirigentes públicos.³¹⁷ Outro evento mobilizou juristas renomados especializados em licitações, além de

³¹³ As mudanças voltadas para a ampliação de garantias ao Estado incluíam:

- aplicação da licitação por técnica e preço aos serviços técnicos “intermediados” e a obras ou bens sob encomenda;
- exigência de comprovação de capacidade do licitante para execução de obras e serviços de engenharia, preservando a administração pública de preços inexequíveis; e
- criação do *performance bond* para contratação de obras e para concessões.

³¹⁴ Assim, foram incorporadas disposições sobre:

- obrigatoriedade de aceitação de consórcios nas licitações;
- permissão para a fixação de preço máximo; e
- facilitação da participação de empresa recém-constituída, mediante apresentação de balanço.

³¹⁵ MARE. *Anteprojeto de Nova Lei de Licitações* – Consulta Pública. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, DOU, 19 de fevereiro de 1997 – seção I.

³¹⁶ MARE. *Anteprojeto de Nova Lei de Licitações* (Quadro comparativo entre o anteprojeto em apreço e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para melhor compreensão da matéria). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, DOU, 19 de março de 1997 – seção I.

³¹⁷ Entrevista com Ricardo Saur.

empresas estatais do setor de telecomunicações, para a discussão sistemática das propostas.

318

Os trabalhos de divulgação e discussão foram conduzidos diretamente pelo MARE, que assumiu a responsabilidade pública pela proposta. O apoio do governo não se explicitou claramente, permanecendo a defesa do projeto, sobretudo nos aspectos de exposição pessoal, a cargo do Ministro Bresser-Pereira e sua equipe.³¹⁹ A presença pública direta do Ministro e do Secretário Saur se manifestava em artigos e matérias noticiosas da imprensa.

7.5.2.4. Optando por uma lei única

Uma nova versão do anteprojeto resultou da incorporação de sugestões da consulta pública, divulgada em maio de 1997.³²⁰ Essa versão não incorporava mudanças substanciais de conteúdo e as inovações anteriormente propostas e reputadas como de importância chave pelo MARE, haviam sido preservadas.³²¹ Apesar da redução do espaço para a particularização das normas legais do anteprojeto, mantinha-se a expressa permissão para que entidades da administração indireta, estados e municípios pudessem dispor de regramentos próprios de licitação. Mantinha e ampliava inovações em aplicação da tecnologia da informação propostas pela equipe da SRLTI, refletindo a experiência com a implantação do *site* de compras governamentais, em 1998 (www.comprasnet.gov.br) e os avanços vislumbrados com a informatização de processos.

A mudança de forma do anteprojeto, contudo, foi o ponto em relação ao qual houve recuo da tentativa original de uma lei geral enxuta, voltada para a enunciação de diretrizes e princípios. Conforme relato do Ministro Bresser-Pereira, a principal sugestão recebida da consulta pública teria sido aquela “desaconselhando nossa idéia inicial de fazer duas leis” (BRESSER-PEREIRA, 1998: 295). Dessa forma, a versão final do anteprojeto consistia numa lei única que reabsorvia no seu texto inúmeras regras, além da especificação dos procedimentos,

³¹⁸ Promovido pela Editora NDJ, o seminário foi realizado em 17 e 18 de abril de 1997, com a participação de cerca de 40 juristas. Dirigentes e técnicos do MARE também participaram da apresentação do anteprojeto. As críticas e propostas apresentadas foram publicadas pela editora promotora do evento (veja NDJ, 1997).

³¹⁹ Entrevistas com Maria Tereza Correia e Ricardo Saur.

³²⁰ Essa versão está publicada como documento anexo ao livro de Maria Adelaide de Campos França (FRANÇA, 2007).

³²¹ Estas mudanças contemplavam, principalmente: a diferenciação entre procedimentos e requisitos técnicos para a contratação de serviços padronizados (limpeza e conservação, por exemplo) e as obras de engenharia; introdução de garantias ao Estado em relação à realização de obras e serviços dentro dos prazos contratados, inibindo a entrada de concorrentes tecnicamente despreparados nas licitações (MARE, 1998c: 53).

resultando em extensão consideravelmente maior. Essa versão representava o abandono da intenção de uma lei enxuta de princípios e regras gerais que propiciasse amplo espaço de normatização autônoma para entidades descentralizadas, estados e municípios.

7.6. Aprovando as reformas constitucionais

A implementação das reformas do governo Cardoso levou à estruturação dos novos setores regulados e à criação das agências reguladoras nas áreas de eletricidade (1996), telecomunicações (1996) e petróleo (1997).³²² A reforma da previdência social do setor público foi aprovada em 1998, depois de prolongada negociação e trâmites no Legislativo, ao longo do último ano de governo, juntamente com a reforma administrativa, ambas objeto de emendas constitucionais. O encaminhamento da PEC da reforma administrativa ao Legislativo se deu em agosto de 1995 e a tramitação se estendeu até junho de 1998. O texto substitutivo elaborado na Câmara serviu de base para a versão aprovada.³²³

A proposta de um estatuto das estatais emergiu no curso das negociações do Congresso conduzidas pelo relator, deputado Moreira Franco. O texto da emenda constitucional reforçava as disposições que abriam espaços para a diferenciação normativa da lei de licitações, especialmente a expressa previsão de normas administrativas específicas para as empresas estatais. O texto substitutivo complementou o dispositivo da PEC originalmente encaminhada que restringia o escopo da lei de licitações à administração pública direta, autárquica e fundacional, prevendo a edição de estatuto específico das “empresas estatais que exploram atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”, reforçando suas características de gestão como empresas em competição no mercado. No que tange às compras e contratações, o referido estatuto deveria conter “normas gerais para a aquisição e alienação de bens e contratação de obras e serviços”.³²⁴

7.7. Negociando no Congresso: descartando o anteprojeto

³²² Foram criadas as agências reguladoras dos setores de atividade produtiva estatal privatizados: Agência Nacional de Eletricidade – Aneel (Lei n. 9.427/96), Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel (Lei n. 9.472/96), Agência Nacional de Petróleo – ANP (Lei n. 9.478/97).

³²³ Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998. O relatório Moreira Franco é de 10 de julho de 1996.

³²⁴ A emenda constitucional modificou os arts. 37, XXI e 173, § 1º da Constituição (veja CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1996: 38).

Embora as dificuldades de negociação dentro do Executivo e a complexidade técnica impusessem a prolongada elaboração do Anteprojeto, a tramitação da PEC da reforma administrativa no Congresso, que ocorria em paralelo, também se sobrepunha à oportunidade de encaminhar um segundo projeto igualmente complexo e politicamente sensível, proveniente do MARE. A sua versão final foi concluída somente em meados de maio de 98, pouco antes da votação e aprovação da PEC.

À véspera da conclusão do texto do Anteprojeto pelo grupo de trabalho, a saída do Secretário Saur levou à sua substituição por Carlos Pimenta ao mesmo tempo em se promoveu nova reestruturação do MARE para desmembrar a SRLTI.³²⁵ Não houve mudanças na equipe técnica daquela unidade, o que assegurou a continuidade da sua presença nos trabalhos da Casa Civil. Pimenta era egresso da FGV com trajetória de atuação em projetos de modernização administrativa e de cooperação internacional. Da mesma forma que seu antecessor, não tinha experiência direta com o tema das compras e contratações. Com o desmembramento da Secretaria, as atribuições na área de compras e o Departamento de Serviços Gerais – DSG, passaram a compor a estrutura da Secretaria de Logística e Projetos Especiais e a área de informática constituiu a Secretaria de Tecnologia da Informação - STI.³²⁶

A versão final do Anteprojeto destinada a encaminhamento ao Legislativo foi preliminarmente descartada na negociação com lideranças políticas. A interlocução com parlamentares chave no Congresso resultou em reavaliação estratégica da proposta do MARE, diante da perspectiva de uma prolongada e difícil tramitação da proposta de nova lei em substituição à Lei 8.666, com poucas possibilidades de obter apoio. O contexto político e o *timing* de final de governo, com a proximidade do calendário eleitoral, no segundo semestre de 1998, eram circunstâncias decisivas que levaram a uma avaliação desfavorável das perspectivas de encaminhamento bem sucedido do anteprojeto ao Congresso.

As negociações no Congresso envolveram o relator da Medida Provisória, deputado José Carlos Aleluia e os formuladores do MARE: o novo Secretário da SRLTI, Carlos Pimenta e a assessora jurídica, Maria Tereza Correia. O ministro Bresser-Pereira também manteve

³²⁵ O desmembramento atendeu a pleito pessoal do novo titular do cargo, proveniente da área de tecnologia de informações e pouco afeito a assumir a agenda de compras e contratações.

³²⁶ Decreto n. 2.415, de 8 de dezembro de 1997.

contatos com parlamentares. Pimenta atuou na negociação com o Congresso no sentido de encontrar uma alternativa de mais fácil aceitação.³²⁷ A redução da agenda resultou na aprovação, em 1998, pelo Congresso, de emendas à 8.666, a partir da conversão em lei da medida provisória que tinha promovido mudanças pontuais, desde 1996 (veja subseção 7.5.1).³²⁸ A esse conjunto restrito de mudanças se acrescentaram medidas de ampliação de garantias de execução dos contratos, de interesse do setor da construção civil. A solução adotada aceitava algumas mudanças pontuais de elevada sensibilidade política, apoiadas pelo setor de construção civil e por lideranças do Congresso com atuação no tema.³²⁹ Assim, o Anteprojeto se esvaziou politicamente para dar lugar a mudanças pontuais, na forma de emendas à Lei.

7.8. Limitações do Anteprojeto

O insuficiente amadurecimento da proposta da nova lei de licitações é percepção compartilhada entre formuladores do MARE e interlocutores chave ao longo do processo.³³⁰ A comunidade de juristas manifestou restrições à qualidade técnica, rigor conceitual e construção do texto dos anteprojetos, por ocasião da sua discussão pública (veja NDJ, 1997). A inexistência de um acervo de estudos, propostas e experiências em linha com as orientações adotadas pelo MARE contribuiu para essa dificuldade.³³¹ A elaboração das sucessivas versões do anteprojeto não recebeu qualquer aporte externo, seja na forma de consultoria ou de experiências referenciais. De forma geral, não havia elaboração anterior de modelos, procedimentos ou soluções que se prestassem à incorporação no anteprojeto.³³²

As pressões de *timing* para conclusão dos trabalhos se acentuaram com a iminente votação da emenda constitucional da reforma administrativa, no final do primeiro semestre de 1998, quando se abria uma oportunidade de encaminhamento do anteprojeto, em seguida à aprovação da referida emenda. Mas as circunstâncias impuseram um calendário político desfavorável, no último ano do governo FHC.

³²⁷ Entrevista com Carlos Pimenta.

³²⁸ Lei n. 9.648, de 28 de maio de 1998.

³²⁹ Trata-se de propostas originadas do ciclo anterior de negociação da Lei 8.666, abordado no caso 4.

³³⁰ Entrevistas com Maria Tereza Correia e Paulo Modesto.

³³¹ Entrevistas com Carlos Ary Sundfeld, Maria Tereza Correia e Ricardo Saur.

³³² Visitas de integrantes da equipe técnica do MARE aos EUA propiciaram o contato com modelos e procedimentos, mas não resultou em influência direta sobre os trabalhos com o Anteprojeto (Entrevistas com Ricardo Saur e Maria Tereza Correia).

Por outro lado, ocorreu uma renovação da agenda de discussão, num contexto de poucas inovações na área. As sugestões que emergiram da comunidade jurídica trouxeram novidades aos procedimentos, com base na experiência acumulada na operação com o arcabouço jurídico-legal em vigor: era o caso das inovações procedimentais que surgiram da consulta pública, relativas à inversão de fases, redução de prazos recursais e permissão para o saneamento de falhas formais, durante o processo licitatório. A sua incorporação foi cogitada pela equipe do MARE, em meados de 1998, mas os desdobramentos da negociação do anteprojeto para encaminhamento ao Legislativo levaram à interrupção do processo de elaboração (REFORMA GERENCIAL, 1998).³³³

No ambiente da administração pública obteve-se uma recepção favorável ao projeto durante as rodadas de sua apresentação pública.³³⁴ Entre os fornecedores, o registro de restrições e controvérsias se refere aos dispositivos relacionados com a contratação de obras e serviços de engenharia, indicando a existência de um contencioso específico desse setor que se impregnava dos embates anteriormente travados em torno das negociações no Congresso e dos vetos do Presidente Itamar Franco ao projeto que resultou na Lei 8.666 (veja Caso 4).

7.9. Conclusões

A tentativa de reversão das características fundamentais do marco legal conformado pela Lei 8.666 (veja caso 4), impulsionada por uma política mais abrangente de reforma administrativa resultou frustrada, com a substituição do projeto inicial ousado e inovador por simples mudanças mitigadas, mantida a legislação em vigor. A complexidade técnica e o prolongado processo de negociação para o ajustamento da proposta no âmbito do Executivo, a resistência das lideranças do Congresso a mudanças substanciais no arcabouço jurídico-legal representado pela Lei 8.666, além do contexto de esvaziamento político da reforma administrativa, são fatores e circunstâncias que prejudicaram a viabilização da mudança pretendida.

Não obstante, as divergências e dúvidas sobre o formato do Anteprojeto e a natureza da mudança pretendida em relação ao arcabouço vigente foram satisfatoriamente contornadas

³³³ Estas inovações foram implementadas anos depois, juntamente com a criação do pregão (veja Caso 6). A demora em adotar inovações que afinal se revelaram de grande impacto é deplorada por juristas que tiveram ativa participação nas discussões da consulta pública (veja PEREIRA JR, 2000).

³³⁴ Entrevista com Ricardo Saur.

pela equipe do MARE, a despeito dos percalços na condução do processo, envolvendo o relacionamento com a Casa Civil. Essas divergências se referiam ao ajuste do Anteprojeto para viabilizar sua aceitação na administração pública, sobretudo no seu aspecto operacional.

O desenho mais abrangente da descentralização propugnada no Plano Diretor não sofreu contestação, mas a dificuldade de implementação dos projetos da reforma gerencial tornava incerta a mudança fundamental que norteava a proposta do MARE: a diferenciação das regras e procedimentos de licitação a partir de uma lei geral “enxuta” que abriria espaços normativos para diversos regulamentos de compra e contratação. Essa dificuldade de mudar em profundidade um desenho setorial – a lei de licitações - sem a correspondente mudança da estrutura da administração pública era semelhante à que se verificou em relação ao DL 2.300 (veja Caso 3). Nos dois casos, a mudança na política setorial se vinculava a uma reforma mais abrangente da administração pública, que incluía a reestruturação organizacional, a qual se tornava requisito para a diferenciação das normas de licitação por tipo de entidade ou setor da administração pública.

O Anteprojeto não alcançou a maturação necessária para sua aceitação e recebeu críticas dos juristas em relação a sua qualidade técnica, aspectos cruciais para sua viabilidade política. Mas, gerou movimento de renovação de idéias e debate, sobretudo na comunidade de juristas: as inovações procedimentais que emergiram nesse contexto foram, afinal, aproveitadas no episódio posterior da criação do pregão (veja Caso 6).

De forma geral, o Anteprojeto se manteve ao longo do processo como proposta do MARE, sem clara sustentação política do governo, como reflexo das dificuldades que afetavam a reforma gerencial e sua aceitação no próprio Executivo. A ambigüidade em relação ao projeto deixou sem lastro político os representantes do MARE, por ocasião da negociação no Congresso, prevalecendo a alternativa de mudanças incrementais na Lei 8.666.

O *timing* político adverso, no último ano de governo, era circunstância crítica que dificultava o encaminhamento ao Legislativo em 1998. A transição para o segundo mandato do Presidente Cardoso não resultou em resgate do Anteprojeto, prevalecendo a descontinuidade com subsequente redefinição da visão e das propostas em relação à área de compras e contratações (veja Caso 6). Da mesma forma, a aprovação das mudanças constitucionais da reforma administrativa (EC n. 19) abriu um espaço de normatização autônoma para as

empresas estatais, mas a regulamentação do dispositivo constitucional se manteve sem efetividade na agenda do segundo governo Cardoso.

Capítulo 8

Caso 6 - A criação de uma modalidade alternativa de compra: o pregão

8.1. Introdução

O segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999- 2002) se defrontou com a crise financeira internacional e sua repercussão interna como crise monetária e cambial, afetando a moeda (Real), criada em 1994 como âncora da estabilização econômica (EA. 1). Nesse contexto, medidas de ajuste fiscal se inseriam com prioridade na agenda governamental.

A reforma administrativa ensaiada no seu primeiro mandato (1995-1998) deu lugar a uma política de gestão apoiada no alinhamento com diretrizes de controle de gastos (EA. 2). Foi revigorado o sistema de planejamento da ação governamental, adotando-se a organização por programas transversais entre órgãos e setores da administração federal, com o Plano Plurianual 2000-2003 - PPA (EA. 5).

Num primeiro momento, se manteve a agenda de projetos relacionados com a política de compras e contratações na Secretaria de Estado da Administração Pública e do Patrimônio – SEAP. Essa unidade, criada em 1999, compunha a estrutura do novo ministério ampliado, resultado da absorção do MARE e destinado a integrar três áreas, conformando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP (EA. 3). Ao final de 1999, uma reestruturação interna, acompanhada de mudanças na equipe dirigente, extinguiu a SEAP e ajustou a agenda herdada do extinto MARE com a visão e diretrizes do MP (EA. 4).

O órgão coordenador de compras da administração federal – a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, unidade do MP, manteve sua estrutura e equipe técnica, beneficiando-se da maior aproximação com o núcleo dirigente do Ministério, depois da sua reestruturação. A constituição de um espaço de formulação de políticas e de articulação interna e externa se efetivou a partir de 2000 (E. 1), com a retomada de projetos remanescentes do MARE, sob nova orientação, buscando o alinhamento com a visão do MP (E. 1.1). A política de compras e contratações se estruturou, a partir de 2000, como programa do Plano Plurianual, de alcance transversal, abrindo oportunidades de interlocução com os dirigentes do MP e de articulação com outros órgãos (E. 1.2).

A atuação dos dirigentes da SLTI na prospecção por inovações na área de compras levou à identificação do pregão (E. 1.3). Tratava-se de modalidade de licitação já testada com sucesso, a qual promovia substancial redução de preços. O pregão havia sido introduzido como iniciativa circunscrita, por ocasião da privatização e criação da agência reguladora do setor de telecomunicações, em 1997: a Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel. Uma nova visão sobre a questão das compras se delineou em relação à política adotada no MARE (veja Caso 5), focalizando a inovação dos procedimentos de licitação (E. 1.4).

A SLTI elaborou um projeto de extensão do pregão à administração pública federal, como modalidade de licitação de uso alternativo, a ser instituída por meio de lei específica, sem alterar a Lei 8.666 (E. 2). A elaboração do projeto do pregão foi precedida da mobilização de gerentes de compras atuando nas unidades setoriais dos ministérios para treinamento na nova modalidade, propiciando a interlocução e aceitação da inovação (E. 2.1).

A necessidade de gerar resultados imediatos de redução e controle de despesas, num contexto de crise monetária, ensejou oportunidade de apoio do MP e da Presidência da República a um processo rápido de decisão, valendo-se do recurso à medida provisória com força de lei (E.3.1). A criação da versão eletrônica do pregão se deu em outubro de 2000, por meio de decreto (E. 3.2), mas alcançou mais ampla utilização somente depois de 2003, quando se tornou modalidade de adoção preferencial da administração federal (EP.2). O pregão foi convertido na Lei 10.520, em julho de 2002, que o estendeu aos estados e municípios (E. 7).

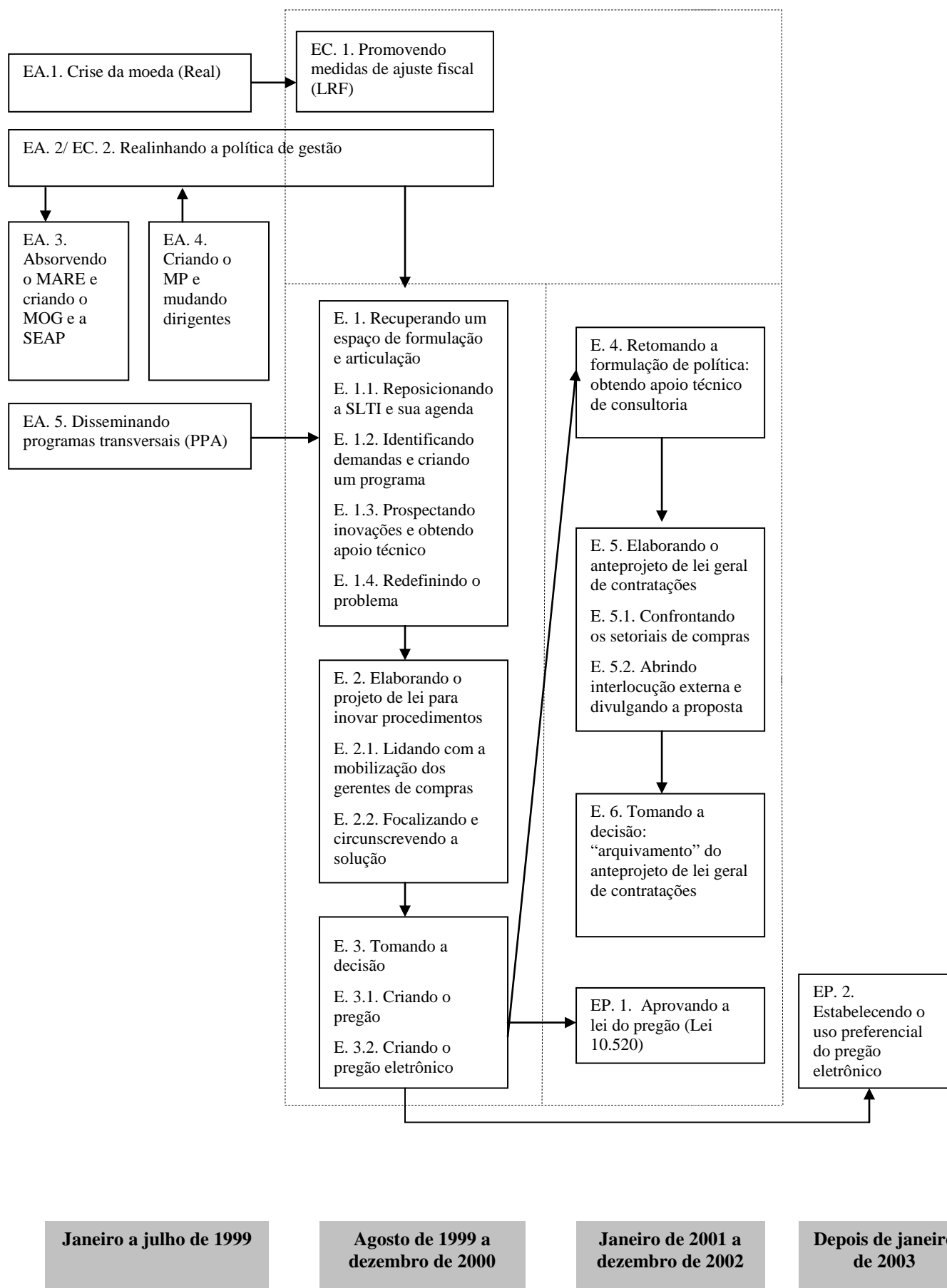
Depois da bem sucedida implantação do pregão, o período subsequente foi dominado pela tentativa frustrada de retomar a formulação de um novo estatuto de compras e contratações, entre janeiro de 2001 e dezembro de 2002. O projeto anteriormente desenvolvido (veja Caso 5) foi descartado iniciando-se novo ciclo de formulação e discussão, apoiado em consultoria externa (E.5). A elaboração do anteprojeto se defrontou com a disputa por espaços de atuação e propostas alternativas provenientes da mobilização dos dirigentes setoriais de compras, em paralelo ao órgão coordenador, a SLTI (E. 5.1). Embora submetido a amplo escrutínio, com a realização de consulta pública e sucessivos ajustes, resistências no âmbito do Executivo postergaram o encaminhamento do novo anteprojeto à Presidência da República (E. 6). Ao mesmo tempo, o final do período do mandato de Cardoso e a perspectiva de transição para um governo sob outra coalizão político-partidária terminaram por inviabilizar a iniciativa.

O Diagrama 8 apresenta os eventos e suas relações considerando a estrutura narrativa do caso

6. São questões explicativas relativas a esse caso, abordadas nesse Capítulo, as seguintes:

- a) Por que a mudança na política de contratações públicas ingressou na agenda do Executivo, durante o período?
- b) Por que a agenda do extinto MARE na área de compras e contratações foi realinhada com a do MP, no contexto de absorção sob uma nova estrutura organizacional?
- c) Por que o pregão emergiu como proposta de mudança encampada pelo governo no contexto das medidas para o enfrentamento da crise monetária, em 2000?
- d) Por que a SLTI do MARE retomou o projeto de uma nova lei de licitações em substituição à Lei 8.666?
- e) Por que o projeto para uma nova lei de licitações não obteve aceitação no âmbito do Executivo?

Diagrama 8
Estrutura narrativa do Caso 6



8.2. Organizando o governo num contexto de crise

Uma crise financeira externa eclodiu em 1998, com seus efeitos incidindo de forma aguda no primeiro ano do novo mandato do Presidente Cardoso, reeleito para o período de 1999 a 2002. A crise impôs a desvalorização cambial e retração do fluxo de ingressos de capital, com repercussão na balança de pagamentos. Impactos imediatos resultaram na degradação da moeda, inflação, encarecimento do financiamento da dívida pública e redução da arrecadação, obrigando o governo a adotar medidas de ajuste emergencial, com alto custo político. Nesse contexto, a estabilização da economia dominou a agenda governamental. A eclosão repentina da crise econômica, o temor em relação a seus desdobramentos e a premência de medidas duras de ajuste gerava incerteza e acirrava o embate político no Legislativo, repercutindo na opinião pública e dificultando a construção de um arranjo de sustentação política do governo.³³⁵

Sucessivas mudanças na composição do ministério ocorreram no primeiro ano de governo (1999), na tentativa de constituir uma equipe com credibilidade e sustentação política, mas o perfil técnico prevaleceu na forma de um núcleo de ministros responsáveis pela coordenação da ação governamental e condução estratégica do ajuste fiscal em resposta à crise.

Componente central da estratégia era a aprovação no Congresso da legislação considerada imprescindível à sustentabilidade do ajuste, completando a agenda de reformas iniciada no primeiro mandato.

8.3. Absorvendo o MARE e disputando espaços da política de gestão

A criação do Ministério do Orçamento e Gestão – MOG, com extinção do MARE, era o novo arranjo organizacional que acompanhava a reorientação da política de gestão e sua agenda, acompanhada da recomposição da equipe dirigente nas áreas de planejamento e gestão. Entre janeiro e março de 1999, Paulo Paiva foi titular do MOG, sucedendo-o Pedro Parente, que permaneceu no cargo entre abril e julho de 1999.³³⁶ A mudança organizacional refletia o desfecho ainda incompleto da disputa em torno de visões, estratégias e espaços de atuação nos

³³⁵ As disputas na base do governo dentro do Congresso “tornavam árdua a operação político-administrativa do governo”, segundo o relato do ex-presidente (CARDOSO, 2006: 324), que descreve o período como de “guerra política” desencadeada por uma crise política artificialmente “colada” à crise econômica (Op. cit.: 326).

³³⁶ As mudanças resultaram de acertos pessoais entre os titulares: Paiva assumiu uma diretoria em organismo internacional, como representante do governo brasileiro. O Planejamento, juntamente com a Fazenda, integrava a cota de ministros escolhidos pelo Presidente entre burocratas com trajetória e perfil técnico.

assuntos de gestão, travada desde a reforma gerencial no primeiro governo Cardoso (veja Caso 5). Assim, a extinção do MARE com absorção de suas equipes pelo recém-criado MOG, gerou resistências e dificuldades de adaptação às novas estruturas e dirigentes.

A criação da Secretaria de Estado da Administração Pública e do Patrimônio – SEAP representava uma tentativa de acomodação dos “ministeriáveis” de perfil técnico. Cláudia Costin, ex-Secretária-executiva do MARE, técnica com formação acadêmica e servidora de carreira do MF, foi nomeada para conduzir a nova Secretaria. A SEAP recebeu as unidades e respectivas equipes que já eram gerenciadas por Costin no MARE, entre 1995 e 1998 e adicionalmente a área de patrimônio da União, destinada a sofrer ampla reestruturação.³³⁷ As Secretarias de Estado tinham *status* marcado pela ambigüidade, na medida em que dependiam de recursos do Ministério ao qual se inseriam, mas não se sujeitavam à supervisão dos ministros.³³⁸ Seus titulares eram descritos como “quase-ministros”, representando um arranjo percebido como precário e de difícil sustentabilidade.

A fusão entre as secretarias que eram no MARE responsáveis, respectivamente, pela área de compras com a de tecnologia da informação, resultou na criação da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, como unidade integrante da estrutura da SEAP. A criação da SLTI se deu sob circunstâncias de limitação de recursos, mas a nova configuração propiciava a sinergia entre a visão e iniciativas de desenvolvimento de sistemas para os processos da administração pública e as compras e contratações.³³⁹ Assumiu o cargo como titular da nova Secretaria Solon Lemos Pinto, quadro recrutado externamente, sem participação anterior na equipe do MARE e com experiência executiva na área de tecnologia da informação como dirigente de empresa pública estadual de informática.

³³⁷ Criada em 1999, a SEAP compunha a estrutura do ministério ampliado, resultado da absorção do MARE para formar o Ministério do Orçamento e Gestão – MOG. A nova Secretaria incorporou as unidades do MARE com atribuições consideradas de natureza operacional: a coordenação dos sistemas administrativos de recursos humanos (Secretaria de Recursos Humanos - SRH), serviços gerais, inclusive compras (Secretaria de Logística e Projetos Especiais - SLPE) e tecnologia da informação (Secretaria de Tecnologia da Informação - STI). A unidade de administração do patrimônio (SPU) historicamente inserida no Ministério da Fazenda foi remanejada para a SEAP, que recebeu como incumbência adicional reformar essa área. A unidade de formulação estratégica – a Secretaria da Reforma do Estado – SRE, transformada em Secretaria de Gestão – SEGES – foi posicionada no MOG em subordinação direta ao ministro (veja Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999).

³³⁸ As Secretarias de Estado não dispunham das estruturas de áreas-meio dos ministérios.

³³⁹ Esta estrutura resgatava o mesmo formato que subsistiu no MARE durante parte do período do governo anterior (veja Caso 5).

A política de compras e contratações se inseria como caudatária das definições mais abrangentes em torno do legado da reforma gerencial. A atuação esperada da SLTI contemplava principalmente os projetos de desenvolvimento e integração dos sistemas informatizados de compras.³⁴⁰ Estavam descartadas as iniciativas associadas ao desenho estratégico da reforma gerencial: o grupo responsável pela proposta de mudança do arcabouço legal das licitações (veja Caso 5), tinha se dispersado com a extinção do MARE e se impunham as circunstâncias de afirmação da nova orientação estratégica do Ministério.

O acesso à agenda prioritária do novo Ministério permeava a disputa por espaços de atuação da equipe da SLTI, sob condições de incerteza e desajuste da estrutura organizacional. A curta experiência de criação de uma unidade inserida de forma ambígua na estrutura do novo Ministério se mostrou insustentável e foi afinal revista pela adoção de um novo arranjo que consolidava o realinhamento da política de gestão à visão e estratégia da equipe dirigente à frente do MP. Essa disputa e subsequente ajustamento se desenvolveram ao mesmo tempo em que o governo buscava, num contexto de enfrentamento da crise, uma composição estável para a equipe ministerial, durante o primeiro semestre de 1999.

8.4. Promovendo um rearranjo interno e unificando a agenda ministerial

A mudança do titular do Ministério, em julho de 1999, desencadeou um rearranjo interno, acompanhando a nova recomposição da equipe de governo, ao mesmo tempo em que punha fim ao experimento frustrado das Secretarias de Estado. Martus Tavares, secretário-executivo do MOG, assumiu o cargo de ministro sob a nova denominação como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, substituindo Parente, deslocado para a Chefia da Casa Civil.³⁴¹ Na mesma oportunidade, foi extinta a SEAP, com a saída de Claudia Costin.³⁴² A recomposição instaurava o novo arranjo em resposta às tensões envolvendo as equipes do ex-MARE e a disputa por espaços de atuação e visibilidade pública em torno da agenda e das políticas.

Com a extinção da SEAP, a SLTI passou à subordinação direta ao Ministro mantendo intactas sua estrutura e equipe técnica, mas podendo tirar proveito da maior proximidade em relação

³⁴⁰ Veja o planejamento da SEAP, realizado em março de 1999 (SEAP, 1999).

³⁴¹ O Ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, foi remanejado para o Ministério do Desenvolvimento.

³⁴² As Secretarias de Estado foram extintas, à exceção da Secretaria de Estado da Assistência Social (Medida Provisória n. 1.911-8, de 29 de julho de 1999).

ao núcleo dirigente do MP. As mudanças na sua equipe dirigente favoreceram a renovação da agenda da Secretaria para permitir a convergência com a visão e diretrizes do MP. Renata Vilhena assumiu o cargo de Secretária-adjunta, destinado à atuação na área de compras e contratações que compunha, ao lado da informática, as competências básicas da SLTI. Egressa da equipe da SEAP, trazia experiência anterior de assessoramento e coordenação de projetos de gestão no governo estadual de Minas Gerais. A direção do Departamento de Serviços Gerais - DSG, braço operacional da Secretaria, responsável pela gestão dos sistemas informatizados de compras e contratações e orientação normativa e técnica aos ministérios e entidades da administração federal, foi entregue a Elisabeth Braga, técnica da carreira do Tesouro.

A escolha de nomes desvinculados da experiência precedente com a reforma gerencial do MARE era percebida como evidência da intenção dos dirigentes do MP em reiterar a mudança de visão e estratégia, tentando desvincular o trabalho a ser empreendido na área de compras do legado do extinto MARE.³⁴³ Os dirigentes da SLTI se empenharam na construção de um espaço de elaboração da política de compras que, no contexto que se delineava, deveria ser nucleado na SLTI, após a dispersão de formuladores chave. No arranjo vigente no MARE, consultores jurídicos ligados ao Gabinete do Ministro atuavam diretamente nos projetos de mudança da legislação de compras.

A nova equipe aproveitou oportunidades abertas pelo reposicionamento da Secretaria e pela elaboração do novo planejamento estratégico do governo. A possibilidade de atuação transversal propiciada pela elaboração do planejamento plurianual e a conquista de um programa intersetorial para as questões da política de compras e contratações, foram decisivos para o acesso à agenda prioritária do Ministério.

8.5. Criando um programa e redefinindo o problema: a inovação de procedimentos

A equipe da SLTI se articulou com os dirigentes do MP para convergir os projetos da Secretaria com as diretrizes estratégicas do PPA. Empenhou-se em conseguir a criação de um programa no PPA, voltado para os projetos e ações da área de compras e contratações, fortalecendo a atuação da Secretaria como órgão central. A criação do programa de redução

³⁴³ Entrevistas com Renata Vilhena e Elisabeth Braga.

de custos das compras públicas se delineou durante a preparação do Plano, como resultado do alinhamento dos dirigentes da SLTI às demandas dos gerentes da administração federal e à orientação para o ajuste fiscal.³⁴⁴ Nos seminários de planejamento realizados em 1999, com a presença de representantes de todos os ministérios, a área de compras recebeu atenção como um dos principais entraves apontados ao desempenho dos programas: focalizou-se, em particular, a Lei 8.666 como um problema.³⁴⁵

A proposta de revisão da lei emergiu apoiada por gerentes da administração federal, impulsionada pela mobilização e articulação para a formulação do planejamento governamental. A inserção na forma de programa asseguraria um espaço formal para que o tema escalasse a agenda decisória do governo, alcançando certa visibilidade e prestígio. Renata Vilhena se empenhou na especificação dos objetivos e ações do programa para fortalecer a atuação da Secretaria nos projetos de informatização dos processos de compra e retomada da elaboração de uma nova lei de licitações. Com a denominação de Programa Redução de Custos nas Aquisições de Obras, Bens e Serviços da Administração Federal, integrou o Plano Plurianual 2000-2003 (MP-SLTI, 2000).

A decisão pela não-retomada do anteprojeto elaborado no primeiro governo Cardoso no âmbito das iniciativas da reforma gerencial (veja Caso 5), compunha a nova visão e estratégia adotada pela equipe da SLTI. Considerou-se que o referido anteprojeto pouco avançara na inovação dos procedimentos de compra da Lei 8.666: a preocupação com a falta de agilidade do processo licitatório era percebida como principal deficiência a ser atacada.³⁴⁶ A revisão da lei seria orientada para a agilização dos procedimentos de compra e contratação e redução dos custos das compras e contratações.

A formulação do problema abandonou a ênfase na reestruturação do arcabouço jurídico-legal das compras para focalizar o redesenho dos procedimentos de compra e contratação, visando a obtenção de resultados imediatos de redução de custos e de agilização e simplificação das licitações. A nova formulação se distinguiu da que havia orientado a reforma gerencial do primeiro governo Cardoso (1995-1998), voltada para a flexibilização e descentralização da

³⁴⁴ Entrevista com Renata Vilhena.

³⁴⁵ Conduzidas no âmbito do “Avança Brasil”, os seminários se destinavam ao planejamento estratégico do governo que seria sistematizado no PPA. O Ministro do Planejamento conduzia pessoalmente algumas das sessões, o que evidenciava sua importância na formação da agenda do MP.

³⁴⁶ Entrevistas com Renata Vilhena.

legislação e das normas, que deveria compor um amplo redesenho institucional e organizacional da administração pública.

8.6. Retomando a revisão da legislação: prospectando inovações e formulando a proposta

A equipe dirigente da SLTI identificou a experiência recente de criação de procedimentos que agilizavam e desburocratizavam as compras e contratações da agência reguladora de telecomunicações (Anatel), como referência para subsidiar a elaboração de uma nova lei de licitações, focada na inovação de procedimentos. O pregão, como modalidade de licitação que se afigurava “revolucionária” face ao arcabouço representado pela Lei 8.666, parecia especialmente atraente.³⁴⁷

O pregão incorporava mudanças em características essenciais das regras, procedimentos e mesmo da cultura cristalizada em torno do marco legal em vigor, representado pela Lei 8.666: ampliava a autonomia do administrador público responsável pelo procedimento (o pregoeiro), abreviava prazos processuais e estimulava uma competição intensa pela redução de preços.³⁴⁸

A contratação de um consultor técnico viabilizaria a entrega, em curto prazo, de um projeto baseado nas soluções incorporadas à lei de telecomunicações (LGT).³⁴⁹ A descontinuidade decorrente da mudança de estrutura tinha reduzido a capacidade técnica do Ministério: a equipe do extinto MARE que elaborou a proposta de nova lei de contratações (Anteprojeto de Nova Lei de Licitações) havia se dispersado.³⁵⁰ Com as novas diretrizes já definidas, buscou-se um nome junto ao jurista Carlos Ary Sundfeld, o que levou à contratação de Benedicto Porto Neto, jovem advogado da sua equipe. Porto Neto trabalhou ao lado da SLTI, a partir de fevereiro de 2000, elaborando a minuta da nova lei de contratações e em paralelo, da lei de criação do pregão.

³⁴⁷ Entrevista com Renata Vilhena.

³⁴⁸ A Anatel relatava a obtenção de reduções de 62% na contratação de serviços de saúde e de 68% na aquisição de *softwares* para uso na Internet, além de uma redução média de 22% entre preços iniciais e vencedores, nos pregões. O tempo de duração do processo licitatório tinha sido reduzido para cerca de 20 dias, enquanto na administração federal raramente era realizado em menos de 3 meses, na modalidade de concorrência. Sobre as inovações do pregão no contexto da administração pública brasileira, veja: FERNANDES e PINTO (2009).

³⁴⁹ Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996 (Lei Geral de Telecomunicações).

³⁵⁰ Nomes chave da equipe anterior com memória e *expertise* no tema, Paulo Modesto e Durval Amaro deixaram o Ministério; Maria Teresa Correia se transferiu para outra Secretaria do MP, mas prestou apoio informal aos trabalhos de retomada da elaboração da nova lei de licitações e de criação do pregão.

A redução do escopo da lei, para viabilizar sua aprovação no Congresso, foi a definição estratégica adotada preliminarmente. A avaliação da equipe da SLTI considerava a dificuldade de aprovação de projetos sobre contratação de obras públicas: a resistência a mudanças em temas de interesse do setor de construção civil imporia custosa negociação política, riscos de desvirtuamento da proposta e, sobretudo, prolongada tramitação. Deliberou-se pela exclusão da contratação de obras e serviços de engenharia do escopo do projeto, para fugir do embate legislativo da agenda do setor de construção civil.³⁵¹

A complexidade técnica, expectativa de prolongada tramitação legislativa e de forma mais imediata, os temores vocalizados por dirigentes das unidades de compras e contratações dos ministérios, levaram o Ministro Martus a buscar uma alternativa de fácil e segura aprovação.³⁵² O pregão se afigurava solução tecnicamente confiável porque testada, politicamente factível, em virtude de seu escopo circunscrito e associada a imagem e qualidades positivas, como experiência bem sucedida. Assim, deliberou-se que seriam “pinçados” do desenho proposto para a nova lei de licitações, o pregão e as inovações procedimentais que o acompanhavam. Porto Neto elaborou a minuta de norma para criação do pregão, com base no texto da LGT: a extensão do pregão à administração pública federal dar-se-ia como modalidade de licitação de uso alternativo, a ser instituída por meio de lei específica, sem alteração da Lei 8.666.³⁵³

A conjuntura imediata favorecia a aceitação de medidas de impacto orientadas para o ajuste fiscal e financeiro do estado. O governo se empenhava em agilizar a aprovação da lei de responsabilidade fiscal, que estabeleceria regras, procedimentos e mecanismos de controle orçamentário e financeiro, alcançando os estados e municípios. A proposta do pregão ganhou visibilidade pela sua associação com a construção de um ajuste sustentável das contas públicas, percebido como necessário para reverter a vulnerabilidade a choques externos e preservar a até então bem sucedida estabilização da moeda realizada durante o primeiro governo Cardoso.

A redução de despesas com licitações que se esperava como resultado da aplicação do pregão apoiaria o ajustamento dos governos aos requisitos de responsabilidade fiscal, que incluíam a

³⁵¹ Documento preparado pelo consultor para subsidiar a discussão interna no Ministério fundamentava a nova estratégia adotada (veja: PORTO NETO, 2000).

³⁵² Entrevistas com Solon Lemos Pinto, Pedro Farias, Renata Vilhena e Luiz Antonio Cordeiro.

³⁵³ Entrevista com Renata Vilhena.

limitação do crescimento das despesas correntes. A necessidade de gerar resultados imediatos de redução e controle de despesas ensejava oportunidade de obter apoio da Presidência da República para a criação do pregão como instrumento viabilizador da redução de despesas correntes sem perda de qualidade dos gastos. A avaliação dos dirigentes do MP considerava que a crise econômica e a urgência da decisão sobre a agenda de medidas emergenciais favoreceriam a aceitação de projetos de impacto pelo Congresso Nacional.³⁵⁴

8.7. A novidade do pregão

O pregão e demais inovações conexas nos procedimentos de compra e contratação resultaram da elaboração dos consultores da equipe de Carlos Ary Sundfeld, contratado para apoiar o Ministério das Comunicações - MC na reestruturação do setor de telecomunicações, durante o primeiro governo Cardoso.³⁵⁵ O aspecto chave na conformação do ânimo renovador que levou à criação do pregão tinha sido o envolvimento direto com o tema pelo Ministro titular do MC, Sérgio Motta, a partir da sua percepção sobre a inadequação do arcabouço legal das licitações às necessidades que adviriam da privatização do setor de telecomunicações.³⁵⁶ Motta era um Ministro de perfil empreendedor, que desfrutava de acesso direto ao Presidente, o que lhe proporcionava amplo espaço de iniciativa.³⁵⁷

As questões relativas às compras e contratações de bens e serviços ganharam importância durante os trabalhos de elaboração da LGT, quando o Ministro encampou a proposta de criação de um órgão regulador da área de telecomunicações com características diferenciadas em relação à administração pública, sobretudo a capacidade de operar com eficiência e agilidade. O desenho da futura agência reguladora deveria dotá-la de regime especial de administração. O modelo em discussão para a reestruturação do setor previa a criação de uma “agência independente” como “órgão de estado”, não tutelado por governos.

A concepção dos procedimentos do pregão resultou do trabalho da equipe de Sundfeld, que se orientou pela análise dos “gargalos” atribuídos à Lei 8.666 buscando soluções para a

³⁵⁴ Entrevista com Martus Tavares.

³⁵⁵ Entrevistas com Carlos Ary Sundfeld e Renato Guerreiro.

³⁵⁶ Como evento decisivo para a construção da visão do problema pelo ministro, o episódio de licitação da banda B de telefonia celular, em 1996, o levou à convicção de que a privatização estaria ameaçada pela morosidade dos procedimentos de licitação, devido às regras que permitiam aos participantes ampla liberdade para interposição de recursos e expedientes protelatórios (Entrevista com Carlos Ary Sundfeld).

³⁵⁷ Sérgio Motta atuava como representante direto do Presidente, o que lhe facilitava ultrapassar jurisdições formais dos órgãos.

agilização e simplificação dos procedimentos.³⁵⁸ A redução de prazos processuais, extirpação de ritos formais, ampliação do poder de decisão do administrador público durante o processo licitatório e permissão para a flexibilidade de aplicação das regras, que não seriam exaustivamente detalhadas no texto legal, eram características marcantes das soluções introduzidas na LGT.

Como nova modalidade de licitação, o pregão resultava de elaboração em grande medida original, extraída da experiência dos leilões das privatizações, adotados como procedimento que permitia a intensificação da competição. A equipe de Sundfeld concebeu a sua aplicação adaptada à compra de bens e serviços com características padronizadas, facilmente encontráveis no mercado. O novo procedimento destinar-se-ia às aquisições rotineiras da agência reguladora a ser criada.³⁵⁹ Outras inovações surgiram de sugestões da comunidade jurídica, em 1997, como a inversão de fases³⁶⁰ e do contato com contratações dos organismos internacionais.³⁶¹

Aspecto relevante da aplicação das inovações introduzidas por meio da LGT foi a adoção facultativa dos novos procedimentos de licitação criados, mantido o arcabouço estabelecido pela Lei 8.666. Deixou-se de lado o setor de obras e serviços de engenharia, como reação cautelar à influência desse segmento na formulação da Lei de Licitações em vigor (veja Caso 4).

A elaboração e aprovação da LGT e subsequente criação da Anatel não afetaram a política de compras e contratações no primeiro governo Cardoso, que se desenvolveu em torno da formulação do Anteprojeto de Nova Lei de Licitações (MARE, 1997) e do desenvolvimento do sistema informatizado de apoio às compras (veja Caso 5). A fragmentação nos processos

³⁵⁸ Entrevista com Carlos Ary Sundfeld.

³⁵⁹ Embora os chamados leilões reversos fossem amplamente praticados no setor privado, não havia referência internacional amplamente conhecida de sua aplicação às compras governamentais. Sundfeld e equipe se basearam na experiência disponível internamente e em esforço próprio de elaboração. Não obstante, experiências precursoras de leilão reverso em compras corporativas e na administração pública começaram a se disseminar apoiadas nas possibilidades de comunicação *on line* propiciadas pela internet, a partir dos anos 90.

³⁶⁰ A inversão de fases havia sido proposta por Diogo de Figueiredo Moreira Neto para os concursos e encampada pelos juristas Marçal Justen e Jessé Torres Pereira Jr. como contribuição aos trabalhos conduzidos pelo MARE (veja entrevista com Maria Teresa Correia e PEREIRA JR, 2000).

³⁶¹ Sundfeld enumera como “dogmas quebrados nas contratações internacionais” a flexibilidade para mudança de propostas durante a licitação e o fechamento à participação na licitação aos fornecedores previamente cadastrados e qualificados (Entrevista com Carlos Ary Sundfeld). As inovações em procedimentos para a contratação de consultorias técnicas e a pré-qualificação dos licitantes podiam também ser atribuídas ao contato com essas entidades (Entrevistas com Marcos Ozório Almeida e Carlos Pimenta).

de formulação era característica paradoxal da criação das agências reguladoras, inexistindo comunicação horizontal entre as equipes que possibilitaria a ampliação da aplicação de inovações como o pregão e a inversão de fases nas licitações. O insulamento era conveniente para o rápido trâmite e aprovação das propostas, considerando as circunstâncias de inserção privilegiada do Ministro Sérgio Motta.

O pregão se aplica à aquisição de bens e serviços comuns, cujas especificações técnicas sejam padronizadas no mercado³⁶², possibilitando a decisão pela compra com base unicamente no menor preço oferecido pelo fornecedor. O rito do pregão consiste na prévia recepção das propostas de preço, seguida de disputa por lances entre os fornecedores, em local e hora previamente definidos no edital. Como inovação voltada para a intensificação da competição, a disputa é travada em viva voz pelos participantes, que podem apresentar lances depois de abertas as propostas de preço. O compartilhamento das propostas entre os participantes e a oportunidade de sua redução estimula a competição, podendo resultar em preços menores para a administração pública.

A simplificação e agilização de procedimentos diferenciam substancialmente o pregão das demais modalidades previstas na Lei 8.666, em especial a chamada “inversão de fases”: só é examinada a documentação de habilitação técnica, econômico-financeira e de regularidade fiscal, do fornecedor vencedor do pregão, evitando o prolongamento desnecessário do certame, que muitas vezes demandava de dois a três dias, assim mesmo quando não ocorresse a interposição de recursos entre os licitantes. Dessa forma, todo o rito é completado normalmente em uma só sessão. A inversão de fases remove um dos principais gargalos para a agilização das licitações porque inibe o prolongamento artificial do procedimento com a sucessiva interposição de recursos e interferência do Judiciário como expedientes de que valiam os participantes na disputa pelos contratos.³⁶³ Outras inovações de simplificação e reversão do formalismo de procedimentos são a unificação das oportunidades para interposição de recurso em uma única fase recursal e a exigência de manifestação verbal da intenção de recorrer durante o procedimento com ganhos de simplificação do rito e agilização de procedimentos.

³⁶²Enquadram-se nessa condição bens como materiais de escritório, alimentos, máquinas e equipamentos e serviços como limpeza, vigilância, transporte, manutenção predial, etc.

³⁶³Regras e procedimentos semelhantes se aplicam à versão eletrônica do pregão, realizada na internet por meio da utilização da comunicação eletrônica em tempo real (*on line*).

8.8. Tomando a decisão: criando o pregão por medida provisória

A aceitação da proposta pela Casa Civil era etapa crítica para o ingresso do pregão na agenda decisória do governo. A Casa Civil atuava como instância coordenadora das decisões que envolvessem a edição de decreto do Executivo, medida provisória ou encaminhamento de projetos de lei ao Congresso. Como característica do funcionamento da Presidência da República nos dois governos Cardoso, conduzia a revisão dos projetos, constituindo grupos de trabalho informais nos quais participavam as equipes dos ministérios. A decisão envolvia também a articulação com os líderes do governo no Congresso para avaliação da viabilidade política, que incluía aspectos de oportunidade, tempo de tramitação e prognósticos em relação à negociação e revisão dos projetos pelo Legislativo.

A presença de Pedro Parente como Ministro-Chefe da Casa Civil foi decisiva para a aceitação da proposta do pregão, com suas características de ousadia e ineditismo. O desenvolvimento inicial do projeto se deu durante o período no qual Parente esteve à frente do MP. O projeto foi então submetido a escrutínio minucioso para “testar” sua viabilidade jurídica. Os trabalhos se estenderam entre março e maio de 2000, com reuniões entre a assessoria jurídica da Casa Civil e a equipe da SLTI.

A criação do pregão com eficácia imediata era possível por meio da edição de medida provisória, porém sujeita a riscos de constitucionalidade e aceitação pelo Congresso.³⁶⁴ Por outro lado, evitaria uma prolongada tramitação legislativa, contornando eventuais resistências pela aposta na obtenção de resultados favoráveis. A expectativa era de que o pregão se imporia por seus resultados, obtendo a aceitação do Congresso.³⁶⁵

A publicação da medida provisória se deu em maio de 2000, por decisão direta da Presidência da República, aproveitando a oportunidade de sanção presidencial da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.³⁶⁶ O conjunto das medidas podia ser apresentado para a opinião pública como

³⁶⁴ No regime constitucional brasileiro, o Executivo pode editar, sob certas condições, “medidas provisórias com força de lei”, posteriormente convertidas em lei ou rejeitadas pelo Legislativo.

³⁶⁵ Entrevista com Bonifácio Andrada.

³⁶⁶ Decidida a criação por medida provisória, nova limitação de escopo foi adotada em relação a possíveis controvérsias quanto à sua constitucionalidade: a aplicação do pregão somente à União, deixando de alcançar estados e municípios.

resposta estruturada e abrangente do governo à crise.³⁶⁷ A criação da versão eletrônica do pregão se deu em outubro de 2000, por meio de decreto.³⁶⁸

O episódio da criação do pregão por medida provisória confirmou os prognósticos quanto à aceitação pelo Congresso sem maiores resistências, exceto a vocalização de uma crítica inicial de parlamentares da liderança do governo aos aspectos de constitucionalidade.³⁶⁹ A divulgação junto à comunidade jurídica foi objeto de evento apoiado pelo MP,³⁷⁰ obtendo recepção favorável, manifestando-se, também, alguma inquietação em relação aos aspectos de constitucionalidade da criação da nova modalidade por medida provisória. A aceitação do pregão se ampliou e as reações foram atenuadas com a disseminação e evidências de aplicação bem sucedida.³⁷¹

A aprovação da lei do pregão, em julho de 2002, concluiu o processo legislativo, estendendo a nova modalidade de licitação aos estados e municípios.³⁷² A conversão da medida provisória em lei seguiu a tramitação formal que demandava prazos prolongados, devido à sobrecarga da pauta de votações. O sucesso consumado da disseminação do pregão e a expectativa da sua extensão aos demais níveis de governo facilitaram a aprovação que seguiu o rito abreviado da votação de lideranças. O escopo restringido, para não alcançar as obras e serviços de engenharia, eliminava uma previsível fonte de resistência.³⁷³

8.9. Obtendo o apoio dos dirigentes de compras

A elaboração do projeto do pregão se apoiou na aproximação com os dirigentes e gerentes de compras das unidades setoriais dos ministérios, para treinamento na nova modalidade, o que gerou oportunidades de interlocução e remoção de eventuais resistências à inovação. A

³⁶⁷ A LRF foi aprovada como Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. A criação do pregão se deu pela Medida Provisória n. 2.026, de 4 de maio de 2000. O regulamento com o detalhamento das regras foi objeto do Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000.

³⁶⁸ Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000.

³⁶⁹ Entrevista com Bonifácio Andrada.

³⁷⁰ Em seguida à publicação da medida provisória de criação do pregão, o evento promovido por uma empresa de consultoria em licitações (RHS Licitações) e apoiado pela SLTI representou um marco de divulgação e oportunidade para aferir a reação à novidade (Entrevista com Renata Vilhena).

³⁷¹ Exemplo nesse sentido foi a reformulação de posições reativas inicialmente manifestadas por juristas influentes: o novo procedimento se tornou reconhecido, ao longo do tempo, como “divisor-de-águas” da inovação em licitações, no período recente (JUSTEN FILHO, 2008).

³⁷² Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.

³⁷³ Luiz Roberto Ponte, então deputado federal com liderança no tema (veja Caso 4) atuou como interlocutor chave durante a negociação com vistas à aprovação do projeto de lei de conversão, que manteve a exclusão das obras e serviços de engenharia do escopo de aplicação do pregão (Entrevista com Luiz Roberto Ponte).

aproximação promoveu uma ativa participação na revisão e ajustamento da norma. O MP ofereceu atividade de treinamento precursora para a formação do primeiro contingente de pregoeiros, em seguida à publicação da medida provisória de criação do pregão. A expectativa era de mobilizar gerentes chave responsáveis pela operação das compras e contratações nos principais ministérios.³⁷⁴ Durante o treinamento, facultou-se a apresentação de críticas e sugestões ao projeto para subsidiar o aperfeiçoamento do texto legal. A iniciativa propiciou o ajustamento da proposta junto a esse segmento, aproveitando sua familiaridade com a administração das compras e contratações e abrindo oportunidades de influência sobre a elaboração.³⁷⁵ Além disso, a unidade de administração do MP (Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOA) se dispôs a atuar como “plataforma de testes” das inovações em preparação para propiciar a demonstração de seus resultados e operacionalização.³⁷⁶ O MP conduziu o primeiro pregão entre os ministérios da administração federal, em 2000.

8.10. Retomando a formulação de propostas: o anteprojeto de Lei Geral de Contratações

Depois da bem sucedida implantação do pregão, o período subsequente foi dominado pela retomada da formulação de um novo estatuto de compras e contratações. Conforme mencionado, a criação do pregão antecipava inovação de implementação mais rápida e segura, enquanto se dava prosseguimento à preparação do anteprojeto da então denominada Lei Geral de Contratações da Administração Pública, a cargo do jurista Porto Neto (veja seção 8.6). Concluído o trabalho, iniciou-se um processo de discussão com setores empresariais e governos estaduais e municipais. O anteprojeto foi divulgado em 18 de março de 2002, publicado na imprensa oficial e na internet, permanecendo em consulta pública até 17 de maio do mesmo ano (MP, 2002a). A sua versão final foi concluída em outubro de 2002, após tramitação interna no MP, para encaminhamento à Presidência (MP, 2002b).

A proposta se destinava a substituir a Lei 8.666 por um texto legal inteiramente novo, adotando sistematização, terminologia e procedimentos que rompessem com o arcabouço em vigor. Essa proposta buscava expurgar o viés associado à influência do setor de construção

³⁷⁴ Entrevista com Renata Vilhena.

³⁷⁵ A utilização de práticas de gestão do conhecimento para a identificação do pregão como inovação pela equipe técnica e dirigentes da SLTI e em seguida, para adaptação das regras e procedimentos às necessidades e expectativas dos operadores das licitações foi característica marcante do processo de elaboração e ajustamento da Medida Provisória de criação do pregão, ao longo de 2000 (veja FERNANDES, 2001).

³⁷⁶ Entrevista com Luiz Antônio Cordeiro.

civil, imputado à Lei 8.666, prevendo procedimentos que abrangessem, de forma mais equilibrada, as diversas situações de compra e contratação da administração pública.³⁷⁷

Deixava de incluir regras para a contratação de obras e serviços de engenharia, adotando um escopo limitado, como estratégia para a tramitação no Legislativo. Incorporava a aplicação da tecnologia da informação aos procedimentos, agilizava prazos de tramitação, limitava prerrogativas de interposição de recursos pelos participantes, mas era restritivo em relação à discricionariedade do administrador público na condução das licitações.

8.11. Confrontando um projeto alternativo

A elaboração do anteprojeto se defrontou com a disputa por espaços de atuação e propostas, decorrente da mobilização dos dirigentes das unidades de compras dos ministérios, em paralelo ao órgão central, a SLTI. Uma proposta alternativa resultou dessa mobilização, voltado para a introdução de emendas que não alterassem o arcabouço conceitual e de procedimentos da Lei 8.666, em lugar de uma lei inteiramente nova. O paralelismo das iniciativas implicava em subversão da cadeia hierárquica e solapamento do encaminhamento já avançado da proposta da SLTI.

Elaborado com a participação direta de dirigentes e técnicos de compras dos ministérios, o anteprojeto alternativo refletia pleitos desse segmento e supostamente encontraria mais fácil recepção entre os “operadores” das licitações, devido à sua semelhança conceitual e de estrutura com a Lei 8.666. Foi subscrito por vários dirigentes setoriais e encaminhado informalmente aos Ministros do Planejamento e da Casa Civil. Teve acolhida favorável também pela Procuradoria do MP.³⁷⁸ Posteriormente, foi encaminhado ao Congresso, explicitando uma dupla articulação em torno da questão, que entrelaçava dirigentes e setores do Executivo Federal, juristas e o Legislativo.

A contraposição entre as duas propostas refletia diferenças entre visões e espaços institucionais de experiência e atuação profissional, em especial as demandas dos

³⁷⁷ Considerava-se que a Lei 8.666 regulamentava em demasia os procedimentos de contratação de obras de engenharia, em detrimento de outras situações. Esse viés era levado ao extremo em alguns de seus dispositivos que previam a aplicação à contratação de serviços de instrumentos concebidos para a especificação de contratos de obras (PORTO NETO, 2000).

³⁷⁸ As gestões informais em defesa do anteprojeto alternativo incluíram a sua apresentação em sessão com a presença do Ministro Chefe da Casa Civil, Pedro Parente e a submissão informal à Procuradoria do MP. Estas iniciativas se valiam dos relacionamentos pessoais entre os dirigentes setoriais.

“operadores” das licitações, responsáveis pelas rotinas de contratação nos órgãos públicos e intensamente envolvidos com o arcabouço da Lei 8.666. O consultor Porto Neto era encarado por esse segmento como um *outsider*, sem vivência das rotinas, embora egresso da experiência de inovação radical do pregão e dos procedimentos simplificados da LGT.³⁷⁹ Capitaneou a iniciativa de formulação da proposta alternativa o dirigente setorial de compras e contratações do MP, que então coordenava um fórum de articulação informal dos dirigentes de administração geral dos ministérios.³⁸⁰

A elaboração do anteprojeto foi entregue ao jurista Jorge Ulysses Jacobi, que conduziu uma série de *workshops* com a participação de “operadores” de licitações indicados pelos dirigentes setoriais.³⁸¹ Mantendo interlocução informal com a SLTI e dirigentes das unidades de compras dos ministérios, Jacoby desfrutava de prestígio junto a esse segmento, como jurista familiarizado com os aspectos práticos das regras e procedimentos.

Os trabalhos de elaboração da proposta se basearam no cotejo entre a Lei 8.666, o anteprojeto em discussão no MP e o anteprojeto para nova lei de licitações, elaborado no âmbito do MARE, em 1997 (veja Caso 5). A metodologia de elaboração pretendia mobilizar os “operadores”, reputados como “gente que fazia, controlava e corrigia licitações”. Procurava equacionar as questões do seu dia-a-dia para buscar sua compatibilização com os critérios jurídicos.³⁸² O projeto elaborado por Jacoby foi divulgado internamente ao MP, em agosto de 2002.

8.12. Tomando a decisão: “arquivando” o anteprojeto

As resistências internas no âmbito do Executivo levaram a um “arquivamento” informal do anteprojeto da lei de contratações, antes mesmo do encaminhamento à Presidência da República. A sua tramitação esbarrava na movimentação dos dirigentes setoriais apoiando o anteprojeto alternativo, ao qual se atribuía a preferência dos “operadores” das licitações.³⁸³ Conforme observado, a discussão do anteprojeto enfrentou percalços devido à constituição de

³⁷⁹ Essa é a impressão colhida em entrevistas com dirigentes setoriais de compras e contratações.

³⁸⁰ A interlocução contínua com os dirigentes de compras e contratações dos ministérios era iniciativa liderada pelo dirigente da respectiva unidade no MP, que criou o então denominado “Fórum dos SPOA” (Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração), como instância de articulação desses dirigentes (Entrevista com Luiz Antônio Cordeiro).

³⁸¹ Também prestou colaboração informal aos trabalhos, o jurista Carlos Pinto Motta.

³⁸² Entrevista com Jorge Ulysses Jacoby.

³⁸³ Entrevistas com Luis Antônio Cordeiro e Pedro Farias.

um espaço paralelo de formulação, com a entrada dos dirigentes setoriais na elaboração da proposta alternativa.

Outros fatores e circunstâncias contribuíram para obstar o encaminhamento do anteprojeto. As críticas ao desenho proposto que implicaria na coexistência de uma dupla legislação e o temor em relação à “revolução” conceitual que trazia em seu texto. Além disso, confrontados os dois anteprojetos, o perfil dos respectivos consultores e a metodologia participativa empregada por Jacoby favoreciam a aceitação do anteprojeto alternativo, pelo menos no âmbito da administração federal.

A situação criada contrapunha duas propostas alternativas, originadas no mesmo ambiente institucional, embora em espaços distintos e concorrentes, ambas com respaldo junto a públicos relevantes. Nesse contexto, não houve decisão expressa, mas hesitação do Ministro em fazer prevalecer um dos dois anteprojetos. As circunstâncias do processo político se encarregaram de sepultar a proposta, com a aproximação do final do governo Cardoso, quando o *timing* se tornou desfavorável ao encaminhamento para o Legislativo: os entendimentos para a aprovação do projeto no âmbito do MP se estenderam até os últimos meses de 2002, devido ao difícil trabalho de discussão e convencimento interno a que se viu compelida a equipe técnica da SLTI.³⁸⁴ A perspectiva de transição para um governo sob outra coalizão político-partidária inibia qualquer iniciativa na Presidência da República de encaminhamento do projeto para o Congresso Nacional.

8.13. Disseminando o pregão

De forma geral, o vetor de inovação tecnológica apoiada na informatização, ao lado da mudança procedimental do pregão, impulsionou avanços na gestão das compras e contratações da administração pública brasileira, de forma contínua e sem resistências ou conflitos.³⁸⁵ A disseminação do pregão como modalidade de licitação seguiu uma escalada sem interrupções, depois de 2000. A indução da sua utilização se deu inicialmente pela edição de decreto obrigando ao seu uso preferencial e num segundo momento, tornando obrigatório o

³⁸⁴ A versão final do Anteprojeto foi concluída em outubro de 2002, com incorporação de sugestões aceitas da consulta pública e tramitação interna no MP para ajustes pela consultoria jurídica do Ministério (MP, 2002b).

³⁸⁵ O sistema informatizado de apoio às compras da administração federal (SIASG/Comprasnet), criado em 1994, tem sido a base sobre a qual essas inovações são concebidas e implementadas (veja FERNANDES, 2003).

pregão eletrônico, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva.³⁸⁶ O pregão eletrônico se tornou a modalidade de licitação mais utilizada no âmbito da administração federal,³⁸⁷ com índices igualmente expressivos de disseminação em estados e municípios, demais poderes e entidades de cooperação com a administração pública. A experiência brasileira tornou-se referência, reconhecida internacionalmente, da realização de compras públicas em larga escala por meio por meio de leilão eletrônico reverso (FERNANDES e PINTO, 2009).

A disseminação do pregão se apoiou também em ações de divulgação da nova modalidade, capacitação técnica associada ao desempenho das funções de pregoeiro e à vinculação do pregão eletrônico com a tecnologia da informação. Essas iniciativas promoveram a presença mais forte e continuada da SLTI como órgão de coordenação das compras e contratações (FERNANDES, 2010). A experiência do pregão despertou interesse e impulsionou a aproximação com órgãos internacionais para a troca de experiências e discussão de temas de gestão das compras e contratações. O intercâmbio com consultores brasileiros e técnicos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID se desenvolveu desde 2000 e resultou no endosso dessas entidades à disseminação do pregão junto a outros países latino-americanos. A rede de relacionamentos dessas instituições com técnicos e dirigentes das unidades de compras na administração pública brasileira foi acionada para a discussão e formulação de propostas de inovações à legislação de licitações, utilizadas como subsídio à elaboração do Anteprojeto de Lei Geral de Contratações.³⁸⁸ Nos anos seguintes, o pregão se disseminou por Peru, Panamá e mais recentemente, Paraguai e Equador (veja BID, 2009).

8.14. Conclusões

Esse caso é emblemático da conjunção de circunstâncias e aproveitamento de oportunidade política para uma mudança substancial da política setorial, pela criação da nova modalidade de licitação do pregão, acompanhada de diversas inovações nas regras e procedimentos, configurando uma ruptura com o arcabouço jurídico-legal vigente e mesmo com a cultura e práticas arraigadas na área.

³⁸⁶ O novo regulamento do pregão, aprovado pelo Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005, estabeleceu a obrigatoriedade do uso do leilão eletrônico reverso para a aquisição de bens e serviços comuns.

³⁸⁷ Em 2006, o pregão já respondia por 31% do valor total das licitações realizadas, mantendo-se neste patamar nos anos subsequentes (veja Boletim Estatístico de Serviços Gerais, publicado no portal Comprasnet: www.comprasnet.gov.br/).

³⁸⁸ Entrevista com Marcos Ozorio de Almeida.

A criação do pregão envolveu a decisão pela adoção de uma solução para a agilização do processo de compra e contratação de bens e serviços que se apresentava como “pronta” e confiável, por ter sido anteriormente experimentada com sucesso em área circunscrita da administração federal. A aprovação como mudança de procedimento estabelecido em lei só foi possível pelo aproveitamento tempestivo de janela de oportunidade, como medida excepcional que se inseria num conjunto de ações emergenciais do governo para enfrentar a crise monetária e cambial com medidas de ajuste fiscal e financeiro do estado, em 2000.

O caso sugere um contraste entre os dois episódios que o compõem: no primeiro, a bem sucedida construção de apoio no âmbito do Executivo, com aproveitamento de oportunidade política para a criação do pregão. No segundo, a situação inusitada de disputa entre dois anteprojetos alternativos para uma nova lei de licitações, ambos elaborados em processos paralelos, conduzidos no mesmo espaço de jurisdição formal do MP e Presidência da República.

Constata-se no primeiro episódio a hábil ação empreendedora de Vilhena, promovendo a escalada da proposta, a partir de uma unidade do MP (a SLTI), até a agenda decisória da Presidência. No segundo, a dificuldade de aproximação entre dirigentes setoriais e SLTI e de forma concomitante, de fazer convergir os dois anteprojetos. Algumas circunstâncias contribuíram para essa dificuldade: a complexidade técnica das propostas e a amplitude de questões e aspectos a serem analisados, a falta de *expertise* imediatamente disponível e as diferenças de visões sobre o problema. Os aspectos relacionados ao perfil do consultor, forma de elaboração dos anteprojetos e incerteza associada à mudança proposta, também exerceram influência ponderável no desfecho do segundo episódio.

Capítulo 9

Conclusões: analisando os casos de mudança da política de compras e contratações

9.1. Introdução

Esse capítulo analisa comparativamente os seis casos objeto da pesquisa, com base no marco teórico delineado no Capítulo 2. O modelo de mudança política de John Kingdon é o arcabouço de referência da análise, complementado com aportes de outras teorias para a exploração de alguns aspectos de interesse. Os Capítulos 3 a 8 apresentam narrativas da história de cada caso de mudança. A estrutura das narrativas buscou a reconstituição dos principais eventos e sua articulação em tramas que sugerem uma explicação para as mudanças ocorridas, descritas como resultados (desfechos) dos casos. A metodologia de construção da narrativa a partir das evidências coletadas na pesquisa é tratada na seção 1.5 do Capítulo 1.

No presente Capítulo, a análise consiste na comparação sistemática, orientada pelo modelo de Kingdon, desdobrado em seus componentes. Trata-se de artifício analítico que possibilita focalizar os eventos e aspectos considerados relevantes para a compreensão de cada caso pesquisado. O modelo foi desdobrado nos seguintes componentes: definição da agenda; definição do problema; especificação de alternativas de “soluções” (propostas de políticas); atuação dos empreendedores e tomada de decisão. A análise de cada componente explora as questões teóricas da pesquisa, subsidiando a comparação sistemática a partir das evidências encontradas em cada um dos seis casos.

A análise da definição da agenda considera os seguintes aspectos: como o tema das compras e contratações ingressou na agenda? Como e aonde foi discutido e por quais espaços políticos transitou até a tomada de decisão? Qual a importância atribuída ao tema, ao longo do processo de formulação? A premissa do marco teórico é que a política pública seja influenciada pela forma como o tema ganha acesso à agenda e como é discutido. A formulação do tema também afeta a especificação de alternativas para a política pública e a importância que lhe é atribuída influencia e é ao mesmo tempo influenciada pela atuação dos empreendedores (BARZELAY, 2003: 260-261).

A especificação de alternativas envolve a atuação dos formuladores da política, ao longo do processo. A projeção de uma imagem do tema acarreta impactos sobre a trajetória da política, até a tomada de decisão e pode mudar ao longo do processo.

A ação dos empreendedores é decisiva para o acoplamento dos fluxos, o qual depende da intensidade dos seus esforços e da forma como atuam. Conforme o modelo de Kingdon, os empreendedores interferem ativamente nos três fluxos, por meio de uma variedade de ações. O perfil, influências recebidas, trajetória e valores dos empreendedores são também aspectos pertinentes para elucidar sua atuação e eventual êxito em promover a mudança da política.

A análise do processo de tomada de decisão considera o papel dos empreendedores e o ambiente institucional aonde atuaram. A atuação é diferente entre as etapas da definição do problema e da especificação de alternativas e a etapa da tomada de decisão: nessa última etapa, o papel do empreendedor é crucial.

A transferência de modelos e referências de política e o aprendizado a partir da experiência são aspectos identificados no estudo dos seis casos, relevantes para explicar algumas das soluções adotadas.

O escopo dessa pesquisa são as mudanças na política de compras e contratações públicas. Em quatro dos casos estudados, trata-se de analisar essa política como política setorial, cujo processo de formulação e decisão se inseria em reformas administrativas mais abrangentes. Entretanto, os processos de mudança na política de compras e contratações e na política de gestão não se confundem, embora possam parcialmente coincidir, em diferentes momentos: as mudanças da política setorial se dão em paralelo ou subseqüentemente às da reforma administrativa, guardando relativa autonomia. Francisco Gaetani (2005) analisa os quatro episódios de reforma administrativa no Brasil, considerando seus desfechos como mudanças constitucionais que afetaram a administração pública, em seu conjunto: reformas Vargas (1937), Castello Branco (1967), Sarney (1988) e Cardoso (1998).

Essa tese trata das mudanças legais que afetaram substantivamente as compras e contratações, em sua organização e/ou regras e procedimentos. Os desfechos dos seis casos pesquisados são a aprovação de leis que tratam de forma abrangente das regras e procedimentos de compra e contratação e/ou da organização dessa área na administração federal. Em dois dos casos a

mudança da política se deu por meio da publicação de estatutos com regras gerais (DL 2.300 e Lei 8.666) e em um deles a aprovação do estatuto fracassou (anteprojeto da lei de contratações, durante a reforma gerencial de 1995-1998). Nos demais casos, mudanças legais importantes ocorreram: a reforma no período Vargas modificou a organização, regras e procedimentos da área de materiais, em dois momentos (1931 e 1940). A reforma de 1967 aprovou uma lei geral de organização da administração pública federal (DL 200) que continha entre seus dispositivos, a nova regulamentação das licitações públicas. A criação do pregão (Lei 10.520), em 2000, trouxe a modificação substancial das regras e procedimentos de compra e contratação, como regulamentação paralela à Lei 8.666.

Nas seções seguintes é analisada a forma de ingresso do tema na agenda, nos seis casos pesquisados (seção 9.2). Os processos que se desenvolvem nos três fluxos que compõem o modelo de Kingdon são analisados: fluxos político, dos problemas e das políticas. A análise do fluxo político focaliza o papel dos eventos e atores políticos (seção 9.3). A comparação entre os processos de definição do problema subsidia a análise do fluxo dos problemas (seção 9.4). A análise do fluxo da política trata dos mecanismos que influenciaram a definição do conteúdo assumido pela política, em cada um dos casos (seção 9.5). A forma de atuação e o desempenho dos empreendedores políticos em promover o acoplamento dos fluxos é objeto da seção 9.6. A análise da trajetória da política é apresentada na seção 9.7, pontuando as mudanças e seus impactos como consequência do processo decisório e dos desfechos (soluções) de cada caso: essa análise se limita a indicar questões para futuras pesquisas na área que adotem um foco longitudinal. Finalmente, a seção 9.8 sumariza as evidências levantadas na tese que corroboram suposições do marco teórico adotado. Esse Capítulo traz inúmeras referências sumárias ou simplesmente indicativas, aos eventos relativos a cada caso, descritos em detalhe nos Capítulos 3 a 8 que o precedem.

9.2. Emergência e dinâmica do tema

Nessa seção é analisado o ingresso na agenda, a movimentação através dos espaços políticos (*political venues*) e a atenção mobilizada pelo tema das compras e contratações públicas, nos casos pesquisados. De forma geral, o tema escalou a agenda se deslocando por diferentes *loci* nos quais se desenvolveram atividades de formulação e discussão de propostas de políticas.

O tema das compras e contratações emergiu associado com a agenda de reforma administrativa, subsidiando a formulação de uma política setorial, em quatro dos casos: criação do DASP (1937), DL 200 (1967), DL 2.300 (1986) e a tentativa frustrada de aprovação do então denominado Anteprojeto de Nova Lei de Licitações (1998). O tema tem origem e dinâmica autônoma, no caso da aprovação da Lei 8.666, em 1993, e associada à deliberação sobre um conjunto de medidas na área de finanças públicas, no caso da criação do pregão, em 2000.

A emergência do tema se deu, em todos os casos, por força de eventos do fluxo político que abriram oportunidades para seu impulso rumo à agenda decisória, associado a um problema mobilizador da atenção. Em 1930, a questão das compras foi trazida pelo Ministro da Fazenda como tema do seu programa de trabalho, se inserindo num conjunto de medidas de estabilização da economia e controle das despesas públicas: a padronização e centralização das compras era a proposta delineada. Num segundo momento, o tema ressurgiu, em 1936, como resultado do retomada dos esforços pela padronização dos bens consumidos pela administração pública para ser em seguida incorporado à concepção da estrutura e competências do DASP, por ocasião da sua criação, em 1937, como objeto de uma das suas diretorias: a Divisão do Material (DM).

Em 1964, compunha o delineamento da proposta de reforma administrativa, desde o seu início: a reforma era patrocinada pelo Presidente Castello Branco como uma das iniciativas centrais do seu programa de governo. Em 1985 e em 1995, foi também componente das respectivas reformas administrativas, iniciadas a partir da criação de cargos e/ou ministérios: nesses casos, as atribuições específicas de promover a reforma administrativa associadas ao cargo e órgão ministerial, propiciaram o ingresso do tema na agenda (GAETANI, Op. cit: 300-301).

Em 1991, a eclosão de escândalos atingindo o governo Collor e expondo a questão das contratações públicas, sobretudo de obras de engenharia, projetou o tema na agenda do Legislativo, sendo o mesmo prontamente açambarcado por um empreendedor político, o Deputado Luiz Roberto Ponte. Em 2000, o tema também emergiu da urgência em torno de um evento político crítico - a crise internacional de 1999 e seu impacto sobre a moeda (crise do Real) - como parte do conjunto de medidas de controle das despesas públicas, visando a estabilização cambial e o ajustamento do setor público às circunstâncias econômicas.

O desenvolvimento da questão das compras passou por diversos espaços políticos, em todos os seis casos, ganhando importância e escalando órgãos e instâncias com maior acesso à decisão. Constata-se a diversidade de formas, funcionamento e localização desses espaços políticos: comissões, grupos de trabalho, unidades administrativas de ministérios, ministérios, Presidência da República e Legislativo.³⁸⁹ O Quadro 1 apresenta o deslocamento do tema através dos espaços políticos, nos seis casos pesquisados, conforme análise apresentada nos parágrafos a seguir.

Quadro 1
Deslocamento do tema por espaços políticos

Seq.	1930-1940	1964-1969	1985-1986	1991-1994	1995-1998	1999-2002
1	MF (1930-1937)	Ministro Extraordinário (1963-64)	Ministro Extraordinário (1985-86)	Grupos de trabalho CBIC-Sinduscon (1991)	MARE (1995-1998)	SLTI-SEAP (1999)
2	CP (1930)	COMESTRA (1964-65)	Câmara Temática – CGPRA (1985-86)	Câmara dos Deputados (1991-1992)	Grupo de trabalho MARE/Casa Civil (1995-1996)	SLTI-MP (1999-)
3	CCC-MF (1931-32)	ASESTRA (1965-66)	GERAP (1986-87) Grupo de trabalho da CGR (1986)	Senado CPI Obras Públicas (1992)	Congresso (1998)	Fórum dos SPOA (2000-2002)
4	CPP (1936)	Grupo de trabalho paralelo (1966-67)	SEDAP-PR (1986-88)	Legislativo Executivo (1993-1994)		Casa Civil-PR (2000)
5	DM-DASP (1937-1945)	Ministério do Planejamento e Coordenação (1967-)				Congresso (2002)
6	CAM (1942-45)					

A dinâmica do deslocamento difere entre os casos pesquisados. Em 1930, o tema escalou rapidamente a agenda governamental, com a tentativa de instalar a comissão de padronização (CP) e a criação da CCC, mas as decisões refluíram, ao longo de 1931, para o espaço de

³⁸⁹ A diversidade é característica apontada também na análise de Gaetani (Op cit.: 301, Tabela 2) das quatro reformas administrativas. Embora abordando seis casos, a descrição aqui apresentada amplia a sua análise ao focalizar o trânsito do temas setorial das compras e contratações nos quatro casos que se desenrolaram durante reformas administrativas.

atuação da Fazenda, se voltando para as sucessivas experimentações com as mudanças na organização e funcionamento da CCC e os procedimentos de compra. Entre 1936 e 1937, o tema acompanhou a arregimentação em torno de iniciativas na área de pessoal que levaram à criação da CFSPC, mas sem estar associado à urgência política das propostas e deliberações sobre o reajuste de salários e reorganização dos quadros da administração federal.³⁹⁰

A retomada do tema levou à criação da CPP, em 1936 e em seguida, à absorção da padronização na estrutura do DASP, em 1937. O tema ganhou importância com o trabalho de diagnóstico e planejamento empreendido pelo órgão de administração de material (DM), escalando a agenda, impulsionado pela crise da CCC, até a publicação, em 1940, do decreto-lei que reorganizava a área e alterava as regras de compra (DL 2.206). Nos anos subsequentes, houve um enfraquecimento da sua importância na agenda governamental, a partir da saída de Rafael Xavier da condução dos trabalhos. Não obstante, a conclusão da estruturação formal da área se deu pela criação, em 1942, do órgão coordenador da política de materiais (CAM).

Nos períodos 1963-1964 e 1964-1965, o tema acompanhou a formulação da reforma administrativa, subsequentemente, como competência de um ministro sem pasta (Amaral Peixoto) e de uma comissão interministerial (COMESTRA). A superação dos impasses e disputas em torno da formulação da proposta se deu quando Nazareth Teixeira Dias assumiu a condução do processo, a partir de 1965, com a criação da ASESTRA e o afunilamento das discussões. No período 1966-1967, a mudança das regras de licitação ingressou como tema específico da agenda governamental, destinado a compor uma das partes do DL 200. Sua elaboração foi objeto de um grupo de trabalho paralelo, com a participação de representantes empresariais.

Em 1986, a trajetória do tema também acompanhou a da reforma administrativa, mas só escalou a agenda e ganhou autonomia e visibilidade a partir da decisão pela elaboração de um estatuto das licitações públicas. A reforma administrativa se iniciou como competência de um ministro sem pasta (Aluizio Alves) avançando pela progressiva unificação de órgãos e competências, culminando com a criação de uma secretaria na Presidência da República

³⁹⁰ Gaetani (Op cit.: 302) identifica em dois períodos subsequentes a movimentação em torno da reforma administrativa, em 1935-1936 e 1936-1937: no primeiro, há uma gradual ascensão em *status* e no segundo, a reforma administrativa escala a agenda de decisão do Presidente Vargas. A sua análise não considera as iniciativas na área de padronização, que também convergiram para a criação do DASP, sob ritmo e cronologia diferentes e *status* consideravelmente inferior.

(SEDAP), em 1986. Num primeiro momento, entre 1985 e 1986, a formulação de propostas se desenvolveu em comissões temáticas, uma das quais tratou das questões de compras e contratações, inseridas no tema mais amplo da organização dos serviços gerais (Câmara III do CGPRA). Com a definição da agenda de produtos da reforma e a criação de uma instância de coordenação estratégica (GERAP), o tema ganhou centralidade, resultando na elaboração do estatuto de licitações, aprovado na forma do DL 2.300, em 1986.

Entre 1991 e 1994, o tema alcançou imediata visibilidade pública e repercussão, impulsionado pela crise do governo Collor, mobilizando o Congresso e entidades empresariais. A proposta inicial para uma nova lei de licitações se originou da atividade de entidades empresariais da construção civil (CBIC-Sinduscon), em 1991. Com menor *status*, depois da superação da crise pela renúncia do Presidente, em 1992, prosseguiu sua tramitação legislativa como item prioritário da agenda. A Câmara e o Senado, sucessivamente, abrigaram a articulação e constituição de comissões parlamentares, seminários públicos e grupos de trabalho, elaborando as versões do projeto que confluíram na aprovação da Lei 8.666, em 1993. Na fase final de promulgação da Lei, o Executivo interferiu ativamente sobre o texto legal, por meio dos vetos do Presidente Itamar Franco.

Entre 1995 e 1998, o tema seguiu em baixa visibilidade e importância, durante a reforma gerencial do governo Cardoso, embora com momentos de mobilização externa e repercussão pública. A formulação do anteprojeto para uma nova lei em substituição à 8.666 se desenvolveu conduzida pela equipe do ministério responsável pela reforma administrativa (MARE). A ampliação da discussão para obter aceitação do conjunto do governo se realizou por meio do grupo de trabalho constituído na Presidência da República. O processo se concluiu com a desistência de encaminhamento do projeto ao Congresso e a decisão por medidas alternativas de caráter pontual, aprovadas na forma de lei, em 1998.

Em 2000, o tema ganhou visibilidade e importância em conexão com as medidas de estabilização da economia: a criação do pregão se deu impulsionada pelas medidas de enfrentamento da crise, em especial a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A elaboração da proposta transitou por diversos espaços políticos, escalando em importância, da secretaria responsável pela política setorial (SLTI) ao comando do ministério (MP), até a decisão pela Presidência da República. A mobilização e participação de dirigentes de compras da administração federal, em alguns momentos com efeitos disruptivos, por meio de uma

instância informal de articulação (Fórum dos SPOA) foi característica peculiar do processo decisório, nesse caso.

As questões relacionadas com as compras e contratações integravam as reformas administrativas em quatro dos casos analisados (reformas Vargas, Castello, Sarney e Cardoso), compartilhando a atenção ao tema, mas, em certos momentos ganharam autonomia e encaminhamentos específicos. À exceção de Cardoso, as reformas transcorreram em governos que se defrontaram com circunstâncias complexas de mudança do regime político e concentração de demandas sobre a agenda governamental (GAETANI, Op cit.: 304). Nos demais casos, o tema mobilizou a atenção *per se*, em contextos de crise nos quais as compras governamentais se tornaram uma questão de política percebida como importante e urgente. Os parágrafos que se seguem analisam em maior detalhe a mobilização da atenção ao tema e sua dinâmica, durante os seis casos pesquisados.

Durante o período Vargas, o tema mobilizou elevada atenção no início do Governo Provisório (1930) com a discussão de propostas e modelos para a centralização e padronização das compras. Porém, o desenvolvimento subsequente da política, depois da criação da CCC e do relativo fracasso da padronização, se deu com menor repercussão. O tema voltou a atrair atenção com as iniciativas que resultaram na criação do DASP, que se intensificou no período 1938-1939, durante os eventos que culminaram na edição do DL 2.206, em 1940. A crise da CCC impulsionou a atenção ao problema da reestruturação do órgão de compras e das suas relações com os fornecedores.

No caso da reforma no governo Castello, a atenção ao tema acompanhou o processo de elaboração do DL 200 e suas vicissitudes. Depois de um primeiro ciclo de revisão do projeto de reforma elaborado pelo governo anterior, com os trabalhos da COMESTRA, a mudança das regras de compra e contratação emergiu como tema específico de interesse que se tornou então objeto da elaboração do capítulo a ser inserido na legislação em preparação, tratando das regras e procedimentos de licitação.

A reforma Sarney também manteve o tema na sua agenda de propostas que, entretanto, sofreu o declínio da atenção com a crise das políticas de estabilização da economia (Plano Cruzado e seus desdobramentos) e a convocação da Constituinte, em 1987. Não obstante, a elaboração e

aprovação do estatuto das licitações e contratos (DL 2.300) transcorreram com sucesso, na fase final da reforma.

A elaboração da Lei 8.666 mobilizou atenção intensa em seu período inicial, coincidindo com o período de crise e colapso do governo Collor (1991-1992), catalisada pelos escândalos que expunham negativamente as licitações e contratos, com grande repercussão sobre a opinião pública. A atenção enfraqueceu com a renúncia do Presidente e assunção do Vice, Itamar Franco, embora se sustentando no Legislativo a mobilização e o interesse público no tema, acompanhado pela imprensa até a promulgação da Lei, em 1993.

Durante a reforma administrativa do primeiro governo Cardoso, a proposta de mudança das regras de compra e contratação seguiu trajetória paralela, com alguma autonomia: a discussão do anteprojeto para a nova lei de contratações mobilizou a atenção e alcançou repercussão pública, embora sem um apoio claro e efetivo do governo, permanecendo ao longo do processo como proposta conduzida sob responsabilidade do ministério da administração (MARE).

A aprovação do pregão, por sua vez, se beneficiou da atenção às questões prementes da crise da moeda, em 1999, a qual facilitou a aceitação da proposta no âmbito do governo e sua rápida aprovação, na forma de medida provisória, em 2000, na esteira das medidas então adotadas de estabilização e ajuste fiscal.

9.3. Eventos no fluxo político

Essa seção analisa os eventos no fluxo político, descrevendo e comparando aspectos dos casos pesquisados. Eventos chave do fluxo político afetaram o processo decisório, criando oportunidades para o ingresso dos temas na agenda e sua movimentação entre espaços políticos e para o acoplamento dos fluxos. Os eventos políticos também criaram oportunidades para a descontinuidade e reversão de medidas adotadas em relação à política de compras e contratações, marcando momentos de inflexão, com a interrupção de ciclos políticos propícios à mudança.

No período Vargas, a mudança de regime político, em 1930, com a constituição do Governo Provisório, num contexto de crise econômica e a assunção do Ministério da Fazenda por

Francisco Whitaker, são eventos políticos decisivos para a criação de uma política de centralização e padronização de compras, levando a mudanças na organização e nas regras e procedimentos da área. A saída de Whitaker e de Nogueira Filho (diretor da CCC), em 1932, assinalam uma inflexão da política, determinada por circunstâncias externas em relação aos assuntos da centralização das compras. Posteriormente, a Constituição de 1934 aprovou disposições que invalidaram a legislação promulgada durante o Governo Provisório, enfraquecendo o modelo de operação da CCC, implantado naquele período.

A criação do DASP, acompanhando a ruptura do regime político promovida pelo golpe do Estado Novo, criou um órgão de coordenação da política de materiais (DM), a partir do qual se deu a retomada da centralização, pela reforma de 1940, conduzida por Rafael Xavier. Nesse mesmo período, a repercussão dos problemas de gestão que conformaram a crise da CCC, facilitou a aceitação das propostas de reforma. Alguns anos depois, a deposição de Vargas, em 1945, criou oportunidade para a reestruturação do DASP, acarretando o enfraquecimento da DM e dos serviços de material nos ministérios e departamentos.

A mudança de governo e de regime político, com a assunção de um Presidente (Castello Branco) comprometido com o tema da reforma administrativa, são eventos políticos chave na reforma de 1967. A dinâmica política do governo em busca de um arranjo de institucionalização estável afetou o processo de elaboração da lei da reforma, cuja finalização e aprovação dependeram do aproveitamento de uma oportunidade em seu devido *timing*, depois de definidas a duração do mandato e a sucessão presidencial: o DL 200 foi publicado às vésperas do encerramento do governo Castello (GAETANI, Op cit.: 316). Com relação a esse caso, não há eventos políticos que tenham afetado especificamente a elaboração e aprovação das mudanças nas licitações: o seu processo de elaboração transcorreu sob condições favoráveis e o grupo de trabalho funcionou de forma insulada, conduzindo as discussões no plano técnico e adotando posições convergentes. No governo Costa e Silva (1967-1969), a implementação das medidas previstas no DL 200 sofreu redefinições, devido à mudança dos dirigentes, acarretando a postergação da implantação da organização da área de serviços gerais, que incluía em suas competências, as compras e contratações públicas.

São eventos políticos da reforma Sarney, a chegada do Presidente ao cargo, sob condições extraordinárias de crise e transição do regime autoritário, inaugurando um governo apoiado em ampla, porém frágil e incerta coalizão político-partidária. A reforma administrativa

compunha a agenda governamental, mas só escalou a agenda depois de concentrar recursos e construir um espaço de formulação, com a criação da SEDAP. A criação de um órgão na Presidência da República (CGR) abriu oportunidade para a incorporação de um dos produtos da reforma administrativa – o estatuto das licitações - como iniciativa congruente com a estratégia de estruturação da advocacia pública, encampada pelo titular do órgão recém-criado, Saulo Ramos. Essa circunstância, em grande medida exógena em relação ao processo da reforma administrativa, então em desaceleração, propiciou a rápida elaboração e aprovação do DL 2.300.

No caso da aprovação de uma nova lei de licitações (Lei 8.666), em 1993, a explosão da onda de escândalos em torno das contratações públicas era ingrediente central da crise do governo Collor, que se concentrava na figura do Presidente e levou à sua renúncia. A onda de escândalos que expunham suspeitas de direcionamento e corrupção nas licitações era evento chave, com impacto focalizador sobre a questão das regras de contratação, suscitando a questão da mudança do DL 2.300. A movimentação no Congresso, com a instalação de uma comissão de inquérito (CPI) sobre obras públicas, também influenciou o processo de elaboração da nova lei, ampliando o leque de atores políticos participantes e trazendo novas ênfases e abordagens ao tema. A transição presidencial não interrompeu o processo de elaboração e negociação da nova lei, nem o interesse público pelo tema, embora diminuindo sua intensidade e facilitando a composição em torno de um projeto aceitável, envolvendo atores divididos em relação a alguns dos dispositivos da lei. A entrada no processo do Presidente Itamar Franco, que assumiu o cargo a partir do final de 1992, se deu por circunstâncias fortuitas, mas introduziu, na fase final de promulgação da Lei 8.666, o exercício do seu poder de veto do Executivo sobre pontos controversos da nova legislação.

A mudança de governo e a criação de um ministério com missão específica, dirigido por Bresser-Pereira, são eventos políticos que abrem o ciclo de reforma no período 1995-1998. Não há outros eventos chave com impacto sobre as mudanças que se tentou promover com a elaboração do anteprojeto para a nova lei de contratações, mas precisamente a falta de uma janela de oportunidade política, no contexto de final de governo, foi decisiva para o não-encaminhamento da proposta ao Legislativo.

Concorreu para a criação do pregão a oportunidade aberta com a crise internacional de 1999 e a urgência de medidas de ajuste do estado. De forma específica, a aprovação pelo Legislativo

da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, impulsionou a decisão pela edição da medida provisória que possibilitou a sua criação imediata.

9.4. Dinâmica da definição dos problemas

Os problemas foram definidos de diferentes formas, nos seis casos, associados a soluções e se conectando com o fluxo político por intermédio de eventos ou circunstâncias que impulsionaram seu ingresso na agenda e subsequente movimentação entre espaços políticos até a tomada de decisão. Os aspectos relativos à forma de abordagem do problema - o tom como é descrito - são também abordados nessa seção, em conexão com a redefinição do problema e sua adequação às circunstâncias do fluxo político. Assim, o Quadro 2 sintetiza, em relação a cada caso, a definição do problema e suas mudanças, quando ocorreram, indicando as conexões com o fluxo de soluções e o fluxo político. Os parágrafos adiante analisam em detalhe a dinâmica da definição do problema em cada um dos casos.

Quadro 2

Definição do problema e conexões com o fluxo de soluções e o fluxo político

Ano	Definição do problema	Soluções	Nexo com o fluxo político
1931	Falta de controle sobre os custos e qualidade das compras públicas	Criação da CP (frustrada) Criação da CCC Instituição de novo regime de fornecimento	Programa de trabalho do Ministro Whitaker Adequação da solução à crise econômica
1940	Desorganização e precariedade técnica da administração de materiais Registro prévio do TCU e Código de Contabilidade	Reestruturação da CCC e criação do Sistema de Material Criação de regras de contratação para o DFC Revisão da forma de atuação do TCU nas contratações	Apoio do presidente Urgência criada pela crise da CCC
1967	Obsolescência das regras de licitação Controles <i>a priori</i> do TCU	Simplificação das regras e procedimentos de licitação (DL 200) Supressão do controle <i>a priori</i> pelo TCU	Oportunidade da retomada da formulação de propostas para a reforma administrativa
1986	Desorganização e fragilidade de defesa jurídica do estado nas contratações	Sistematização em estatuto das regras de licitação e de contratos	Criação da CGR Relações pessoais entre Ramos e Sarney
1993	Direcionamento das contratações públicas Vulnerabilidade do DL 2.300 ao direcionamento	Revisão e detalhamento das regras de precificação, habilitação, seleção de propostas e contratação nas licitações Criação de sanções contra a corrupção nas licitações	Crise política do governo Collor Onda de escândalos com contratos públicos
1998	Rigidez, uniformidade e detalhismo das leis de licitação Limitações técnicas e <i>vieses</i> na Lei 8.666	Substituição da Lei 8.666 por uma lei de regras gerais (frustrada)	<i>Timing</i> político adverso (conexão não se estabelece)
2000	Necessidade de redução de custos das compras e contratações públicas Limitações técnicas e <i>vieses</i> da Lei 8.666 Morosidade e burocratização de procedimentos nas licitações	Criação de uma modalidade de licitação ágil, simplificada e competitiva para bens e serviços comuns - pregão Substituição parcial da Lei 8.666 por uma lei com procedimentos para agilizar e intensificar a competição na compra de bens e serviços, exceto obras de engenharia (frustrada)	Mudanças na estrutura do Ministério (MP) e na equipe dirigente Crise monetária e urgência de ajustamento fiscal do estado (1999) Aprovação de pacote de medidas de ajuste do setor público no Congresso

Em 1930, a definição do problema se referia à falta de controle sobre os custos e a qualidade das compras públicas, realizadas de forma dispersa entre os órgãos. A centralização das compras e padronização dos bens consumidos pela administração pública compunham a solução vislumbrada. O elo com o fluxo político se estabelecia pela adequação da solução ao contexto de crise econômica e financeira, com seu impacto sobre as despesas do estado. A política econômica do Ministro Whitaker incluiu a centralização das compras públicas, obtendo respaldo direto do Presidente Vargas. A definição do problema se transformou pela incorporação de novos aspectos e dimensões, ao longo do processo de organização da área, que se desenvolvia por sucessivas medidas, em contínua experimentação e revisão, durante a gestão do Ministro Whitaker. A criação de um órgão (CCC) com competências para estabelecer o novo regime de fornecimento da administração pública federal foi a solução adotada.

Em 1938, uma definição aprimorada apontava a desorganização e precariedade técnica da administração de materiais e a necessidade de criar um sistema articulando os órgãos a partir da atuação coordenadora do DASP. A crise da CCC e a decisão presidencial de apoiar uma solução para o problema impulsionavam a conexão com o fluxo político. Alguns aspectos do problema emergiram com ênfase, quando o TCU e o Código de Contabilidade passam a ser encarados como obstáculos a serem removidos, causadores dos problemas de gestão da CCC. A imputação desfavorável se referia especificamente, ao registro prévio dos contratos e às regras de concorrência para aquisição de bens.

No primeiro momento, em 1930, o enfoque do tema foi técnico, embora ganhando tons de dramatização diante das dificuldades da equipe que assumiu a CCC, enquanto em 1938, a associação com a crise da CCC e a exposição pública de irregularidades cometidas pela Comissão em compras de carvão, criaram um sentido de urgência para as medidas de organização defendidas pelo DASP.

A definição inicial do problema, na reforma de 1967, estava subsumida à formulação mais abrangente do projeto da Comissão Amaral Peixoto, que serviu de ponto de partida para os trabalhos: a necessidade de reorganizar a administração federal, que incluía a estruturação da administração de material, sob a égide de um DASP revigorado. Ao longo do processo, a rejeição do projeto inicial e a superação das disputas entre formuladores da reforma conduziram a uma nova visão do problema: a obsolescência e inadequação das regras e

procedimentos de compra e contratação. Deliberou-se, então, pela atualização das regras de licitação, na forma do capítulo inserido no DL 200. O tratamento do tema se manteve eminentemente técnico, ganhando visibilidade própria, associada à imagem do “destravamento” da administração, por meio da “simplificação das concorrências” (DIAS, 1969: 25-26).

A mudança na formulação do problema ocorreu de forma nítida na reforma Sarney, em 1986. Os diagnósticos e propostas iniciais apontavam questões relacionadas com excessiva burocracia, falta de autonomia e debilidade das áreas responsáveis pelas compras e contratações. À indefinição e certa sobreposição entre visões e propostas que foi marca da fase inicial da reforma administrativa, se seguiu uma orientação melhor definida, apontando o problema da falta de coordenação e do padrão desarticulado de expansão da administração indireta (veja também GAETANI, Op cit.: 329). Sem contemplar uma visão específica para a política setorial de compras e contratações, a questão era remetida para a reestruturação organizacional da administração federal, a ser promovida pela lei orgânica. Afinal, prevaleceu uma terceira formulação do problema, muito mais circunscrita, que indicava a necessidade do estatuto das licitações para orientar a defesa jurídica do estado em suas contratações. A conexão com o fluxo político se estabelecia pela criação da CGR, sob o comando de Ramos, cujo perfil e inserção proporcionavam o acesso a recursos técnicos e políticos para elaborar o estatuto e obter sua aprovação, junto ao Presidente Sarney.

A mudança promovida com a Lei 8.666, em 1993, se originou da formulação do problema como necessidade de regulamentar o dispositivo sobre licitações, introduzido na Constituição de 1988. Recebeu nova formulação em tom extremado de denúncia, concomitantemente à onda de escândalos que se abateu sobre o governo: o problema foi então definido pela focalização da questão do direcionamento das contratações públicas, sobretudo das obras de engenharia. A idéia central e um tom negativo se mantiveram ao longo do processo, embora assimilando outros aspectos: a imputação ao DL 2.300 de fragilidades que permitiriam a manipulação das licitações, a necessidade de proporcionar garantias ao estado em relação à execução dos contratos e a falta de sanções contra a corrupção nas licitações. A mudança da lei era a solução proposta, que implicaria em rever e detalhar, na forma de regras objetivas, a precificação, habilitação, seleção de propostas e contratação nas licitações. A mudança da lei se conectava com a ebulição política no Congresso, que instalou uma CPI para investigar as denúncias sobre obras públicas e com a crise do governo Collor.

Durante a reforma gerencial do primeiro governo Cardoso, a questão das compras e contratações também aparecia subsumida à formulação mais abrangente que apontava o problema da rigidez de organização, instrumentos e regras e procedimentos da administração pública, associada a uma estrutura burocrática tradicional. A formulação de um problema específico de compras e contratações emergiu enunciada como necessidade de flexibilização da legislação e das normas para permitir a descentralização da administração pública, na forma de agências executivas. A elaboração de uma nova lei, em substituição à Lei 8.666, era a solução preconizada. O problema ganhou contornos ampliados e desdobramentos, a partir dos trabalhos de elaboração do anteprojeto da nova lei, atribuindo-se à Lei 8.666 os defeitos do detalhismo, inadequação técnica dos procedimentos e cerceamento da discricionariedade do administrador público. A dinâmica do fluxo político não propiciou oportunidades de conexão com o anteprojeto elaborado no Executivo: a proposta não foi encaminhada ao Congresso. Afinal, o processo se concluiu com a prevalência da visão voltada à decisão sobre simples aprimoramentos pontuais na lei em vigor.

O episódio da criação do pregão, em 2000, se iniciou com a retomada da formulação crítica em relação à Lei 8.666, porém dissociada da perspectiva de descentralização: a crítica se restringia à qualidade técnica e aos procedimentos morosos e burocratizados. Em busca de apoio interno no MP, ganhou outras ênfases que se aproximavam das preocupações do governo, focalizando a redução de custos das contratações públicas, como parte do esforço de ajustamento do estado diante da crise monetária de 1999. A definição da solução oscilou entre a aprovação de uma nova lei de contratações e a seleção de uma inovação circunscrita, com potencial de alto impacto: a criação do pregão, como nova modalidade alternativa de licitação, a ser aplicada somente na administração federal. A solução se conectava com o fluxo político, integrando-se às medidas emergenciais adotadas pelo governo para o enfrentamento da crise.

9.5. Especificação de soluções, disputas e influências

Nessa seção é analisado o fluxo das políticas, envolvendo a especificação de alternativas de “soluções” para os problemas, seu ajustamento e aceitação durante o processo de formulação. As disputas e conflitos em torno de soluções e a influência da transplantação de modelos e experiências são aspectos tratados em detalhe, com relação aos seis casos pesquisados.

Em todos os casos, os processos do fluxo das políticas (soluções) e dos problemas convergiram, embora seguindo dinâmicas diferentes.³⁹¹ A prospecção por soluções realizada sob circunstâncias de limitação de informação, premência de tempo e complexidade do ambiente predominou na definição de soluções, em todos os casos.³⁹²

A pesquisa evidenciou uma reduzida variedade de soluções, de forma que o processo de especificação de alternativas de políticas se desenvolveu em torno de um leque mais restrito de opções.³⁹³ De forma geral, as alternativas de políticas se explicitaram em torno do ajustamento das soluções a aspectos, dimensões ou desdobramentos dos problemas a partir de uma formulação básica amplamente aceita. Como possíveis razões para a escassez de alternativas, as evidências da pesquisa indicam as limitações técnicas, de conhecimento e de organização de comunidades de política, no contexto brasileiro.

As disputas na formulação das políticas ocorreram em todos os seis casos, confrontando atores políticos e respectivas visões sobre as soluções e seu nexos com os problemas. Na maioria dos casos, o processo de formulação se desenvolveu por meio da reformulação de problemas e soluções propostas, acompanhando o deslocamento da discussão do tema por diferentes espaços políticos. Os parágrafos que se seguem tratam da dinâmica da especificação de soluções em seus sucessivos momentos, indicando as limitações, obstáculos e eventuais disputas em torno de soluções propostas.

Durante o período Vargas, entre 1930 e 1945, são identificados quatro momentos no processo de formulação de políticas para as compras e contratações: o primeiro, com a discussão em torno da centralização e padronização, travada entre ministros e técnicos próximos ao Governo Provisório, em 1930, que resultou na criação de uma comissão de padrões e do órgão centralizador das compras: a CCC. No segundo momento, a atividade de formulação prosseguiu nucleada na CCC, com uma sucessão de propostas sobre o novo regime de fornecimento, incluindo a definição de regras de compra e de relacionamento com os ministérios e departamentos. As limitações técnicas e financeiras e a resistência dos órgãos à

³⁹¹ No caso da mudança da lei de licitações, durante o primeiro governo Cardoso, a convergência entre os dois fluxos se deu mediante prolongado trabalho de formulação e ajustamento do anteprojeto, porém não se delineou uma oportunidade de acoplamento com o fluxo político, cuja dinâmica era adversa no final do período de governo.

³⁹² Nessas condições, prevalece a busca orientada para a solução de problemas (*problemistic searches*) e não o processo racional formal de exame exaustivo de alternativas (CYERT e MARCH, 1963: 121).

³⁹³ Essa constatação reitera a mesma análise por Gaetani, a propósito das políticas de reforma administrativa (Op cit.: 338).

centralização foram obstáculos com que continuamente se defrontaram Whitaker e os dirigentes da CCC. As questões de jurisdição da Comissão sobre departamentos com grande volume de compras, de relacionamento com o TCU e de controle sobre as dotações orçamentárias, eram pontos de divergência em relação ao papel, jurisdição e forma de atuação da Comissão.

Um terceiro momento se delineou com a retomada das iniciativas de padronização, na forma de uma comissão interministerial (CPP), criada em 1936. A reforma dos serviços de material é o quarto momento, quando a reorganização da centralização das compras e a revisão das regras de contratação se dão em meio a resistências e dificuldades de compatibilização entre as soluções propostas, envolvendo o TCU e as áreas de orçamento e contabilidade dos ministérios. A questão do registro prévio dos contratos e do controle sobre as dotações orçamentárias dos ministérios eram pontos de especial impacto sobre o modelo de organização propugnado por Rafael Xavier e sua equipe da Divisão do Material, do DASP.

Durante a formulação da reforma no governo Castello Branco, a proposta de mudança de natureza organizacional para revigorar o DASP e o sistema de material foi derrotada na COMESTRA.³⁹⁴ Instalando-se um vácuo em relação às definições sobre a questão da administração de materiais, Dias aproveitou a contribuição recebida de entidade empresarial como referência para a elaboração de uma solução afinada com a sua visão: a atualização das regras das licitações públicas. Um grupo de trabalho foi constituído para elaborar o capítulo sobre licitações do DL 200. A percepção do problema também havia mudado e passou a focalizar a necessidade de simplificação das regras e sua aproximação com as práticas comerciais. Em paralelo, outra disputa importante opôs Dias ao TCU, estabelecendo-se um embate entre projetos resolvido com o fim do registro prévio e a mudança da forma de fiscalização do Tribunal (veja também GAETANI, *Op cit.*: 338-339).

Na reforma Sarney, os diagnósticos e propostas iniciais não avançaram, até a criação de uma instância coordenadora interministerial, quando o processo se afunilou na preparação de produtos da reforma, dentre os quais a elaboração de um estatuto das licitações, em substituição aos dispositivos do DL 200 e do Código de Contabilidade. Uma nova percepção

³⁹⁴ Posteriormente, outra disputa confrontou Dias e Campos, de um lado, e Beltrão de outro, em torno da estratégia da reforma e do formato e conteúdo do DL 200, terminando com a prevalência dos primeiros (GAETANI, *Op cit.*: 338). Mas, as alternativas em jogo nesse episódio não contemplavam especificamente o tema das compras e contratações públicas.

do problema emergiu, focalizando a necessidade de ajustar as regras legais às diferenças de organização e gestão entre os entes estatais, a ser definida por uma lei orgânica de reorganização da administração. O novo estatuto se adequaria a um arcabouço legal para as licitações compatível com as diferenças entre a administração direta e a indireta e entre setores da administração. Entretanto, a elaboração da lei orgânica não teve continuidade e o projeto do estatuto terminou açambarcado por Ramos e sua equipe do recém-criado órgão de assessoramento jurídico da Presidência da República (CGR), imbuídos de disposição e dotados de capacidade técnica para dar conta do projeto. A visão de Ramos se impôs, na ausência de outra proposta. O DL 2.300 foi elaborado em 1986, por um grupo de trabalho homogêneo e insulado, constituído por advogados da CGR.

A elaboração da Lei 8.666, por sua vez, envolveu múltiplas e recorrentes disputas, entre alternativas de propostas que se delinearam quando a percepção do problema se desdobrou em aspectos e ênfases que eram objeto de controvérsia. Assim, a definição das regras para evitar o direcionamento das licitações gerou divergências, sobretudo, a respeito dos requisitos técnicos a serem exigidos das empresas de construção para participação nas licitações. A introdução na lei de punições aplicáveis a empresários, em casos de corrupção e de prerrogativas de investigação, pelo TCU, das empresas contratadas, acrescentava novos itens ao rol das questões controversas, como resultado da ampliação de participantes, quando o projeto transitou da Câmara para o Senado. Em seguida, o projeto retornou à Câmara, incorporando ajustamentos às questões controversas, viabilizando sua aprovação. Encaminhado ao Presidente Itamar Franco para sanção, um novo ciclo de revisão das propostas teve início, com a imposição de vetos presidenciais à Lei 8.666, afinal aprovada, e a subsequente tentativa de negociação de um projeto de emendas, no Congresso.

A preparação do anteprojeto para a nova lei de contratações, durante a reforma gerencial (1995-1998), se desenvolveu em três momentos. Após a versão inicial do MARE, um grupo de trabalho foi constituído na Casa Civil para submeter a proposta a instância ampliada. Alternativas de estrutura da lei em elaboração – mais ou menos “enxuta” – e de proximidade conceitual maior ou menor em relação à Lei 8.666, se contrapuseram, apesar de mantido o consenso sobre a formulação do problema. A equipe do MARE e o Ministro Bresser-Pereira se empenharam na elaboração de um anteprojeto conceitualmente mais ousado, que abrisse espaço para regulamentos diferenciados, ajustados às necessidades das entidades da

administração indireta. A versão final obteve consenso no grupo de trabalho, mas não foi efetivamente encampada como proposta do governo, nem encaminhada ao Congresso.

A criação do pregão se deu sem resistências, com base em projeto elaborado por consultor externo e imediatamente adotado como proposta do governo, aprovada por medida provisória. Posteriormente, a disputa entre dois projetos se deu em decorrência da proposta de uma lei de contratações públicas, destinada a substituir a Lei 8.666.

Nos seis casos, verifica-se o aproveitamento de modelos e experiências externas, na forma de transferência ou adaptação de soluções, sob diferentes formas.³⁹⁵ Modelos e experiências internacionais exerceram grande influência nas mudanças realizadas no período Vargas, baseadas na centralização e padronização das compras. Nos demais casos, a visão dos problemas e soluções tendeu à busca por referências locais e estava direcionada para a revisão de regras e procedimentos inseridos no arcabouço jurídico-legal do país. O aprendizado a partir da própria experiência ocorreu nos casos da centralização e padronização das compras, em 1931, e também no ajustamento da proposta de criação do pregão, em 2000. A criação do pregão representou em grande medida uma inovação concebida a partir da transplantação de experiência conexa (os leilões de privatização), com incorporação de inovações procedimentais da experiência de aplicação da Lei 8.666. Outra situação peculiar foi a elaboração inicial da Lei 8.666, em 1991, embasada na experiência dos empresários da construção civil. Em todos os casos, os empreendedores foram o canal principal de influência e sua atuação promoveu a divulgação e persuasão para a aceitação, assimilação e adaptação de inovações. Os parágrafos que se seguem analisam a assimilação e o impacto de modelos e experiências externas nas soluções adotadas, em cada caso de mudança da política.

A experiência internacional com a padronização dos bens, associando iniciativas dos governos e da indústria, era a referência que movia Whitaker e outros dirigentes do Governo Provisório ao deslancharem no Brasil, em 1930, uma política voltada para as compras governamentais. O modelo da organização centralizada foi adaptado da experiência já testada na criação da Delegacia da Receita Federal. O esforço de sua viabilização operacional, que parecia demasiado ambicioso, se deu por experimentação contínua, realizada pela equipe da

³⁹⁵ Gaetani (Op cit.: 340) demonstra a presença da transferência e aprendizado de políticas nas quatro reformas administrativas, mas sua análise não identifica o fenômeno especificamente nas questões relacionadas com as compras e contratações.

CCC, defrontando-se com limitações técnicas, financeiras e organizacionais da administração pública. A aplicação de técnicas de organização racional do trabalho, trazidas por Nogueira Filho da sua experiência no IDORT, subsidiou a criação das regras e procedimentos de compra e de recebimento das requisições dos órgãos, pela CCC.

A reforma de 1940 era orientada pelo modelo do departamento administrativo central, de Willoughby (1927), com as adaptações promovidas na criação do DASP, gerando um órgão dotado de enorme poder centralizador (veja SIEGEL, 1964 e GAETANI, Op cit.: 342-343). Xavier conduziu a estruturação da administração de material, buscando uma adaptação pela atenuação da centralização, na forma do modelo de serviços de material nos ministérios, sob coordenação técnica e normativa do DASP. O aprendizado a partir da avaliação sistemática da experiência da CCC subsidiou os trabalhos da reforma, com a elaboração de diagnóstico e plano, submetidos a discussão ampliada que resultou em diversas soluções de adequação à resistência dos órgãos, à jurisdição do TCU e aos procedimentos de orçamento e contabilidade.

Na reforma administrativa do governo Castello, a referência para as discussões iniciais travadas na COMESTRA era o modelo do sistema de material, propugnado de forma persistente por técnicos especialistas egressos do DASP, ao longo dos vários ensaios de reformas administrativas nos anos 1950-60 (veja espec.: MOREIRA, 1950b). Com a rejeição dessa proposta, criou-se um vazio em relação ao tema, habilmente suprido com a proposta que mudava o foco para os procedimentos de compra e advogava a atualização da administração pública com as práticas comerciais das empresas privadas, trazida por Dias a partir de sugestões de entidades empresariais. A trajetória profissional de Dias incluía a passagem por postos no setor privado, organismos internacionais e funções gerenciais na Petrobras, distanciando-o da visão “daspeana”, à qual se opôs desde o início dos trabalhos na COMESTRA.³⁹⁶

A elaboração do DL 2.300, durante a reforma Sarney, se orientou por referenciais específicos da comunidade jurídica dedicada ao tema das licitações, em constituição naquele período. A sistematização de conceitos e regras, na forma de um estatuto, se apoiava na elaboração doutrinária chancelada por um jurista renomado – Hely Lopes Meirelles – além da

³⁹⁶ Não obstante, Dias iniciara sua trajetória profissional no DASP, porém mantendo-se cético em relação aos modelos de centralização e do departamento geral (DIAS, 1991).

experiência da lei de licitações do Estado de São Paulo e da jurisprudência construída pelo TCU e tribunais do Judiciário. Ramos, empreendedor da mudança, era advogado com experiência política, empenhado na estruturação da advocacia pública da administração federal. Essas circunstâncias levaram a um processo de elaboração desconectado das demais iniciativas e propostas da reforma administrativa, naquele período.³⁹⁷

O episódio da aprovação da Lei 8.666 tem a característica singular da aplicação da experiência prática dos empresários da construção civil em lidar com as especificações dos editais de licitação. A criação de regras contra o direcionamento das contratações e que ampliassem a participação era a questão mobilizadora dos grupos de trabalho constituídos pela principal entidade empresarial do setor - a CBIC - sob a liderança de Ponte. O enfoque pragmático do tema e certa despreocupação em relação a outros aspectos da legislação de licitações, especialmente a aplicação da lei a outros tipos de compra e contratação que não a construção civil, refletia o perfil dos formuladores e do próprio empreendedor: Ponte era um dublê de pequeno empresário da construção civil e político. Os grupos de trabalho não receberam apoio técnico e jurídico especializado: deram forma a uma solução de simples revisão do DL 2.300, mantendo a sua estrutura conceitual e sistematização, para ampliar e detalhar consideravelmente seus dispositivos, nascendo daí uma lei extensa, minuciosa e prolixa.³⁹⁸ Num segundo momento, o projeto incorporou o levantamento realizado pelo TCU sobre práticas de direcionamento e contribuições de assessores técnicos do Congresso e dos órgãos de controle. A Lei 8.666, afinal, resultou da revisão do antigo estatuto (DL 2.300) à luz da experiência prática com a identificação de casos de direcionamento, orientando-se pela aplicação estrita dos princípios legais e doutrinários da equanimidade de condições entre os participantes, ampliação da participação e busca do menor preço.

No episódio da reforma gerencial do Ministro Bresser-Pereira, alguns modelos foram assimilados das experiências da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), com um esforço de adaptação às circunstâncias locais. Porém, os trabalhos de elaboração do anteprojeto de nova lei de licitações, destinado a substituir inteiramente a Lei 8.666, não

³⁹⁷ Aspecto crucial foi a desconexão entre a elaboração de uma lei orgânica que sistematizasse graus autonomia, mecanismos e instâncias de coordenação e controle entre as entidades da administração pública, conforme seu perfil e tipo de atividade, para subsidiar a particularização ou diferenciação das regras e procedimentos de compra e contratação. Na ausência dessa referência, o DL 2.300 se tornou na prática um estatuto centralizador.

³⁹⁸ Assim, o “endurecimento” da lei proposta se dava pela revisão pontual dos dispositivos do DL 2.300, sobretudo aqueles que tratavam dos requisitos técnicos e econômicos de participação das empresas nas concorrências e de critérios de precificação e seleção de propostas.

receberam qualquer aporte significativo das práticas e inovações então em curso no ambiente internacional.³⁹⁹ A elaboração do anteprojeto se apoiou no aprendizado com a experiência de operação da Lei 8.666, buscando a perspectiva do administrador público investido de responsabilidade gerencial. A equipe do MARE tinha como principal formuladora, Maria Teresa Correia, advogada com trajetória anterior em contratações na área de ciência e tecnologia. A carência de “soluções” na forma de modelos, instrumentos e procedimentos apropriados aos problemas detectados, era percebida como limitação pela equipe e teria afetado a qualidade técnica dos produtos elaborados.⁴⁰⁰ Não obstante, contribuições importantes de juristas especializados em licitações foram aproveitadas, depois da divulgação pública do anteprojeto, trazendo inovações procedimentais desenvolvidas no intuito de simplificar a Lei 8.666. Nesse sentido, o processo de discussão do anteprojeto instigou a comunidade jurídica a se debruçar sobre questões de procedimento que até então incomodavam principalmente os administradores públicos.⁴⁰¹

A criação do pregão, em 2000, consistiu na extensão ao conjunto da administração federal da modalidade alternativa de licitação que já era utilizada com sucesso na agência reguladora de telecomunicações (Anatel). A seleção dessa inovação resultou da atuação de Renata Vilhena na prospecção de uma solução para redução de custos das compras, como alternativa à mudança completa da Lei 8.666. Sem experiência anterior com o tema, recrutada fora da equipe da reforma gerencial do MARE e valendo-se de diversificada interlocução externa, Vilhena reunia atributos que facilitavam a abertura a inovação ousada, embora o pregão já representasse, então, uma experiência testada com sucesso. A concepção dessa inovação, em 1996, era produto da elaboração de consultores contratados para encontrar soluções que aproximassem a agência reguladora do setor de telecomunicações (Anatel) dos padrões de gestão da empresa privada. Distanciados do trabalho com a “operação” da Lei 8.666, esses consultores, especializados em direito comercial, conceberam uma modalidade de licitação com características de informalidade, discricionariedade do administrador público (pregoeiro) e exposição contínua das propostas de preço, em franca oposição às características da lei em vigor. A elaboração não era inteiramente inédita, porque inspirada nos leilões de venda do programa de privatização e, além disso, incorporava contribuições procedimentais oriundas da

³⁹⁹ Experiências com grande afinidade na formulação do problema e das diretrizes como a *Reinventing Government* na área de *procurement*, conduzida por Steven Kelman (1990 e 1993) nos EUA, não eram conhecidas pela equipe técnica do MARE.

⁴⁰⁰ Entrevista com Maria Teresa Correia.

⁴⁰¹ Entrevista com Carlos Ary Sundfeld.

comunidade de juristas, destinadas ao aperfeiçoamento da Lei 8.666. Embora exitoso em sua aplicação, a extensão do pregão à administração federal foi precedida da sua adaptação, com a participação de dirigentes das áreas de compras.

9.6. Oportunidades e acoplamento dos fluxos

O acoplamento dos fluxos e seu aproveitamento para a tomada de decisão ocorreu em cinco dos seis casos pesquisados. Em um deles (1998), o encaminhamento do anteprojeto da nova Lei de Licitações ao Legislativo se frustrou, devido às circunstâncias adversas do fluxo político. Nos casos de mudança, os empreendedores aproveitaram tempestivamente as janelas de oportunidade e freqüentemente atuaram no sentido de impulsionar sua abertura. Além disso, desempenharam papel central na definição dos problemas e soluções e na negociação política da sua aceitação. São fatores de sucesso do acoplamento, a inserção do empreendedor, a adequação da proposta ao contexto e sua conexão com o clima político, no momento da decisão (KINGDON, 1995: 181-182). O empreendedor pode se defrontar com forças disruptivas além do seu controle, que operam “separando” os fluxos. Os parágrafos que se seguem analisam a atuação dos empreendedores identificando oportunidades, ajustando problemas e soluções e promovendo o acoplamento dos fluxos, nos seis casos pesquisados.

Whitaker foi responsável, como Ministro da Fazenda, pela formulação do problema e da solução de centralização e padronização das compras governamentais, em 1931. Obteve do Presidente Vargas o apoio para a inserção dessa medida como componente do programa econômico do Governo Provisório. Juntamente com Nogueira Filho e a equipe da CCC, ajustou o modelo e as regras do regime centralizado, negociando sua aceitação diante da resistência dos ministérios, departamentos e do TCU. Posteriormente, Rafael Xavier conduziu os trabalhos de formulação e negociação da reforma de 1940, obtendo apoio para reestruturar a CCC e criar os serviços de material nos órgãos. Atuou mantendo interlocução com diversos setores do governo e adaptando sua proposta inicial para torná-la aceitável. Aproveitou os atropelos da gestão da CCC para fomentar a percepção de uma crise e obter apoio para fazer prevalecer as medidas sistemáticas e tecnicamente embasadas, elaboradas pela unidade que dirigia no DASP. Sua saída da DM marcou a perda de ímpeto na implementação das mudanças previstas no DL 2.206.

Na reforma de 1967, Dias atuou tempestivamente no preenchimento da lacuna aberta com a rejeição pela COMESTRA da proposta de uma solução de reestruturação organizacional para a área de materiais. Conseguiu apoio para colocar em seu lugar a proposta de simplificação das regras de licitação, mudando a formulação do problema e da solução, em consonância com a sua visão da reforma administrativa. O momento era de finalização dos trabalhos do DL 200, superadas as disputas em torno do formato e conteúdo da proposta de lei e, além disso, de oportunidade para sua aprovação na forma de decreto-lei, no contexto de iminente conclusão do mandato presidencial. Dias diligenciou para uma rápida elaboração da proposta, a partir do documento inicial recebido de entidades empresariais, sem enfrentar resistências.

Durante a reforma Sarney, Ramos emergiu impetuosamente como empreendedor que encampou a elaboração do estatuto de licitações e contratos, se credenciando pelo domínio dos recursos técnicos e políticos para sua rápida elaboração e obtenção da aprovação junto ao Presidente. Ramos fez prevalecer a sua visão do problema, definindo para o DL 2.300 uma orientação voltada para a sistematização da jurisprudência, construção conceitual sistemática e estabelecimento de um regramento uniforme para o conjunto da administração pública. Essa visão refletia ênfases diferentes das que então emergiam confusamente da elaboração de propostas da reforma, mas se adequava às necessidades de consolidação da recém-criada CGR.

Com relação à Lei 8.666, o processo se iniciou e transcorreu quase completamente no Legislativo. Ponte soube detectar a emergente onda de insatisfação pública que se abateria sobre o governo Collor, impulsionada pelas denúncias que expunham o setor de construção civil. Liderou esse setor se valendo da sua posição como dirigente da entidade nacional de empresários da construção civil, levando-os à participação direta na elaboração de uma proposta de lei. Ponte disputou a condução do processo com o Senador Pedro Simon e se defrontou com o ingresso de outras lideranças e burocratas dos órgãos de controle com os quais precisou se entender para o ajustamento das soluções em discussão. Foi hábil em retomar o controle do processo quando o projeto retornou do Senado para a Câmara, mas, enfrentou revezes na promulgação pelo Presidente Itamar Franco.

Durante a reforma gerencial, a atuação da equipe do MARE desempenhou papel empreendedor, embora o Ministro Bresser-Pereira tenha participado ativamente da divulgação e discussão pública das propostas. A equipe trabalhou na elaboração do anteprojeto se

empenhando em convencer os ministérios e a Presidência, representados no grupo de trabalho constituído na Casa Civil. Atuou também na divulgação e discussão pública com empresários, juristas e governos estaduais. O anteprojeto teve seu encaminhamento inviabilizado pelas circunstâncias do fluxo político, devido ao *timing* adverso no último ano de governo.

A atuação empreendedora de Vilhena, na criação do pregão, se deu pelo aproveitamento de oportunidades de inserção da proposta no programa de trabalho do novo Ministério. A formulação inicial tinha por *locus* uma unidade (SLTI), com fraca inserção no circuito decisório. A proposta escalou a agenda, na medida em que se promoveu um cuidadoso ajustamento da visão sobre o problema para as preocupações dos dirigentes do Ministério e do governo, num contexto de crise. Depois de selecionada a solução a partir de alternativas, um hábil trabalho de obtenção de apoio interno junto aos dirigentes de compras dos ministérios foi empreendido com sucesso. Sem possuir *expertise* no tema, Vilhena se valeu do seu trânsito junto a diversos setores para prospectar e selecionar uma inovação de implantação oportuna, naquele contexto. Trata-se de caso no qual a proposta de mudança das regras de licitação escalou desde um patamar muito baixo sofrendo redefinições e ajustes para afinal lograr rápida e surpreendente aprovação.

9.7. Aspectos identificados na trajetória e impactos da política

Essa seção trata das conclusões da pesquisa em relação aos impactos das mudanças estudadas sobre a trajetória da política de compras e contratações. A análise que se segue está fundamentada nas evidências apresentados nos capítulos 3 a 8, como possíveis respostas às questões explicativas suscitadas pelos seis casos historiados. Os casos pontuam a trajetória da política e oferecem indicações de questões e aspectos a serem aprofundados em pesquisas de alcance longitudinal.

Essa seção analisa os desfechos dos processos de mudança da política, focalizando a forma assumida pelas soluções adotadas e suas consequências. A abordagem *garbage can* elucida as características de aleatoriedade, complexidade e não-linearidade do processo decisório em ambientes complexos como o da administração pública. Essas características podem acarretar impactos sobre o desempenho e eficácia das políticas, como resultado da desarticulação entre problemas e resultados.

Os casos pesquisados demonstram desfechos nos quais se constata a solução parcial, contraditória ou pouco clara de problemas identificados. A trajetória da política de compras e contratações é marcada pelo resultado incompleto dos processos de reforma desencadeados: nos seis casos, as soluções se viabilizaram pela redução de escopo da mudança pretendida, escamoteamento de conflitos, preservação de estruturas “antigas” e ambiguidade da decisão.⁴⁰² No que tange especificamente às mudanças no aparato legal e normativo, levaram a dificuldades de adequação, aplicação e entendimento dos dispositivos legais aprovados.

Assim, a adoção, em 1931, de um regime provisório de compras em lugar da padronização e cotação generalizada, acompanhou a criação do novo órgão centralizador, reduzindo consideravelmente o escopo da mudança delineada. Esse arranjo manteve em aberto a agenda da padronização e sem solução o problema percebido de inadequação da oferta do mercado fornecedor e de vulnerabilidade à captura dos contratos por setores que monopolizavam a relação comercial com o estado.

A negociação e acordo em torno de novas regras, procedimentos e organização da área, durante a reforma de 1940, não logrou alcançar uma solução clara e efetiva para a centralização, com o novo desenho do sistema de material, tampouco para a problemática relação com o Tribunal de Compras. O sistema não foi efetivamente implantado, embora a criação do Departamento Federal de Compras e sua atuação sob as novas regras do DL 2.206 dependesse de forma crucial da presença capilarizada do sistema nos ministérios e departamentos: as resistências à centralização e aos métodos e instrumentos do DASP desde então se impunham.

A relação com o Tribunal de Contas se manteve fragilizada pela abertura do texto do Decreto a interpretações contraditórias: não havia clareza em relação ao regime orçamentário e ao papel do Tribunal na aprovação das despesas (veja seção 3.17). A discussão setorizada, num contexto de disputa sobre a gestão orçamentária e as resistências à ascensão do DASP nas funções administrativas dos órgãos eram circunstâncias que dificultaram a estruturação da função materiais, tão ansiada pela elite de técnicos e dirigentes do DASP.

⁴⁰² A pouca clareza que permeia muitas das soluções negociadas não pode ser encarada somente como problema ou defeito das propostas de política. Conforme observa Gaetani (Op cit.: 388) em relação às reformas administrativas: no Brasil a ambiguidade tem sido “ativamente buscada (...) como uma ação ou movimento tático (*tactical move*) para viabilizar o avanço da mudança na política sem necessariamente negar o passado” (tradução livre do autor).

Na reforma de 1967, o abandono da agenda daspeana em torno do sistema de material deu lugar à sua substituição pela solução “atenuada” do sistema de serviços gerais, desde o início objeto de disputa pela coordenação desse sistema e de resistências à centralização. Por outro lado, a nova agenda enveredou pela mudança de regras e procedimentos das licitações (veja seções 4.5 e 4.6) e a questão da estruturação organizacional da função materiais permaneceu no limbo.

Durante a reforma Sarney, as orientações descentralizadoras e de simplificação burocrática deram lugar às soluções de uniformização legal e normativa. A aprovação do novo estatuto das licitações (DL 2.300) representava solução imediata e circunscrita que se alinhava com a busca por “produtos” da reforma ao mesmo tempo em que parecia se prestar à instrumentalização para as urgências, então percebidas, de estabelecimento de controles sobre a administração descentralizada. Note-se que não era esse o escopo e propósito do novo estatuto, que foi concebido como norma para os órgãos da administração direta.⁴⁰³

O caso do DL 2.300 evidencia o efeito contraditório e de certa forma paradoxal produzido pelas injunções do processo decisório e esgotamento do ciclo da reforma: o enrijecimento e uniformização legal e normativa imposto à administração pública, ao dificultar a diferenciação de normas e procedimentos para a administração indireta, estados e municípios, contrariava as diretrizes e o diagnóstico inicial da reforma (veja seção 5.9). A inflexão centralizadora acarretou prolongado impacto nos anos subsequentes, conforme demonstrado nos casos da Lei 8.666 e da tentativa da reforma gerencial em reverter essa característica assumida pelo arcabouço legal das licitações no Brasil.

Da mesma forma, o saldo da reforma gerencial, em 1998, foram soluções pontuais e provisórias. Associado à implementação de pilotos como arranjo para aceitação das inovações institucionais do Plano Diretor, a criação de regras de exceção para as agências executivas era o resultado possível, quando se inviabilizou a aprovação de uma nova lei de contratações, a qual deveria contemplar a reestruturação do arcabouço de normas por meio da sua descentralização e readequação às diferenças entre os entes estatais. Nesses dois casos, os desfechos trouxeram a frustração com as propostas de novo desenho institucional da

⁴⁰³ Os temas de estruturação da área de compras também perderam visibilidade e foram substituídos pela pauta da mudança de regras e procedimentos, de mais rápida efetivação.

administração pública, prejudicando a aplicação de formatos e instrumentos adequados e coerentes para as regras e procedimentos de compras e contratações.

A inadequação do arcabouço jurídico-legal e particularmente, das regras e procedimentos de licitação face à diversidade de entes, setores e tipos de atuação da administração pública, tem sido impacto recorrente das mudanças, em especial as que se seguem à reforma Sarney, com o DL 2.300. No que tange às empresas estatais, a permissão para regulamentos próprios é questão objeto de permanente controvérsia.⁴⁰⁴ Com relação às autarquias e fundações, não se alcançou consenso em torno de uma estrutura da administração pública que comportasse a diferenciação e adequação entre formas de organização, gestão e relacionamento com os órgãos centrais da administração direta.⁴⁰⁵

A superposição entre regras e procedimentos, em lugar da substituição do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações é outra consequência das mudanças incompletas ou parciais: esse fenômeno tem como caso ilustrativo a criação do pregão, em 2000. A aprovação das regras e procedimentos ousados e inovadores do pregão se viabilizou por meio da aceitação da convivência entre a nova lei e o estatuto em vigor (Lei 8.666), de forma que a utilização da nova modalidade de licitação se dá sob um arcabouço de leis e normas paralelo, cujas características expressam visão e orientação contrárias às do citado estatuto (veja seções 8.6 e 8.7). Num primeiro momento, pretendeu-se a aplicação opcional, a qual tem sido sucessivamente estendida. Esse arranjo se desenhou como solução de atenuação de conflitos potenciais e resistências, ao custo de instaurar um arcabouço jurídico legal confuso, contraditório, construído por superposição e revisão de normas. Resultados análogos podem ser percebidos também nos episódios que levaram à convivência entre os decretos da centralização das compras, em 1931 e 1940, com o Código de Contabilidade (veja Capítulo 3).

⁴⁰⁴ Em análise similar, aplicada à reforma de 67 e seus desdobramentos, Luciano Martins (1995: 21) observa que a “fraca institucionalização por parte do Decreto-lei nº 200 de normas para regulamentar e supervisionar a expansão da administração indireta” teria acarretado consequências negativas: o relacionamento conflitante entre as duas esferas (direta e indireta) alimentava permanente tensão junto às empresas estatais, desconfortáveis com a imposição de controles que se verificou ao longo dos anos 70, agravada com a crise financeira do estado.

⁴⁰⁵ A mesma inadequação se constata em relação aos setores da administração pública com peculiaridades de produtos e serviços que necessitam adquirir como insumo essencial das suas atividades, que jamais receberam tratamento e soluções adequadas em organização, regras e procedimentos de compra e contratação. Essa situação se verifica, sobretudo em relação às áreas militar e de ciência e tecnologia.

Os casos pesquisados resultaram muitas vezes na prevalência de soluções enviesadas por uma visão parcial do problema, por força da ação dos empreendedores e de circunstâncias limitadoras da participação mais equilibrada dos setores afetados pela questão. Diferenças de ordem cultural, relativas à visão, ênfases e conceitos se explicitaram desde as origens da política de compras e contratações e em alguns momentos assumiram a forma da contraposição pública em torno de assuntos controversos.

As iniciativas durante o período Vargas foram marcadas pela decepcionante ausência de participação dos empresários da indústria na padronização dos materiais, preenchida pela atuação heroica de técnicos e engenheiros na organização das compras centralizadas. Mas as soluções de centralização adotadas nos anos 30 se contrapuseram à perspectiva dos órgãos da administração federal, ameaçados em sua autonomia. Além disso, as divergências e dificuldades de entendimento com o Tribunal de Contas, desde então, emergiram como frente de conflito nunca inteiramente resolvido. Essas divergências ganharam centralidade no desenho da reforma de 1940, conforme analisado, ressurgindo na reforma de 1967. Em 1993, o TCU atuou com forte presença sobre o processo de formulação e negociação da Lei 8.666 enquanto não se verificou, naquele momento, uma atuação coordenada e efetiva dos gerentes e técnicos do Executivo Federal. Gerentes e técnicos do Executivo desempenharam papel importante na reforma de 1986⁴⁰⁶ e de forma incisiva na tentativa de mudança do estatuto, em 1995, e na criação do pregão, em 2000.

Os episódios em torno da Lei 8.666 demonstram que a solução do problema foi influenciada pela visão dos atores que atuaram de forma empreendedora, durante o processo de formulação e negociação da sua aprovação. A prevalência das soluções desenhadas por esses atores impossibilitou o tratamento abrangente dos diversos aspectos da complexa questão das licitações públicas e resultou em texto que carrega o viés do setor de obras de engenharia, na tentativa de dar resposta às suas questões, relativas ao direcionamento dos contratos (veja espec. seção 4.17).⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ De fato, essa participação foi mais evidente no período inicial da reforma Sarney, porém secundária quando a reforma confluiu na elaboração de um estatuto de licitações (DL 2.300).

⁴⁰⁷ O processo de decisão incorporou a tensão entre pequenos e grandes empresários da construção civil e entre empresários e corporações profissionais desse setor. Por outro lado, relegou a participação de setores menos organizados como os de prestação de serviços continuados e de forma mais contundente, dos gerentes públicos e operadores das licitações. Posteriormente, o setor de serviços continuados participou do processo de elaboração da nova lei de licitações, ensaiado durante a reforma gerencial do governo Cardoso (Caso 5).

Além disso, o formato da Lei 8.666 assumiu características de detalhismo e extensão como consequência do processo de elaboração a partir do desdobramento do estatuto anterior (DL 2.300), orientando-se para a enunciação minuciosa de regras e procedimentos, redução dos espaços de discricionariedade dos administradores públicos e estrita objetividade na redação dos seus dispositivos.⁴⁰⁸ As dificuldades de operacionalização da Lei 8.666, aplicando-a a diferentes objetos de compra e contratação, além da prolixidade conceitual, lacunas e contradições entre seus dispositivos, são em grande medida consequências da conformação que lhe foi imprimida.⁴⁰⁹

De forma análoga à discussão sobre as políticas de pessoal, paira sobre os temas de compras e contratações públicas a questão da corrupção e do direcionamento das contratações que se mantém, em parte, pela tolerância com arranjos de exceção na legislação.⁴¹⁰ A trajetória da política mostra a proliferação de hipóteses de exceção em relação ao escopo da legislação, sua jurisdição sobre níveis de governo, órgãos e entidades da administração pública e aplicabilidade das regras e procedimentos em determinadas situações. A aceitação desses arranjos limitadores do arcabouço jurídico-legal parece característica reiterada nos desfechos de mudança na área.

São evidências com relação a esse aspecto, as resistências à centralização com perda de autonomia dos órgãos em negociar diretamente suas compras e contratações: os casos pesquisados oferecem evidências dessa resistência ao longo das tentativas de centralização em 1930, estruturação do sistema de material, em 1940 e durante a reforma de 1967. Nas mudanças de regras e procedimentos, ela aparece na demanda por regimes de exceção que proliferaram sobretudo desde a Lei 8.666.⁴¹¹ Esse mesmo item da agenda aparece com força

⁴⁰⁸ A pesquisa que analisa as compras e contratações como política pública tem destacado o conflito entre Executivo e Legislativo e a tendência à imposição de mecanismos de microgestão (*micromanagement*) como consequência da demanda pela intensificação de controles, não raro impulsionada pela exposição pública de incidentes de corrupção e captura dos contratos por interesses privados (veja KOVACIC, 1992; AUSTIN e LARKEY, 1992; CORBIN, 1993 e PEGNATO, 1995 e 2003). Nesse sentido, o caso da Lei 8.666 (Caso 4) proporciona evidências dos processos políticos que permeiam a discussão desse tema.

⁴⁰⁹ Vale destacar o contraste com o processo de elaboração do DL 2.300, construído de forma sistemática e conceitualmente mais uniforme, em virtude do seu processo fechado de elaboração (veja Caso 3).

⁴¹⁰ Gaetani (Op cit.) observa, com relação a temas da política de pessoal, como a profissionalização dos cargos de direção, que eles tendem a ser escamoteados como agendas ocultas que se manifestam muitas vezes na forma de resistências cujas motivações não se explicitam claramente.

⁴¹¹ A aplicação da Lei 8.666 ao longo do tempo tem se caracterizado pela contínua proliferação de hipóteses de dispensa e inexigibilidade (veja nota 3, seção 1.2). Certas atividades como as contratações de publicidade e de informática tenderam a se converter nas áreas aonde se permite a flexibilização, como arranjo que em princípio facilitaria a eventual manipulação das contratações. Entretanto, as demandas contra a rigidez da Lei são também

na disputada definição sobre requisitos técnicos de participação nas licitações e mais recentemente, na aplicação do pregão a obras e serviços de engenharia. No caso da Lei 8.666, a disputa se dava em torno da abertura do mercado e da competição entre segmentos da construção civil e corporações profissionais.⁴¹²

A trajetória “pendular” da política de compras e contratações, sobretudo quando analisados os regulamentos e procedimentos adotados, é evidência da pesquisa que se presta a futuros desdobramentos a partir das evidências levantadas nessa tese. A literatura se refere ao movimento que alterna momentos de enrijecimento de controles com a flexibilização, acompanhados do interesse público e da atuação do Legislativo na imposição de controles sobre os dirigentes da administração pública (PEGNATO, 1995, 2003; NAGLE, 1999).

A pesquisa realizada oferece algumas indicações a partir dos casos estudados quando observados em sua sequência: é notório que as reformas de 1940, 1967, 1995 e a mudança de procedimentos em 2000 se orientavam pela busca da flexibilização de regras e procedimentos, enquanto a reforma de 1986 e a mudança do estatuto em 1993 se alinham pelo enrijecimento, acompanhado da uniformização da sua aplicação, fazendo tábula rasa das diferenças entre setores, funções e tipos de entidades da administração pública. Mas, o nexo entre esses diferentes momentos não parece, em todos os casos, imediatamente associado a um movimento pendular. Sem dúvida, a tentativa de mudança frustrada, em 1995, era reação aos excessos imputados ao estatuto de 1993 e a criação do pregão, em 2000, se insere como retomada dessa mesma reação, na forma de mudança pontual, porém bem sucedida.

Pesquisas futuras poderiam analisar de forma sistemática as relações entre esses episódios, considerando a influência entre o desfecho de cada um e seu subsequente: nos casos de 1940 e 1967 há presença de técnicos daspeanos na formulação, mas sua atuação fracassou nesse último caso (DL 200). Entre 1986 e 1993 há descontinuidade entre atores chave e particularmente, entre a elaboração da Constituição de 1988 e a Lei 8.666 que se alinha com

explicáveis como pleitos de autonomia dos dirigentes do Executivo e de adequação do arcabouço de leis e normas a peculiaridades de determinadas áreas da administração pública.

⁴¹² Barry Ames analisa a aprovação da Lei 8.666 como resultado do controle exercido pelos líderes do Congresso, instrumentalizados pelas grandes empresas de construção, para manter mecanismos de extração de renda das empresas nas licitações, transferidas ao financiamento das campanhas eleitorais (AMES, 2002: 245-246). A hipótese não faz jus à complexidade do processo decisório que então se desenvolveu, e aos interesses que nele se interpuseram e especialmente, desconsidera a luta pelo mercado entre grandes e pequenas, a disputa corporativa dos engenheiros e a influência dos órgãos de controle e do próprio Presidente sobre os dispositivos afinal aprovados.

as suas diretrizes. Entre 1995 e 2000 há uma retomada que acompanha um movimento de assimilação do ideário da reforma gerencial entre dirigentes e burocratas envolvidos diretamente com os processos de gestão.

As evidências dos casos explicam certas características e problemas relativos à estruturação e desempenho da área de compras e contratações, na perspectiva de construção burocrática da administração pública.⁴¹³ O traço marcante da trajetória brasileira parece ser a fragilidade institucional, instabilidade do arcabouço regulatório e vulnerabilidade ao processo político: a questão remete para a dificuldade de obtenção de consenso em torno das mudanças. Gaetani (Op cit.: 386) sugere que essa situação se aplica, particularmente, aos casos das políticas de pessoal (*civil service*) e de organização administrativa, em contraste com as políticas de planejamento, orçamento e controle: desde a reforma de 1967, essas políticas se estruturaram em áreas nas quais se impôs um padrão incremental de mudança, haja vista obtenção de consenso em torno das suas grandes linhas de organização, com a estruturação dos sistemas de orçamento, administração financeira e controle interno. O ponto que se sustenta aqui é da pertinência de ampliar essa suposição para incluir a política de compras e contratações, cuja trajetória igualmente a associa à persistência do conflito e disputa em torno da estruturação e fortalecimento da área.

Não obstante, há indícios recentes que apontariam para um padrão emergente de progressiva estabilização e consenso em torno do arcabouço legal e normativo, como decorrência da constituição de comunidades de política integradas por juristas⁴¹⁴ e da criação de estruturas organizacionais, sistemas de informação e instrumentos de gestão com aceitação generalizada na administração pública e no mercado fornecedor.⁴¹⁵ Mas, persistem consideráveis

⁴¹³ Diversos estudos sobre as reformas administrativas no Brasil apontaram o seu resultado incompleto e a interrupção da dinâmica de mudança, afetando particularmente a agenda de estruturação da área de pessoal (veja espec. SIEGEL, 1964 e GRAHAM, 1968).

⁴¹⁴ Certa “estabilização” do marco da Lei 8.666 tem sido apontada como tendência positiva entre juristas de prestígio, especializados no tema. Marçal Justen se manifestou, em evento realizado em 2008, considerando que haveria um processo de consolidação do arcabouço legal das licitações em curso, a partir da sua interpretação menos formalista pelo Judiciário e da assimilação dos avanços da tecnologia da informação, obtendo resultados favoráveis e conseqüente aceitação generalizada (JUSTEN FILHO, 2008). São elementos que convergem para uma provável estabilidade e consenso instaurando cenário mais propício a mudanças incrementais. Manifestações de teor semelhante foram apresentadas por Vera Monteiro (2008) e Jessé Torres Pereira Jr. (2000).

⁴¹⁵ São evidências nesse sentido a disseminação de sistemas informatizados de cadastro, divulgação, gestão de processos e operação dos pregões eletrônicos, além da estruturação de quadros de pessoal com “pregoeiros” e a proliferação de eventos e atividades de capacitação. Esses avanços estão associados à proliferação de inovações e formação de uma comunidade de política na área (veja MARINI, 2006 e FERNANDES, 2008, 2010).

limitações de estruturação de quadros de pessoal e profissionalização da área, acarretando persistente fragilidade e baixo *status* da política e das áreas de compras e contratações.⁴¹⁶

9.8. Suposições corroboradas pela pesquisa

A pesquisa realizada aporta evidências que corroboram premissas previamente assumidas em relação ao tema e às suposições do marco teórico adotado. Essa seção destaca algumas dessas suposições e chama atenção para suas implicações e relevância com vistas ao desenvolvimento dos estudos sobre compras e contratações públicas.

Era premissa da pesquisa o tratamento do tema das compras e contratações como política pública (veja seção 1.4.1). Os casos analisados fornecem ampla evidência da presença e visibilidade desse tema como objeto de políticas públicas, seja na forma de subpolítica no âmbito da política de administração pública, seja como política específica. As preocupações da literatura emergente na área têm se voltado para a pesquisa das relações entre a organização e funcionamento dos aparatos estatais voltados às compras e contratações e a trama de interesses e atores políticos que se constituem na burocracia e no ambiente no qual se insere a administração pública. A tese aportou elementos para a compreensão desses processos nos momentos de inflexão da respectiva política pública.

O trânsito do tema por diversos espaços políticos explica a variação e frequência das mudanças, além da propensão à incorporação de inovações, conforme observado na seção 9.2: as mudanças da política de compras e contratações foram deliberadas em diversos e sucessivos espaços políticos, abrindo oportunidades de incorporação de novos atores provenientes de diferentes setores do estado e eventualmente, da sociedade organizada. De forma concomitante, verificou-se a contínua reformulação de problemas e soluções, até a tomada de decisão.⁴¹⁷ A dinâmica de participação e intensa movimentação entre diversos *loci* da administração pública atesta a existência de uma pluralidade de atores e respectivas visões,

⁴¹⁶ A defesa da área de compras como componente estratégico da administração pública é tema frequente e destacado na literatura recente que aborda a estruturação da área e seu campo de conhecimentos profissionais (veja GORDON et al, 2000; THAI e GRIMM, 2000; SCHAPPER et al., 2006).

⁴¹⁷ Frank Baumgartner e Bryan Jones desenharam o modelo de ampliação da participação política como evolução da formulação de Elmer Schattschneider (1975): o conflito se expande através de múltiplos espaços políticos (*venues*) e por meio da mudança das imagens associadas às políticas (BAUMGARTNER e JONES, 1993: 80).

que assume diferentes configurações na trajetória da política e no contexto do estado brasileiro.

Os casos também trazem evidências da dinâmica não-linear da tomada de decisão e de forma específica, do acoplamento de soluções a problemas sob padrões dissonantes em relação aos cânones da racionalidade formal, indicando a aplicabilidade dos modelos *garbage can* ao ambiente político-institucional do estado brasileiro.

A pesquisa ilustra o papel central, em todos os casos pesquisados, de eventos políticos chave com impactos sobre a política de compras e contratações, abrindo oportunidades de mudança (veja seção 9.3). A política de compras e contratações públicas no Brasil tem sido marcada pela relativa frequência de mudanças substanciais, registrando-se seis importantes inflexões na trajetória da política: a pesquisa revelou a riqueza da história desses momentos, sua importância e impactos, conforme premissas assumidas em relação aos desfechos de mudança, em cada caso (veja seção 1.5.2).⁴¹⁸

O papel de empreendedores é crucial no aproveitamento de oportunidades para promover a mudança política: eles são o fator causal do modelo processual de Kingdon. A pesquisa demonstrou, em todos dos seis casos, a atuação chave de empreendedores políticos na viabilização das mudanças na organização e no arcabouço legal e normativo das compras e contratações (veja seção 9.6). Nesse sentido, abriu interessantes perspectivas de desenvolvimento do conhecimento da história dessa área, seus atores e processos políticos.

As diferenças advindas da inserção e perfil dos empreendedores conformam o conteúdo e escopo de cada mudança realizada. A tese demonstra a diversidade de idéias, modelos, conceitos e referências nos momentos de inflexão da política e a atuação dos empreendedores na seleção, recombinação, ajustamento e atenuação das propostas até a aceitação da solução que prevalecerá (veja seção 9.4).

⁴¹⁸ Conforme a análise de Gaetani (Op cit.: 79-80), as reformas administrativas no Brasil se desenvolveram quando oportunidades de decisão se delinearam durante mudanças de regime político: a emergência das reformas como parte da agenda governamental acompanhou esses momentos. Por outro lado, as decisões de política foram tomadas em condições de ambiguidade, quando o processo decisório se desenrolava em meio a dificuldades políticas e institucionais.

A pesquisa forneceu evidências que corroboram o modelo de Kingdon e atestam a exequibilidade e interesse analítico em compreender episódios complexos nos quais se deram importantes mudanças políticas, à primeira vista obscuros, confusos e de contornos mal definidos. A chave de entendimento desses momentos cruciais é a análise dos empreendedores políticos e suas circunstâncias de atuação e em especial, o seu êxito em aproveitar as oportunidades no momento preciso. Ao lado de outros trabalhos que adotam esse modelo, a pesquisa subsidia possíveis desdobramentos de cunho prescritivo, ao iluminar os meandros da ação politicamente eficaz.⁴¹⁹

Há limitações de escopo da abordagem processual e do modelo de Kingdon que trazem certos condicionantes ao seu alcance e aplicações: o modelo não explica trajetórias, embora forneça elementos para a compreensão de seus momentos de inflexão. Nessa pesquisa, o modelo foi utilizado para pontuar a trajetória de uma política, analisando seis casos de inflexão - um deles frustrado - e elucidando o contexto, as questões, alternativas e processos que permearam a mudança da política.

A abordagem da trajetória apresentada nessa tese é, a rigor, análise dos episódios de inflexão que a conformam para servir de referência a estudos longitudinais futuros. Assim, a contribuição central da pesquisa é a compreensão de uma política pública – compras e contratações - cujo processo de formulação se acopla em diferentes momentos aos processos de reforma administrativa, em contextos de crise política e/ou econômica, sob circunstâncias complexas de mudança dos governos. Dessa forma, a tese oferece elementos para a análise das compras e contratações como política pública.

⁴¹⁹ A aplicação do modelo de Kingdon à atuação política capaz de identificar e aproveitar oportunidades de ação empreendedora é destacada por SCHUH (2000).

Bibliografia

ABBOTT, Andrew. *Times Matters – On theory and method*. Chicago: The University of Chicago Press, 2001.

ABRAMO, Cláudio Weber e CAPOBIANCO, Eduardo Ribeiro. Licitaciones y contratos públicos - el caso de Brasil. *Nueva Sociedad* n. 194, novembro/dezembro, 2004.

ABREU, Alzira Alves de et al. José Maria Whitaker. In: *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*, 2 ed. rev. e atual. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 6.127-6.130, 2001.

ABRUCIO, Fernando Luiz e PÓ, Marcos Vinícius Pó. *Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em administração pública*, Brasília, ENAP, 2002.

ADB. *Understanding public procurement*. Governance Brief issue 3. Asian Development Bank: Manila, s.d.

ALVES, Aluizio. Estamos passando o Brasil a limpo (entrevista com o Ministro da Administração). *Revista do Serviço Público*, v. 113, n. 2, p. 4-10, janeiro/fevereiro de 1986.

Anteprojeto aprovado pelo Sr. ministro da Fazenda, para a organização dos serviços de padrões oficiais do Governo Federal, de que trata o art. 2º do decreto n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930 (Publicado como anexo do Decreto n. 19.587, de 14 de Janeiro de 1931).

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press, 2002.

ANTONACCI, Maria Antonieta. *A vitória da razão(?) : o IDORT e a sociedade paulista*. São Paulo: Marco Zero/CNPq, 1993.

ARROWSMITH, Sue. National and international perspectives on the regulation of public procurement: harmony or conflict? In.: ARROWSMITH, Sue e DAVIES, Arwel. (eds.).

Public Procurement: Global Revolution. London, The Hague e Boston: Kluwer Law International, 1998.

ARROWSMITH, Sue e DAVIES, Arwel. (eds.). *Public Procurement: Global Revolution*. London, The Hague e Boston: Kluwer Law International, 1998.

ARROWSMITH, Sue e TRYBUS, Martin (eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London e New York: Kluwer Law International, 2003.

AUSTIN, Robert e LARKEY, Patrick. The unintended consequences of micromanagement: the case of procuring mission critical computer resources. *Policy Sciences*, v. 25, n. 1, 1992.

AYRES, Adroaldo Junqueira. Debate da conferencia de Rafael Xavier, “Centralização das compras de material”. *Revista do Serviço Público*, Ano VI, v.3, n. 2, p. 110, agosto de 1943.

BANCO MUNDIAL. *Revised Country Procurement Assessment Report Procedures*, World Bank, Washington, janeiro de 2002.

_____. *Brazil - Country Procurement Assessment Report - Report n.. 28446-BR*, Latin America Procurement Team, março de 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 12ª edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARRETO, José Pedro de Castro. Apresentação. In: SENADO FEDERAL. *A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Relator: Senador Pedro Simon (no Senado Federal)*. Brasília, 1993.

BARZELAY, Michael. *The New Public Management – Improving research and policy dialogue*. California: Russel Sage, 2001.

_____. Introduction: The Process Dynamic of Public Management Policy Making. *International Public Management Journal*, v. 6, n. 3, 2003.

BARZELAY, Michael e CORTAZAR-VELARDE, Juan Carlos. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2004.

BARZELAY, Michael e GALLEGO, R. Analyzing public management policy making: 'new institutionalism' versus 'institutional processualism'. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madri, 2004.

BARZELAY, Michael; GAETANI, Francisco; CORTAZAR-VELARDE, Juan Carlos e CEJUDO, Guillermo. *Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Washington: 14 -15 de novembro de 2002.

BAUER, Martin W., GASKELL, George e ALLUM, Nicholas C. Quality, quantity and knowledge interests: avoiding confusions. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (orgs). *Op cit*, 2000.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BENDOR, Jonathan; MOE, Terry M. e HOTTIS, Kenneth W. Recycling the garbage can: an assessment of the research program. *American Political Science Review*, v. 95, n. 1, p. 169-190, 2001.

BERLINCK, Eudoro. O problema dos materiais de uso do Governo federal - 1ª parte. *Revista do Serviço Público*, v. 1, n. 2, p. 28-41, jan, 1938a.

_____. O problema dos materiais de uso do Governo federal - 2ª parte. *Revista do Serviço Público*, v.1, n. 3, p. 25-37, fev, 1938b.

_____. A reforma dos serviços de material. *Revista do Serviço Público*, ano III, v.3, n. 1, p. 127-130; n. 2, p. 175-177 e n.3, p.150-153, jul-set, 1940.

BID. *Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo, novembro de 2009.

BIRKLAND, Thomas. *After disaster: agenda setting, public policy and focusing events*. Washington – DC: Georgetown University Press, 1997.

BRASIL. Exposição de Motivos do Decreto-lei n. 2.206. *Revista do Serviço Público*, ano II, v.2, n. 4, abr-jun, 1940.

_____. *Exposição de Motivos* s.n., de 3 de setembro de 1986. Diário Oficial da União, Brasília, 4 de setembro de 1986a. [Publicada em: MARCELINO, Gileno. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Funcep, 1987, p. 49-58.]

_____. *Exposição de Motivos* n. 2, de 18 de novembro de 1986b (Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986).

_____. *Mensagem* n. 335, de 21 de junho de 1993 ao projeto que resultou na Lei n. 8.666/93, com vetos do Presidente da República, Itamar Franco.

_____. *Mensagem* n. 436, de 8 de junho de 1994 ao projeto que resultou na Lei n. 8.883/94, com vetos do Presidente da República, Itamar Franco.

_____. *Exposição de Motivos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC n. 173-A)*. Encaminhada ao Legislativo como Mensagem n. 886, agosto de 1995a.

_____. Proposta de Emenda Constitucional n. 173/95 (PEC n. 41/97, no Senado) - "modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências." Encaminhada ao Legislativo em agosto de 1995b.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, novembro de 1995c. Disponível na Internet em:

http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM. Acesso em 15 de maio de 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A Crise do Estado: Ensaio sobre a Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

_____. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988* (Texto para Discussão n. 1), Brasília: ENAP, 1995.

_____. Uma nova lei de licitações. *Gazeta Mercantil*, 27 set. 1996. Republicado em MARE, A Reforma Administrativa na Imprensa - Seleção de artigos produzidos no MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado n. 7). Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível na internet em:

<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno7.pdf>

_____. *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

_____. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. *Revista do Serviço Público* v. 50, n. 4, p. 5-28, 1999.

_____. *Democracy and public management reform – Building the republican state*, Londres: Oxford University Press, 2004.

_____. *Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995*. I Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, agosto de 2008.

BRIGGS, Moacyr. Evolução da Administração Pública Federal. *Revista do Serviço Público*, ano III, p. 13-18, ago, 1938.

CALDWELL, Nigel e BAKKER, Elmer. Procurement process in the public sector: an international perspective. In: THAI, Khi V. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

CALLENDER, Guy e MATTHEWS, Darin. Government purchasing: An evolving profession? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 12, n. 2, p. 272-290, 2000.

_____. The economic context of government procurement: New challenges and new opportunities. *Journal of Public Procurement*, v. 2, n. 2, p. 216-236, 2002.

_____. We've come a long way. In: *GovPro.com*, abril de 2005. Disponível em: <http://www.govpro.com/GlobalSearch/Article/27963/> (acesso em 13 de agosto de 2007).

CALÓGERAS, João Pandiá. Carta manuscrita de Calógeras ao Ministro, em 23 de dezembro de 1930. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14).

CÂMARA deve rejeitar projeto “moralizador.” *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 16 de março de 1993a.

CÂMARA aprova texto básico da nova lei referente a licitações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 8, 15 de abril de 1993b.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Redação Final do Projeto de Lei n. 1.491-F, de 1991 (Relator: Deputado Walter Nory), 5 de maio de 1993. In: SENADO FEDERAL. *A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - Relator: Senador Pedro Simon (no Senado Federal). Brasília, 1993.

_____. Projeto de Lei da Câmara n. 59/92, de autoria do Deputado Luís Roberto Ponte.

_____. Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à PEC n. 173-A, de 1995. Relator: Deputado Moreira Franco. Brasília, 10 de julho de 1996.

CAMPOS, Francisco. Projecto – Francisco Campos (“Prescreve normas para as concorrências administrativas”), de 15 de dezembro de 1930. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14).

CAMPOS, Roberto. Ofício GM/C/229/66, de Roberto de Oliveira Campos, Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, para Beatriz Wahrlich, Diretora da Escola Brasileira de Administração Pública, EBAP-FGV, em 18 de maio de 1966 (confidencial). Arquivo Nacional, Fundo GIF1 5E 260.

_____. *A Lanterna na Popa: memórias*, 2 vols., 4ª edição revista. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política – A história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARTER, Joseph R. e NARASIMHAN, Ram. *Purchasing and Supply Management: Future Directions and Trends*. Center for Advanced Purchasing Studies (CAPS), 1995.

CARTER, Phillip L.; CARTER, Joseph R.; MONCZKA, Robert M.; SLAIGHT, Thomas H. e SWAN, Andrew J. *The future of purchasing and supply: a five-and-ten-year forecast*. Center for Advanced Purchasing Studies – National Association of Purchasing Management – A.T. Kearney, Inc., 1998.

CARTER, Rosalyn Y. e GRIMM, Rick. Journal of public procurement under the FAU-NIGP partnership. *Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, p. 3-8, 2001.

CASTRO, Leite de. Ofício do General Leite de Castro, Ministro da Guerra, em 14 de maio de 1931. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14).

CBIC. *Carta de Belo Horizonte*. Aprovada durante o 54º Encontro Nacional da Indústria da Construção. Câmara Brasileira da Indústria da Construção. Arquivo pessoal de Luiz Roberto Ponte. Belo Horizonte, 10 a 12 de abril de 1991.

CCC. Comissão Central de Compras. Relatório da CCC ao Ministro da Fazenda subscrito por Otto Schiling, Paulo Nogueira Filho e José de Goes Artigas. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). 12 de junho de 1931a.

_____. Comissão Central de Compras. Relatório: A Atividade da CCC do Governo Federal de fevereiro a outubro de 1931, por Otto Schilling, Francisco B. Távora e Paulo Nogueira Filho. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). 16 de novembro de 1931b.

CEPA. Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. A reforma administrativa brasileira. *Revista do Serviço Público*, p. 17-46, julho/agosto/setembro de 1961.

_____. *A reforma administrativa brasileira* (Materiais). Departamento de Imprensa Nacional, 1963a.

_____. *A reforma administrativa brasileira*, vol. IV – Relatório Final. Relator: Benedito Silva. Departamento de Imprensa Nacional, 1963b.

Comissão Amaral Peixoto. *Estudos da Comissão Amaral Peixoto: Projeto n. 1.483-A referente ao Sistema de Material*. Justificativa, 1963.

COHEN, Michael D., MARCH, James G., e OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, março de 1972.

_____. People, problems, solutions and the ambiguity of relevance. In: MARCH, James G. e OLSEN, Johan. *Ambiguity and choice in organizations*, 2ª ed., Bergen: Universitetsforlaget, p. 24-37 [edição original: 1976], 1979.

COMUNIDADE EUROPÉIA. *Public procurement in the European Union: exploring the way forward* – Green paper. European Commission, COM(1996)583(final), 1996.

COOPER, Philip. J. Government contracts in Public Administration. *Public Administration Review*, v. 40, n. 5, p. 459-468, 1980.

CORBIN, Lisa. The byte-buying blues. *Government Executive*, v. 25, n. 1, janeiro de 1993.

COSTA, Artur de Souza. Ofício do Ministro da Fazenda ao Presidente do DASP. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. 5 de janeiro de 1939.

COUTO, Ronaldo Costa. De 1964 ao governo Sarney. In: BASTOS, Oliveira (org). *Sarney: o outro lado da história*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, p. 53-113, 2001.

CPP. Comissão Permanente de Padronização. *Relatório ao Senhor Presidente da República*, por João Carlos Vital. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. 3 de agosto de 1938.

CYERT, Richard Cyert e MARCH, James. *A behavioural theory of the firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ; Basil Blackwell, Oxford, 1992.

D`ARAÚJO, Maria Celina e CASTRO, Celso. *Tempos Modernos – João Paulo dos Reis Velloso – Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2004.

DASP. *Relatório das Atividades do DASP em 1938*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público. Arquivo Nacional - Fundo DASP 1, 1939.

_____. *Relatório das Atividades do DASP em 1939, apresentado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo seu Presidente, Sr. Luiz Simões Lopes*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público, 8 de abril de 1940. Separata da Revista do Serviço Público, ano 3, v. 2, n. 2, maio, 1940a.

DASP-DM. *Divisão do Material: Relatório do Ano de 1940 – 1º semestre*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes, pelo Diretor da Divisão do Material – Dr. Rafael Xavier. Arquivo Nacional - Fundo DASP 18, 1940b.

_____. *Relatório do Ano de 1940*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes, pelo Diretor da Divisão do Material – Dr. Rafael Xavier. Arquivo Nacional - Fundo DASP 19. Rio de Janeiro, 1941.

_____. *Relatório do Ano de 1942*. Apresentando ao Presidente do DASP – Dr. Luiz Simões Lopes, pelo Encarregado de Expediente da Divisão do Material - Dr. Lucílio Briggs Brito. Arquivo Nacional - Fundo DASP 21. Rio de Janeiro, 1943.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 1997.

DIAS, José de Nazareth Teixeira. *A Reforma Administrativa de 1967*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1969.

_____. *José de Nazareth Teixeira Dias (depoimento, 1988)*. Rio de Janeiro, CPDOC - FGV / SERCOM - Petrobras, 1991.

DILULIO, John J., Gerald Garvey e Donald F. Kettl. *Improving Government Performance: An Owner's Manual*. Washington: Brookings Institution Press, 1993.

DIMITRI, Nicola, PIGA, Gustavo e SPAGNOLO, Giancarlo (eds.). *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

DOWNES, Richard e ROSENN, Keith. A queda de Collor: uma perspectiva comparada. In: _____. *Corrupção e reforma política no Brasil – O impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, p. 195-218, 2000.

DREIFUSS, René Armand. *1964: A Conquista do Estado. Ação Política, Poder Político e Golpe de Classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.

DREIFUSS, René Armand e DULCI, Otávio Soares. As Forças Armadas e a Política. In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares (org.). *Sociedade e política no Brasil Pós - 64*. São Paulo: Ed. Brasiliense, p. 191-214, 1983.

DRUCKER, Peter F. *The practice of management*. Nova York: HarperCollins, (publicação original: 1954), 1993.

DULLES, John W. F. Foster. *Castello Branco – o presidente reformador*. Brasília: UnB, 1983.

EMPREITEIRAS cortam verbas para as eleições. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 7, 17 de janeiro de 1994.

EMPREITEIRO vê retrocesso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 31 de março de 1993.

EMPREITEIROS endossam acusação de irregularidades feita por Ponte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 12, 9 de maio de 1991.

ERA. *Reforma administrativa em marcha* – Atividades em 1967 e 1968. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral / Escritório da Reforma Administrativa, 1969.

EVANS, Peter. *Autonomia e parceria* – Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2004.

EVENETT, Simon J. e HOEKMAN, Bernard M. Transparency in Government Procurement: What can we expect from International Trade Agreements. In: ARROWSMITH, Sue e TRYBUS, Martin (eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London, New York: Kluwer Law International, 2003.

_____. *International Cooperation and the Reform of Public Procurement Policies*, University of St. Gallen, World Bank e CEPR, agosto de 2005.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Administrative Reform in Brazil: Advances and Limits - 1995-98*. The George Washington University. Minerva papers: Washington, 1999. Disponível na Internet em: <www.gwu.edu/~ibi/minerva/Fall1999/Fernandes.Ciro.pdf>

_____. *Processos de aprendizagem e inovação na legislação de compras e contratações da administração pública federal*, EBAPE-FGV, não-publicado, outubro de 2001.

_____. *Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet*, Dissertação de Mestrado em Gestão Empresarial, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Brasília, 2003. Disponível na Internet em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_dissertacoes

_____. Transformações na gestão de compras da administração pública brasileira. *Compras Públicas*, ano 1, n. 5, p. 50-70, novembro de 2008.

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

FERNANDES, Ciro Campos Christo e PINTO, Solon Lemos. *Leilões eletrônicos reversos e sua aplicação nas compras governamentais: a experiência do Brasil*, maio de 2009.

FERNSTROM, Karl D., ELDER, Robert F., FISKE, Wyman P., SCHAEFER, Albert A. e THRESHER, B. Alden. *Organization and Management as a Business Enterprise*. New York: Harper & Brothers, 1935.

FLORES, Jorge Oscar de Mello. *Na periferia da história – Depoimento prestado ao CPDOC*, 2ª edição revista. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

FLYNN, Norman e STREHL, Franz (orgs). *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall, 1996.

FORBES, Russel. *Governmental Purchasing*. Nova York: Harper & Brothers, 1929.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2007.

FREDERICKSON, H. George e SMITH, Kevin. *The public administration theory primer*, Oxford: Westview Press, 2003.

FURTADO, Celso M. Teoria do Departamento de Administração Geral. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: DASP, ano 9, v. 2, n. 2, p. 25-32, maio de 1946.

GAETANI, Francisco. *Public Management Constitutional Reforms in Modern Brazil 1930-1998*, Tese de doutoramento, London School of Economics and Political Science, 2005.

GALLOWAY, Lee. *Office Management, its principles and practice*, 6ª impressão. New York: The Ronald Press C°, 1923.

GASKELL, George. Individual and group interviewing. In: BAUER, M. W. e GASKELL, G. (orgs). *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook*. Londres: Sage, 2000.

GORDON, Stephen B.; ZEMANSKY, Stanley D. e SEKWAT, Alex. The public purchasing profession revisited. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*; v. 12, n. 2, p. 248-271, 2000.

GOVERNO edita MP para alterar nova Lei de Licitações Públicas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 26 de agosto de 1993.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil Service Reform in Brazil: Principles versus Practices*. Austin: University of Texas Press, 1968.

GT. Grupo de Trabalho Casa Civil/PR- MARE- MFAZ- MPO. Nova Lei de Licitações e Contratos – Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional (Texto Proposto) - (“Institui normas sobre licitações e contratos da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e dá outras providências”). Arquivo pessoal de Durval Amaro, agosto, 1996.

GULICK, Luther. Notes on the Theory of Organization, with special reference to Government in the United States. In: GULICK, Luther e URWICK, L. (eds.). *Papers on the Science of Administration*, vol. I, p. 1-45. Institute of Public Administration, Columbia University, Nova York, 1937.

GUSHÉE, Edward Tisdale e BOFFEY, Lionel Frank. *Scientific Purchasing*. Nova York: Mc Graw-Hill, 1928.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary. As três versões do Neo-institucionalismo. *Lua Nova* n. 58 (Publicação original: 1996), 2003.

HARRIMAN, Norman F. *Principles of Scientific Purchasing*. Nova York: Mc Graw-Hill, 1928.

HARRIS, Shane. The procurement reform pendulum. *Government Executive*, 8 de outubro de 2002.

HOGWOOD, Brian W. e GUNN, Lewis A. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. *Studying Public Policy - Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

HUNJA, Robert R. Obstacles to Public Procurement Reform in Developing Countries. In: ARROWSMITH, Sue e TRYBUS, Martin (eds.). *Public Procurement: The Continuing Revolution*. The Hague, London e New York: Kluwer Law International, 2003.

IBRA. *Evolução dos serviços auxiliares e dos órgãos de "staff" na administração brasileira*. Seminário Internacional sobre Organização, Direção e Funcionamento dos Serviços Auxiliares e Órgãos de Estado Maior (*Staff*), Fundação Getúlio Vargas – Instituto Brasileiro de Administração, 1952.

ITAMAR libera Forças Armadas de licitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 14, 18 de setembro de 1993.

ITC. *Transparency in Government Procurement Practice*. International Trade Centre, 2001. Disponível na internet em: <http://www.jurisint.org/pub/06/en/doc/C24.pdf>

JAGUARIBE, Hélio. *Notas para a superação da crise brasileira*. Arquivo Marcílio Marques Moreira, FGV/CPDOC, janeiro de 1992.

JOHNSON, P. Fraser e LEENDERS, Michiel R. *Supply Leadership Changes*. Center for Advanced Purchasing Studies, 2007.

JONES, Bryan D. *Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice and public policy*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

_____. *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. Reforma da Lei de Licitações e Contratos: o que foi feito e o que se pretende fazer (palestra). *IV Congresso Brasileiro de Licitações, Contratos e Compras Governamentais*, Salvador, 13 de agosto de 2008.

KELMAN, Steven. *Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance*. Washington: The AEI Press, 1990.

_____. Deregulating federal procurement: nothing to fear but discretion itself? In: DILULIO, John J. e WINTER, William F. (eds) *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington: Brookings Institution Press, 1993.

_____. Next Steps in Procurement Reform. *Government Executive*, 1º de agosto de 1998. Disponível na internet em: <http://www.govexec.com/dailyfed/0804/082304op.htm>

_____. The procurement system: backwards to bureaucracy? *The Public Manager*, 22 de setembro de 2004.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*, 2ª ed., New York: Longman, 1995.

_____. Agendas, ideas, and policy change. In: DODD, Lawrence C. e JILLSON, Calvin (eds). *New Perspectives on American Politics*. Washington: CQ Press, p. 215-229, 1994.

KNIGHT, Louise, HARLAND, Christine, TELGEN, Jan, THAI, Khi V., CALLENDER, Guy e MCKEN, Katy (eds). *Public Procurement: International cases and commentary*. Londres/Nova York: Routledge, 2007.

KOVACIC, W.E. Regulatory Controls as Barriers to Entry in Government Procurement. *Policy Sciences*, v. 25, n. 1, p. 29-42, 1992.

LAMOUNIER, Bolívar. Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor. In: _____. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo: Sumaré, p. 13-35, 1990.

_____. *Democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Loyola, 1991.

_____. *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. São Paulo: Augurium, 2005.

LEITE, Cleantho. Administração de material do governo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, p.17-29, março de 1944.

_____. *Cleantho de Paiva Leite II (depoimento)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1983.

LEVINE, Robert M. *O regime de Vargas – os anos críticos 1934-1938*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

LÍDERES se reúnem hoje para discutir nova lei. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 5, 23 de março de 1993.

LOPES, Luiz Simões. *Ofício DM n. 334, do Presidente do DASP ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República*. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 7 de novembro de 1938.

MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do estado e reforma administrativa*. Brasília: SEDAP, 1987.

_____. *Administração Pública Brasileira: Modelos, reformas e perspectivas*. Colóquio Técnico sobre “Rol, Funciones y Tamaño del Sector Público em Iberoamerica y el Caribe. CLAD: Ciudad de Guatemala, novembro de 1989.

MARCH, James G. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. Londres: Maxwell Macmillan International, 1994.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review* n. 77, p. 281-296, 1983.

_____. *Rediscovering Institutions*. New Haven: Yale University Press, 1989.

MARE. *Anteprojeto de Nova Lei de Licitações – Consulta Pública*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, DOU, 19 de fevereiro de 1997 – seção I. Também publicado em: FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 206-264, 2007.

_____. *Anteprojeto de Nova Lei de Licitações* (Quadro comparativo entre o anteprojeto em apreço e a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para melhor compreensão da matéria). Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, DOU, seção I, 19 de março de 1997.

_____. *Agências Executivas*, Brasília, MARE (Cadernos MARE da Reforma do Estado, n. 9), 1998a.

_____. *A reforma do Estado no Brasil*. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998b.

_____. *Os Avanços da Reforma na Administração Pública – 1995-1998*, 2ª edição. Brasília, MARE, 1998c. Disponível na Internet em: <http://www.gestaopublica.gov.br/>

MARE-SRE. *Proposta de Revisão da Lei n. 8.666/93* [Nota Técnica sobre a minuta de projeto de lei para revisão da Lei 8.666/93], Secretaria da Reforma do Estado, janeiro de 1996.

MARE-SRLTI. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 [Texto da Lei com alterações propostas], Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação. Arquivo pessoal de Durval Amaro, fevereiro, 1996a.

_____. *Principais aspectos contemplados* que, se alterados, terão reflexos em todo o escopo da nova Lei, obrigando sua revisão plena [Nota], Arquivo pessoal de Durval Amaro, agosto de 1996b.

_____. *Sugestões que poderão integrar a nova redação do Anteprojeto* [Nota], Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação, Arquivo pessoal de Durval Amaro, maio de 1997.

MARE– SLPE. *Análise das principais alterações em relação à Lei 8.666/93* [Nota], Secretaria de Logística e Projetos Especiais. Arquivo pessoal de Durval Amaro, abril de 1998.

MARINI, Caio. Gestão das compras governamentais: Perspectivas para a consolidação dos avanços. In: FUNDAP. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, p. 113-133, 2006.

MARQUES, Eduardo Cesar e BICHIR, Renata Mirandola. Estado e empreiteiras na comunidade de políticas urbanas no Rio de Janeiro. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 341-385, 1999.

_____. Estado e empreiteiras II: Permeabilidade e políticas urbanas em São Paulo (1978-98). *Dados*, v. 46, n. 1, p. 39-74, 2003.

MARQUES MOREIRA, Marcílio. *Diplomacia, Política e Finanças - Entrevista ao CPDOC/Fundação Getúlio Vargas*. Dora Rocha e Alexandra de Mello e Silva, (orgs.). Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

MARTINS, Luciano. *Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: Uma visão geral*. Brasília: ENAP, 1995.

MATTHEWS, Darin. Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy. *Journal of Public Procurement*, v. 5, n. 3, p. 388-399, 2005.

MC. *Documento de Encaminhamento da Lei Geral das Telecomunicações, comentando-a* (EM n. 231 /MC). Ministério das Comunicações, 10 de dezembro de 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MEPCE. *A Reforma Administrativa Federal de 1963, vol. III – Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – A - Exposição de Motivos*. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica / Departamento de Imprensa Nacional, 1965b.

_____. *A Reforma Administrativa Federal de 1963, vol. IV – Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – B – Texto do Anteprojeto*. Brasília: Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica / Departamento de Imprensa Nacional, 1966.

_____. *Justificativa do projeto de lei de reforma administrativa / Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica*, [S.l.] : MPCE, 1967a.

_____. *Relatório Geral Técnico* (abril de 1964 – março de 1967), 1967b.

MERA. Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa. *Plano de Execução da Reforma*, 1963.

MF. Ministério da Fazenda. *Nota anexa ao Projecto – Francisco Campos* (“Prescreve normas para as concorrências administrativas”), de 15 de dezembro de 1930.

MIRANDA, Fernando Meirelles de. *A compra centralizada*. Tese apresentada ao concurso para a carreira de Técnico de Administração – 1941. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: DIN, 1946.

MONTEIRO, Vera. Pregão eletrônico e pregão presencial: questões atuais sobre o procedimento. *IV Congresso Brasileiro de Licitações, Contratos e Compras Governamentais*, Salvador, 13 de agosto de 2008.

MOREIRA, Oscar Victorino. A situação atual do Sistema de Material no Serviço Público Civil Federal. *Revista do Serviço Público*, ano 11, v. 3, n. 3, p. 74-77, nov.-dez, 1948.

_____. A situação atual do sistema de material no serviço público civil federal. *Revista do Serviço Público*, ano 11, v. 3, n. 4, p. 58-60, jan, 1949a.

_____. A reforma do Código de Contabilidade. *Revista do Serviço Público*, ano 12, v. 4, n. 1, p. 50-53, outubro 1949b.

_____. A administração de material e o momento que ela atravessa. *Revista do Serviço Público*, ano 13, v. 1, n. 1, p. 74-75, janeiro 1950a.

_____. *Redução do custo dos serviços de material*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950b.

_____. Lei Orgânica do Tribunal de Contas. *Revista do Serviço Público*, ano 14, v. 1, n. 2, p. 5-8, fevereiro, 1951a.

_____. Sistema de Material no Serviço Público Federal. *Revista do Serviço Público*, ano 14, v. 3, n. 1, p. 39-42, julho 1951b.

_____. Reflexos do Código de Contabilidade Pública sobre a Administração Federal. *Revista do Serviço Público*, ano 16, v. 2, n. 1, p. 30-34, abril, 1953.

_____. A Administração de Material em face da Reforma Administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 30, v. 99, n. 3/4, p. 46-60, jul-dez, 1967.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 11ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MOURA, Alkimar R. Rumo à entropia: a política econômica, de Geisel a Collor. In: LAMOUNIER, Bolívar. *De Geisel a Collor: o balanço da transição*, São Paulo: Sumaré, p. 37-59, 1990.

MP. Anteprojeto de Lei Geral de Contratações da Administração Pública – Consulta Pública. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, DOU, 18 de março de 2002a.

_____. Anteprojeto de Lei - Institui normas gerais sobre licitações e demais procedimentos de contratação para a Administração Pública (versão final após consulta pública e parecer da Consultoria Jurídica), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 22 de outubro de 2002b.

MP-SLTI. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Redução de Custos - Programa do Avança Brasil – Plano Plurianual 2000-2003, *folder*, 2000.

MUCCIARONI, Gary. The Garbage Can Model and the Study of Policy Making: A Critique. *Polity*, v. XXIV, n. 3, p. 459-482, 1992.

NAGLE, James F. *A history of Government contracting*. Washington, DC: The George Washington University Press, Government Contract Program, 1999.

NASPO. *State Procurement: Strategic Positioning for the 21st Century*, National Association of State Procurement Officials, janeiro de 1999. Disponível na internet em:

<http://www.naspo.org/whitepapers/whitepaper-21century.cfm>.

NASPO/NASIRE. *Buying Smart: State Procurement Saves Millions*, National Association of State Procurement Officials - National Association of State Information Resource Executives - Joint Task Force on Information Technology Procurement Reform, setembro de 1996.

Disponível na internet em: www.naspo.org/whitepapers/whitepaper-21century.cfm

NDJ. *Propostas de alteração – Sugestões e críticas ao Anteprojeto de Nova Lei de Licitações de 19/02/1997* [Autores diversos], Editora NDJ, 1997.

NEIVA, Arthur Hehl. Debate da conferencia de Rafael Xavier: “Centralização das compras de material”. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v.3, n. 2, p. 108-110, agosto de 1943.

_____. *O Material no Serviço Público Federal* (Tema 6 – Organização, Funções e Problemas dos Órgãos de Material), Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas - Seminário Internacional sobre Organização, Direção e Funcionamento dos Serviços Auxiliares e Órgãos de Estado Maior (*Staff*), Rio de Janeiro, 4-5 de fevereiro de 1952.

NOGUEIRA FILHO, Paulo. *Carta de Paulo Nogueira Filho ao ministro*, em 30 de abril de 1931 (solicitando exoneração em função de solidariedade a acontecimentos políticos relacionados com o “Diário Nacional” de São Paulo).

_____. *Ideais e Lutas de um Burguês Progressista: o Partido Democrático e a revolução de 1930*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

_____. *Ideais e lutas de um burguês progressista: a guerra cívica 1932 – Segundo volume*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1966.

OCDE. *Issues and Developments in Public Management*. Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 1997.

_____. *Strengthening Partner Country Procurement Capacities - A Needs Assessment*, Paris: Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, 15 de outubro de 2001.

ORMOND, Derry e LÖFFLER, Elke. A Nova Gerência Pública. *Revista do Serviço Público*, n. 2, p. 67-97, abril-junho 1999.

PALHANO, Plínio. Fenômenos negativos no Sistema de Material. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro: DASP, ano 14, v. 1, n. 1, p. 70-71, janeiro de 1951.

PANDOLFI, Dulce. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucília Almeida Neves (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo do nacional-estatismo – do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

PARSONS, Wayne. *Public policy – An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Londres: Cheltenham / Edward Elgar, 1995.

PEGNATO, Joseph A. Procureosclerosis. *National Contract Management Journal*, v. 26, n. 2, p. 65-76, 1995.

_____. Assessing federal procurement reform: Has the procurement pendulum stopped swinging? *Journal of Public Procurement*; v. 3, n. 2, 2003.

PEREIRA JR, Jessé Torres. *Pregão, a sexta modalidade de licitação*, 2000. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=8>>

_____. *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*, 7ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PETERS, B. Guy. *American Public Policy: Promise and Performance*, New York/London: Chatham House, 1993.

PETRACCA, M. P, Issue definitions, Agenda-building and Policymaking. *Policy Currents*, v. 2, n. 1/4, 1992.

PIFFNER, John M. *Public Administration*. Nova York: The Ronald Press, 1935.

PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. Limites e perspectivas de reforma do Estado. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Brasil em Mudança*. São Paulo: Nobel, 1991.

PNAGE. *Diagnóstico Geral das Administrações Públicas Estaduais - Etapa 1: Roteiro de Informações Básicas*. Consultor Responsável: Fernando Abrúcio, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

POLKINGHORNE, Donald E. *Narrative knowing and the human sciences*. New York: State University of New York, 1988.

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the Public Services*. Oxford: Blackwell, 1990.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Londres, Oxford University Press, 2000.

PONTE prepara projeto para aprimorar licitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 9, 24 de abril de 1991.

PONTE critica dispositivos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 6, 10 de fevereiro de 1993.

PONTE, Luis Roberto. Corrupção – origem e combate, *Folha de São Paulo*, 27 de outubro de 1994.

PORTO, Rubens. Notas biográficas e fatos relativos ao eng. João Carlos Vital. *Informativo Fundação Getulio Vargas* (separata), v.5, maio. p. 47-86, 1980.

PORTO NETO, Benedicto. *Lei Geral de Contratações Administrativas – Proposta de Trabalho de Consultoria Jurídica*, 23 de fevereiro de 2000.

RAGIN, Charles. *The Comparative Method – Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Los Angeles: University of California Press, 1987.

RAMOS, Saulo. *As questões jurídicas*. In: BASTOS, Oliveira (org). *Sarney: o outro lado da história*, Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

_____. *Código da Vida*. São Paulo: Planeta, 2007.

REFORMA GERENCIAL. *Novas regras dão início à revisão da legislação sobre as licitações*. Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, n. 2, p. 18-20, julho de 1998.

REIS, Francisco Tito de Souza. *Justificação do Projecto de Decreto – Centraliza as compras e os fornecimentos de materiaes – aos serviços da União*. (timbre de F.P. de Souza Reis). CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). Sem data.

_____. *Ofício de Souza Reis a Haroldo Renato Ascoli*. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). Em 21 de setembro de 1931.

RESENDE, Henrique Vieira de. *O órgão centralizador das compras e sua legislação*. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

RIBEIRO, Noé. *Carta de Noé Ribeiro ao Ministro da Fazenda*. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14). Em 26 de novembro de 1930.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. *Manual Prático das Licitações*. São Paulo: Saraiva, 1991.

RIGOLIN, Ivan Barbosa e BOTTINO, Marco Túlio. *Manual prático das licitações (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993)*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROBINSON, Kristi D. Caravella. US Federal Government procurement: organizational, structure, process and current issues. In: THAI, Khi V. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, p. 291-305, 2009.

ROCHEFORT, David A. e COBB, Roger W. Problem Definition: An Emerging Perspective. In: _____. (eds). *The Politics of Problem Definition – Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1995.

RSP. A Comissão Central de Compras (Reportagem de Alberto Rocha). *Revista do Serviço Público*, v. 4, n. 2, p. 71-77, 1938.

_____. A reforma administrativa do Governo Federal (Pareceres para estudo). *Revista do Serviço Público*, DASP, out/dez de 1956.

_____. Seminário discute rumos da reforma. *Revista do Serviço Público*, DASP, v. 113, n. 1, p.8, 1985.

_____. Enfim, a reforma mais autêntica do século. *Revista do Serviço Público*, DASP, v. 113, n. 2, p. 11-16, janeiro/fevereiro de 1986a.

_____. A reforma é o resultado de longa jornada de trabalho. *Revista do Serviço Público*, DASP, v. 114, n. 4, p. 8-9, maio/junho de 1986b.

SABATIER, Paul A. Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, p. 144-156, 1991.

_____. Fostering the development of policy theory. In: _____. (ed.) *Theories of the Policy Process*, 2ª ed. Boulder/Co.: Westview, p. 321-336, 2007.

SARAIVA, Oscar. A crise da administração. In: ROOD, John F. (ed.). *Administração Federal*. Rio de Janeiro: FGV, (Publicação original: *Revista do Serviço Público*, mar/abr 1948), 1965.

SCHAPPER, Paul R., MALTA, João N. Veiga e GILBERT, Diane L. An analytical framework for the management and reform of public procurement. *Journal of Public Procurement*, v. 6, ns. 1-2, p. 1-26, 2006.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. 1960. *The Semi-sovereign People*. Wadsworth, [edição original: 1960], 1975.

SCHILING, Otto. Ofício do Presidente da CCC ao Presidente do DASP. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 29 de dezembro de 1938.

_____. Cópia do documento do Presidente da CCC ao Exmo Sr. Presidente da República. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371, [Data presumível: janeiro de 1939] s.d.

SCHUH, Anna Marie. *Timing successful policy change: lessons from the civil service*. New York: University Press of America, 2000.

SEAP. *Plano de Ações 1999*. Brasília, Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio, março de 1999.

SEGAL, Geoffrey e TAYLOR Matthew. *Electronic Procurement: How Technology is Changing Government Purchasing*. Reason Public Policy Institute, E-Brief n. 111, fevereiro de 2001.

SENADO vai propor nova lei para licitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 4, 29 de março de 1992.

SENADO aprova nova lei para licitações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno 1, p. 9, 27 de janeiro de 1993.

SENADO FEDERAL. *Seminário Licitação Pública*. Brasília, 15-16 de agosto de 1992.

_____. *A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - Relator: Senador Pedro Simon (no Senado Federal). Brasília, 1993.

_____. Comissão Diretora. Parecer n. 17, de 1993. Redação final do Substitutivo do Senado ao Projeto de Lei da Câmara n. 59, de 1992 (n. 1.491, de 1991, na Casa de origem), 26 de janeiro de 1992. Substitutivo Pedro Simon. In: _____. *A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - Relator: Senador Pedro Simon (no Senado Federal). Brasília, 1993.

SIEGEL, Gilbert. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964.

_____. The strategy of public administration reform: the case of Brazil. *Public Administration Review*, v. 26, p. 45-55, 1967.

SILVA, Benedicto. A "via crucis" das reformas administrativas. In: ROOD, John F. (ed.). *Administração Federal*. Rio de Janeiro: FGV, [Publicação original: A Reforma Administrativa Brasileira (relator), DIN: 1963], 1965.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. O controle dos processos de licitação: uma análise de economia política. *Estudos Econômicos da Construção*, SindusCon-SP, v. 2, n. 3 (parte 1) e v.2, n. 4 (parte 2), 1997.

SIMON, Herbert A. *Administrative behaviour*, New York: Macmillan, 1957.

_____. *Reason in human affairs*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1983.

SIMON, Herbert A. e MARCH, James G. *Organizations*, John Wiley, New York, 1958.

SIMON, Pedro. Discurso proferido pelo Senador Pedro Simon na sessão do Senado Federal do dia 25 de março de 1993. In: SENADO FEDERAL. *A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos* - Relator: Senador Pedro Simon (no Senado Federal). Brasília, 1993.

SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Getulio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*, 6ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. *Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)*, 3ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

_____. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: *Corrupção e reforma política no Brasil – O impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: FGV, p. 23-46, 2000.

SNIDER, Keith F. e RENDON, Rene G. Public procurement policy: implications for theory and practice. *Journal of Public Procurement* v. 8, n. 3 (setembro), p. 310-333, 2008.

SOUZA, Amaury de. O *impeachment* de Collor e a reforma institucional do Brasil. In: ROSENN, Keith e DOWNES, Richard (orgs.), *Corrupção e Reforma Política no Brasil*, Rio de Janeiro: FGV, p. 127-165, 2000.

TAVARES, Paulo de Lira. O DASP. *Revista do Serviço Público*, ano III, p. 19-20, agosto de 1938.

Telegramas dos Tribunais de Contas do Amazonas, Paraná e Alagoas ao Presidente da República, em 10, 11 e 13 de outubro de 1966, contendo críticas ao Plano de Reforma Administrativa, na parte referente à fiscalização financeira, com resposta em 7 de novembro de 1966. Arquivo Nacional, Fundo GIF1 5E 260.

TCU. Anteprojeto de lei que “dispõe sobre o Estatuto Jurídico e Normas de Licitações e Contratos no âmbito da Administração Pública” [aprovado pela Decisão n. 292 e encaminhado ao Senado Federal através do Aviso n. 438, de 10 de junho de 1992]. Tribunal de Contas da União, 16 de junho de 1992a.

_____. Decisão n. 418/1992 – Plenário. Tribunal de Contas da União, 16 de setembro de 1992b.

TELGEN, Jan, HARLAND, Christine e KNIGHT, Louise. Public procurement in perspective. In: KNIGHT, Louise, HARLAND, Christine, TELGEN, Jan, THAI, Khi V., CALLENDER, Guy e MCKEN, Katy (eds). *Public Procurement: International cases and commentary*. Londres/Nova York: Routledge, 2007.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.

_____. International public procurement: concepts and practices. In: _____. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, 2009.

_____. (ed.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton, Londres e Nova York: CRC Press, 2009.

THAI, Khi V. e GRIMM, Rick. Government procurement: Past and current developments. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 12, n. 2, 2000.

THOMAS, Arthur G. *Principles of Governmental Purchasing*. Nova York: D. Appleton and Co, 1919.

UNDP. *Contract, asset and procurement management – User guide*. United Nations Development Program, 2007.

VAN GESTEL, N. M. The Right Moment for Government Renewal. In: NELISSEN, N. et al. *Renewing Government*. Utrecht: International Books. 1999.

VIANA, Arísio de. *DASP – Instituição a serviço do Brasil*, Rio de Janeiro: DIN, 1953.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, n° 2, p. 27-75, 1974.

_____. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

_____. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – Uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan/mar 1984.

WALKER, Harvey. *Public Administration in the United States*. Nova York: Farrar & Rinehart, 1937.

WELCH, Bob. Best Practices in Federal Acquisition: A Former Senior Procurement Executive at the US Departments of Commerce and the Treasury Sets the Stage for a New Series on Government Acquisition Reform and Provides a Wide Panorama of Promising New Directions. *The Public Manager*, v. 32, n. 3, 2003.

WHITAKER, José Maria. *Ofício do Ministro da Fazenda ao Presidente da República, em 25 de junho de 1931*. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW - mf1 1930.11.14).

_____. *Relatório da administração financeira do Governo Provisório de 4 de novembro de 1931* – Exposição apresentada pelo Dr. José Maria Whitaker, Ministro da Fazenda, em 4 de fevereiro de 1933 [Reproduzido em: _____. *O milagre de minha vida*. São Paulo, Hucitec, 1978 (p. 174-224)]. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.

_____. *O milagre de minha vida*. São Paulo, Hucitec, 1978.

WHITE, Leonard D. *Trends in Public Administration*. Mc Graw-Hill, Nova York / Londres: 1933.

_____. *Introduction to the study of Public Administration*. Nova York: Mc Millan, 1939.

WILSON, James Q. *Bureaucracy – What Government Agencies do and why they do it*, nova edição. Basic Books, (publicação original: 1989), 2000.

WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*, Washington: Brookings, 1927.

WITTIG, Wayne A. *Public Procurement and the Development Agenda*, trabalho apresentado no WTO -World Bank Regional Workshop on Procurement Reforms and Transparency in Public Procurement for Anglophone African countries, Dar Es Salaam, Tanzania, 14-17 de janeiro de 2003.

XAVIER, Rafael. As condições materiais do trabalho nos serviços públicos. *Revista do Serviço Público*, ano III, p. 13-18, agosto de 1938a.

_____. *Ofício ao Senhor Presidente do DASP, Luiz Simões Lopes*. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 26 de outubro de 1938b.

_____. *Memo de Rafael Xavier ao Sr. Presidente do DASP*. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 12 de janeiro de 1939a.

_____. *Memo do Diretor da DM, Rafael Xavier, a sua Excelência, o Senhor Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do DASP*. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 20 de janeiro de 1939b.

_____. *Memo do Diretor da DM, Rafael Xavier, a sua Excelência, o Senhor Dr. Luiz Simões Lopes, Presidente do DASP*. Arquivo Nacional - Fundo DASP 371. Em 12 de novembro de 1940.

_____. Centralização das compras de material – Sexta reunião mensal de 1943. *Revista do Serviço Público*, ano VI, v.3, n. 2, p. 104-108, agosto de 1943.

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

YOUNG, Jordan M. *The Brazilian Revolution of 1930 and the aftermath*. New Brunswick, N. Jersey: Rutgers University Press, 1967.

ZAHARIADIS, Nikolaos. *Ambiguity and choice in Public Policy: Political manipulation in democratic societies*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2003.

_____. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. In: Sabatier, Paul A. (ed) *Theories of the Policy Process*, 2ª edição. Cambridge: Westview, p. 65-92, 2007.

Legislação e normas⁴²⁰

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922 - Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública.

_____. Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930 - Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 19.474, de 10 de dezembro de 1930 - Dispõe sobre o inventário do material de consumo da União, existente nas repartições públicas.

_____. Decreto n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930 - Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal.

_____. Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930 - Suspende, até ulterior deliberação, as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764, do Código de Contabilidade da União e estabelece normas a serem observadas provisoriamente, na aquisição de material e execução de obras e outros serviços em proveito das dependências da União.

_____. Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 - Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais.

⁴²⁰ A legislação e normas estão publicadas no Diário Oficial da União e disponíveis para consulta no endereço da internet: < <http://www2.camara.gov.br/legislacao> >

_____. Decreto n. 19.626, de 26 de janeiro de 1931 - Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1931.

_____. Decreto n. 19.709, de 16 de fevereiro de 1931 - Modificou o § 6º do art. 6º do decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.

_____. Decreto n. 19.799, de 27 de março de 1931 - Dispõe sobre o registro de despesas efetuadas pela Comissão Central de Compras.

_____. Decreto n. 20.290, de 12 de agosto de 1931 - Fixa o pessoal da Comissão Central, de Compras e dá outras providências.

_____. Decreto n. 20.460, de 30 de setembro de 1931 - Estabelece o processo para as ofertas de cotações de materiais destinados às repartições públicas e dá outras providências.

_____. Decreto n. 20.846, de 23 de dezembro de 1931 - Dispõe sobre o registro da despesa do material adquirido pela Comissão Central de Compras no exercício de 1931, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 562, de 31 de dezembro de 1935 - Institui a Comissão Permanente de Padronização, aprova instruções e dá outras providências.

_____. Decreto n. 5.873, de 26 de junho de 1940 - Regulamenta as aquisições de material para o serviço público civil efetuadas pelo Departamento Federal de Compras, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 54.401, de 9 de outubro de 1964.

_____. Decreto n. 75.657, de 24 de abril de 1975. Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais dos órgãos civis da Administração Federal direta e das Autarquias federais e dá outras providências.

_____. Decreto n. 91.147, de 15 de março de 1985.

_____. Decreto n. 92.396, de 1986 – Transfere o Programa Nacional de Desburocratização da Presidência da República para o Ministério da Administração.

_____. Decreto n. 92.399, de 1986 – Vincula a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa – SEMOR ao Ministro da Administração.

_____. Decreto n. 92.889, de 7 de julho de 1986 - Dispõe sobre a Consultoria Geral da República e dá outras providências.

_____. Decreto n. 93.211, de 3 de setembro de 1986 - Extingue o DASP e cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP).

_____. Decreto n. 93.212, de 3 de setembro de 1986.

_____. Decreto n. 93.237, de 8 de setembro de 1986.

_____. Decreto n. 449, de 17 de fevereiro de 1992 - Institui o Catálogo Unificado de Materiais, os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores, na administração direta, nas autarquias e nas fundações públicas, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 1.054, de 7 de fevereiro de 1994 - Regulamenta o reajuste de preços nos contratos da Administração Federal direta e indireta, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 2.743, de 21 de agosto de 1998 - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 3.555, de 8 de agosto de 2000 - Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

_____. Decreto n. 3.697, de 21 de dezembro de 2000. [Estabelece normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade de pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado pregão eletrônico.]

_____. Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001 - Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005 - Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

_____. Decreto n. 5.504 de 5 de agosto de 2005 - Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

_____. Decreto-lei n. 426, de 12 de maio de 1938 – Reorganiza o Tribunal de Contas da União.

_____. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938 - Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940 - Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão de Compras, e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei n. 8.323-A, de 7 de Dezembro de 1945 - Reorganiza o Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.) e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei n. 199, de 25 de Fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 - Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 - Altera disposições do Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1986 - Altera o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.

_____. Decreto-lei n. 2.360 de 16 de setembro 1987 - Altera o Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, modificado pelo Decreto-lei n. 2.348, de 24 de julho de 1987.

_____. Decreto Executivo n. 39.855, de 24 de agosto de 1956 – Cria a CEPA.

_____. Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922 - Organiza o Código de Contabilidade da União.

_____. Emenda Constitucional n. 26, de 27 de novembro de 1985.

_____. Emenda Constitucional n. 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.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 - Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei n. 4.401, de 10 de setembro de 1964 - Estabelece normas para licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências.

_____. Lei n. 5.456, de 20 de junho de 1968 - Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Lei n. 6.228, de 15 de julho de 1975.

_____. Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987. Altera dispositivos do Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, modificado pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, e pelo Decreto-lei n. 2.299, de 21 de novembro de 1986, e dá outras providências.

_____. Lei n. 7.739, de 16 de março de 1989 - Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 - Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992 [Lei Orgânica do TCU].

_____. Lei n. 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.

_____. Lei n. 8.883, de 8 de junho de 1994 - Altera dispositivos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 - Dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

_____. Lei n. 9.295, de 19 de julho de 1996 - Dispõe sobre os serviços de telecomunicações e sua organização, sobre o órgão regulador e dá outras providências.

_____. Lei n. 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 n. 8, de 1995.

_____. Lei n. 9.648, de 27 de maio de 1998 - Altera dispositivos das Leis n. 3.890-A, de 25 de abril de 1961, n. 8.666, de 21 de junho de 1993, n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, n.

9.074, de 7 de julho de 1995, n. 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

_____. Lei n. 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.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Medida Provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995 [convertida em Lei n. 9.649, de 27 de maio de 1998 - Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências].

_____. Medida Provisória n. 1.531, de 31 de dezembro de 1996.

_____. Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

_____. Medida Provisória n. 1.911-8, de 29 de julho de 1999.

_____. Medida Provisória n. 2.026, de 4 de maio de 2000.

Anexo

Quadro 3

Entrevistas com fontes da pesquisa

Caso	Fonte	Função / Relevância	Data da Entrevista
3	Gileno Marcelino	Secretário da SEDAP	30/06/08
3	Saulo Ramos	Consultor-geral da República	28/07/08
3	Sebastião Affonso	Consultor da República Membro do GT de elaboração do DL 2.300	05/08/08
4	Luis Roberto Ponte	Ministro-chefe da Casa Civil Deputado Federal Presidente da CBIC	01/06/07
4	Marcos Sant'anna	Presidente da CBIC	06/06/08
4	Paulo Roberto Silvério	Assessor do Senado Coordenador do GT de elaboração do Substitutivo Simon (Lei 8.666) Assessor do Advogado Geral da União	12 e 14/04/09
4, 5 e 6	Carlos Pinto Coelho da Motta	Jurista	02/09 e 14/10/08
5 e 6	Claúdia Costin	Secretária-executiva do MARE Secretária da SEAP-MP	29/05/07
5	Ricardo Saur	Secretário da SRLTI-MARE	25/09/07
5	Carlos César Pimenta	Secretário da SLPE-MARE	03/05/07
5	Maria Tereza Correia	Consultora jurídica do MARE	16/07/08
5	Paulo Modesto	Assessor jurídico do MARE	09/09/08
5	Durval Amaro	Diretor do DSG-SRLTI-MARE	29/07/08
5 e 6	Jorge Ulysses Jacobi	Jurista	26/03/09
6	Martus Tavares	Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão	21/05/08
6	Solon Lemos Pinto	Secretário da SLTI/MP	17/04/07 e 19-20/09/08
6	Renata Vilhena	Secretária-adjunta da SLTI-MP	09/05/08
6	Bonifácio Andrada	Chefe da Consultoria Jurídica da Casa Civil da PR	09/05/08
6	Caio Marini	Assessor da SEAP	09/06/08
6	Pedro César Lima Farias	Secretário-executivo adjunto do MP	08/10/08
6	Marcos Ozorio de Almeida	Assessor da SLTI	16/05/07
6	Elisabeth Alves Braga	Diretora do DSG-SLTI-MP	25/10/08
6	Luis Antônio Cordeiro	Coordenador-geral da SPOA/MP	24/09/08
6	Rubens Portugal	Coordenador da SPOA/MP	04/08/08
6	Renato Guerreiro	Secretário-executivo do Ministério das Comunicações	08/10/08

Caso	Fonte	Função / Relevância	Data da Entrevista
		Coordenador do GT de elaboração da LGT	
6	Carlos Ary Sundfeld	Jurista Consultor para a elaboração da LGT	17/10/08