



VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

A ORGANIZAÇÃO DA ÁREA DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: O ELO FRÁGIL

CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES



A ORGANIZAÇÃO DA ÁREA DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: O ELO FRÁGIL

Ciro Campos Christo Fernandes

RESUMO

O trabalho se propõe a resgatar a trajetória pouco conhecida de persistente debilidade institucional da área de compras e contratações públicas. Analisa a reiterada incapacidade de construção de uma estrutura organizacional capaz de atender a requisitos de consolidação da área. Aborda os aspectos relacionados com a construção de uma visão e identidade, delimitação do espaço de atuação e jurisdição, criação do arcabouço de leis e normas e estruturação de processos e procedimentos. São considerados também aspectos correlatos de desenvolvimento de sistemas informatizados na área. A análise é baseada em periodização que considera os seguintes momentos: a experiência da Divisão de Materiais do DASP (1938 -1945), as tentativas frustradas de criação do Sistema de Material, ao longo dos anos 50 e 60, a incorporação da área ao Sistema de Serviços Gerais, sob o marco do Decreto-lei n. 200/1967 e a estruturação atual, conformada a partir do desenvolvimento de um sistema informatizado (SIASG-Comprasnet). O trabalho conclui com a apreciação da situação atual e perspectivas de consolidação institucional da área.



1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a estruturação da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira, focalizando a criação, os modelos e os formatos assumidos para a sua organização formal, como uma função administrativa. A análise é complementada com a referência a alguns aspectos da construção da visão e identidade da área, da delimitação do seu espaço de atuação, da criação do arcabouço de leis e normas e do desenho dos processos e procedimentos de compras e contratações. É considerado, também, em particular, o papel e o impacto do desenvolvimento dos sistemas informatizados de apoio às compras e contratações, em conexão com as transformações recentes na organização da área.

A suposição subjacente é a de que a fragilidade organizacional tem sido uma característica persistente desta área, desde a experiência inaugural da centralização das compras, nos anos 1930, com suas vicissitudes, passando pela frustrada implementação do Sistema de Material, no âmbito do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, passando pela estruturação sistêmica como atividade residual, inserida no chamado Sistema de Serviços Gerais, nos anos 1970, até a junção com a área de tecnologia da informação, sob uma mesma unidade organizacional, nos anos 1990. A análise é baseada em periodização que possibilita contextualizar as sucessivas configurações que assumiu a organização da área, associadas a períodos e episódios importantes de mudança nas políticas públicas.

A seção 2, adiante, apresenta brevemente as premissas metodológicas e referências de análise adotadas. As seções subsequentes tratam de descrever e analisar quatro configurações que a organização da área assumiu, desde o primeiro governo Getúlio Vargas. As seções 3 e 4 focalizam as experiências da centralização das compras e seu desenvolvimento posterior na reforma parcialmente frustrada dos “serviços de material”. A seção 5 aborda o período pós-1945 e as recorrentes tentativas de criação do Sistema de Material, num contexto de enfraquecimento do DASP, com dispersão e ausência de políticas na área. A seção 6 trata da retomada da discussão em torno de uma estrutura sistêmica e a opção por um arranjo de



composição com os órgãos e entidades, durante a reforma administrativa de 1967, no governo Castello Branco. A seção 7 analisa a reorganização da área sob a égide de uma unidade de coordenação e política que reúne as atribuições relativas aos denominados “serviços gerais” com as de tecnologia da informação, num arranjo circunstancial que facilitou a inovação nos processos e procedimentos de compra. O trabalho apresenta como conclusão, na seção 8, uma apreciação sobre a trajetória e a situação atual da organização da área, considerando as alternativas delineadas nos diferentes momentos históricos, referidos na análise, e as circunstâncias que resultaram em mudanças limitadas ou frustradas.

2 PREMISSAS E REFERÊNCIAS DE ANÁLISE

Como função administrativa, as compras e contratações públicas abrangem as tarefas e respectivos processos de aquisição de bens, serviços e obras de engenharia. 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. Inserida na administração pública, estas atividades se apoiam 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, na forma de transações comerciais e com a sociedade, como objeto de demandas e atenção pública.

As compras e contratações podem assumir uma diversidade de configurações organizacionais e institucionais, no âmbito dos estados, entre níveis de governo e entre países (HUNJA, 2003). 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, 2001; 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 capacidade de coordenação e de delimitação de jurisdições em relação a outras áreas da administração pública (GORDON et al., 2000: 253).

A análise apresentada neste artigo focaliza os modelos e formatos de organização da área, nas configurações que assumiu em momentos decisivos da sua trajetória. Não se pretende uma revisão exaustiva de todas as alterações da estrutura organizacional ocorridas ao longo deste período, mas tão somente daquelas que estão associadas aos momentos de mudança, entendida como decisões pela mudanças decisivas, que afetaram de forma abrangente a configuração da estrutura organizacional. Adota-se neste artigo um recorte do objeto de análise que considera como estrutura organizacional os órgãos e suas respectivas unidades organizacionais, as atribuições e as relações de jurisdição, hierarquia, coordenação e articulação que no seu conjunto, conformam a área de compras e contratações, entendida como estrutura inserida na administração pública federal.

Assim, a análise dá atenção ao contexto, à história e às decisões de governo que, em cada momento, levaram à mudança e reorganização da área, destacando quais foram as visões, influências e modelos e que problemas, questões e eventualmente, disputas, permearam a adoção das configurações de organização aplicadas à área. A implementação das mudanças, bem entendidas, a instalação e operação de órgãos e unidades, é analisada com foco sobre os obstáculos e dificuldades enfrentados durante os processos de mudança e que resultam, muitas vezes, em desfechos frustrantes. Quando pertinente, são mencionados os fatores de natureza política e a atuação de dirigentes públicos e outros atores chave nos episódios descritos.

É importante chamar a atenção para a circunstância de que as mudanças de organização ocorreram, em alguns casos, como componentes de processos mais amplos de reforma da administração pública ou de mudanças do arcabouço legal e normativo. Nestas situações, há interações importantes entre o processo de discussão, deliberação e implementação das mudanças organizacionais e os outros temas que, no mesmo momento, povoavam a agenda de decisão dos governos.



Estas implicações serão devidamente indicadas sempre que necessário, mas, o artigo se restringe à análise das mudanças de estrutura organizacional, deixando de lado outros marcos da trajetória da área no Brasil.

Esse artigo é um recorte da análise mais abrangente apresentada na tese de doutoramento do autor (FERNANDES, 2010) e aproveita extensamente partes daquele trabalho, que trata de seis mudanças importantes que pontuam a trajetória da política de compras e contratações.¹ Entretanto, o artigo trata somente das mudanças de natureza estritamente organizacional e suas circunstâncias, com o propósito de ampliar a compreensão sobre estruturação da área e a necessidade de fazer com que estes aspectos que compõem a desejável institucionalização da área, escalem a agenda governamental e recebam maior atenção.

3 A CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS

A Revolução de 1930 levou à mudança do regime político, instaurando o Governo Provisório do Presidente Getúlio Vargas (1930-1934). Num contexto de enfrentamento da crise econômica internacional e seus impactos internos, a política de estabilização do novo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, adotou medidas de redução de despesas que incluíam a centralização das compras do governo. A agenda de ações nessa área ganhou visibilidade e relevância política. As medidas então adotadas contemplaram a implantação de controles emergenciais, com a suspensão da legislação em vigor e a edição de um decreto, em 1931, que estabelecia a padronização das compras, a criação do órgão centralizador, a Comissão Central de Compras – CCC e a revisão de regras e procedimentos.²

¹ A tese analisa seis casos nos quais as regras e procedimentos sofreram alteração substancial: 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.

² Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931.



A formulação de uma política de padronização e centralização se definiu a partir da experiência internacional dos *bureaus* de compra, trazida pelo Ministro Whitaker: a centralização apoiada na padronização dos bens consumidos pela administração pública. Como experiências de referência, eram conhecidos os casos dos Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Canadá, Chile e Itália.³ O modelo 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.

A organização até então em vigor, na administração federal, 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.⁴ A centralização previa a realização das compras diretamente pela CCC, com base em cotações permanentemente renovadas junto ao mercado fornecedor, alimentando um catálogo de bens consumidos pela administração pública. A padronização seria realizada por unidade da Comissão, responsável também por testes e verificação do cumprimento das especificações, por ocasião do fornecimento.

O perfil da equipe dirigente da CCC era de engenheiros, estatísticos e empresários, entre os quais se destacou Paulo Nogueira Filho, misto de industrial adepto de ideias “progressistas” e ativista da Revolução que havia experimentado técnicas de “administração científica” nas suas fábricas, em São Paulo (veja NOGUEIRA FILHO, 1958). A direção do órgão foi entregue ao ex-empresário do comércio, Otto Schiling. A equipe dirigente se envolveu no desafio de implementação do novo regime de compras centralizadas, promovendo sucessivas revisões e adaptações, conforme será analisado.

³ A visão de Whitaker era informada 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).

⁴ O Código de Contabilidade foi aprovado pelo Decreto Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Os dispositivos sobre compras e contratações eram parte reduzida e circunscrita da norma, integrando o capítulo sobre despesa pública.



A implementação do novo regime de compra centralizada na CCC se defrontou com limitações técnicas e de recursos, resistências políticas dos ministérios e a pressão pelo início da operação centralizada com uma equipe reduzida (CCC, 1931a e 1931b). Os decretos editados entre 1930 e 1931, reduziram o conjunto de órgãos abrangidos pela centralização, postergaram o início da operação centralizada e introduziram diversos ajustes no novo regime que se pretendia implantar.⁵

Um regime de compras factível se delineou somente depois da introdução de duas adaptações ao modelo: a primeira 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 com a constatação 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 divulgado junto ao mercado fornecedor.

4 A REFORMA DOS SERVIÇOS DE MATERIAL

A implementação da reforma administrativa durante o Estado Novo, entre 1938 e 1945, foi conduzida sob a égide do DASP, criado como órgão centralizador das funções administrativas. A “reforma dos serviços de material”,⁶ representa um segundo momento de mudança da política de compras, no período Vargas, resultando em alteração de estruturas organizacionais e das regras e procedimentos.⁷ Um prolongado processo de elaboração levou à aprovação,

⁵ Decretos ns^o 19.709 de 16 de fevereiro de 1931; 19.799 de 27 de março de 1931; 20.290 de 12 de agosto de 1931; 20.460 de 30 de setembro de 1931 e 20.846 de 23 de dezembro de 1931.

⁶ A denominação é de Arthur Neiva, em seu levantamento da trajetória da área de materiais, publicado no início do segundo governo Vargas (NEIVA, 1952).

⁷ As principais referências sobre a reforma dos serviços de material 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. A análise das mudanças organizacionais promovidas nesse período é apresentada no trabalho de Beatriz Wahrlich (1983: 380-429).



em 1940, do DL 2.206 com as mudanças que reorganizaram o regime de compras.⁸ 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 do DASP incluiu em sua estrutura básica a Divisão do Material – DM, unidade que assumiu as atribuições relacionadas com os assuntos de compras e contratações públicas. Rafael Xavier assumiu a diretoria da DM, conduzindo os trabalhos da reforma, no período de 1938 a 1942. Sob o seu comando, a Divisão se tornou um *locus* de formulação de propostas, aglutinando técnicos que já trabalhavam na padronização de materiais. Xavier era um estatístico pertencente à elite de administradores do DASP, orientados pela visão científica de racionalização da administração pública. Coordenou os trabalhos da comissão interministerial responsável pela reforma, negociando a obtenção de consensos dentro da administração pública para a aprovação do DL 2.206.

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, adotando o modelo do “departamento de administração geral” de W.F.Willoughby (1927), baseado na organização das funções administrativas comuns, segundo uma estrutura centralizada e uniforme. 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). As experiências de estruturação da administração de material eram também referências frequentes, em especial nos trabalhos de Luther Gulick (1937). As obras de Arthur Thomas (1919) e Russell Forbes (1929) já haviam inspirado a centralização das compras. A elite de técnicos aglutinada no DASP demonstrava familiaridade com essa bibliografia.⁹

⁸ Decreto-lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940.

⁹ Extensa referência bibliográfica em apoio às propostas de organização da administração de materiais é encontrada nos trabalhos de Eudoro Berlinck (1940), Fernando Miranda (1946) e Arthur Neiva (1952: 100-101).



A reforma se baseou em diagnóstico elaborado pela DM e publicado no início de 1939 que propunha a reorganização da área, preconizando a ampliação de escopo e a integração dos diversos componentes que deveriam conformar administração de material, numa “solução” abrangente.¹⁰ 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. As distorções eram associadas também às limitações de origem da CCC e ao desenho do regime de fornecimento, que não teria sido acompanhado da revogação de dispositivos do Código de Contabilidade e do registro prévio das despesas, pelo Tribunal de Contas.¹¹

A proposta inicial 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. Mas, o projeto da DM foi submetido a prolongado processo de discussão e ajustamento pela comissão interministerial, levando à decisão por um desenho que admitia a revisão das regras e procedimentos, em lugar de sua completa substituição. O projeto também previa a divisão de competências na área entre o departamento central responsável pela operação das compras e unidades de material nos ministérios e entidades autárquicas, adotando uma centralização parcial, não muito claramente definida. Dessa forma, as soluções acordadas para incorporação ao Decreto-lei resultaram de composição e transigência em relação à proposta original.

A publicação do DL 2.206, em maio de 1940, foi o marco da reforma dos serviços de material, incorporando alguns dos avanços defendidos pela equipe da DM: reestruturava a CCC, criava os serviços de material e estabelecia regras e

¹⁰ 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).

¹¹ 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).



procedimentos de compra. 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 contemplava 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.

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.¹² Embora a prescrição do modelo do departamento central de compras preconizasse sua inserção em escalão superior aos ministérios e entidades da administração, prevaleceu a manutenção da vinculação 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. Mas, em lugar da revisão da legislação e da atribuição ao DFC de autonomia para realizar compras similar à de uma empresa privada, por meio de procedimentos comerciais, prevaleceu uma solução de composição: regras de exceção em relação às disposições do Código. Essas regras permitiam que os procedimentos de compra previstos no Código – 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).

¹² Art. 11 do DL 2.206.



Dessa forma, a mudança corporificada no DL 2.206 era resultado mitigado da proposta original. Sua implementação tampouco avançou e o Decreto, na verdade, deixava indefinida a criação das unidades ministeriais de administração de material (os serviços de material). A falta de execução imediata, atribuída a limitações de recursos e dificuldades políticas e administrativas, frustrou as expectativas de Xavier e sua equipe. 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-DM, 1940). Outra limitação imputada ao Decreto era a de transigir com a manutenção de institutos considerados ultrapassados pelos formuladores do DASP, como o registro prévio das despesas com as compras e contratações, pelo Tribunal de Contas.

O período que se seguiu foi de esvaziamento da DM e recuo da sua atuação para um escopo menos ambicioso. Diante de resistências à atuação da Divisão e frustração com a implementação da reforma, Xavier se afastou do seu comando e o desenvolvimento da reforma sofreu nítida descontinuidade, a partir de 1941.¹³ Não obstante, avanços posteriores aconteceram com a criação do órgão de coordenação do sistema do material, o Conselho de Administração do Material – CAM.

A redemocratização política no período pós-1945 foi acompanhada do esvaziamento de toda a agenda da reforma administrativa e enfraquecimento do DASP. O Departamento sofreu a perda de prestígio e o desmantelamento parcial da sua estrutura e competências (SIEGEL, 1964: espec. p. 150 e segs.), além da reação negativa dos demais órgãos da administração pública em relação ao seu estilo de atuação, reputado como centralizador (WAHRLICH, 1974). No que tange à área de materiais, o novo contexto estava associado à interrupção do seu processo de estruturação, que se orientava pelo modelo de departamentalização e centralização.

¹³ 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.



Mudanças substanciais ocorreram na estrutura organizacional, com a incorporação, pelo MF, da instância originalmente destinada à coordenação e formulação de política: o CAM passou à subordinação do DFC, órgão que deveria ser coordenado pelo referido Conselho.¹⁴ Da mesma forma, a DM foi também transferida ao MF. Essa reestruturação foi duramente criticada pelos técnicos “daspeanos”, porque subordinava o Conselho e o órgão padronizador ao DFC, órgão de perfil operacional e executor das compras para os ministérios.

5 AS PROPOSTAS DE CRIAÇÃO DE UM SISTEMA DE MATERIAL

O período entre o fim do Estado Novo e o governo João Goulart (1961-1964) foi pontuado por tentativas inconclusas de formulação de propostas abrangentes para a reforma da administração pública, sem que se viabilizasse um arranjo político entre Legislativo e Executivo para sua aprovação. Na área de compras e contratações, as propostas se voltavam para a criação de estruturas organizacionais que retomavam a experiência de centralização e da administração de materiais da reforma Vargas.

Elaboradas sob a influência de técnicos egressos do DASP, estas propostas ecoavam a frustração com a interrupção da construção do sistema de material (veja seção 4). Propugnavam pelo restabelecimento do órgão central de materiais e 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 de organização da administração pública, com a redução do seu escopo de atuação à área de pessoal.

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 (veja espec.: MOREIRA, 1949-1950).

¹⁴ Decreto-lei n. 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945.



Criticava a reestruturação do TCU, com a Lei Orgânica de 1949, por revigorar procedimentos tradicionais como o registro prévio. Reiterava o combate dos técnicos do DASP ao Código de Contabilidade, reputado como obsoleto e entrave à organização da administração de material. 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.¹⁵ 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, conforme será analisado na seção 6.

Ao longo deste período foram elaborados inúmeros projetos de reforma administrativa, dentre os quais três de escopo abrangente, com propostas específicas para a área de compras e contratações. 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.

Assim, a retomada dos esforços reformistas em 1952, durante o segundo governo Vargas (1951-1954), 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.¹⁶ 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, 1963).

O conhecido Relatório Amaral Peixoto, por sua vez, resultou dos trabalhos conduzidos pelo então Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, durante o governo Goulart. Um dos grupos de trabalho tratou da reorganização do sistema de material do serviço civil da União: coordenado por

¹⁵ Veja, dentre outros, o trabalho de Plínio Palhano (1951).

¹⁶ 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).



Oscar Victorino Moreira, contou com a participação do empreendedor da reforma de 1940, Rafael Xavier. Os trabalhos resultaram em extenso relatório que incluía o Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal¹⁷, acompanhado de outros três projetos complementares, um dos quais tratando do restabelecimento do Sistema de Material.¹⁸

As diretrizes para a reorganização do sistema de material, adotadas pela Comissão Amaral Peixoto, 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. O projeto de lei de criação do Sistema de Material contemplava o restabelecimento da estrutura organizacional preexistente antes de 1945, remanejando órgãos do MF e redefinindo suas competências e áreas de atuação. Propunha o fortalecimento do Conselho de Administração de Material – CAM, na Presidência da República, com o reposicionamento da DM como seu órgão de apoio técnico, retirando o Conselho da subordinação ao DFC.

Embora encaminhado autonomamente, o projeto 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 reposicionamento 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 ocasião da reestruturação do Departamento, em 1945.¹⁹ 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.²⁰ 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

¹⁷ Proposta de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – Projeto de Lei n. 1.482, de 1963.

¹⁸ Projeto de lei n. 1.483-A, de 1963, referente ao Sistema de Material.

¹⁹ 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”).

²⁰ 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.



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.²¹

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.

6 O TEMA NA CRIAÇÃO DO SISTEMA DE SERVIÇOS GERAIS

Durante o governo Castelo Branco (1964-1967), a reforma administrativa emergiu como item da agenda central do governo, resultando na aprovação de 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.²² Nesse contexto, as mudanças na política de compras e contratações se inseriram no processo mais amplo da reforma administrativa. As propostas para a área foram inicialmente discutidas adotando como referência o acervo de projetos da Comissão Amaral Peixoto, mas resultaram na rejeição dos projetos do Sistema de Material e da lei orgânica da administração pública. A solução afinal aprovada foi a reestruturação da área de materiais, em formato mitigado, na forma do Sistema de Serviços Gerais, que incluiria as unidades responsáveis pelas compras e contratações nos ministérios e entidades da administração federal. O DL 200 trouxe também uma atualização das regras de licitação, delineada durante o processo de elaboração do Decreto-lei, como item de agenda adicionado ao escopo da reforma administrativa (veja FERNANDES, 2010: 81-103).

²¹ O DFC ganharia expressa competência de centralizar compras para os “serviços estatais dependentes” (ministérios e Presidência da República), à exceção dos militares (art. 364).

²² Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.



Uma instância interministerial - a Comissão Especial de Estudos da Reforma Administrativa - COMESTRA, formulou o projeto da reforma, entre abril de 1964 e outubro de 1965. A Comissão abrigou também técnicos expoentes da elite “daspeana” que aportaram a contribuição das formulações anteriores em torno da reforma administrativa (veja seção 5). Os trabalhos tinham acompanhamento direto do Presidente da República, sob a liderança do influente Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A coordenação técnica e a articulação entre órgãos e áreas da administração pública foi ativamente empreendida por José de Nazareth Teixeira Dias, secretário executivo do ministério, cargo adjunto ao de Campos, equivalente a vice-ministro. Dias tinha experiência anterior com a gestão de empresa estatal, revelando-se um formulador chave da reforma, com decisiva atuação no desenho das propostas na área de compras e contratações, como se descreve adiante.

Conforme mencionado na seção 5, os relatórios da Comissão Amaral Peixoto propugnavam pela organização dos sistemas administrativos comuns aos ministérios, inclusive a administração de materiais, compondo a proposta de uma exaustiva lei da reforma administrativa (lei orgânica). O tema dos materiais era objeto do projeto do Sistema de Material, que assumiria a forma de uma estrutura organizacional compatível com o modelo delineado na lei orgânica.

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 representantes da elite “daspeana” à posição majoritária formada na Comissão (FLORES, 2000: 197). 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, foram circunstâncias que favoreceram a posição pelo descarte das soluções “daspeanas” (DIAS, 1969: 25-26). A rejeição foi também resultado do empenho de representantes na Comissão em defender a dos espaços institucionais da Fazenda



e do Planejamento, esse último em vias de estruturação como ministério permanente. Além disso, persistia uma imagem negativa do DASP, associada à imposição da centralização e de controles e a desarticulação e enfraquecimento do Departamento, desde 1945.²³

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.

A criação do sistema de serviços gerais era uma inovação aceita pela Comissão como solução de integração das atividades de administração geral, acompanhando a tendência nos ministérios pela agregação dessas funções numa única unidade administrativa. A decisão sobre a coordenação desse sistema foi objeto de debate no âmbito do COMESTRA e durante as fases posteriores da reforma.²⁴ O desenho organizacional afinal adotado elegeu a Fazenda (MF) como órgão central dos serviços gerais, em solução que mantinha a vinculação institucional da área de compras e contratações.

Com relação à centralização das compras, 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.²⁵

²³ Siegel (1964) detectou o desgaste da imagem do DASP junto aos ministérios, como circunstância que dificultava as propostas pelo seu restabelecimento.

²⁴ 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).

²⁵ 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



A implementação das medidas previstas no Decreto-lei sofreu revisões no contexto do governo seguinte, do presidente Costa e Silva (1967-1969), de forma que a implantação do novo desenho foi postergada. O DL 900, em setembro de 1969, emendou o DL 200 remetendo as definições sobre o assunto para decreto a ser editado futuramente.²⁶ As novas circunstâncias se impuseram como resultado da sucessão de dirigentes no comando da reforma, com a saída de Campos, substituído por Hélio Beltrão, o que acarretou mudanças na visão e estratégia da reforma, prevalecendo a opção por medidas de mobilização e disseminação de diretrizes, em lugar da aplicação formal de instrumentos e de mudanças de estrutura, cuja implementação era complexa e potencialmente conflituosa.

A organização sistêmica foi implantada somente em 1975, com a instituição do Sistema de Serviços Gerais – SISG, ao mesmo tempo em que se promovia a reestruturação e ampliação de atribuições do DASP,²⁷ para assumir a coordenação da área de serviços gerais.²⁸ O prolongado período transcorrido indica possíveis dificuldades para a organização dos serviços administrativos de forma integrada e submetidos a instâncias de coordenação e acompanhamento, o que só veio a ocorrer sob a égide de um novo DASP.

Porém, o arranjo de organização adotado para os serviços gerais não contemplava as rotinas, processos e procedimentos de compras e contratações, refletindo a prevalência de acentuada descentralização e possivelmente, desarticulação desta função na estrutura da administração federal.²⁹ Dessa forma, a administração de materiais, tal qual concebida segundo os conceitos e modelos de organização da extinta Divisão do Material do DASP e propugnado pelos seus técnicos (veja seção 5) parece ter sido relegada como tema e como área funcional, até a retomada da atenção pelas licitações e procedimentos de compra e contratação, conforme será abordado na seção seguinte.

administração federal no Departamento tornava-se uma prerrogativa de uso facultativo que poderia ocorrer quando determinado em decreto (art. 194, III, “b”).

²⁶ Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969, extinguiu os dispositivos que criavam o sistema e designavam seu órgão central.

²⁷ O SISG foi criado pelo Decreto nº 75.657 de 24 de abril de 1975. A Lei n. 6.228, de 15 de julho de 1975, reestruturou o DASP, cuja denominação foi modificada de Departamento Administrativo do Pessoal Civil para Departamento Administrativo do Serviço Público, incorporando às suas atribuições a área de serviços gerais.

²⁸ Decreto n. 75.657, de 24 de abril de 1975.

²⁹ O Decreto n. 75.657/75 estabelecia como atividades no escopo do SISG, a administração de edifícios públicos, imóveis residenciais, material, transporte e protocolo, assim como a movimentação de expedientes, arquivo e transmissão e recepção de mensagens.



7 A INTRODUÇÃO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E SEU IMPACTO

A introdução da tecnologia da informação nos processos de compras e contratações trouxe um componente novo à estruturação da área, com importantes e talvez surpreendentes impactos. Adicionalmente, a área passou por mudanças de organização que, embora sem fundamentação em planejamento prévio ou visão mais sistemática, resultaram em novo arranjo, sob a égide de uma unidade de coordenação e política que reuniu as atribuições relativas aos serviços gerais com as de tecnologia da informação.

As origens da tecnologia da informação na área parecem circunstanciais, como desdobramento do investimento despendido na criação do sistema informatizado de administração financeira do Tesouro, inicialmente desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, para a arrecadação tributária, denominado Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. A oportunidade para a informatização dos serviços gerais se colocava como decorrência natural do aproveitamento de uma plataforma tecnológica já implantada, com evidentes ganhos de escala, utilização da experiência acumulada e a perspectiva de integração com outros processos diretamente relacionados com a gestão dos recursos públicos.

A criação do sistema informatizado de apoio às compras e contratações resultou da iniciativa de dirigentes da Secretaria de Administração Federal – SAF, que, desde o governo Fernando Collor (1990-1992), identificaram a oportunidade de associar os projetos de modernização dos serviços gerais com a informatização do Tesouro. Como ação decisiva, foram bem sucedidos em conseguir ampliar o escopo de aplicação dos recursos externos negociados com o Banco Mundial junto à área econômica do governo, para viabilizar a criação de um homólogo do SIAFI, o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG.³⁰ O sistema incorporou inicialmente um cadastro de fornecedores e sucessivamente, recebeu novas funcionalidades, conformando uma trajetória de contínua inovação em direção à progressiva integração de diversas etapas dos processos de compras e

³⁰ A instituição formal do SIASG se deu em 1994, no governo Itamar Franco, por força do Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994.



contratação da administração federal. Nos anos que se seguiram, alguns dos principais avanços que pontuaram a trajetória da área, se deram na forma de aplicações bem sucedidas da tecnologia da informação.

O desenho organizacional adotado neste período parece ter desempenhado um papel facilitador da dinâmica então desencadeada. Esse desenho era uma simples e talvez circunstancial fórmula de junção entre as áreas de tecnologia da informação e de serviços gerais (que incluía as atividades de compras e contratações), implantado a partir do primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), com breve interrupção e em seguida consolidado como arranjo organizacional de coordenação dos serviços gerais, ainda em vigor.

Numa primeira configuração, a Secretaria de Recursos Logísticos e Tecnologia da Informação – SRLTI foi criada como resultado da incorporação da área de compras e contratações, entre janeiro de 1995 e dezembro de 1997. Como órgão central de sistema, esta Secretaria era responsável pela política, coordenação, supervisão técnica, monitoramento e normatização dos serviços gerais, abrangendo o conjunto dos órgãos da administração federal, à exceção das empresas estatais com atuação no mercado.

Em sua segunda configuração, a área de serviços gerais foi incorporada à Secretaria de Logística e Projetos Especiais – SLPE, até o final do primeiro governo Cardoso, em dezembro de 1998.³¹ O mesmo arranjo se repetiu no segundo governo Cardoso, e foi mantido nos dois governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e no governo Dilma Roussef (2011-), com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI.³² É curioso registrar que, nas duas configurações, a unidade criada resultou da fusão de unidades pré-existentes com o objetivo de economizar recursos.³³ Este desenho influenciou o perfil dos dirigentes que assumiram o comando destes órgãos, em sua maioria engenheiros, com conhecimento especializado em informática.³⁴

³¹ A SRLTI foi criada pelo Decreto n. 1.825, de 29 de fevereiro de 1996. A SLPE, pelo Decreto n. 2.415, de 8 de dezembro de 1997, alterado pelo Decreto n. 2.813, de 22 de outubro de 1998.

³² Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

³³ Informação obtida de entrevistas com ex-dirigentes.

³⁴ Foram secretários da SRLTI, Ricardo Saur e Carlos Pimenta. A SLTI foi dirigida por Solon Lemos Pinto, no segundo governo Cardoso e por Rogério Santana, nos dois governos Lula.



A partir deste arranjo organizacional, o desenvolvimento da área foi fortemente impulsionado pela informatização: os novos módulos que foram seguidamente implantados no SIASG fortaleceram o órgão central e impuseram processos e padrões aos órgãos da administração federal e aos fornecedores. As resistências que marcaram, em período anterior, a experiência do DASP, parecem ter se atenuado, devido às características da informatização de processos, com sua permeabilidade e abrangência sobre múltiplas dimensões das organizações.

Nos anos subsequentes, foram criados no SIASG os catálogos de materiais e serviços, o registro de preços praticados e a emissão de ordem de pagamento eletrônica. Funcionalidades relacionadas com a comunicação eletrônica também foram integradas ao Sistema, por meio da criação de um portal na internet (Comprasnet) para divulgação eletrônica de editais, publicação de contratos, informações de orientação aos fornecedores e pregões eletrônicos.³⁵

Os avanços da informatização se deram ao mesmo tempo em que se assistiu a uma mobilização da atenção pública para os aspectos políticos das compras e contratações, particularmente, o escrutínio sobre aspectos complexos, relacionados com a corrupção e direcionamento dos contratos. O governo Collor transcorreu sob uma crise política crônica que, em certos momentos, tornou as regras de licitação uma questão destacada do debate público, no Legislativo e na imprensa. Nesse ambiente confluíram as circunstâncias que levaram à elaboração e aprovação de uma nova lei de licitações – a conhecida Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 – encarada pela opinião pública como um marco da moralização das contratações públicas.

A área sofreu a inflexão da atenção pública para os procedimentos de compra, a abertura de oportunidades de participação e o estabelecimento de critérios objetivos de seleção dos fornecedores. Esta situação levou ao fortalecimento do arcabouço legal e normativo das compras e contratações, impondo, porém, certos vieses, como a hostilidade à discricionariedade do gestor público, à aplicação de critérios de seleção técnica e por experiência, e à

³⁵ Para uma análise do SIASG, suas funcionalidades e inserção no processo de suprimento da administração federal, veja o trabalho de Fernandes (2003).



preservação de relações de longo prazo entre contratantes e contratados. As iniciativas da reforma gerencial conduzida pelo ministro da administração federal e reforma do estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), buscaram sem sucesso uma reversão das características de rigidez, uniformidade, detalhismo e normativismo exagerado da Lei 8.666/93.³⁶

A estrutura organizacional, o perfil de dirigentes e o efeito mobilizador ensejado pelas inovações da informática também favoreceram o surpreendente sucesso técnico e político que foi a criação do pregão e seu homólogo eletrônico, em 2000.³⁷ Como procedimento com características de simplificação procedimental, agilidade e permissão de ampla discricionariedade ao pregoeiro, era uma modalidade de licitação alternativa e antípoda às da Lei 8.666/93. Dessa forma, o pregão representou ousada inovação, cuja iniciativa emergiu de um ambiente de independência e descolamento em relação ao viés normativista e legalista do arcabouço legal e normativo em vigor e, por outro lado, de sua vinculação, desde o início, com as potencialidades vislumbradas de aplicação da tecnologia da informação às licitações.

A aplicação da informática abriu caminho para a inovação nas regras e procedimentos e fortaleceu a organização sistêmica e o papel do órgão central, além de imprimir uma centralidade às licitações e aos processos a ela associados, no âmbito dos serviços gerais que compõem o SISG. Vale destacar que esse reposicionamento das compras e contratações para ganhar atenção e prioridade nas políticas e na organização da administração pública, resultou também do contexto e das circunstâncias políticas do período.

³⁶ Sobre os processos políticos de aprovação da Lei 8.666/93, veja Fernandes (2010: 123-144) e sobre a tentativa frustrada de encaminhamento ao Legislativo do projeto para uma nova lei de licitações, no período 1995-1998, veja: Idem (145-169).

³⁷ Sobre o processo de decisão em torno da criação do pregão, no contexto da crise do início do segundo governo Cardoso, veja Fernandes (2010: 170-191). A criação do pregão se deu pela Medida Provisória n. 2.026, de 4 de maio de 2000, posteriormente convertida na Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.



8 CONCLUSÕES

A análise da trajetória da área no Brasil evidencia ritmos e resultados desiguais, quando consideramos os avanços que seriam desejáveis em direção à estruturação da função compras e contratações. A constatação que é chave para o argumento apresentado nesse artigo é de que há certa dificuldade de estruturação organizacional da área, aspecto identificável na trajetória, com os episódios de mudança descritos nas seções precedentes.

Esta trajetória demonstra que as iniciativas de organização empreendidas sob a égide do DASP não resultaram num desenho institucional consolidado e de fato sofreram retrocessos e descontinuidades. A persistente resistência dos dirigentes, as disputas por jurisdições e espaços de atuação, a prevalência de visões avessas à centralização e à organização burocrática da área levaram, afinal, ao abandono do grande desenho da administração de material, durante a reforma de 1967. O período que se seguiu foi marcado pela ausência de propostas e iniciativas que ocupassem o vácuo instaurado pelo declínio da influência dos “velhos daspeanos” e da visão construída em torno da proposta do sistema do material. Naquele contexto, a organização das atividades de compra e contratação se estabeleceu como algo residual, diluída entre os serviços gerais, resultado da anomia prevalecente e da incapacidade de construção de estruturas e processos sistemáticos, consolidados e capazes de alcançar efetividade sobre o conjunto da administração pública.

Vale salientar que a fragilidade de organização é característica também das demais atividades que compõem os serviços gerais e pode ser imputada, ainda, como elemento de diagnóstico, a outras atividades de administração geral que perpassam o conjunto da “máquina” estatal. Nesse sentido, as compras e contratações são peculiar elo frágil, em vista da importância e dimensão dos recursos financeiros que movimenta e do seu impacto sistêmico sobre todas as rotinas da administração pública, mas compõem uma situação mais ampla que se desenhou depois do declínio do DASP.

Na verdade, estamos diante de um quadro de assimetria entre as áreas de administração geral, entendidas como aquelas residuais em relação a outras que avançaram na construção de uma identidade e estruturação organizacional, como foi



o caso de finanças, orçamento e controle e, de forma menos bem sucedida, tecnologia da informação e recursos humanos.

Mas é possível constatar relevantes avanços, sobretudo na construção do arcabouço jurídico-legal das compras e contratações, com o estabelecimento de uma legislação geral abrangente, com regras e procedimentos uniformes, claramente entendidos e aplicados ao conjunto da administração pública. Este avanço implicou também em estabilidade, uniformidade e padronização para o mercado de fornecedores.

Como explicar esse avanço relativamente maior, na construção do arcabouço jurídico-legal? Ele pode ser associado à estruturação profissional da advocacia pública no Brasil, que acompanhou o período de redemocratização, a partir do governo Sarney³⁸ e, em momento posterior, ao processo político que projetou a questão da corrupção e do direcionamento das contratações como tema de alta visibilidade pública, por ocasião da discussão e aprovação, no Congresso, da Lei 8.666/93, conforme mencionado na seção 7. O tema extrapola o escopo deste artigo, mas cumpre observar que os avanços realizados impuseram também certo viés que privilegiou a garantia de ampla participação nas licitações, em detrimento da qualidade e experiência e a limitação extrema da discricionariedade do gestor público, com prejuízo da agilidade, flexibilidade e capacidade de lidar com contratações complexas.

Além disso, a construção deste arcabouço se apresenta como algo desigual, porque recebeu as inovações de maior repercussão no desempenho gerencial da área, na forma de apêndices: o pregão, o registro de preços e mais recentemente, o regime especial para obras e serviços de engenharia (conhecido pela sigla: Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).³⁹ Trata-se de inovações nas regras e processos, cujas características e premissas são distintas,

³⁸ A criação da Consultoria Geral da República gerou como um de seus primeiros projetos prioritários a elaboração do estatuto das licitações, o Decreto-lei n. 2.300, de 21 de novembro de 1986, sob a liderança do seu primeiro dirigente, Saulo Ramos (veja, sobre este episódio, FERNANDES, 2010: 104-122).

³⁹ No caso do registro de preços (Decretos ns. 2.743, de 21 de agosto de 1998; 3.931, de 19 de setembro de 2001 e 4.342, de 23 de agosto de 2002), embora previsto na Lei 8.666/93, sua efetiva implementação se deu na forma de um processo estendido de contratação, vinculado a uma licitação e não como sistemática de cotação permanente de preços sobre um catálogo de bens e serviços, largamente adotada no mundo inteiro e tentada sem êxito na trajetória brasileira, como se descreve neste artigo.



quando não contraditórias, com o *corpus* da lei geral que regula as licitações – a Lei 8.666/93. Portanto, a estratégia de mudança do arcabouço legal e normativo tem sido viabilizada por soluções de acomodação e transigência com a legislação em vigor, o que cria dificuldades crescentes de compatibilização jurídica e administrativa do conjunto de normas e procedimentos.

Por outro lado, não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. A trajetória analisada mostra que os esforços de desenvolvimento de um campo disciplinar na administração pública voltado para a administração de materiais, se esvaziaram com o declínio do DASP. Atualmente, há alguma produção brasileira nas áreas de administração, economia e ciência política, mas nada que se aproxime, mesmo considerando apenas uma comparação em termos quantitativos, da vasta literatura jurídica, de cunho doutrinário ou de aplicação do marco jurídico-legal e normativo.⁴⁰

Como possíveis fatores que explicam a fragilidade institucional apontada, a análise da trajetória evidencia a resistência dos dirigentes políticos e técnico-políticos, que tendem à atuação feudalizada à frente de seus órgãos, num ambiente de ampla autonomia e desconexão. Esta característica tem sido persistente na administração federal brasileira, devido à ausência de um corpo burocrático dotado, pelo menos em alguma medida, de homogeneidade, identidades profissionais e corporativas bem delineadas, espaços de atuação minimamente demarcados e, principalmente, mecanismos de interlocução, compartilhamento de visões e cooperação.

Ao lado disso, há considerável dificuldade de coordenação intragovernamental, que termina resolvida pela hipercentralização personalizada em torno do Presidente da República e sua equipe imediata, o que deve ser compreendido em suas implicações para além da estrita administração de meios, como um estilo de decisão permeado pela barganha em torno de cargos e recursos.

⁴⁰ A título de exemplo ilustrativo, duas recentes coletâneas de trabalhos internacionais nos temas de compras públicas não registram uma única presença brasileira (veja KNIGHT et al, 2007 e THAI, 2009).



Também se vislumbra na trajetória, como dificuldade persistente, as limitações técnicas de toda ordem para a constituição de equipes, acúmulo de conhecimentos e experiências, construção de identidades profissionais e de jurisdição na área, embora, paradoxalmente, o conflito entre estes espaços jurisdicionais acompanhe as vicissitudes de reforma da área em sua trajetória. De forma geral, a trajetória da área de compras e contratações no Brasil é um caso de exemplar fragilidade das capacidades estatais e da estruturação da administração pública, como resultado de condições difíceis e de descontinuidades, a despeito de alguns notáveis avanços.

REFERÊNCIAS

- 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.
- BERLINCK, Eudoro. 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.
- BRASIL. Exposição de Motivos do Decreto-lei n. 2.206. *Revista do Serviço Público*, ano II, v.2, n. 4, abr-jun, 1940.
- 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.
- 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* (Materiais). Departamento de Imprensa Nacional, 1963.
- Comissão Amaral Peixoto. *Estudos da Comissão Amaral Peixoto: Projeto n. 1.483-A referente ao Sistema de Material*. Justificativa, 1963.



DASP. *Relatório das Atividades do DASP em 1938*. Rio de Janeiro: Departamento Administrativo do Serviço Público. Arquivo Nacional - Fundo DASP 1, 1939.

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, 1940.

_____. *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.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. Abrangência, Inserção e Impacto Transformador dos Sistemas de Compras Eletrônicas na Administração Pública – Análise do SIASG/Comprasnet. *Revista do Serviço Público*, vol. 56, n.º 2, 2005, pp. 195-216.

_____. *Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira*. Tese de Doutorado em Administração, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010.

FORBES, Russel. *Governmental Purchasing*. Nova York: Harper & Brothers, 1929.

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.

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.

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.

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.

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, 1965.



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 e n. 4, p. 58-60, nov.-dez, 1948- jan, 1949.

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. *Ideais e Lutas de um Burguês Progressista: o Partido Democrático e a revolução de 1930*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1958.

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.

RESENDE, Henrique Vieira de. *O órgão centralizador das compras e sua legislação*. Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

RSP. A reforma administrativa do Governo Federal (Pareceres para estudo). *Revista do Serviço Público*, DASP, out/dez de 1956.

SIEGEL, Gilbert. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. University of Pittsburgh, 1964.

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.

THAI, Khi V. Public Procurement Re-Examined. *Journal of Public Procurement*, v. 1, n. 1, p. 9-50, 2001.



THAI, Khi V. International public procurement: concepts and practices. In: _____. *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. York: CRC Press, 2009.

_____. (org.). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton / Londres / N. 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.

WAHRLICH, Beatriz. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 8, nº 2, p. 27-75, 1974.

_____. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1983.

WHITAKER, José Maria. *O milagre de minha vida*. São Paulo, Hucitec, 1978.

WILLOUGHBY, W.F. *Principles of public administration*, Washington: Brookings, 1927.

XAVIER, Rafael. 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.

Legislação e normas

BRASIL. Decreto n. 19.587, de 14 de janeiro de 1931 - Centraliza as compras e os fornecimentos de artigos destinados à execução dos serviços federais.

_____. 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.



BRASIL. 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. 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. 3.931, 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 nº 4.342, de 23 de agosto de 2002 - Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. 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. 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 Legislativo n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922 - Organiza o Código de Contabilidade da União.

_____. 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.

_____. Medida Provisória n. 1.795, de 1º de janeiro de 1999.



AUTORIA

Ciro Campos Christo Fernandes – Gestor Governamental e Assessor da Presidência da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas. É bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupou diversos cargos na administração federal, dentre os quais os de assessor da Secretaria de Gestão Pública e diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional, assessor do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, assessor especial e diretor de programa no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE.

Endereço eletrônico: ciro.fernandes@uol.com.br / ciro.fernandes@enap.gov.br

