

# **Processos de aprendizagem e inovação na legislação de compras e contratações da administração pública federal: a criação do pregão<sup>1</sup>**

Ciro Campos Christo Fernandes

## **1. Introdução**

Este trabalho resgata uma experiência de aplicação de processos de aprendizagem na inovação da legislação de compras da administração federal. Analisa de que forma uma adequada e criativa gestão de competências tecnológicas pode efetivamente mobilizar as entidades públicas a aperfeiçoar ou mudar seus serviços e processos. A implantação do pregão, como modalidade inovadora de licitação, mobilizou esforços do órgão responsável pela normatização das compras governamentais, que se estenderam a toda a administração federal, por meio de hábeis mecanismos de disseminação da inovação.

Ainda que bem sucedida, a análise do período no qual se desenvolveu esta experiência – entre 1999 e 2001 – mostra avanços e limitações na gestão de competências praticada na área de compras e no âmbito do sistema de órgãos e entidades que a compõe. O trabalho procura sistematizar estes aspectos e sugere recomendações no sentido de assegurar a continuidade e ampliação das inúmeras práticas gerenciais bem sucedidas que a pesquisa realizada revelou.

Os tópicos que se seguem apresentam a estrutura de conceitos que orienta a análise desenvolvida, baseada em estudos recentes que abordam a construção e sustentação de competências tecnológicas nas organizações. Uma breve explanação sobre a organização sistêmica adotada na área de compras da administração federal situa o *locus* institucional no qual se desenvolveu a inovação. O desenvolvimento e implantação do pregão são detalhadamente descritos, na perspectiva dos processos de aprendizagem que engendrou e da forma como foram gerenciados. Os tipos de processos de aprendizagem são identificados de forma sistemática e analisados com base em características chave, relacionadas com as dimensões de gestão. O trabalho sugere nas suas conclusões, recomendações práticas para a gestão de competências visando a inovação, na área de compras governamentais.

## **2. Estrutura de conceitos**

Este trabalho aborda os processos de aprendizagem e sua gestão, discutindo as circunstâncias e implicações que ensejam para a inovação na área de compras e contratações da administração federal. Está norteado pelas abordagens que enfocam as organizações na perspectiva de suas estratégias e desempenho em longo prazo no domínio sustentável de recursos e capacidades tecnológicas, visando assegurar vantagens competitivas para sua sobrevivência. Na administração pública não se verifica o condicionamento básico que o mercado estabelece em relação às empresas privadas, mas o seu desempenho pode afetar decisivamente os Governos, que estão sujeitos ao escrutínio por meio dos mecanismos próprios dos regimes democráticos representativos.

---

<sup>1</sup> Trabalho concluído em outubro de 2001, para apresentação em seminário do curso de mestrado em gestão empresarial, na EBAPE-FGV.

As organizações seguem trajetórias de acumulação de competências, no curso das quais recorrem a diferentes mecanismos de aprendizagem (Bell: 1984). As competências tecnológicas são definidas, conforme Bell e Pavitt (1993), como os recursos de determinada firma que a capacitam para criar e gerenciar mudanças técnicas. Essas incluem todos os tipos de aprendizado formal e informal acumulados: habilidades; conhecimento; experiências; estrutura e *links* institucionais (internos e externos às organizações) – são recursos que abarcam conhecimento codificado e tácito que são cada vez mais importantes para a performance diferenciada da firma. A incorporação de dimensões organizacionais à análise das competências e seu aprendizado tem sido importante direcionamento da pesquisa. Estas dimensões podem influenciar fortemente as trajetórias de acumulação das empresas, inclusive seu sucesso ou fracasso em alcançar a fronteira tecnológica.

A aprendizagem é definida por Bell (1984) como sendo a aquisição de competências tecnológicas e conhecimentos adicionais por indivíduos, e através desses, pela organização e mais genericamente, como aquisição de capacidade tecnológica melhorada. Bell classifica esses mecanismos em cinco tipos: (i) o aprender operando, baseado na experiência operacional do indivíduo em atividades rotinizadas; (ii) a aprendizagem por troca de atividade técnica, que envolve a resolução de problemas; (iii) o sistema de aprendizagem, que promove a retroalimentação de informações em toda a organização; (iv) a aprendizagem por treinamento; (v) a aprendizagem por contratação, por meio do recrutamento de pessoal que detenha determinado conhecimento e, (vi) a aprendizagem por meio da pesquisa.

De crucial importância são os mecanismos de conversão da aprendizagem individual em organizacional, para o processo inovador e a criação das competências na organização. A própria aprendizagem pressupõe o comprometimento organizacional para maximizar seus resultados, ou poderá resultar em processo incompleto ou desequilibrado (Dutrénit: 2000). A construção do conhecimento organizacional foi elucidada por Nonaka e Takeuchi (1997), que chamaram a atenção para a distinção entre conhecimento tácito e explícito (codificado) e a interação dinâmica e contínua entre os dois como condição para que o conhecimento individual possa se transformar em organizacional, segundo o processo que descrevem pela metáfora da espiral do conhecimento. Esse processo deve atingir toda a organização: a difusão interativa do conhecimento, a ampliação das condições capacitadoras e a manutenção de contínua criação de tecnologia.

Outra relevante contribuição são as abordagens que consideram a situação das empresas em industrialização, em relação às quais a acumulação de competências em direção à fronteira tecnológica é um problema básico a ser enfrentado. Esta acumulação obedece a trajetória reversa em relação à convencional, porque as empresas iniciam seu processo de aquisição de competências pela produção e só são capazes de desenhar o produto no estágio avançado dessa trajetória. De fato, trata-se de situação aplicável também a organizações prestadoras de serviços, que tenham competências a assimilar por meio da aquisição externa de conhecimento. Nesse sentido Leonard-Barton (1998) define a transferência de aptidões estratégicas como sendo um fluxo de conhecimento entre uma fonte de tecnologia e um receptor, em diferentes níveis de complexidade crescente: (i) a simples montagem ou operação de equipamentos, com eventual introdução de aprimoramentos; (ii) a adaptação do produto ao receptor; (iii) o redesenho do produto, que envolve a sua recriação, e (iv) o desenho independente de produto inovador.

Conforme estabelece Figueiredo (2001), os estudos sobre trajetórias de acumulação de competências devem ser capazes de refletir sobre o papel dos aspectos organizacionais na determinação das diferenças entre empresas. Nesse sentido, o autor entende necessário o delineamento de uma estrutura analítica que compreenda a descrição das variações encontradas nestas trajetórias. A estrutura que propõe está baseada na mensuração de competências tecnológicas, considerando quais tipos de atividades uma empresa torna-se capaz de fazer, ao longo do tempo. Os processos de aprendizagem são os mecanismos que sustentam a acumulação, compreendendo dois tipos: (i) os de aquisição de conhecimento, de natureza individual, e (ii) os de conversão de conhecimento ao nível organizacional. Os processos de aquisição podem ser desagregados em duas variedades – processos de aquisição externa e interna de conhecimentos – e os de conversão, nas variedades socialização e codificação do conhecimento.

A forma de gestão dos processos e mecanismos de aprendizagem tem impacto decisivo no desempenho da empresa em sua trajetória de acumulação tecnológica. Dessa forma, a gestão da acumulação de competências é dimensão de alta relevância. O autor adota em sua estrutura analítica características chave que devem balizar a gestão dos processos de aprendizagem, visando uma trajetória sustentada e bem-sucedida da organização na assimilação de novas competências. São elas: (i) a variedade, que se refere à diversidade de mecanismos de aprendizagem utilizados na aquisição e socialização do conhecimento; (ii) a intensidade de utilização dos processos, particularmente no sentido da sua repetição ao longo do tempo; (iii) o funcionamento dos processos, que compreende a forma em que são organizados e conduzidos, sobretudo na sua funcionalidade para a acumulação de conhecimentos e, (iv) a interação entre os processos, em especial a exploração da influência mútua entre processos de aquisição e de conversão.

### **3. Metodologia**

O trabalho resultou de pesquisa descritiva e aplicada, voltada para a identificação dos processos e mecanismos de aprendizagem utilizados na introdução de inovações ao processo de compras e contratações da administração pública federal. Tem o propósito de recuperar de forma sistemática a trajetória seguida pela SLTI, no âmbito do SISG, num período de tempo determinado.

A pesquisa compreendeu a realização de entrevistas com gerentes e técnicos da SLTI e da Agência Nacional de Telecomunicações – Anatel, que tiveram atuação importante no desenvolvimento do pregão, entre 1999 e 2001. Dadas as limitações de tempo, o escopo do trabalho abrange somente o período desde a criação da SLTI até o momento atual. Não foi possível pesquisar a trajetória dos órgãos antecessores da SLTI, o que teria permitido uma avaliação mais ampla das opções que têm sido adotadas na gestão de competências da área de compras do Governo Federal. Esta circunstância se explica pela necessidade de estabelecer contatos e definir agendas em diversos órgãos, uma vez que a equipe relevante para o estudo do tema nos períodos anteriores se dispersou por força da reestruturação do MP, no início do segundo mandato presidencial.

As informações levantadas foram tratadas com base em método de análise das relações e intensidade entre as características chave dos mecanismos de aprendizagem e os processos de conversão de conhecimento, desenvolvido por Figueiredo (2001).

### **4. Organização das compras e contratações**

A área de compras governamentais está organizada na forma de sistema, integrado por unidades administrativas distribuídas por todos os ministérios, autarquias e fundações públicas da administração federal. Trata-se do Sistema de Serviços Gerais – SISG<sup>2</sup>, cujo órgão central é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI, que compõe a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP. O SISG abrange os 18 Ministérios, as Secretarias da Presidência da República e mais de 300 autarquias e fundações públicas.

As competências da Secretaria são basicamente de normatização e supervisão técnica das áreas de serviços gerais e também de informática, na administração federal. As atividades de serviços gerais incluem as licitações, contratações, transportes, comunicações administrativas, documentação e administração de edifícios públicos e de imóveis funcionais. Dessa forma, a Secretaria tem a responsabilidade pela elaboração das normas e procedimentos para as compras e contratações no âmbito da administração federal, inclusive a proposição de Leis e de Decretos sobre esta matéria.

A estrutura da SLTI compõe-se de 3 Departamentos e do Gabinete do Secretário. Conta com cerca de 108 servidores, dentre os quais aproximadamente 15 gerentes e assessores. A Secretaria foi criada em janeiro de 1999, na transição para o segundo mandato do Presidente Cardoso, sucedendo à Secretaria de Logística e Projetos Especiais, como decorrência da extinção do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, e subsequente absorção das suas atividades pelo então recém-criado MP. As funções relacionadas às compras e contratações governamentais estão concentradas no Departamento de Logística e Serviços Gerais - DSG, embora o Gabinete do Secretário também tenha envolvimento em projetos e ações prioritários e exerça a coordenação sobre as atividades da Secretaria.

As despesas totais com aquisição de bens e serviços na administração federal alcançam R\$ 8,5 bilhões, anualmente (US\$ 4,6 bilhões), incluídas as autarquias e fundações públicas. Deste total, 55% são representados por aquisições e contratações por meio de inexigibilidade, dispensa ou suprimento de fundos, que são modalidades não-competitivas de compra ou contratação. Esta situação pode ser entendida, em parte, como evidência da tendência à fuga dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se das exceções previstas na legislação.

No Brasil, está estabelecida na Constituição a exigência do processo licitatório para a compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, visando assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado (art. 37, XXI). As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda por meio de licitações públicas estão especificados na Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida como Lei das Licitações. Os dispositivos dessa lei alcançam também a aquisição de bens e serviços pelas entidades da administração indireta e pela administração pública dos Estados e dos Municípios.

A Lei das Licitações suscita controvérsia e avaliações nem sempre convergentes em relação à sua eficácia na transparência, agilidade, competitividade e qualidade das compras

---

<sup>2</sup> O SISG foi instituído pelo Decreto n.º 1.094, de 23 de março de 1994.

e contratações governamentais. Como exemplificado neste trabalho, tem sido objeto de estudos e propostas com vistas à sua revisão.

## **5. Processos de aprendizagem e inovação em compras**

A análise desenvolvida nesta seção aborda as inovações promovidas pela SLTI na legislação e normas que regulam as compras e contratações da administração pública federal, no período de 1999 a setembro de 2001. A SLTI atua como órgão responsável pela normatização e supervisão técnica da gestão de compras e contratações na administração pública federal. Nesse sentido, a introdução de inovações visa a sua disseminação no universo muito mais amplo dos órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas do Governo Federal. Esta forma de atuação se dá por meio dos mecanismos de coordenação e de supervisão sobre todos os órgãos e entidades integrantes do SISG.

Os processos de aprendizagem descritos referem-se aos intentos de inovação no processo de compras e contratações, concentrando-se sobre a experiência de implantação da modalidade de licitação denominada pregão, que mobilizou amplamente os esforços de inovação da SLTI na área de compras, durante o período considerado.

O pregão é uma modalidade de licitação com características inovadoras que possibilitam maior simplicidade, agilidade e criação de condições favoráveis à disputa entre os fornecedores interessados, com ganhos para a administração pública, sobretudo na forma de redução dos preços dos bens e serviços adquiridos. Além do pregão dito presencial, a SLTI foi capaz de promover a sua evolução, implantando de forma subsequente o pregão eletrônico, realizado por meio da Internet. De uma maneira geral, as etapas de desenvolvimento desta inovação podem ser descritas da seguinte forma: (i) prospecção; (ii) assimilação; (iii) aperfeiçoamento ou adaptação, e (iv) implantação e disseminação.

Estas etapas não se desenvolveram de forma linear, sendo que a assimilação ocorreu de forma interpenetrada ao aperfeiçoamento e adaptação do pregão. A implantação ocorreu em seus momentos iniciais de modo simultâneo aos trabalhos de aperfeiçoamento do pregão. Por outro lado, a prospecção e etapas subsequentes da evolução para o pregão eletrônico, tiveram início em outubro de 2000, quando o pregão já estava em sua etapa de disseminação. Além disso, como se descreve adiante, no caso do pregão eletrônico, a trajetória contemplou a adaptação dos sistemas e dos procedimentos, ao invés de simples aperfeiçoamento, diante da necessidade de proceder a inúmeros ajustamentos e de cobrir lacunas encontradas nas experiências disponíveis.

### Prospecção

Desde 1999, a SLTI havia estabelecido em seu planejamento a elaboração de uma nova Lei de Licitações, visando retomar tentativas frustradas anteriores. A decisão da alta gerência da Secretaria era no sentido de buscar a aquisição de conhecimento externo, junto a consultoria técnica especializada. Como razão imediata para esta opção, considerava-se a dificuldade de identificar repositórios de conhecimento e experiência na área em condições de produzir revisão crítica e geração de inovação.

A tentativa anterior havia conduzido a anteprojeto para nova Lei de Licitações que se limitava a reordenar de forma mais sistemática o conteúdo e permitir maior flexibilidade a

Estados, Municípios e Agências para a edição de regulamentos próprios, adaptados às suas necessidades. Muito pouco se havia avançado no sentido de propor inovações aos procedimentos de licitação, permanecendo o tema como objeto de freqüente crítica e controvérsia envolvendo dirigentes públicos, fornecedores governamentais e especialistas em compras.

Outra circunstância adversa era a dispersão do grupo original que havia se debruçado sobre a Lei de Licitações e as dificuldades para a atração de seus integrantes ou de outros técnicos qualificados eventualmente identificáveis. Os responsáveis pelo projeto original haviam sido deslocados para outros Ministérios, na passagem do primeiro para o segundo mandato do Presidente Cardoso.

A Secretaria poderia tentar mobilizar quadros de sua equipe própria, mas, ainda que dispusesse de razoável experiência operacional em licitações junto aos seus quadros, eram muito mais limitadas as habilidades e conhecimentos de sistematização e codificação de processos, que seriam indispensáveis à elaboração de uma nova Lei. Além disso, a SLTI não desenvolvia nenhum trabalho contínuo e estruturado de prospecção de normas, procedimentos e práticas em compras governamentais, razão pela qual não dispunha de *benchmarks* que pudessem orientar projeto dessa natureza.

A alta gerência na SLTI estava propensa a buscar o apoio de consultoria técnica especializada. A percepção era no sentido de que seria necessário identificar fontes de conhecimento em licitações aptas a efetivamente renovar a atual Lei com base nas referências internacionais mais avançadas.

A prospecção de uma consultoria que dominasse *benchmarks* internacionais e ao mesmo tempo tivesse familiaridade com a legislação nacional, foi realizada desde o final de 1999. Entretanto, a expectativa era de prolongado processo de contratação, até o início dos trabalhos que, por sua vez, também deveriam acarretar cronogramas prolongados, em função do vulto da tarefa. Paradoxalmente, muito dessa circunstância se devia às dificuldades impostas pela própria Lei de Licitações que se pretendia ver aperfeiçoada.

A alta gerência do MP, por sua vez, se manifestava em favor da introdução imediata de inovações que gerassem ganhos em curto prazo para o Governo Federal, na forma de redução de despesas e simplificação do processo de licitações. Um dado novo nesse contexto era a disposição de patrocinar fortemente alguma iniciativa nesse sentido, removendo obstáculos e assegurando a sua aprovação por meio de Medida Provisória<sup>3</sup>. Dessa forma, a aprovação de Lei - exigida para a introdução de novas modalidades de licitação - poderia ser agilizada por meio de Medida Provisória, que tem força de Lei desde a sua publicação.

Durante o primeiro semestre de 2000, foi desenvolvida a prospecção, identificação e análise da modalidade de licitação pregão, adotada de forma precursora em entidade da administração federal – a Anatel. Na seleção do pregão como inovação capaz de atender a estas circunstâncias, tiveram papel decisivo as redes de relacionamentos informais entre altos dirigentes da administração federal. O sucesso da experiência do pregão, implantado desde 1996, foi relatado por alto dirigente de outro Ministério, que intermediou o contato

---

<sup>3</sup> A opção pela edição de Medida Provisória era considerada de difícil adoção pelo Executivo Federal, devido às freqüentes críticas do Congresso. Requeria decidido empenho político do Ministro e a certeza de não contemplar qualquer medida que pudesse suscitar desconfiança ou controvérsia.

com o responsável pela elaboração do regulamento de compras da Agência. Este contato teve inúmeros desdobramentos, em especial no envolvimento do responsável técnico pela operacionalização dos novos procedimentos e ainda no interesse ativo da Agência em ter sua experiência replicada em toda a administração federal.

Estes relacionamentos são em geral construídos em função da elevada circulação destes gerentes entre os Ministérios, agências e outras entidades. Aspecto relevante, o recrutamento de gerentes na administração federal é realizado por meio de estrutura comum a todos os órgãos e entidades, constituída de cargos de livre provimento<sup>4</sup>, o que permite a mobilidade horizontal entre os Ministérios, além do recrutamento externo de gerentes oriundos do setor privado ou de outras administrações públicas. Entretanto, não há mecanismos mais estruturados e contínuos que estimulem este tipo de contato e o direcionem para o tratamento de questões de interesse da administração federal. Na área de compras, o SISG não tem sido utilizado como mecanismo de compartilhamento de experiências e de socialização entre os gerentes dessa área em cada Ministério.

A Anatel tinha sido precursora na adoção de procedimentos de compra e contratação mais avançados, a partir da edição de seu regulamento próprio (Lei n.º 9.472/96), que consagrava diversas inovações<sup>5</sup>. O pregão era o principal procedimento de compras e contratações adotado pela Agência, porque aplicava-se aos bens e serviços comuns, cujas especificações técnicas eram padronizadas no mercado<sup>6</sup>, 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 em edital. O compartilhamento das propostas entre os participantes e a oportunidade de sua redução freqüentemente ensejam intensa competição, que pode resultar em preços menores para a administração pública.

Outras inovações ao rito do pregão são a simplificação de procedimentos, 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 2 a 3 dias, quando não ocorria a interposição de recursos entre os licitantes. Assim, todo o rito é completado normalmente em uma tarde. 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.

Com relação ao pregão eletrônico, também se optou pela prospecção de conhecimento e experiência externa à SLTI, para seu desenvolvimento. Neste caso, não havia qualquer precedente no âmbito da administração federal, uma vez que a Anatel não tinha avançado além do pregão dito presencial.

---

<sup>4</sup> Os cargos de livre provimento podem ser ocupados por meio de simples nomeação, prescindindo de concurso público. Seus ocupantes também podem ser dispensados a qualquer momento.

<sup>5</sup> As principais inovações do regulamento da Anatel eram: (i) a inversão de fases na licitação; (ii) a negociação competitiva das propostas; (iii) o cadastramento prévio de fornecedores, e (iv) o tratamento sumário dos recursos interpostos durante o certame.

<sup>6</sup> Enquadram-se nessa condição bens como materiais de escritório, alimentos, máquinas e equipamentos e serviços como limpeza, vigilância, transporte, manutenção predial, etc.

O pregão eletrônico era percebido como evolução natural do presencial, uma vez que incorporaria os procedimentos básicos deste e o seu ambiente de alta competição. Mas, deveria ser capaz de operar todas as etapas do rito do pregão por meio da Internet, com segurança, estabilidade de conexões, facilidade de manejo e recursos que propiciassem a replicação eletrônica do ambiente de competição, em especial de apresentação de lances ao pregoeiro. Como estes procedimentos ocorreriam a distância, havia o risco de manipulação por parte dos licitantes, visando o conluio para obtenção de preços vantajosos em detrimento da administração pública.

Da mesma forma que no caso precedente, o pregão eletrônico era também fortemente patrocinado pela alta gerência do MP, em especial porque incorporava características de modernidade tecnológica que se pretendia associar à atuação do Ministério e do Governo Federal. De particular interesse era o seu desenvolvimento com facilidades que permitissem a realização na Internet, aberta ao acompanhamento por qualquer cidadão. Mas, o Ministério havia estabelecido o final de 2000 como prazo para implantação do pregão eletrônico, o que representava verdadeiro desafio, em vista da inexistência de sistemas já implantados e consolidados, que pudessem ser assimilados pela administração federal.

A mesma equipe responsável pela implantação do pregão presencial realizou a pesquisa junto a experiências identificadas em bancos estatais, governos estaduais e bolsas de valores. O Governo do Estado de São Paulo era o único sistema já implantado de leilão eletrônico adaptado às compras governamentais, por meio da Internet. Denominado Bolsa Eletrônica de Compras, o sistema de leilões eletrônicos do Governo de São Paulo realiza compras e contratações de valores reduzidos, até o limite permitido pela Lei de Licitações para a dispensa de licitação. Ou seja, explora margem permitida em lei para a realização das compras sob formatos de livre opção da administração pública<sup>7</sup>.

O sistema paulista realizava leilões simultâneos na Internet, previamente divulgados, durante os quais um *site* específico permanecia aberto à recepção de lances pelos fornecedores interessados. Para engendrar um ambiente de competição, o leilão era fechado aleatoriamente pelo sistema, num período de 30 minutos subsequente ao horário estabelecido no edital. Dessa forma, os participantes eram compelidos a ultimar seus melhores lances, sob pena de perda da oportunidade de participação. O sistema em São Paulo incorporava alguns recursos considerados apropriados às necessidades da administração federal. Os demais sistemas pesquisados estavam ainda em fase de adaptação às características pretendidas pela administração federal. As visitas foram realizadas entre outubro e dezembro de 2000. A equipe responsável teve sua composição revista para incorporar a participação de *expert* em sistemas de informática da SLTI.

Embora houvesse interesse na cessão e/ou comercialização de uso dos programas, por parte de instituições visitadas, optou-se pelo desenvolvimento de sistema próprio, que incorporasse a solução adotada no Estado de São Paulo para a simulação de ambiente competitivo, conforme descrito no item sobre aquisição interna de conhecimento.

### Assimilação

---

<sup>7</sup> A Lei de Licitações permite que compras de pequeno valor sejam realizadas com dispensa de licitação. Este limite está fixado em R\$ 80 mil.

Durante a fase de assimilação, foram realizadas diversas visitas técnicas à Anatel, agora envolvendo grupo mais amplo de gerentes e assessores da SLTI, visando conhecer em detalhes a experiência e os procedimentos do pregão. Houve cuidado específico na composição desse grupo, para agregar pessoal do DSG - com visão mais operacional e vinculada aos procedimentos até então adotados nas licitações - com assessores do Gabinete, que não tinham conhecimento técnico detalhado dos procedimentos de licitação, mas experiência em projetos de inovação em práticas de gestão e ainda, em elaboração de documentos e normas. Este *mix* se revelou bastante eficaz na apreensão dos conceitos, procedimentos e prática do pregão, inclusive sua sistematização na norma legal e em documentos e manuais.

Em paralelo ao intercâmbio com a Anatel, foi contratado informalmente o consultor responsável pela elaboração do regulamento de compras da Agência, que elaborou a versão inicial da Medida Provisória do pregão. Esta versão foi subsequentemente revista e aperfeiçoada pela equipe da SLTI, no desenvolvimento dos trabalhos de implantação da nova modalidade.

Aspecto peculiar foi o arranjo informal que permitiu contornar as inúmeras dificuldades processuais que envolvem a contratação de um consultor na administração federal. O gerente responsável pelo projeto assumiu os riscos pessoais da contratação a ser posteriormente regularizada, alguns meses depois. O consultor se dispôs também a assumir os mesmos riscos, considerando o alto potencial de impacto do projeto e sua importância.

#### Aperfeiçoamento ou adaptação

A aquisição interna de conhecimento ocorreu como desdobramento da assimilação externa de conhecimento e experiência da Anatel sobre o pregão, na forma de aperfeiçoamentos ao regulamento da Agência. Durante a elaboração da legislação que instituiu o pregão e na sua implementação inicial, foram revistos, ajustados e corrigidos normas e procedimentos. Além disso, os técnicos da Anatel também indicaram diversos aspectos do procedimento que poderiam ser aperfeiçoados, com base na sua experiência. A principal fonte de conhecimentos, no entanto, foram os primeiros treinamentos de pregoeiros.

A fase de implantação do pregão ensejou inúmeras sugestões de aperfeiçoamento, como se verá. Estas atividades ocorreram em sucessivas seqüências nas quais se alternavam reuniões com a Anatel e visitas de observação aos seus pregões, com a análise interna pela equipe da SLTI, que também incorporava seus conhecimentos e experiência em licitações e as sugestões provenientes dos cursos de formação de pregoeiros. Nesse sentido, o processo teve conformação de espiral, sendo capaz de gerar regulamentação aperfeiçoada em relação à da Anatel.

O grupo constituído na fase de prospecção e análise prosseguiu seu trabalho na revisão e melhoria do texto inicial da Medida Provisória, elaborado pela consultoria especializada. Este grupo adquiriu conhecimento detalhado da regulamentação legal e da experiência de realização de pregões, graças aos contatos mantidos, visitas técnicas, interação com o consultor e preparação de sucessivas versões do texto legal que eram objeto de discussão nas instâncias decisórias da SLTI, do MP e do Governo Federal.

No desenvolvimento e implantação do pregão eletrônico, optou-se pela mobilização de pessoal e experiência interna, considerando que os produtos disponíveis fora da SLTI não

estavam maduros para sua rápida adaptação e implantação. Esta opção, entretanto, resultou em grande medida da adaptação às circunstâncias políticas com que se defrontou a SLTI.

Diante da pressão do Ministério e da incerteza percebida em relação ao sucesso no desenvolvimento do sistema, optou-se pela abertura de duas frentes simultâneas de trabalho, junto a parceiros internos da administração federal. As duas frentes eram representadas, respectivamente, pela adaptação de produto desenvolvido por banco estatal para utilização na administração federal e pela criação de sistema novo a partir da replicação e adaptação dos modelos existentes. Neste último caso, os trabalhos se valeriam do conhecimento acumulado pela SLTI e pelo seu provedor interno de serviços de informática, o Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, na transposição do rito do pregão para ambiente eletrônico.

De um lado, o banco estatal se propôs a acelerar a adaptação de seu sistema aos requisitos propostos pela Secretaria. De outro, o Serpro foi insistentemente provocado a também assumir o desafio de desenvolver um sistema inteiramente novo, com base na sua experiência no apoio às rotinas de compras e contratações no âmbito da administração federal. Internamente ao Serpro, o envolvimento direto da sua alta direção com o desafio levou seleção de equipe de uma de suas projeções regionais, reputada como de excelência em vista de seu histórico de trabalho. Esta equipe de fato foi bem sucedida em apresentar, no início de dezembro de 2000, protótipo de sistema que atendia aos requisitos básicos de adequação aos requisitos estabelecidos pela equipe da SLTI.

### Implantação e disseminação

A Medida Provisória do Pregão foi publicada em maio de 2000<sup>8</sup>, sendo objeto de sucessivas reedições mensais. O pregão eletrônico, prevista sua regulamentação por Decreto, no texto da Medida Provisória, foi implantado no final de 2000<sup>9</sup>, cumprido o prazo desafiador estabelecido no âmbito do MP.

A implantação do pregão na forma de Medida Provisória exigiu intensa mobilização da alta direção do MP junto à Presidência da República. Redes informais de relacionamento tiveram papel fundamental nesse momento, mas, sobretudo, foi decisivo o empenho do Ministério em assegurar a implementação de medida que apresentava alto potencial de repercussão positiva no desempenho das compras governamentais. A legislação do pregão encontra-se atualmente em fase de votação no Congresso Nacional para sua conversão em Lei. O Decreto regulamentador<sup>10</sup> foi publicado em agosto de 2000, de forma que somente após esta data foi possível a efetiva realização de compras por meio de pregão na administração federal.

Processos de socialização de conhecimento tiveram papel dominante ao longo dessa etapa. Entretanto, o treinamento formal, para preparação de pregoeiros, passou a ser oferecido desde junho de 2000, antes mesmo de completada a regulamentação normativa requerida para que pudesse ser efetivamente praticado. Esta regulamentação compreendia não somente a edição da Medida Provisória, como também do respectivo Decreto, que enunciaria mais detalhadamente as disposições legais. Os dirigentes e responsáveis por compras só poderiam colocar em prática o pregão depois de publicado o Decreto.

---

<sup>8</sup> Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000.

<sup>9</sup> Decreto n.º 3.697, de 21 de dezembro de 2000

<sup>10</sup> Decreto n.º 3.555, de 8 de agosto de 2000.

Mais uma vez, optou-se por um caminho não-convencional, de dar início aos cursos com o Decreto de regulamentação do pregão ainda em elaboração. Embora não-planejado deliberadamente, a aparente inconseqüência dessa decisão revelou-se extremamente positiva para a disseminação da inovação, porque ensejou o envolvimento dos alunos em treinamento - futuro pregoeiros - com a própria gestão do novo procedimento. Os alunos das três primeiras turmas foram convidados a avaliar as versões preliminares do Decreto e a própria Medida Provisória, que podia sofrer revisões e aperfeiçoamentos a cada reedição mensal. Dessa forma, criou-se ambiente estimulante que os levou a se tornarem participantes diretos da formulação e teste do pregão.

Os dirigentes da SLTI participaram da abertura e do encerramento destes cursos, procurando instilar nos participantes o compromisso com a viabilização da inovação. Um técnico da SLTI, integrante da equipe de implantação, acompanhou junto aos alunos os primeiros cursos, com a missão de registrar impressões e observar as simulações de pregão. De uma maneira geral, a receptividade dos alunos em relação à inovação em preparação foi excepcional, levando inclusive à criação de círculo de intercâmbio de sugestões e relatos sobre a implantação do pregão nos meses subseqüentes, por meio de comunicação eletrônica. Esta iniciativa, contudo, permaneceu circunscrita às três primeiras turmas, que tiveram envolvimento direto na elaboração da regulamentação legal do pregão.

Importante destacar as circunstâncias em que este arranjo se configurou. A pressão da alta direção do Ministério pela implementação do pregão levou à rápida programação do treinamento de pregoeiros, mas a elaboração do Decreto dependia da codificação da experiência em grau de precisão e detalhes superior ao do regulamento da Anatel. Por esta razão, a equipe não tinha uma versão do Decreto que considerasse madura para publicação por ocasião do início dos treinamentos. Considerava-se imprescindível o detalhamento claro e didático de procedimentos no Decreto, que seria ainda complementado por um Manual que descrevesse o processo tal qual praticado pelos pregoeiros mais experientes da Agência.

Estas exigências eram justificadas pela circunstância de que a disseminação do pregão alcançaria toda a administração federal e eventuais dúvidas ou interpretações divergentes em relação à aplicação dos procedimentos poderiam prejudicar a aceitação do novo procedimento que era - como mencionado - de adoção facultativa<sup>11</sup>. Por outro lado, o treinamento de um contingente expressivo de pregoeiros era percebido como importante componente capaz de dar sustentação à disseminação do projeto, ao remover temores, estimular o comprometimento e socializar o conhecimento, dando segurança aos dirigentes.

Os primeiros ciclos de treinamento foram conduzidos pela pregoeira responsável pela operacionalização do pregão na Anatel. Posteriormente, outros pregoeiros formados, após adquirirem experiência, passaram a assumir a condução dos treinamentos. O treinamento foi concebido como laboratório, no qual os alunos simulavam todas as etapas do pregão, desde a preparação da compra e elaboração do edital até o rito propriamente dito e a conclusão do processo, com a homologação da licitação.

---

<sup>11</sup> O pregão foi instituído como modalidade adicional de licitação, acrescentada às demais previstas na Lei de Licitações. Sua utilização é opcional, desde que a compra ou contratação tenha por objeto os denominados “bens e serviços comuns”.

De particular importância é o aprendizado dos componentes tácitos no trabalho do pregoeiro. Conforme enfatizado pelo instrutor responsável pela montagem do curso, a postura requerida é completamente diversa do habitual em licitações da administração pública. Com efeito, o pregoeiro é responsável individualmente pela tomada de decisões durante o pregão, particularmente em relação à aceitação de recurso solicitado por algum licitante, questionando o processo em curso. No rito convencional de licitação, uma comissão decide coletivamente, freqüentemente solicitando a suspensão da sessão para exame da argumentação, inclusive parecer do órgão de assessoramento jurídico. Questões dessa natureza levam ao prolongamento das licitações por vários dias, quando não obstruem a sua continuação por meses, no caso de controvérsias que sejam encaminhadas à Justiça.

No rito do pregão, o pregoeiro decide verbalmente pela pertinência ou não do pedido de recurso, sendo treinado a recusar quaisquer pleito de natureza protelatória ou que não esteja amparado em evidência consistente. Crucial à legitimidade e eficácia dessa postura é a sua habilidade em exercer a liderança sobre o rito, com segurança e credibilidade, argumentando e dissuadindo os licitantes em relação a tentativas de obstrução do processo. Considera-se que este tipo de comportamento representa mudança significativa do perfil e atuação esperada do pessoal das unidades de compras da administração federal. Esta mudança valoriza características de liderança, de iniciativa e de assunção de responsabilidade pelos resultados do processo de compra.

Assim, o curso de preparação de pregoeiros foi concebido para conjugar a assimilação dos aspectos legais e normativos com a experiência prática de simulação de um pregão, ensejando aos alunos a oportunidade de se revezarem em diversos papéis e situações do rito. As três primeiras turmas do curso de pregoeiros produziram ao final dos cursos, documentos de sugestões ao aperfeiçoamento do texto da Medida Provisória e do Decreto em elaboração. Estas sugestões eram examinadas pela equipe da SLTI, sendo que em sua maioria foram consideradas no aperfeiçoamento do regulamento. A Medida Provisória incorporou mudanças de conteúdo e de forma até a reedição de outubro de 2000.

Os cursos de formação de pregoeiros foram desenvolvidos em conjunto com a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, que possuía infra-estrutura física e administrativa e ainda experiência na estruturação de programas de treinamento para servidores públicos. A ENAP pode ser rapidamente mobilizada para se integrar ao processo de implantação do pregão em função de sua vinculação ao MP. Foram treinados pela ENAP cerca de 1.350 pregoeiros, em 45 turmas provenientes de ministérios, autarquias e fundações da administração federal, desde junho de 2000. Além disso, a Escola Superior de Administração Fazendária - ESAF, também iniciou a oferta de treinamentos. Inúmeras instituições privadas também têm oferecido treinamento para o pregão, em geral atendendo à clientela dos compradores das empresas privadas fornecedoras do Governo Federal.

O trabalho de desenvolvimento do pregão envolveu também a sistematização e codificação na forma de norma legal dos principais procedimentos envolvidos. Na prática, este trabalho se realizou simultaneamente à aquisição de conhecimento externo e interno, que ocorreram de forma seqüencial e em espiral. Diversas componentes de conhecimento tácito foram posteriormente codificadas em manual, atendendo à necessidade de assegurar máxima clareza e didatismo na disseminação do pregão.

A SLTI elaborou manual de procedimentos, em setembro de 2000, no qual se procurou sistematizar a experiência prática dos pregoeiros, mediante consultas e acompanhamento direto de pregões. O trabalho de elaboração foi realizado por integrante da equipe que atuou inicialmente na aquisição de conhecimento sobre o pregão e se valeu intensamente da interação e do contato direto estabelecido com os técnicos da Anatel e do DSG.

Além disso, a observação direta de pregões da Agência foi valiosa na sistematização em manual dos procedimentos. Ressalte-se que o manual contém práticas que não estão explicitadas na legislação, mas são adotadas por pregoeiros experientes. Nesse sentido, tem sido adotado como referência acerca do rito recomendado pela administração federal. Foram distribuídos 5 mil exemplares, além de sucessiva reprodução como material de treinamento. O manual foi também disponibilizado na Internet.

Além do Manual, foi elaborado programa de computador para apoio ao rito do pregão, a partir do aperfeiçoamento e adaptação de similar desenvolvido pela Anatel. O programa permite o registro e a projeção em tela, por equipamentos simples de computador, das informações sobre os licitantes e respectivas propostas de preço, inclusive dos lances verbais proferidos durante o certame. Ao final dos trabalhos, emite com grande agilidade a ata do pregão, a partir de modelos padronizados. Trata-se de recurso para facilitar e agilizar os trabalhos do pregão. O seu desenvolvimento para adoção ampla na administração federal foi realizado pelo Serpro, com base em indicações da equipe da SLTI e na observação e experimentação do sistema da Anatel. Com relação ao pregão eletrônico, também neste caso houve esforço de codificação na forma de manual disponibilizado na Internet.

Consolidado o pregão e verificada ampla adesão já desde o final de 2000, a experiência passou a ser objeto de apresentações públicas por gerentes e técnicos da equipe da SLTI em eventos para fornecedores, dirigentes públicos e advogados na área de compras e licitações. Alguns destes eventos foram promovidos pela SLTI e pelo MP, mas também houve expressiva quantidade de convites para eventos promovidos por entidades privadas. A política adotada pela Secretaria foi no sentido de franquear as informações aos interessados, inclusive o manual e ainda, *folders* e artigos com a descrição dos procedimentos do pregão. O interesse externo pela inovação também se evidenciou em solicitações de informações e de material documental recebidos por e-mail e por protocolo do Ministério.

Diversos governos estaduais e municipais e o Fórum de Secretários Estaduais da Administração - instância de intercâmbio de informações que se reúne periodicamente - solicitaram informações detalhadas e ainda empenho do Governo Federal no sentido de atuar politicamente pela extensão da legislação que criou o pregão aos demais níveis de Governo. O pregão já foi implantado por Lei de iniciativa local na Bahia e está em processo de implantação em Minas Gerais, recebendo apoio técnico da SLTI. Há expectativa em relação à sua extensão em curto prazo a todos os Estados e Municípios, por iniciativa negociada junto ao Congresso Nacional.

Disseminado em grande número de órgãos e entidades, com 1.712 pregões realizados, até setembro de 2001. Digno de nota é a baixíssima incidência de questionamentos jurídicos aos procedimentos, entre os licitantes, registrando-se neste mesmo período, somente 24 impugnações e 69 recursos (respectivamente, 1,4 e 4 % do total). As compras por meio de pregão poderão alcançar cerca de 40% das compras realizadas por meio de licitações

competitivas, ou 18% do total das despesas licitadas, equivalente a R\$ 2,06 bilhões/ano. O Governo Federal estima as economias diretas que podem ser obtidas em cerca de 25% das despesas, ou R\$ 515 milhões/ano.

Considera-se de igual ou maior importância, entretanto, os impactos no processo de gestão, o qual - na área de licitações governamentais - tem representado considerável obstáculo à agilidade e eficiência da administração pública. Assim, a disseminação do pregão tem ensejado repercussão positiva sobre a gestão, em especial: (i) na elevação do volume de compras realizados sob modalidades competitivas; (ii) na maior transparência e oportunidades de participação dos fornecedores, (iii) na maior agilidade e desburocratização de procedimentos, e (iv) na diminuição do tempo exigido para licitar.

## **6. Tipos de processos de aprendizagem**

A análise sistemática dos tipos de processos de aprendizagem adotados pela SLTI no período estudado é objeto desta seção. Adota a tipologia anteriormente apresentada, que identifica processos de aquisição de conhecimentos externos e internos e processos de conversão de conhecimento, na forma de socialização e de codificação. A análise considera também os aspectos relativos a lacunas, deficiências e descontinuidade nos referidos processos.

### Aquisição externa de conhecimento

A aquisição externa de conhecimento tem exercido importante papel na introdução de inovações pela SLTI e foi condição essencial para o êxito do pregão. Salienta-se a inexistência de mecanismos para o recrutamento de quadros qualificados ou de formação dos atuais. De uma forma geral, a Secretaria e os órgãos do SISG são considerados precariamente providos de pessoal qualificado, o que tem dificultado a melhoria da gestão na área de compras. Diversamente de áreas de excelência da administração federal, que dispõem de quadros de carreira recrutados por meio de concurso público específico, os órgãos de compra têm seu pessoal oriundo de outras áreas, sendo o aprendizado realizado informalmente no exercício das funções. A SLTI não dispõe em seu quadro de nenhum servidor com formação em nível de pós-graduação nas áreas de suprimentos ou de legislação em compras e contratações, embora apóie a realização de cursos pelos seus servidores. A Secretaria recorreu a diversos mecanismos e processos de aprendizado externo, apresentados nos itens que se seguem.

#### *Consultoria técnica especializada*

A Secretaria selecionou e contratou serviços de consultoria técnica especializada em legislação sobre licitações, que possibilitaram a identificação das inovações que foram implantadas durante o período 2000-2001. A participação da consultoria foi crucial no sentido de elaborar o modelo e a versão inicial do regulamento do pregão. A mesma consultoria está elaborando anteprojeto para nova Lei de Licitações, que também deverá ser utilizado como versão inicial para posterior aperfeiçoamento ou revisão. A SLTI dispõe de recursos específicos para investimento em consultorias e considera este mecanismo essencial para a viabilização de seus projetos de inovação.

#### *Visitas técnicas*

Visitas técnicas a órgãos públicos com *benchmarks* relevantes para a seleção e aquisição de conhecimentos foram realizadas nas etapas de prospecção e assimilação de inovações. Os dirigentes da Secretaria procuram manter contato frequente dentro e fora da administração pública para o intercâmbio de experiências e informações. Em geral, estes contatos são direcionados em função da agenda de projetos prioritários da Secretaria.

#### *Importação de experts para atividades de treinamento*

Durante a implantação do pregão, a participação de *expert* da Anatel foi decisiva na estruturação do programa de formação de pregoeiros, até a preparação de outros instrutores. Não há outros registros relevantes com relação a este mecanismo.

#### *Prospecção de conhecimento*

A prospecção de conhecimentos antecedeu a seleção do pregão como inovação na área de compras, mas resultou de esforço localizado, realizado pela alta gerência da SLTI. Não há em curso um trabalho sistemático de acompanhamento de tendências e conhecimentos na área de logística e de gestão de suprimentos. Embora percebam a necessidade de um mapeamento mais sistemático da fronteira tecnológica nesta área, os dirigentes da Secretaria não dispõem de quadros em condições de sustentar este trabalho e cogitam de recorrer ao apoio de consultoria para a implantação de um modelo de gestão estratégica de suprimentos, nos moldes do que é praticado em grandes corporações. Contudo, não existe ainda uma visão mais detalhada de quais sejam as competências e conhecimentos relevantes para o avanço da Secretaria e do SISG nesse sentido.

#### Aquisição interna de conhecimento

A aquisição interna de conhecimento foi explorada para o aperfeiçoamento e adaptação dos regulamentos sobre o pregão presencial e pregão eletrônico. A experiência com o manejo da Lei de Licitações, a expedição de normas e a orientação aos órgãos, representam conhecimento relevante na introdução de inovações, em especial porque contém importantes componentes tácitas. A SLTI e o SISG, de uma forma geral, não possuem mecanismos que promovam o desenvolvimento de inovações a partir da operação rotinizada com o aparato legal e normativo na área de compras. Evidência notória disso foi a incapacidade de produção de propostas para o aperfeiçoamento ou para uma nova Lei de Licitações, dependendo este trabalho da prévia elaboração por consultoria externa. Entretanto, a equipe se mostrou apta a introduzir aperfeiçoamentos a inovações previamente elaboradas, conforme apresentado no item que se segue.

#### *Envolvimento na elaboração de norma e procedimento*

A mobilização de conhecimento interno foi de grande importância para o aperfeiçoamento do regulamento do pregão e o desenvolvimento do pregão eletrônico, por meio de equipe multi-funcional constituída no âmbito da SLTI. Além disso, a Secretaria edita instruções normativas e divulga orientações aos gestores de compras, de forma rotineira, com base no acompanhamento contínuo da aplicação da legislação e das normas na área de compras. Esta forma de atuação, entretanto, não tem sido direcionada para a revisão crítica do aparato legal e normativo, visando à inovação.

#### Socialização de conhecimento

O esforço de rápida e ampla socialização de conhecimento foi marcante na implantação do pregão e mobilizou praticamente todos os órgãos de compras, no âmbito do SISG. Esta forma de atuação da SLTI foi vital para o sucesso da disseminação das inovações introduzidas no período. Mas, trata-se de sucesso circunscrito a um projeto, uma vez que há evidente carência de outros mecanismos de socialização, em especial considerando as atribuições da SLTI como órgão central de Sistema. Assim, o SISG não dispõe de nenhum programa de treinamento do pessoal em compras, o que é agravado pela precariedade do recrutamento, conforme referido. Embora a ENAP ofereça cursos na área, as iniciativas são individuais ou de chefias isoladas. Além disso, na medida em que não há uma visão mais clara do horizonte de competências que o Governo Federal pretende assimilar ou desenvolver nesta área, os programas de treinamento têm baixa interligação com as necessidades dos órgãos de compra. A abordagem prevalecente é ainda limitada ao conhecimento da legislação e à conformidade com a norma.

É também notória a inexistência de mecanismos de comunicação contínua entre gerentes e/ou técnicos, no âmbito do SISG, que poderiam ser providos por sistemas de comunicação eletrônica. O contato entre o órgão central e os setoriais ocorre preponderantemente para a divulgação de instruções normativas e orientações e para a resposta a consultas. Este tipo de contato tem sido aprimorado com a utilização de canais eletrônicos, por meio de *site* do MP na Internet. Mas, a sua utilização é restrita ao tratamento das questões de rotina da área de compras. Não há uma exploração mais sistemática e aprofundada destes canais, com vistas ao aprimoramento das práticas e da regulamentação de compras.

#### *Time de implantação*

A constituição de grupo multi-funcional, com a participação de gerentes e técnicos do DSG, de assessores da SLTI e de especialistas do Serpro, revelou-se eficaz mecanismo na assimilação e aperfeiçoamento do pregão. Esta forma de trabalho se manteve ao longo de todo o processo, desenvolvendo inicialmente o pregão presencial e em seguida sua evolução, representada pelo pregão eletrônico. A atuação do time conferiu a todo o processo agilidade e adequada capacidade de resposta a prazos curtos e a tarefas de alta complexidade.

#### *Cursos*

Os cursos de formação de pregoeiros propiciaram a constituição de uma base de sustentação para a disseminação do pregão, com rapidez e segurança. O desenho dos cursos foi marcante pelas opções adotadas de proporcionar simulações de pregões aos alunos, instrutores com efetiva experiência e envolvimento criativo com a própria elaboração do regulamento, no caso das primeiras turmas. O sucesso e arrojo desta iniciativa, entretanto, estão circunscritos a esta experiência.

#### *Divulgação*

A divulgação de projetos e iniciativas da SLTI na área de compras tem sido ativamente promovida por meio de publicações e de disponibilização de documentos na Internet. No caso do pregão, foram distribuídos *folders*, manual e ampla informação na Internet. A presença em seminários, palestras e eventos públicos é estimulada e tem servido para a divulgação do pregão, com repercussão positiva, sobretudo junto a Governos Estaduais. A

política da Secretaria privilegia o tratamento sistemático da informação para público externo e a Secretaria conta inclusive com assessores qualificados que atuam nesse tipo de atividade. De uma forma geral, este trabalho tem resultado em elevada visibilidade para a SLTI junto ao público interno da administração pública.

#### *Treinamento “on the job”*

Não há programa de treinamento nessa modalidade, embora a implantação do pregão tenha adotado sistemática de preparação dos pregoeiros por meio de curso, seguido de período de experiência prática como integrante da comissão de apoio ao pregoeiro.

#### *Fornecimento de apoio técnico*

Ainda que de forma eventual, a prestação de apoio técnico tem ocorrido junto aos Estados interessados na implantação do pregão. Este apoio é fornecido por assessores e gerentes que atuaram na equipe de implantação e inclui geralmente o fornecimento de documentação, a recepção a visitas técnicas e a assistência a pregões. Esta forma de atuação é ainda bastante limitada, por não existir um conjunto de produtos que dê sustentação a um trabalho contínuo nesse sentido. Ainda assim, há grande interesse dos Governos Estaduais e Municipais nas inovações geradas no âmbito da administração federal.

#### Codificação de conhecimento

A codificação de conhecimento teve relevante impacto na disseminação do pregão, embora não aconteça como atividade contínua e ampla na SLTI e no SISG. Os procedimentos e práticas em compras são aprendidos informalmente, sendo ainda freqüente diferentes interpretações da norma entre os órgãos. Ainda que não seja necessariamente desejável estrita uniformidade, considera-se que a insuficiente codificação leva a erros, solicitação de informação ao órgão central ou a práticas pouco eficientes de compra. Evidência desse problema é o elevado contencioso que envolve as compras e contratações governamentais, sendo freqüente a contestação pela via judicial, com prejuízo para a agilidade dos procedimentos.

#### *Elaboração de manuais e de material de treinamento*

A implantação do pregão foi acompanhada de esforço codificador que produziu o manual do pregão. O manual sistematizou o rito do pregão, procurando incluir elementos de conhecimento tácito que não são apreensíveis com base no regulamento. Além disso, a ENAP produziu material de treinamento que tem sido intensamente utilizado. Considera-se que a codificação foi imprescindível no sentido de dar segurança e evitar interpretações dissonantes em relação ao rito, no contexto de sua rápida disseminação por toda a administração federal. Embora a SLTI esteja implementando outras iniciativas de produção de manuais e documentos para orientação aos gestores de compras no âmbito do SIASG, são esforços ainda em estágio inicial e sem continuidade assegurada. Há dificuldades em especial com relação ao perfil de pessoal requerido para a consecução de trabalho dessa natureza.

### **7. Processos de aprendizagem e características chave**

Esta seção analisa especificamente os aspectos de gestão dos processos de aprendizagem da SLTI e do SISG, considerando as características chave adotadas no modelo analítico de Figueiredo (2001), que são: variedade, intensidade, modo de funcionamento e interação entre os processos. Cada característica teve sua incidência aferida por meio dos conceitos expressos no Quadro abaixo. Nos itens que se seguem é apresentada apreciação pormenorizada.

### Quadro

#### Processos de Aprendizagem na SLTI

Processo	Característica Chave			
	Variedade	Intensidade	Funcionamento	Interação
<b>Processos e Mecanismos de Aquisição de Conhecimento</b>				
Aquisição Externa de Conhecimento	Presente	Intermitente	Bom	Forte
Aquisição Interna de Conhecimento	Presente	Intermitente	Moderado	Forte
<b>Processos e Mecanismos de Conversão de Conhecimento</b>				
Socialização de Conhecimento	Presente	Intermitente	Excelente	Forte
Codificação de Conhecimento	Presente	Intermitente	Excelente	Forte

#### Variedade

Considera-se que uma variedade moderada de processos e mecanismos têm sido utilizados, abrangendo tanto as dimensões de aquisição, como também de conversão de conhecimento. Conforme mencionado, há lacunas ou deficiências importantes no recrutamento e/ou formação de *experts* em legislação e gestão de suprimentos, na geração de inovações a partir da operação rotinizada, no treinamento contínuo do pessoal e na manualização de procedimentos.

#### Intensidade

Durante o período analisado, os processos de aprendizagem foram efetivamente priorizados e mobilizaram os melhores recursos disponíveis no órgão, mas a sua sustentação e continuidade parece ter se enfraquecido depois de consolidado o pregão. Por esta razão, considera-se que os processos de aprendizagem não se tornaram contínuos e sustentáveis em longo prazo, sendo avaliados como intermitentes. O time de implantação que atuou no pregão tem prosseguido na revisão da Lei de Licitações, com apoio de consultoria, mas a Secretaria não tem ainda claramente equacionado patrocínio no âmbito do Governo Federal, na consecução deste projeto, de alta complexidade e risco político. As

valiosas redes de socialização de conhecimento construídas a partir dos treinamentos para pregoeiros não foram cultivadas e instadas a avançar no intercâmbio de informações e de experiências. A aquisição externa de conhecimentos em compras tem tido continuidade, por meio da interação com a consultoria citada, mas não há uma definição em relação à direção em longo prazo a ser adotada na orientação da prospecção de novos conhecimentos que aproximem a SLTI e o SISG dos *benchmarks* em gestão de suprimentos.

### Funcionamento

Considera-se que de uma maneira geral a SLTI logrou obter consistentes resultados dos processos de aprendizado que explorou. A aquisição externa de conhecimento foi orientada por critérios e visão clara dos objetivos pretendidos, durante a implantação do pregão. A interação com consultores e com instituições detentoras de conhecimentos foi bem focalizada e proveitosa. Classificou-se como bom o funcionamento da aquisição externa de conhecimento. A aquisição interna de conhecimento foi classificada como moderada. Embora processo dessa natureza tenha subsidiado de forma relevante a introdução das inovações adotadas no período considerado, a SLTI e o SISG ainda não dispõem de estruturas ou arranjos internos voltados para a geração de conhecimento, embora este processo tenha sido estimulado pelas demandas derivadas da aquisição externa de conhecimento, por meio de consultorias e visitas técnicas.

Os processos de socialização e de codificação foram considerados excelentes, durante o período, em vista da concepção arrojada que adotaram, inserindo o treinamento de pregoeiros e a produção de material documental e instrucional no desenvolvimento da inovação. Nesse sentido, realimentaram com sucesso os processos de aquisição de conhecimento e ainda concorreram para a intensificação dos demais processos.

### Interação

De uma forma geral, a SLTI foi hábil em operar de forma articulada todos os processos, valendo-se das sinergias geradas e dessa forma, obtendo melhores resultados. Considerou-se forte a interação, com relação a todos os processos de aprendizagem utilizados. Esta forma de gestão é certamente exemplar no ambiente da administração pública. Assim, os processos de aquisição de conhecimento impulsionaram a sua socialização nos treinamentos e no âmbito da equipe de implantação do pregão. Conhecimentos tácitos dos instrutores e dos próprios alunos foram convertidos em normas, manuais e material de divulgação. Estes produtos foram sucessivamente aperfeiçoados na medida em que simulações e a própria implementação inicial do pregão eram acompanhados como fonte de informações relevantes. Como resultado dessa interação entre processos de aprendizado, o rito do pregão da administração federal incorporou aperfeiçoamentos em relação ao seu precursor, na Anatel.

## **8. Conclusões**

O êxito da implantação do pregão se deve em grande medida a um conjunto de condições favoráveis envolvendo práticas gerenciais que efetivamente favoreceram a inovação. Em primeiro lugar, o patrocínio da alta gerência - especificamente do comando do MP - apoiando a inovação selecionada, fixando metas e prazos desafiadores, removendo obstáculos no âmbito do Governo Federal e se envolvendo diretamente em momentos cruciais do processo. Esta circunstância indica que, mais do que mecanismos de

planejamento formal, a definição clara de objetivos e metas e a participação ativa da alta gerência podem potencializar o processo de gestão na administração federal.

Em segundo lugar, salienta-se a importância da constituição de times, com adequada seleção do *mix* de perfis profissionais, para empreender com êxito a assimilação e aperfeiçoamento e/ou adaptação de tecnologias. A experiência do pregão revelou a capacidade de rápida e criativa resposta de equipes bem construídas, inclusive no aproveitamento de conhecimentos acumulados na administração pública, no desenvolvimento de inovações. Considera-se altamente recomendável a constante utilização de formatos desse tipo em projetos de inovação e na resolução de problemas. Aspecto digno de nota refere-se à circunstância de que, existindo disposição por parte dos gerentes públicos, é possível no contexto atual, explorar com proveito formas de organização avançadas tais como equipes multi-funcionais por tarefa e/ou projeto.

Em terceiro lugar, recomenda-se que, ao lado de firme patrocínio na decisão pela inovação, seja adotado o incrementalismo na implementação, sempre que possível recorrendo à utilização de pilotos, testes, sondagens junto às partes envolvidas. Além disso, a abertura a postura persistente no sentido de promover a contínua revisão e ajustamento até alcançar padrões de confiabilidade e de eficácia satisfatórios. No caso do pregão, a sua implantação se deu de forma pouco ortodoxa para a cultura dominante na administração pública, sob a forma de inovação ainda em desenvolvimento. Esta circunstância terminou por se revelar muito eficaz na captação de apoios e no envolvimento de outros segmentos com o projeto.

A propósito de estilos de atuação gerencial e formatos organizacionais inovadores, ressalta-se que a experiência do pregão mostrou que, adotadas com cautela e oportunidade, arranjos para o contorno de regras e procedimentos típicos da administração pública podem e devem ser utilizados, desde que se tenha objetivos e metas claros e - evidentemente - efetivo patrocínio da alta gerência. A implantação do pregão exigiu em diversos momentos a ousadia e - de certa forma - capacidade de transgressão de comportamentos arraigados e mesmo de normas. Comportamentos dessa ordem devem ser estimulados e valorizados, sempre que claramente orientados para a obtenção de resultados definidos pela própria administração pública.

Com relação às estratégias da administração federal para o desenvolvimento de suas competências tecnológicas na área de compras e contratações, a experiência do pregão enseja algumas recomendações para um esforço mais consistente nessa direção. O trabalho de prospecção de inovações nessa área parece ser ainda fundamental para o avanço na administração federal. Falta ainda, além do aperfeiçoamento dos regulamentos de compras e contratações para a melhoria do desempenho nesta área, o delineamento de uma estratégia voltada para contemplar outras componentes que conformariam uma gestão de suprimentos, inclusive visando o seu alinhamento com a fronteira tecnológica no setor.

Os dirigentes da SLTI estão atentos e razoavelmente bem informados a respeito do tema, mas não lograram ainda definir ações capazes de dar consequência prática à prospecção e assimilação das diversas competências que configurariam a gestão de suprimentos no âmbito do Governo Federal. Recomendamos que seja adotada a mesma abordagem que tão bons resultados gerou em relação ao pregão: a prospecção e seleção de inovações, a negociação de patrocínio pela alta gerência e a constituição de equipes de implantação inseridas numa dinâmica de crescente envolvimento dos gerentes e respectivos órgãos responsáveis por compras nos ministérios e outras entidades da administração federal.

Ao mesmo tempo, a SLTI prevê no seu planejamento a elaboração de nova Lei de Licitações, em relação ao qual o pregão teria representado a antecipação de inovação que de outra forma só ocorreria por ocasião da promulgação da referida Lei. Ora, a experiência analisada indica um caminho talvez mais promissor, que consistiria na elaboração da nova Lei mediante envolvimento progressivo dos gerentes das áreas de compras. Este envolvimento poderia ocorrer na forma de círculos de análise e aperfeiçoamento de uma versão inicial da nova Lei, sendo que este trabalho visaria a socialização e codificação de conhecimentos, inclusive gerando manuais e regulamentação mais detalhada das disposições que vierem a ser propugnadas na Lei.

## Referências

- BELL, Martin. Learning and the Accumulation of Industrial Technological Capacity in Developing Countries. in: KING, K. e FRANSMAN, M. (eds.). **Technological Capability in the Third World**. London: Macmillan, 1984.
- BELL, M. e PAVITT, K. Technological Accumulation and Industrial Growth: contrasts between developed and developing countries. **Industrial and Corporate Change**, v. 2, n.2, 1995. p. 157-211.
- BRASIL. **Decreto n.º 1.094**, de 23 de março de 1994.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n.º 3.555**, de 8 de agosto de 2000.
- \_\_\_\_\_. **Decreto n.º 3.697**, de 21 de dezembro de 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei n.º 8.666**, de 21 de junho de 1993.
- \_\_\_\_\_. **Medida Provisória n.º 2.026**, de 4 de maio de 2000.
- \_\_\_\_\_. **Pregão: Uma Nova Modalidade de Licitação**, Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.
- DUTRÉNIT, Gabriela. **Problemas de la Administración del Conocimiento en Firms Latinoamericanas**. XXI Simpósio de Gestão da Inovação Tecnológica. São Paulo: Núcleo PGT/USP, 2000.
- FIGUEIREDO, Paulo N. **Acumulação de Competências Tecnológicas e Processos de Aprendizagem: estruturas conceituais e experiências de empresas no Brasil**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 2001.
- LEONARD-BARTON, Dorothy. **Nascentes do Saber: criando e sustentando as fontes de inovação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- NONAKA Ikujiro e TAKEUCHI, Hirotaka. **Criação de Conhecimento na Empresa: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.