



A CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: LIÇÕES DA HISTÓRIA

CIRO CAMPOS CHRISTO FERNANDES

A CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL: LIÇÕES DA HISTÓRIA

Ciro Campos Christo Fernandes

RESUMO

O tema da centralização das compras públicas ganhou atualidade com a criação da Central de Compras e Contratações, no âmbito da Administração Federal. A mudança na organização e gestão das compras adota como referências a experiência internacional e os modelos de compra estratégica que atualmente ganham atenção no Brasil e no mundo. Mas, há uma experiência brasileira também a considerar: a Comissão Central de Compras – CCC, criada em 1931 e posteriormente reestruturada, resultando na transformação em Departamento Federal de Compras – DFC e na criação da Divisão do Material, em 1940. Estas importantes mudanças se deram em meio a disputas, tensões e obstáculos à centralização das compras. O artigo se propõe a analisar a formulação e implementação da estrutura organizacional de centralização das compras públicas, nestes dois momentos: o primeiro, durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) e o segundo, durante o Estado Novo (1937-1945), no contexto da reforma conduzida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Focalizará as visões, questões e modelos de organização e gestão adotados, bem como as vicissitudes da sua implementação. A análise concluirá pela identificação dos fatores, circunstâncias e recomendações que se possam extrair da experiência da CCC e do DASP, com vistas a subsidiar a iniciativa, atualmente em curso, de implantação da Central.

1 INTRODUÇÃO

O tema da centralização das compras públicas ganhou atualidade com a recente implantação da Central de Compras e Contratações, no âmbito da Administração Federal. A mudança na organização e gestão das compras tem como referências a experiência internacional e os modelos de compra estratégica que atualmente se disseminam, no Brasil e no mundo. Mas, há duas experiências brasileiras a considerar também: a Comissão Central de Compras – CCC, criada em 1931 e posteriormente reestruturada, resultando em sua transformação no Departamento Federal de Compras – DFC e na concomitante criação de um órgão de coordenação, padronização e normatização, a Divisão do Material – DM, em 1940. Estas ambiciosas mudanças se deram em meio a disputas, tensões e obstáculos à centralização das compras.

Esse artigo analisa a implantação da estrutura organizacional de centralização das compras públicas, em dois momentos: o primeiro, durante o governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) e o segundo, inserido na reforma administrativa conduzida pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, sob a égide do Estado Novo (1937-1945). O artigo discute as visões, questões e modelos de organização adotados, bem como as vicissitudes da sua implementação. A título de conclusões, são apontados os fatores, circunstâncias e recomendações que se podem inferir da experiência da CCC e do DASP, com vistas a subsidiar a experiência da centralização atualmente em curso.

A abordagem adotada retoma a pesquisa mais ampla do autor, que trata das mudanças na trajetória da política de compras e contratações, desde 1930 (FERNANDES, 2010). O presente trabalho se volta para a análise específica da centralização das compras, focalizando em maior detalhe os modelos e formatos de organização e as vicissitudes da tomada de decisão e implementação de mudanças dessa natureza. O artigo se propõe a sugerir enfoques e questões como lições da história, visando o melhor entendimento do contexto atual e suas perspectivas e, sobretudo, o resgate de uma visão mais abrangente a respeito do tema.

A seção 2 aborda o tema da centralização na literatura recente sobre organização das compras e contratações na administração pública, ponderando que

não há um modelo ideal e predominam os formatos híbridos. Nesse sentido, esse trabalho não advoga um modelo prescritivo de organização da área. A seção 3 descreve a trajetória percorrida pelas duas experiências históricas, em 1930 e 1940. As seções seguintes analisam a formulação e implementação da centralização, com base em alguns fatores e circunstâncias que permitem compreender os avanços e frustrações constatados nos dois episódios. Assim, a seção 4 trata do contexto político excepcional e das oportunidades que se abriram para a decisão pela centralização, nas duas experiências.

A renovação nos perfis de dirigentes e servidores da administração e a sua disposição em prospectar inovações e modelos são analisados na seção 5, como fatores relevantes para os avanços obtidos no período Vargas. A seção 6 levanta as limitações de ordem técnica e organizacional que marcaram as duas centralizações. A análise das disputas envolvendo órgãos e áreas da administração federal e impondo obstáculos ao processo de centralização é objeto da seção 7. As conclusões do trabalho são apresentadas na seção 8.

2 A CENTRALIZAÇÃO COMO MODELO

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (MCCUE e PITZER, 2000). As configurações básicas encontradas podem ser: o órgão central ou agência com atribuições de condução do processo de compras; o compartilhamento de atribuições entre um órgão coordenador e áreas de compras nos demais órgãos ou a descentralização das atividades, a cargo de cada órgão.

A opção por modelos mistos compatibiliza a centralização da supervisão e da aplicação da norma com ampla descentralização das funções operacionais. Nos casos em que há uma agência encarregada da função, é necessário assegurar sua independência e a inserção adequada na estrutura da administração pública. Em suma, são possíveis diferentes mix entre especialização e centralização, de um lado

e descentralização de responsabilidades, de outro, conforme o contexto e a situação de cada órgão ou governo. A “calibragem” correta desse mix deve considerar a estrutura organizacional e os papéis (MCCUE e GIANAKIS, 2001: 94).

De uma forma geral, a organização da área no passado adotou a centralização, acompanhada da especialização de atividades, na forma de estruturas funcionais verticalizadas, com a criação de agências ou departamentos dotados de pessoal especializado para a operacionalização das compras (FEARON, 1989; CALLENDER e MATTHEWS, 2005). A centralização das compras parece, em princípio, concepção obsoleta se confrontada com as tendências recentes de reforma da administração pública, influenciadas pelos modelos que preconizam a ampliação de autonomias e a descentralização organizacional. Se por um lado a estrutura centralizada favorece o controle pela redução da discricionariedade e possibilita ganhos de escala nas contratações, também limita o atendimento às demandas dos gerentes de linha que, em ambientes complexos – como parece o caso da recente evolução da administração pública – pode se constituir em obstáculo ao bom desempenho.

A mudança da estrutura organizacional da área de compras tem sido permeada por fatores e circunstâncias político-institucionais que refreiam um movimento generalizado e uniforme em direção à descentralização. A evidência obtida dos Estados Unidos indica que a maioria dos estados federados naquele país adota estruturas organizacionais mistas, que conjugam centralização e descentralização, como resultado de iniciativas nas duas direções aparentemente antípodas (BARTLE e KOROSEC, 2003). Os novos desenhos organizacionais propugnados para a área de compras têm levado à ruptura com a centralização, nos moldes em que vinha sendo praticada, para buscar a maior aproximação com os gerentes e com as necessidades dos órgãos (THAI, 2009). O papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica.

3 A CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS NO PERÍODO VARGAS: DUAS EXPERIÊNCIAS

A primeira experiência de centralização das compras públicas no Brasil se desenvolveu no contexto imediato da Revolução de 1930, que levou à mudança do regime político, instaurando o Governo Provisório dirigido por Getúlio Vargas (1930-1934), sob legislação de exceção. Atravessando um período de enfrentamento da crise econômica internacional e seus impactos internos, a política de estabilização do novo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, previa medidas de redução de despesas que incluíam a centralização das compras.

A agenda de ações na área ganhou visibilidade e relevância. A formulação de uma política de padronização e centralização das compras adotou como referência a experiência internacional dos bureaux de compra. As limitações técnicas e de recursos, resistências dos ministérios e a pressão pelo início imediato da operação centralizada das compras, foram circunstâncias que permearam um processo de experimentação contínua e ajustamento do modelo inicialmente delineado em decreto de 1931. As medidas adotadas contemplaram a suspensão da legislação em vigor, a tentativa de implantar a padronização de produtos consumidos pela administração federal, a criação de um órgão centralizador – a CCC – e a revisão dos procedimentos de compra e contratação.

Whitaker deixou o Ministério da Fazenda – MF no final de 1931, mas a saída do dirigente não afetou a continuidade da CCC, que se manteve até 1938. Durante o período que se seguiu à promulgação da Constituição de 1934, quando teve início um breve período constitucional do governo Vargas (1934-1938), foi revogada a legislação de exceção, enfraquecendo a operação do novo modelo de centralização, devido à restauração de controles e regras tradicionais.

A segunda experiência de centralização se deu inserida no processo de implementação da reforma administrativa, entre 1938 e 1945, durante o período do regime autoritário do Estado Novo, ainda sob o comando de Vargas. A reforma foi conduzida pelo DASP, criado como órgão coordenador das funções administrativas. A estrutura do Departamento tinha como um de seus pilares a DM, Divisão que assumiu a agenda de projetos e inovações nas compras públicas.

No período entre 1937 a 1940, o Diretor da DM, Rafael Xavier e sua equipe conduziram uma difícil e tensa reestruturação da organização, forma de atuação, normas e procedimentos de material. O novo modelo que se pretendeu implantar resultou do diagnóstico da experiência de centralização da CCC, submetido à discussão ampliada no âmbito do governo, mas também sofrendo sucessivos ajustamentos.

A então denominada reforma dos serviços de material, desencadeada com a publicação do decreto de 1940 (Decreto-lei n. 2.206) promoveu a revisão de regras e procedimentos de compras e dos mecanismos de controle do TCU e previa a criação de unidades de material nos órgãos da administração federal. Dificuldades relacionadas com a interpretação e aplicação das disposições do Decreto levaram à negociação e revisão desse modelo, envolvendo diversos setores da administração pública.

A atuação da DM se deparou com resistências e limitações técnicas e de organização que levaram à frustração com os resultados pretendidos por seus dirigentes e técnicos. Xavier se afastou do comando da Divisão e o desenvolvimento da reforma sofreu descontinuidade a partir de 1941. A redemocratização política no período pós-1945 foi acompanhada do esvaziamento da agenda da reforma administrativa e do enfraquecimento do DASP. O novo contexto marcou a interrupção do processo de estruturação da administração de materiais e a reversão da centralização das compras.

4 MUDANÇAS EM CONJUNTURAS DE CRISE

Em 1930 e em 1940, a centralização foi adotada em momentos de ruptura que abriram espaços para a experimentação com a mudança da estrutura, organização, regras e procedimentos da administração pública. Eram conjunturas de crise, nas quais as oportunidades para decisões de mudança substancial nas compras e contratações públicas emergiam em meio a dificuldades e limitações de toda ordem. A mudança era favorecida pela percepção das compras como objeto de atenção, associado ao problema central do equilíbrio das contas públicas.

A renovação de dirigentes e quadros técnicos e a disposição de reorganizar o estado, como se analisa na seção 5, também favoreciam a adoção de mudanças não incrementais. Por outro lado, essas mesmas condições e circunstâncias acentuavam as fragilidades, limitações e certa desconexão entre as propostas ousadas de centralização e padronização das compras e o ambiente político e institucional da administração pública.

A primeira experiência de centralização, durante o Governo Provisório, foi impulsionada pelas urgências da crise econômica internacional e seu impacto sobre a economia brasileira, levando à adoção de medidas duras de estabilização. A crise financeira impunha o controle sobre as despesas públicas, o que suscitou a focalização das compras públicas, como componente das propostas em discussão.

A centralização das compras compôs o desenho da política do Ministro Whitaker, voltada para o equilíbrio financeiro, negociação da dívida externa e controle sobre a inflação e o câmbio. Essa política contemplava medidas ortodoxas de combate ao déficit das contas públicas com cortes no orçamento, redução de vencimentos do funcionalismo e estabelecimento de limites sobre o endividamento dos estados e municípios (WHITAKER, 1978). A centralização se inseria como instrumental para a realização da política econômico-financeira, adotada de forma concomitante com outras medidas de controle das despesas correntes.

A suspensão da legislação em vigor foi prerrogativa frequentemente utilizada para a operação da centralização. Assim, o Governo Provisório se investiu de poderes excepcionais para legislar por meio de decretos. Mas, esta facilidade persistiu somente entre 1930 e 1934. A Constituinte de 1934 reagiu ao fortalecimento do poder executivo, aprovando dispositivo constitucional que suspendeu a vigência da legislação revogada pelo Governo Provisório. Como consequência, retornaram a sua plena vigência regras e controles que afetaram diretamente os procedimentos de compra, enfraquecendo o modelo de operação da CCC.

A saída de Whitaker, no final de 1931, foi determinada por circunstâncias externas em relação à centralização das compras, mas marcou uma inflexão do processo de mudança e inovação na área. As circunstâncias envolviam conflitos entre os grupos de sustentação do Governo Provisório, que resultou na

recomposição do ministério. A CCC foi mantida até 1938, operando sob um modelo que representava o regime “possível” de compra centralizada ao qual se chegou mediante sucessivos reajustes em relação ao modelo original, conforme analisado na seção 5.

A segunda experiência de centralização das compras se desenvolveu como um dos principais itens da agenda da reforma administrativa, durante o Estado Novo. Foi conduzida pelo DASP, como órgão centralizador das funções administrativas, previsto na Constituição de 1937. O Departamento se beneficiava da sua inserção privilegiada no assessoramento direto ao Presidente da República.

A organização do DASP continha, em sua estrutura, a divisão responsável pela administração de materiais (DM) a partir da qual se deu a retomada da centralização, pela reforma de 1940, conduzida por Rafael Xavier. O perfil do seu dirigente máximo, Luis Simões Lopes, anteriormente chefe de gabinete de Vargas, favorecia a atuação do Departamento na proposição de mudanças e inovações.

A reforma de 1940 se baseou no diagnóstico da experiência anterior para a proposição de um plano para a questão das compras e seu regime de centralização. A equipe do DASP obteve respaldo presidencial para a retomada do tema, destinado a ser uma das linhas básicas de atuação do Departamento recém-criado. Em ofício dirigido ao presidente Vargas, em novembro de 1938, Simões Lopes, sugeriu a proposição de um plano que seria seguido da apresentação de soluções para a padronização e a administração dos materiais (LOPES, 1938).

O processo de mudança desencadeado pela reforma estancou com a saída de Xavier da direção da DM. A frustração com a interpretação e o modus operandi de aplicação do Decreto-lei n. 2.206 motivaram a saída do diretor, assunto examinado em maior detalhe na seção 7. Alguns anos depois, a crise política que culminou na deposição de Vargas, em outubro de 1945, desencadeou a transição do Estado Novo para o período de regime liberal-democrático entre 1945 e 1964. O estilo de atuação do DASP, associado ao Estado Novo, deixou o Departamento sem apoio em seu ambiente de atuação e conseqüentemente, vulnerável a se converter em “bode expiatório”, hostilizado pelos demais órgãos (WAHRLICH, 1974).

5 RENOVAÇÃO DE VISÕES E PROPOSTAS

Nas duas experiências de centralização, verificou-se a renovação de dirigentes e o ingresso de quadros técnicos que povoaram a máquina administrativa com perfis profissionais diferenciados. A renovação trouxe também a disseminação de visões inovadoras sobre problemas e soluções e o empenho na prospecção e disseminação de novos conceitos, modelos e tecnologias aplicados à gestão pública. Houve uma intensificação de tensões e conflitos, devido à expansão e diversificação dos espaços políticos nos quais se desenvolvia a formulação e implementação de políticas em temas emergentes, como era o caso das compras e contratações públicas.

A centralização de 1930 foi conduzida pelo Ministro da Fazenda, o banqueiro José Maria Whitaker, apoiado por uma equipe de empresários e engenheiros, nucleada na CCC. Whitaker era destacada liderança política e empresarial de São Paulo, cuja trajetória estava associada a uma bem sucedida reestruturação do Banco do Brasil, realizada anos antes, sob seu comando, durante o governo Epiácio Pessoa (ABREU et al., 2001). O modelo da centralização por meio do bureau de compras era novidade inspirada na experiência internacional e tinha como referência os Estados Unidos (no âmbito da União e de alguns dos estados federados), Inglaterra, Alemanha, Canadá, Chile e Itália (WHITAKER, 1978: 222 e nota 15; RESENDE, 1944: 9).

O perfil da equipe à frente da CCC era de técnicos com experiência em gestão de empresas públicas e empresários. Seu diretor era um ex-empresário do comércio, Otto Schiling, que permaneceu à frente da Comissão, até 1938. José de Goes Artigas, engenheiro e ex-diretor da Estrada de Ferro Sorocaba e Francisco Belizário Távora, também engenheiro, ocuparam sucessivamente cargos como diretores. Paulo Nogueira Filho, empresário e disseminador dos métodos e técnicas da “organização racional do trabalho”, também ocupou cargo como diretor: sua atuação foi crucial para a organização dos procedimentos e rotinas da CCC, aplicando os métodos de racionalização provenientes da sua experiência empresarial (NOGUEIRA FILHO, 1965:31-32). Outro nome destacado foi o engenheiro Eudoro Berlinck, que conduziu os primeiros trabalhos de padronização de materiais e também atuou na reforma de 1940.

Essa equipe de técnicos e dirigentes se envolveu na implantação das compras centralizadas, promovendo sucessivas revisões e adaptações. Atuou mediante experimentação por tentativa e erro, editando uma sucessão de decretos de revisão do decreto inicial de criação da CCC, resultando, ao final de 1931, na conformação de uma nova organização, regras e procedimentos de compra.

Posteriormente, a criação da DM, em 1937, inserida na estrutura do DASP, abriu um espaço de aglutinação de técnicos egressos dos trabalhos de padronização, desde o Governo Provisório. Rafael Xavier assumiu a diretoria da Divisão, conduzindo os trabalhos da reforma, no período de 1938 a 1942. Sob o seu comando a DM converteu-se no locus de formulação das propostas de revisão da centralização e criação do sistema do material. Bacharel em direito e estatístico, Xavier integrava a elite de administradores do DASP, orientados pela visão científica da racionalização da administração pública. Foi nome chave na condução da negociação do decreto da reforma de 1940 (Decreto-lei n. 2.206).

Os trabalhos da DM eram apoiados por uma comissão formada para o diagnóstico e formulação das propostas da reforma dos serviços de material, com a participação de outros órgãos de (NEIVA, 1943 e 1952: 141; AYRES, 1943). As propostas em discussão pretendiam rever o modelo da CCC para avançar com a criação de uma estrutura de coordenação que permeasse o conjunto dos órgãos, por meio das unidades de material. Participavam dessa comissão, presidida por Rafael Xavier, técnicos e dirigentes da CCC, da DM e de ministérios, todos eles diretamente envolvidos com a administração de material.

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

A referência básica era o modelo do “departamento de administração geral” de W.F. Willoughby (1927), baseado na distinção entre atividades fim e meio, para a organização das funções administrativas comuns, segundo uma estrutura centralizada e uniforme, englobando toda a administração pública. As concepções e

experiências em torno da administração de material no setor público dos EUA eram também consideradas, em especial os trabalhos de Luther Gulick (1937). As obras precursoras de Arthur Thomas (1919) e Russell Forbes (1929) já haviam inspirado a centralização das compras, desde o Governo Provisório.

A elite de técnicos aglutinada no DASP demonstrava familiaridade com essa bibliografia. Os artigos publicados por Eudoro Berlinck, por exemplo, traziam ampla referência desta literatura (veja 1938a; 1938b e 1940). A internalização do modelo do departamento geral de administração no Brasil, corporificada na estrutura do DASP, assumiu um formato ampliado para incluir as funções de pessoal e material (WAHRLICH, 1983: 425).

6 LIMITAÇÕES TÉCNICAS E DE ORGANIZAÇÃO

Na primeira experiência de centralização, em 1931, as propostas de organização e centralização das compras foram construídas a partir da prospecção de modelos e tecnologias da experiência internacional, num contexto de limitada compreensão do seu escopo, requisitos e implicações para a administração federal. Chama atenção a falta de conhecimento técnico sobre a padronização, que seria a base de referência para a operação das compras centralizadas.

A segunda experiência, em 1940, também buscou a assimilação de modelos internacionais, porém, partindo do aprendizado proporcionado pela trajetória da CCC, cuja avaliação subsidiou a elaboração das propostas de reforma dos serviços de material. Mesmo assim, sofreu a escassez de recursos do DASP e consequente protelação da implementação das medidas anunciadas.

A centralização das compras se apoiaria na padronização dos bens consumidos e na criação de um escritório central de cotização dos preços para os fornecimentos. A criação, em 1930, da Comissão de Padrões – CP mobilizando os ministérios para o estabelecimento de padrões técnicos dos bens de consumo da administração federal foi uma das primeiras medidas em direção ao novo modelo que se pretendia implantar.

A padronização abrangeria os produtos de consumo habitual, constituindo-se na futura “base definitiva da organização central das compras” (WHITAKER, 1978: 222), que atuaria como um escritório central de cotizações de preços junto ao mercado fornecedor. Os padrões são especificações físicas e de desempenho dos bens que deveriam servir de referência para sua aquisição e reposição, possibilitando a comparação e seleção entre as ofertas dos fornecedores (veja NEIVA, 1952). A padronização dos bens seria viabilizada pela articulação entre órgãos da administração federal, governos estaduais, mercado fornecedor e associações técnicas e profissionais.

A CP iniciou suas atividades levantando informações sobre o material de uso comum aos órgãos, mas, os seus trabalhos eram obstados pela dimensão e complexidade técnica, face às limitações da Comissão, simples instância colegiada que dependia da participação esporádica de representantes dos ministérios. Eudoro Berlinck (1938a: 34) relata a necessidade de uma estrutura muito maior, concluindo que “a Comissão nasceu morta” e “nunca produziu nenhuma especificação de qualquer coisa”. Além disso, considera que a participação da indústria na padronização, fator chave para o sucesso da proposta, obteve “nula repercussão junto ao empresariado”. Em correspondência com Whitaker, o empresário Noé Ribeiro, fornecedor do governo, reputava a padronização como um empreendimento “colossal” que teria levado muitos anos para ser realizado nos Estados Unidos, “onde a tecnologia e padronização industrial já existiam” (RIBEIRO, 1930).

Assim, as dificuldades de instalação da CP, o vulto da tarefa e a necessidade de gerar resultados imediatos e ainda, ancorar a iniciativa num modelo de organização já experimentado, levaram à decisão pela imediata criação de um órgão central de compras, com a postergação da padronização prévia dos produtos consumidos pela administração federal.

A centralização foi implantada com a criação da Comissão Central de Compras – CCC (Decreto-lei n. 19.587), em janeiro de 1931. Dentro da estrutura organizacional da CCC, a padronização ganhou uma inserção subordinada e recursos modestos. As atribuições da CP foram absorvidas na estrutura da CCC, na forma de uma simples unidade administrativa. No desenho inicial que se pretendeu

implantar, a Comissão seria responsável pela operação direta das compras, decidindo entre cotações permanentemente renovadas junto ao mercado fornecedor que alimentaria um catálogo de bens consumidos pela administração pública.

Dessa forma, em lugar da constituição de um catálogo exaustivo, baseado no levantamento e padronização dos produtos de consumo habitual da administração federal, adotou-se um modelo mitigado, segundo o qual a padronização seria realizada com base em uma abrangente coleta prévia de preços, a ser realizada pela CCC.

A operação da compra centralizada mobilizou a equipe à frente da CCC, em difícil e tortuoso processo, durante o qual foram obrigados a sucessivas revisões e adaptações, levando à edição de uma sequência de decretos que emendaram ou acrescentaram disposições ao decreto de criação da CCC. Somente ao final de 1931 se conseguiu estabelecer um regime “possível” de organização, regras e procedimentos para as compras e contratações.

As limitações técnicas, de pessoal e de instalações fragilizavam a Comissão, face ao vulto das atribuições e objetivos estabelecidos. O Ministro Whitaker descreveu os trabalhos da CCC como uma “improvisação admirável”, num contexto no qual o novo órgão “vinha centralizar serviços até então executados por dezenas de repartições, com larga prática e numeroso pessoal.” (WHITAKER, 1978: 221). Nogueira Filho relata como “desde logo tornou-se evidente a inexecuibilidade do programa de trabalho fixado no decreto que criou a CCC” (NOGUEIRA FILHO, 1966: 32-33). Nos termos do decreto, a Comissão deveria padronizar os materiais essenciais a serem adquiridos, estabelecer sua nomenclatura uniforme e operar o que Nogueira Filho descrevia como uma “gigantesca coleta prévia de preços” para atender às demandas dos órgãos da administração federal em todo o país (Op cit.: 32).

A equipe da CCC se defrontou com a dificuldade de lidar com cerca de 200 mil artigos de consumo corrente da União, de sorte que a coleta de preços parecia empreendimento de difícil realização (CCC, 1931a). Diante dessas dificuldades, a equipe da CCC se empenhou em “trazer para a realidade” o desenho delineado no decreto de criação da Comissão (Decreto n. 19.587/31).

A CCC foi levada a abandonar, na prática, a proposta de um sistema de cotação de produtos padronizados, substituindo-o pela aquisição direta do fornecedor. O novo esquema de trabalho, desenhado por Nogueira Filho, estabelecia métodos e normas para as atividades da CCC, mas deixava de lado as “projetadas ‘coletas prévias’” (NOGUEIRA FILHO, Op cit.: 32-33). A partir da segunda quinzena de abril de 1931, a CCC passou a receber as requisições de fornecimento dos órgãos da administração federal para a operação da compra centralizada (CCC, 1931b: 8). As dotações orçamentárias destinadas aos órgãos passaram também a ser geridas diretamente pela Comissão, para pagamento aos fornecedores.

Um regime de compras factível se delineou então com a centralização sem o apoio da padronização e de um catálogo sistemático dos bens de consumo habitual da administração federal. As adaptações exigiram da CCC uma atuação mais trabalhosa, de revisão das especificações que instruíam as requisições encaminhadas pelos órgãos, suprimindo as suas deficiências técnicas.

A reforma de 1940, por sua vez, se originou do relatório com um diagnóstico sobre a situação da CCC acompanhado da proposta de reorganização da administração de materiais (DASP, 1939). Elaborado pela DM, o documento foi publicado no início de 1939. Descrevia um quadro de esgotamento da centralização das compras e preconizava a ampliação de escopo e a integração entre os componentes da administração de material numa “solução” abrangente.

Como principal fator responsável pela decadência da CCC, o relatório apontava a “carência de organização técnica”, mas também atribuía as dificuldades às limitações de origem da criação da Comissão, que não teria sido acompanhada da revogação dos dispositivos do Código de Contabilidade, que regia os procedimentos de compra e contratação da administração pública. Além disso, considerava que o retorno do registro prévio das despesas pelo TCU teria prejudicado a operacionalização das compras pela CCC. Essas questões evidenciavam a emergência de conflitos de jurisdição com o DASP, impondo grande dificuldade à implementação da reforma, conforme analisado em maior detalhe na seção 7.

A proposta da DM previa a reorganização da administração de material em torno de um departamento central, dotado de ampla autonomia, com projeções nos ministérios, que assumiriam a forma de serviços de material. Essa nova estrutura ampliada deveria coordenar o ciclo completo da administração dos materiais, como uma “solução que ligue todas as parcelas do conjunto”: a padronização e especificação do material, sua forma de requisição, compra, verificação, distribuição, guarda, consumo e aplicação (Op cit.: § 123).

Um prolongado processo de elaboração levou à publicação, em maio de 1940, do Decreto-lei n. 2.206 que reestruturava a CCC, previa a criação dos serviços de material e estabelecia regras e procedimentos de compra. A CCC foi transformada em Departamento Federal de Compras – DFC e as unidades responsáveis pelas compras nos ministérios tiveram suas competências reduzidas ao encaminhamento das requisições de fornecimentos para o novo Departamento. O decreto ampliava o escopo da organização e das regras, em relação ao regime da CCC, para abranger o processo de administração do material, desde o levantamento de demandas, até o recebimento, consumo e descarte. Segundo Eudoro Berlinck (1940), o decreto era encarado como o marco da chamada “reforma dos serviços de material”.

Mas, a sua publicação per se não assegurava a instalação dos serviços de material, tampouco o atendimento dos requisitos de competência técnica para a aplicação das regras e procedimentos de administração de material. Relatório do DASP contendo um balanço da reforma, em seu primeiro ano, apontava problemas de insuficiência de recursos orçamentários, deficiências no perfil dos chefes dos órgãos de material nos ministérios e a falta de execução imediata das mudanças trazidas com o decreto (DASP-DM, 1940).

7 DISPUTAS DE JURISDIÇÃO

A centralização acarretou mudanças na organização da administração federal e foi acompanhada da revisão de normas e procedimentos, orientada por uma visão e conceitos até então inéditos, sobre as compras e contratações, protagonizados por dirigentes e técnicos que se lançaram com ímpeto reformador num combate disputado dentro da máquina administrativa pela ocupação de espaços para a implementação do novo modelo.

As disputas de jurisdição que envolveram as duas experiências de centralização das compras foram de três ordens. Primeiro, a resistência motivada pela percepção de perda de autonomia dos ministérios e entidades da administração federal em relação à gestão das compras e contratações. Na experiência de 1930, este tipo de resistência surgiu de forma mais explícita, em reclamações e demandas pela abertura de exceções à aplicação das normas e procedimentos de compra centralizada da CCC.

Segundo, o pleito dos formuladores da centralização, nas duas experiências, pela autonomia das normas e procedimentos de compras, inseridas no Código de Contabilidade como parte de um corpus legal construído em função da administração orçamentária, contábil e financeira. As queixas em relação ao Código eram dirigidas principalmente aos procedimentos de licitação, reputados como morosos e obsoletos. Terceiro, as disputas reiteradas com o Tribunal de Contas pela contenção da sua interferência de controle e fiscalização dos processos de compra, considerada disfuncional e indevida.

A organização vigente anteriormente se baseava na descentralização das compras, com permissão de uma ampla autonomia aos órgãos para as decisões, trâmites e pagamentos. A resistência dos ministérios à centralização foi contundente na primeira experiência, desde a criação da CCC. Ela se explicitou, em grande medida, fomentada pela incerteza em relação às regras e procedimentos e à própria viabilidade do novo modelo, durante a difícil etapa inicial de experimentação e revisões sucessivas, entre 1930 e 1931, descrita na seção 6. A jurisdição da CCC sobre as entidades da administração pública federal se reduziu em parte, como resultado dos pleitos por tratamento diferenciado.

A dúvida em relação à capacidade da CCC de assumir os fornecimentos e a ambiguidade percebida em relação à decisão pela centralização geraram questionamentos entre os ministérios e departamentos: o decreto determinava a centralização das compras com a ressalva de que as requisições dos ministérios deveriam ser encaminhadas à CCC somente para os materiais que pudessem ser fornecidos pela Comissão. Instaurou-se um clima de insegurança entre os órgãos que gerava uma “onda de reclamações contra o novo regime.” (BERLINCK, 1938a: 30).

Os pleitos pelo tratamento de exceção surgiram desde o primeiro momento. O Ministério da Guerra obteve diretamente do Ministro Whitaker a dispensa da “dependência da Comissão” para realizar suas aquisições; o mesmo tratamento foi estendido à Brigada Militar e ao Corpo de Bombeiros (CCC, 1931b; WHITAKER, 1978: 221). Embora concedidas em caráter temporário, esta e outras exceções aos órgãos que reagiram à centralização por meio de manobras de caráter político se perpetuaram nos anos subsequentes.

A resistência de ministérios e departamentos aflorou também durante as discussões da comissão interministerial que formulou o decreto da reforma de 1940, embora sem resultar na imposição de redução de jurisdição da centralização. Nesta segunda experiência, a negociação conduzida pelo DASP foi mais bem sucedida em construir uma solução de consenso que previa a criação de uma estrutura de coordenação e formulação de política da área, com participação dos órgãos, o Conselho de Administração do Material – CAM (veja LEITE, 1944).

A regulamentação autônoma das compras públicas, com a sua separação em relação à área de orçamento, contabilidade e finanças, foi proposta sustentada por dirigentes e técnicos que, desde a primeira experiência de centralização, se mobilizaram em torno da estruturação da administração de materiais. O Código de Contabilidade Pública da União, de 1922, regulamentava os procedimentos de compra e contratação, que representavam uma parte reduzida e circunscrita daquela norma, dentro do capítulo sobre despesa pública.

O Código já previa a “concorrência” como principal procedimento de licitação, com detalhadas disposições sobre a divulgação, recepção de propostas, julgamento, contratação e execução dos contratos. As concorrências eram consideradas procedimento de elevada incerteza para a administração pública, porque passível de manipulação dos participantes e de vulnerabilidade, devido aos padrões técnicos deficientes. Conforme analisado na seção 6, a padronização estava no cerne do desenho do regime da CCC: era a ferramenta técnica por meio da qual seria pautada a relação da administração pública com o mercado, por meio das coletas de preços abertas a qualquer fornecedor, em lugar das obsoletas concorrências, consagradas no Código.

Logo no primeiro momento da centralização, em 1930, os procedimentos de compra e contratação por concorrência foram suspensos, por meio de decreto que se apoiava nas prerrogativas de legislação de exceção do Governo Provisório. Os ministérios passaram a seguir regras provisórias que substituíram trâmites considerados morosos e burocratizados pela compra direta, por meio de um procedimento simplificado de “pedido de preços” a fornecedores previamente cadastrados. A intenção era estabelecer regras temporárias, até a implantação do anunciado “novo regime de fornecimentos”.

As dificuldades enfrentadas para a operacionalização das coletas prévias de preços, entre 1930 e 1931, obrigaram a sucessivas revisões e afinal, inviabilizaram a criação de um procedimento que tornasse desnecessário o complexo ritual da concorrência, que tratava cada compra caso-a-caso, como um processo específico de explicitação de demandas, pela administração pública, seguido da recepção, comparação e decisão entre ofertas dos fornecedores. Depois da Constituinte de 1934 (veja seção 4), as regras do Código de Contabilidade voltaram a sua plena vigência, impondo um revés às iniciativas de simplificação e agilização de procedimentos experimentados durante o Governo Provisório.

O Código de Contabilidade previa um regime de controle de legalidade ex ante, na forma do registro prévio dos contratos junto ao TCU como requisito para o pagamento ao fornecedor. A atuação e o papel do Tribunal, em relação aos procedimentos da centralização e os conflitos de jurisdição deles decorrentes, acompanharam a implementação da centralização, nas duas experiências de centralização.

Desde os primeiros momentos da centralização, ainda no Governo Provisório de Vargas, em 1930, pretendeu-se impor ao TCU a restrição das suas atribuições de controle, estabelecendo a obrigatoriedade de que procedesse ao registro prévio de despesas, mesmo quando houvesse suspeita de ilegalidade. O Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930, determinava que a apuração de eventuais ilegalidades não impedia o registro do contrato e conseqüente pagamento da despesa ao fornecedor.

A partir de 1934, com a revogação da legislação de exceção, retornaram a sua plena vigência os controles do Tribunal, tornando nulos os ajustes empreendidos para a flexibilização do registro prévio, durante a organização da CCC. Segundo Henrique Resende, o Tribunal de Contas teria passado a “presidir os destinos do órgão comprador, superintendendo-lhe a ação e decidindo sobre as compras por meio de interveniência no processo das aquisições, no controle dos preços e na qualidade do material.” (RESENDE, 1944: 18).

A lei orgânica do TCU, aprovada em maio de 1938, fortalecia os poderes de controle do Legislativo por meio do Tribunal. Mantinha os institutos do registro prévio das despesas, da suspensão de pagamentos e da solicitação de documentação em diligências, interferindo diretamente sobre os processos de compra. Referidos institutos eram objeto de crítica acerba entre os dirigentes e técnicos do DASP.

A revisão do Código voltou a frequentar a agenda governamental durante a segunda experiência de centralização, em 1940. O diagnóstico que subsidiou a proposta de reforma dos serviços de material (veja seção 6) apontava como limitações da experiência anterior a manutenção dos procedimentos de compra do Código de Contabilidade e da sistemática orçamentária, além da interferência do TCU. A proposta de reforma previa a revisão da legislação que deveria necessariamente passar pela atualização do Código de Contabilidade ou mesmo pela aprovação de um código de compras autônomo (DASP, 1939).

A mudança na legislação envolvia a questão da separação entre as regras e procedimentos de compra e os de contabilidade e finanças e o problema de jurisdição do TCU em relação aos controles. Os dois obstáculos dificultavam a formulação de regras e procedimentos específicos que se aproximassem das práticas mais ágeis e eficientes da empresa privada e por outro lado, incorporassem os conceitos da administração de materiais e, sobretudo, os processos que eram dotados de certa autonomia em relação à administração financeira.

O decreto da reforma dos serviços de material (DL 2.206) resultou de um prolongado processo de discussão e ajustamento por comissão interministerial,

levando à decisão por um desenho mitigado que admitia a revisão das regras e procedimentos, em lugar de sua completa substituição, além de reconhecer um papel ao TCU e seus mecanismos de controle. O decreto preservava o registro de despesas pelo Tribunal, integrando-o às rotinas do processo de compras e ao arcabouço jurídico-legal, representado pelo Código de Contabilidade e seus procedimentos.

Durante as discussões da comissão interministerial, posicionamentos desfavoráveis se explicitaram a partir da circulação no âmbito do governo e do Legislativo, de minutas da redação do decreto-lei: de um lado, a reação das áreas de contabilidade do MF e do TCU à perda de espaços de atuação e jurisdição, apoiando-se no arcabouço jurídico-legal em vigor.

A proposta da DM previa a criação do controle administrativo dos materiais a ser exercido pelo DASP, mediante normatização própria e centralização dos procedimentos de compra e pagamentos num departamento central, sucessor da CCC. Esse novo desenho se contrapunha ao controle orçamentário realizado pelo TCU, por meio do registro prévio das despesas, interferindo diretamente sobre os pagamentos dos fornecimentos contratados.

Conforme o relato de Rafael Xavier, as resistências provinham do Tribunal e da Controladoria, que “impugnavam suas idéias avançadas [da reforma projetada], sob a alegação de que feriam as tradições do Direito Administrativo brasileiro e destruíam os preceitos codiciais de nossa contabilidade pública” (XAVIER, 1943: 106).

A questão suscitou intensa discussão durante a elaboração do DL 2.206, levando os dirigentes e técnicos mobilizados no âmbito da DM ao embate contra os “defensores” do Código. Comentando a resistência à revisão das regras de compra, Xavier observava que:

o Código de Contabilidade, monumento jurídico para um período anterior à nossa época e perfeito para um regime de descentralização das compras, granjeara foros de Alcorão e suas normas eram consideradas intangíveis. (XAVIER, Op cit.: 106).

Mas, os formuladores da reforma não obtiveram sucesso em afastar o Tribunal das rotinas da administração de materiais, que se manteve entrelaçada ao processo orçamentário.

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

O balanço dando conta de uma reforma incompleta, pela incapacidade de enfrentar o conservadorismo que imputavam aos setores que se apegavam à “velha casuística burocrática” (XAVIER, Op cit.: 107), foi objeto de pronunciamentos de Xavier e outros formuladores, em 1943, ainda no calor da sua implementação frustrada (NEIVA, 1943 e AYRES, 1943). A reforma teria se inviabilizado pela adoção de soluções parciais de revisão da legislação e dos procedimentos de compra, que desfiguraram o ambicioso modelo de administração de material desenhado pelo DASP.

8 CONCLUSÕES

Esse artigo sistematizou alguns aspectos da centralização das compras, nas duas únicas experiências ocorridas no âmbito da administração federal. Foram episódios nos quais houve formulação e implementação de políticas nesse tema, que implicavam na decisão por mudanças importantes de organização, regras e procedimentos, além da implantação de modelos avançados, baseados em referências internacionais e na tentativa de diagnosticar e elaborar propostas de estruturação da área.

Vale destacar, portanto, a singularidade das duas experiências de centralização das compras, que são também as duas únicas iniciativas de estruturação dessa área, de forma abrangente e em sintonia com as tendências mais avançadas da administração pública, naquela época. É importante registrar também que foram experiências abrangentes em seu escopo, incorporando alguns dos componentes fundamentais da estruturação das compras públicas como função administrativa: organização, normas legais, processos e tecnologias. Nesse sentido, a compreensão dessas experiências e do seu processo de formulação e implementação impõe, em primeiro lugar, entender o contraste entre a abrangência e completude a que se fez referência e a trajetória subsequente da área de compras públicas no Brasil, que se voltou para as mudanças legais e normativas, com ênfase quase exclusiva nos aspectos relativos às regras e procedimentos de compra.

Alguns dos possíveis fatores explicativos se podem inferir da análise apresentada nesse artigo são, em primeiro lugar, o ingresso na administração federal de dirigentes e técnicos trazendo um perfil diferenciado, no contexto da época, constituído de empresários e engenheiros, que se nuclearam ao longo dos anos 1930 e 40, em torno da CP, CCC e DASP. Segundo, a disposição em buscar referências conceituais, modelos e tecnologias do “estado da arte”, naquele momento, o que só foi possível pela oportuna abertura de espaços de formulação e implementação de propostas, em órgãos que se tornaram loci de equipes inovadoras: na primeira experiência, a CCC, entre 1930 e 1931 e na segunda, a DM-DASP, entre 1938 e 1942. Terceiro, o aproveitamento tempestivo das oportunidades políticas para a tomada de decisões de mudança, que resultaram na estruturação da área de compras sob novas bases, a partir da formulação de normas, procedimentos e modelos de organização, bem como a sua experimentação. A conjunção destes três fatores propiciou no contexto dos governos Vargas, durante um período de excepcionalidade política, a iniciativa de estruturação das compras públicas na administração federal, em desenhos arrojados de centralização.

A análise das duas experiências permite também a identificação de fatores e circunstâncias relacionados com as limitações e a descontinuidade que marcou a trajetória subsequente. Conforme descrito, a centralização sofreu séria reversão no período pós-1945, devido a seu enfraquecimento como política relevante de governo e não exatamente, por força de alguma decisão

expressamente adotada de descentralizar as compras e contratações. Quais seriam então, estes fatores de impacto negativo? Primeiro, as decisões tomadas em conjunturas difíceis e complexas, que dificultaram o planejamento, a articulação de apoios e a negociação para o enfrentamento das disputas e resistências. Nesse sentido, as duas centralizações foram impostas sobre uma administração pública fragilizada pela instabilidade política e frágil institucionalização da sua burocracia.

Segundo, a reação intra-burocrática aos novos perfis de dirigentes e técnicos que se lançaram com espírito empreendedor na luta pela ocupação de espaços para a estruturação da área de compras. A reação se explicitou em disputas de jurisdição e na resistência à centralização. Trata-se, nas duas experiências descritas nesse artigo, de mais uma interessante evidência da política burocrática praticada nas entranhas da administração pública, demonstrando que, a despeito da sua considerável força política, o DASP se defrontava com um ambiente hostil que limitou severamente a implementação das suas políticas.

Terceiro, as consideráveis deficiências de recursos orçamentários e de organização, sobretudo a escassez de quadros qualificados para a implementação das novidades da centralização. Sobre este fator, é importante ressaltar que a incapacidade de construir mecanismos de recrutamento e capacitação de quadros com um perfil e identidade condizentes, foi um dos elos fracos da reforma administrativa do período Vargas. Esse artigo demonstra que, na área específica das compras públicas, os notáveis avanços conceituais e de modelagem que foram empreendidos eram de difícil assimilação, devido à fragilidade dos quadros de pessoal da administração federal.

Quarto, a pesquisa relatada nesse artigo demonstra que as disputas de jurisdição com o TCU e com a Fazenda acarretaram um impacto debilitador muito importante que, em ponderável medida, prejudicou a implementação da centralização. Esta circunstância sugere a relevância de entender melhor os paradoxos da extrema força de resistência do TCU, na defesa dos seus institutos de controle, como o registro prévio, impondo-se ao poderoso DASP e da sobrevivência do vetusto Código de Contabilidade. O registro prévio só veio a ser extinto durante a reforma administrativa de 1967 e as disposições do Código sobre compras e contratações se mantiveram até a publicação do estatuto das licitações, com o Decreto-lei n. 2.300, em 1986.

Finalmente, aspecto importante a registrar é que as duas experiências analisadas evidenciam um fenômeno que acompanha a trajetória das mudanças na política de compras e contratações públicas, no Brasil: a solução parcial, contraditória ou pouco clara de problemas identificados. Conforme salientado, as mudanças ocorrem pelo aproveitamento de oportunidades políticas, mas se desenvolvem sob condições difíceis e conflitivas, levando a resultados incompletos e descontinuidade.

A centralização das compras se viabilizou às custas da redução de escopo das mudanças pretendidas, do escamoteamento de conflitos, da preservação de estruturas “antigas” e da ambiguidade das decisões de governo. Assim, a adoção, em 1930, de um regime provisório de compras em lugar da padronização e cotação generalizada, acompanhou a criação do novo órgão centralizador, reduzindo o escopo da mudança delineada.

A negociação e acordo em torno de novas regras, procedimentos e organização da área, durante a reforma de 1940, não logrou alcançar uma solução clara e efetiva para a centralização, com o novo desenho do sistema de material, tampouco para a problemática relação com o TCU. O sistema não foi efetivamente implantado, embora a criação do DFC e sua atuação sob as novas regras dependesse de forma crucial da presença capilarizada dos serviços de material nos ministérios e departamentos. As dificuldades de negociação e construção de consensos e as resistências à atuação do DASP eram circunstâncias que dificultaram a estruturação da função materiais na administração pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ABREU, Alzira Alves de et al. José Maria Whitaker. In: Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930, 2 ed. rev. e atual. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 6.127-6.130, 2001.

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.

BARTLE, John R e KOROSEC, Ronnie LaCourse. A review of state procurement and contracting. In Journal of Public Procurement, v. 3, n. 2, 2003, p. 192-214.

BERLINCK, Eudoro. O problema dos materiais de uso do Governo federal – 1ª parte. Revista do Serviço Público, v. 1, n. 2, p. 28-41, jan, 1938a.

_____. O problema dos materiais de uso do Governo federal – 2ª parte. Revista do Serviço Público, v.1, n. 3, p. 25-37, fev, 1938b.

_____. A reforma dos serviços de material. Revista do Serviço Público, ano III, v.3, n. 1, p. 127-130; n. 2, p. 175-177 e n.3, p.150-153, jul-set, 1940.

CALLENDER, Guy e MATTHEWS, Darin. We've Come a Long Way. In: GovPro.com, abril de 2005.

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.

DASP. Relatório das Atividades do DASP em1938. 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.

FEARON, Harold E. Historical evolution of the purchasing function. In: FEARON, H. E., DOBLER, D. W. e KILLEN, K. (eds.). The purchasing handbook: a guide for the purchasing and supply profession, 6ª ed., 1989, p. 96-129.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. 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.

_____. A trajetória da construção do arcabouço legal das compras e contratações na administração pública federal brasileira – processo decisório e oportunidade política. XIX Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Quito – Equador, 11-14 de novembro de 2014.

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

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.

LEITE, Cleantho. Administração de material do governo brasileiro. Revista do Serviço Público, p.17-29, março de 1944.

LOPES, Luiz Simões. Ofício DM n. 334, do Presidente do DASP ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República. Arquivo Nacional – Fundo DASP 371. Em 7 de novembro de 1938.

MCCUE, Clifford P. e GIANAKIS, Gerasimos A. Public purchasing: who`s minding the store? In: Journal of Public Procurement, v. 1, n. 1, 2001.

MCCUE, Clifford P. e PITZER, Jack T. Centralized vs. decentralized purchasing: Current trends in governmental procurement practices. In: Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, v. 12, n. 3, 2000, p. 400-420.

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: a guerra cívica 1932 – Segundo volume. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1966.

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

RIBEIRO, Noé. Carta de Noé Ribeiro ao Ministro da Fazenda. CPDOC – Arquivo José Maria Whitaker (JMW – mf1 1930.11.14). Em 26 de novembro de 1930.

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

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. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.

_____. Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922 – Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública.

_____. Decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930 – Institui o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, e dá outras providencias.

_____. Decreto n. 19.512, de 20 de dezembro de 1930 – Dispõe sobre a organização de uma comissão encarregada de estabelecer os padrões que serão adotados nos fornecimentos de materiais necessários à execução dos serviços do Governo Federal.

_____. Decreto n. 19.549, de 30 de dezembro de 1930 – Suspende, até ulterior deliberação, as exigências dos arts. 244, 736, 738 e 764, do Código de Contabilidade da União e estabelece normas a serem observadas provisoriamente, na aquisição de material e execução de obras e outros serviços em proveito das dependências da União.

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-lei n. 426, de 12 de maio de 1938 – Reorganiza o Tribunal de Contas da União.

_____. Decreto-lei n. 579, de 30 de julho de 1938 – Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei n. 2.206, de 20 de maio de 1940 – Dispõe sobre serviços de material, reforma a Comissão de Compras, e dá outras providências.

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

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.

Endereços eletrônicos: ciro.fernandes@uol.com.br / ciro.fernandes@enap.gov.br