

Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro

Carlos César Pimenta

25

Desafios e oportunidades no setor de
compras governamentais na América
Latina e Caribe: o caso brasileiro

Carlos César Pimenta

25

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Flávio Carneiro Alcoforado

Supervisora de produção gráfica

Fátima Cristina Araújo

Revisão

Marluce Moreira Salgado

Editoração eletrônica

Danae Carmen Saldanha de Oliveira Alves

© ENAP, 1995

PIMENTA, Carlos César.

P644d Desafios e oportunidades no setor de compras
governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro
Brasília: ENAP, 1998.

23f. (Texto para discussão, 25).

1. Reforma do Estado-América Latina 2. Contas públicas-
América Latina 3. Setor público I. Título II. Série

CDD 354.81

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 245 6189

Fax: (061) 245 2894

Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro

*Carlos César Pimenta**

I. Apresentação

Este texto tem como objetivo apresentar um panorama geral do setor de compras governamentais na América Latina, passando posteriormente a uma análise do caso brasileiro.

Inicialmente são abordados alguns aspectos da evolução do Estado, demonstrando que as grandes alterações no perfil do setor público não significam obrigatoriamente uma redução do tamanho do Estado na América Latina, mas sim uma profunda transformação na organização da sua ação.

No continente latino-americano, o setor de compras tem sido objeto de debates e acordos que visam uma convergência das regras dos países que integrarão a ALCA — Área de Livre Comércio das Américas. Este texto também aborda as principais tendências, desafios e oportunidades neste processo.

Na apresentação do caso brasileiro são analisadas as políticas, o modelo de gestão e a tecnologia aplicada no setor de compras do governo central, finalizando com uma apreciação da nova proposta de lei para o setor.

II. Aspectos da evolução do Estado na América Latina

Existem vários enfoques possíveis para analisar as grandes transformações do Estado moderno no decorrer dos tempos, dentre elas podemos eleger dois aspectos fundamentais: o tamanho do Estado, medido pela participação do gasto público de um país em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB) e a forma de organização da execução das suas ações, que pode ser direta ou descentralizada.

O processo de transformação do Estado é constante e encontra-se numa fase em que as mudanças estão ocorrendo muito mais rapidamente, o que está levando ao surgimento de um novo conceito de Estado para o próximo século.

* Mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Secretário de Logística e Projetos Especiais do MARE, responsável pela área de políticas de contratação e serviços gerais em nível nacional e pela coordenação do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Dentro de uma perspectiva histórica, o Estado liberal do século XVIII foi um Estado mínimo, composto de um núcleo estratégico e exercendo apenas funções típicas de Estado, tais como: defesa, arrecadação, diplomacia, entre outras. Nesta configuração o gasto público era muito pequeno em relação ao produto de cada país.

O Estado do bem-estar, emergente nos séculos XIX e XX, ampliou seu campo de ação e passou a atuar diretamente na área social e a intervir no domínio econômico. Este Estado passou a ter gastos crescentes até sua crise nos anos 80, quando o gasto público cresceu até patamares muitas vezes superiores a 40% do PIB de alguns países.

Como tendência atual na evolução do Estado, o Estado social liberal, como tem sido recentemente conceitualizado, mantém um amplo campo de ação na promoção dos serviços sociais e coordenação da economia, mas com a operação e execução preferencialmente descentralizadas e sujeitas a uma maior competição. Este novo perfil do Estado mantém uma importante participação do gasto público em relação ao PIB de cada país, com uma crescente priorização da área social, mas com um estrito equilíbrio econômico.

Considerando o tamanho do Estado a partir do gasto público em relação ao seu produto interno, excetuando as despesas realizadas por empresas estatais, já que as mesmas são custeadas principalmente com tarifas públicas e não arrecadação de impostos, o tamanho do Estado não tem mudado substancialmente no continente com os recentes processos de privatização.

O gasto público atual na América Latina é de aproximadamente 25% do seu Produto Interno Bruto (ver anexo). O futuro do Estado no continente, segundo esta abordagem, não reduziria esta participação consideravelmente, principalmente com o enorme passivo social existente. Assim, a principal transformação do Estado no próximo século não será a redução do seu tamanho, mas uma grande mudança na forma de realizar seus gastos, ou seja, na sua forma de organização do trabalho.

A partir dos anos 80, o setor privado tem adotado cada vez mais o paradigma da competitividade como regra fundamental de sobrevivência e expansão, o que levou ao surgimento de novos modelos de organização do trabalho, seguindo tendências tais como a contratação externa de serviços (terceirização), parcerias de organizações menores em rede, fusões e incorporações, entre outras.

O impacto destes novos modelos de organização do trabalho no atual processo de transformação do Estado será decisivo na sua configuração futura, principalmente devido ao grande avanço da tecnologia da informação e ao processo de globalização econômica.

O surgimento do Estado burocrático na era moderna, onde as relações no processo decisório buscam a impessoalidade e a padronização e controle

dos procedimentos, trouxe no seu bojo muitos problemas relacionados à gestão na medida em que se ampliou o papel do Estado na produção de bens e serviços.

O Estado burocrático, que se implantou na maioria dos países latino-americanos neste século, visando promover a modernização econômica e o desenvolvimento, tem como uma de suas características a execução direta na produção de bens e serviços, contratando empregados e servidores públicos que desenvolvem suas carreiras profissionais de longo prazo com um único empregador: o setor público. Predomina então a contratação de pessoas e não de empresas ou organizações para a produção de bens e execução dos serviços à população.

Esta forma contratual pulverizada, caracterizada pela organização das ações do Estado como uma execução direta centralizada, é geralmente utilizada como justificativa para dar maior impessoalidade ao processo decisório. Na América Latina, em geral, existe o pressuposto de que a administração pública responsável pelas compras governamentais não merece confiança e por isso deve ter seu poder de decisão restringido ao mínimo através de controles burocráticos excessivos.

As contratações de organizações ou empresas pelo governo são mais complexas, envolvem interesses e recursos muito mais elevados, exigem fiscalização e acompanhamento eficientes e necessitam ser realizadas mais frequentemente para garantir a busca constante do menor preço de mercado.

A contratação de funcionários através de concursos públicos permite que o “problema” das compras governamentais possa ser parcialmente resolvido, já que as contratações de pessoas físicas têm uma duração muito mais prolongada, dispensando a realização de constantes licitações.

Esta ação direta do Estado, expressa na concentração de pagamentos a pessoas físicas, exige um grande esforço de gestão do setor público, atividade pouco eficaz no Estado burocrático que privilegia o controle de processos de trabalho em detrimento do controle de resultados.

Para o Estado do século XXI, o que se vislumbra hoje é que a burocracia deixará de ser principal para se tornar acessória na produção de bens e serviços para a sociedade, a flexibilidade administrativa aliada ao controle de resultados deverá transformar o Estado em uma organização mais ágil, com a sua ação descentralizada, mantendo-se apenas a formulação de políticas públicas e a sua soberania centralizadas.

Desta forma, o Estado será essencialmente regulador e não executor, e as atividades que permanecerem sob a sua responsabilidade deverão ser preferencialmente executadas de forma descentralizada com a contratação de organizações ou empresas privadas.

Permanecerão como servidores públicos aqueles responsáveis pela formulação e implantação de políticas públicas; neste campo, a soberania do Estado exige a execução direta dos trabalhos.

O quadro abaixo ilustra como o Estado poderá se estruturar, restringindo a contratação direta de pessoal às atividades principais dos órgãos responsáveis por atividades exclusivas de Estado e financiando as outras atividades complementares através da execução indireta via contratação de terceiros, sejam empresas privadas (terceirização) ou entidades não-estatais sem fins lucrativos (publicização).

Quadro: Instituições resultantes da reforma do Estado

	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para o mercado
Atividades principais (Core)	Estado enquanto pessoal	Entidades públicas não-estatais	Empresas privatizadas
Atividades auxiliares	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas	Empresas terceirizadas

Fonte: A reforma do Estado nos anos 90. Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, março/1997.

As atividades principais são aquelas que estão diretamente relacionadas com a finalidade do órgão, tais como: os formuladores de políticas públicas nos ministérios, os diplomatas nas relações exteriores, os médicos nos hospitais, os professores nas escolas, entre outros.

Já as atividades auxiliares são aquelas que dão suporte operacional e administrativo às atividades principais, tais como: transportes, manutenção, limpeza e conservação, vigilância e segurança, informática, atividades administrativas em geral, entre outras.

Todo este novo modelo de administração pública descentralizada leva à necessidade de se institucionalizar mecanismos confiáveis de controle da gestão e dos resultados dos órgãos e agências terceirizados, responsáveis pela execução indireta dos serviços, ou que adquirirem maior autonomia decorrente da descentralização; assim, é imprescindível consolidar o desenvolvimento nos governos latino-americanos de novos mecanismos de fortalecimento da capacidade de coordenação e de governabilidade, bem como dos instrumentos de compras governamentais.

Este novo Estado deve ter indicadores objetivos e mensuráveis de gestão, dando maior ênfase ao resultado, ao contrário do que ocorre hoje, quando a maior ênfase é dada ao controle do processo.

Seguindo esta tendência, em um processo de aquisição governamental deve-se verificar não somente se a norma foi cumprida, mas também se o valor pago e o contrato celebrado foi o mais vantajoso para o setor público, se o cliente final dos bens ou serviços ficou satisfeito, e se a sua utilização permitiu alcançar os objetivos propostos.

Neste processo de transformação, é importante a reorganização dos sistemas de informação, com o objetivo de disponibilizar de forma adequada dados e informações para a gestão pública, desburocratizando os instrumentos tradicionais de controle e supervisão e permitindo a transparência perante a sociedade e o amplo acesso a esse novo mercado, tanto no âmbito interno quanto no contexto de uma economia global.

Todas estas tendências apontam para uma nova filosofia de gestão baseada no paradigma da competitividade, *effective entrepreneurial public organizations* organizações públicas empreendedoras que aprendem, inovam e aperfeiçoam-se constantemente, mudando o seguir regras para o obter resultados, como aponta o Relatório Gore nos Estados Unidos.

Desta forma, é necessário criar um claro senso de missão e objetivo; governar mais e disputar menos; delegar autoridade e responsabilidade; descentralizar; terceirizar; substituir regulamentação por incentivo; desenvolver orçamentos baseados em resultados; expor os serviços públicos a competição; procurar soluções de mercado e não administrativas; medir o sucesso pela satisfação do usuário dos serviços.

A evolução do setor de compras governamentais neste novo contexto assume um papel fundamental, os órgãos públicos latino-americanos deverão obrigatoriamente desenvolver este setor de forma a torná-lo compatível com o próprio processo de evolução do Estado e o seu novo perfil de organização do trabalho.

III. Compras governamentais na América Latina

A integração dos mercados e o surgimento de blocos regionais como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Mercosul levarão a uma necessidade de maior transparência e simplificação das normas nas compras governamentais na América Latina.

O diagnóstico realizado pelo Grupo de Trabalho sobre Compras Governamentais da ALCA, mais especificamente o subgrupo do Mercosul, aborda os seguintes elementos:

- a) a heterogeneidade predominante no continente americano quanto à dimensão dos mercados e legislações nacionais relativas a compras públicas;
- b) a utilização por parte de alguns países dos regimes de compras públicas para a promoção de determinados setores industriais, grupos de empresas ou minorias;
- c) a diferente disponibilidade de meios tecnológicos aplicados aos procedimentos de compra e a diversidade de sistemas estatísticos, o que dificulta a comparação dos mercados e, no caso de um eventual acordo continental, a aplicação de um sistema de registro e controle;

d) a falta de disciplinas em nível multilateral e o processo de revisão em marcha na OMC em relação ao GPA, em particular, em questões relativas à transparência;

e) os processos de mudança da legislação que estão sendo realizados em alguns países;

f) a existência de acordos bilaterais e sub-regionais dos quais fazem parte alguns países do hemisfério.

Como podemos perceber, a América Latina ainda se encontra em um estágio embrionário de integração econômica do setor de compras governamentais, mas existe um processo em curso de negociação e diversos grupos têm estudado, diagnosticado e proposto caminhos e estratégias para esta integração.

O Grupo do Mercosul considera que a negociação da ALCA para compras governamentais deveria ter como objetivo atingir um quadro normativo que assegure um regime transparente, aberto e competitivo, que inclua uma cobertura determinada de entidades, bens e serviços.

Para atingir estes objetivos são propostas as seguintes estratégias:

a) obter dados comparativos e uma base de dados complementar de normas e procedimentos que permitam conhecer não somente os bens e serviços comprados pelas entidades nacionais e empresas públicas como também o procedimento utilizado;

b) dispor de informação básica sobre entidades, bens e serviços para trabalhos futuros;

c) facilitar aos países do continente a realização de estudos de impacto;

d) propiciar aos países tempo suficiente para a implementação de um sistema de informação estatística adequado, antes de passar para a fase final da negociação.

Além disto, e contribuindo com o objetivo da transparência, o Mercosul entende como necessário elaborar e desenvolver mecanismos de cooperação técnica que incluiriam, por exemplo, a criação de infra-estruturas, a capacitação de funcionários, a assistência no desenvolvimento de legislações para compras governamentais e a adoção de instrumentos para o aumento da transparência através do acesso a modernas tecnologias aplicáveis.

Esta postura visa desenvolver a integração econômica no setor de compras governamentais de forma sólida e estruturada, o que implica uma velocidade mais lenta em relação a que defendem os Estados Unidos e Canadá. Esta tem sido uma estratégia geral da América Latina para a construção da área de livre comércio, buscando preservar seus mercados de uma brusca invasão de empresas estrangeiras muito competitivas. Desta forma os países latino-americanos buscam “ganhar tempo” para que suas empresas nacionais desenvolvam maior competitividade antes de se alcançar uma integração econômica plena.

O Grupo de Trabalho sobre Compras Governamentais da ALCA elaborou, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), um “Inventário sobre Legislações Nacionais, Regulamentações e Procedimentos relativos às Compras Governamentais nas Américas”. Este documento mostra como o setor dispõe de poucos dados e de como a heterogeneidade e as diferenças entre os países ainda são muito grandes.

O documento aborda 11 temas centrais para fazer a comparação entre os 23 países que responderam ao questionário. Os temas analisados foram:

1. Conceitualização geral de compras do setor público.
2. Alcance da legislação específica.
3. Quadro jurídico para as compras do setor público.
4. Estrutura administrativa.
5. Aplicação dos procedimentos de compras.
6. Publicidade para o chamado de licitação.
7. Exigências para os fornecedores.
8. Critérios de avaliação de licitações e adjudicação de contratos.
9. Divulgação das ofertas recebidas e dos contratos adjudicados.
10. Tratamento concedido aos bens e serviços e obras públicas e aos seus fornecedores, tanto nacionais como regionais ou estrangeiros.
11. Procedimentos para receber e examinar recursos ou apelações.

A análise deste documento mostra que existem algumas similaridades entre as legislações e procedimentos adotados nestes países para compras governamentais, principalmente na adoção, em diferentes níveis, de princípios básicos tais como o da impessoalidade, da isonomia, da publicidade, da objetividade no julgamento, da economicidade e da concorrência. Já os procedimentos adotados em cada país diferem bastante, principalmente quanto a prazos e formas de divulgação das intenções de compra.

Os pontos abordados neste documento mostram como ainda há um longo caminho a ser percorrido. As negociações tendem a caminhar para a constituição de um quadro normativo que assegure abertura e transparência sem, contudo, implicar na existência de sistemas governamentais de compras “idênticos” em todos os países.

De qualquer forma, todo este processo de integração pode ser uma grande oportunidade para o setor de compras governamental latino-americano acelerar a sua atualização tecnológica e o desenvolvimento de modernas técnicas de gestão.

Uma possível contribuição para o processo de convergência das normas de compras poderá ser as regras atuais dos organismos internacionais já utilizadas em todo o continente devido às exigências contratuais dos financiamentos externos.

As regras de licitações da maioria dos organismos internacionais admitem uma certa flexibilidade de negociação entre o gestor e a empresa contratada.

Na maioria dos países da América Latina isto não ocorre, e as licitações são excessivamente burocratizadas e lentas, pois partem de um paradigma de controle burocrático de processo de trabalho e não de um paradigma de flexibilidade de gestão com controle de resultados. Assim, os princípios aplicados nas normas internacionais são uma influência muito positiva para todo o processo de negociação em curso.

Outra realidade importante de ser analisada são as privatizações de empresas estatais que propiciam que as compras realizadas, segundo rígidas regras do setor público, passem para o setor privado com total liberdade, livres de amarras e reservas de mercado e condicionadas apenas à busca da eficiência e aos melhores preços e qualidade dos bens e serviços adquiridos.

Estas privatizações tendem a diminuir o valor total das compras governamentais na América Latina, mas em uma proporção menor do que o aumento resultante da transformação da organização do Estado.

Isto porque um processo de terceirização de atividades, hoje desempenhadas por servidores públicos diretos, poderá elevar a participação atual de 22% do gasto público, direcionados para a compra de bens e serviços, para patamares muito superiores (ver anexo). Isto não significa um aumento do gasto público total, mas apenas um novo perfil priorizando a contratação externa de serviços ao invés de gastos diretos com pessoal.

Outra tendência é a mudança das políticas de utilização das compras governamentais como incentivo aos produtores domésticos de bens e serviços, discriminando fornecedores estrangeiros. Com o processo de convergência deverá diminuir a importância das compras governamentais como instrumento de política industrial de cada país do continente.

Isto porque a transposição do paradigma da competitividade do setor privado para o setor público leva a uma busca cada vez maior de resultados nas compras governamentais, onde comprar pelo melhor preço e com a melhor qualidade deverá ser objetivo principal. Desta forma, o princípio da economicidade e da eficiência deverão prevalecer, principalmente com a pressão internacional de convergência de regras e de transparência para a abertura de novos mercados.

Outro desafio será o fortalecimento dos órgãos defensores da concorrência, já que o simples aumento das compras governamentais não garante a livre competição, e existem práticas predatórias e imperfeições do mercado que devem ser combatidas.

O mercado não pode ser considerado uma panacéia que resolverá todos os problemas do gasto governamental latino-americano. Agências de defesa da concorrência, integradas em nível continental, terão um papel primordial na garantia deste novo processo de evolução das compras do setor público.

Por fim, o avanço da tecnologia da informação será uma grande oportunidade para a integração das compras latino-americanas, principalmente para

propiciar uma maior transparência do processo de aquisições. O Brasil, por exemplo, já disponibiliza, via internet, as intenções de compra do governo federal. Ações como esta levam a uma maior competitividade nas ofertas além de aumentar as possibilidades de participação de outras empresas latino-americanas, no processo de compra.

Neste novo contexto, a tão almejada integração política da América Latina, apregoada nos anos 60 e 70, deixa de ser o principal fator de união no continente. A integração econômica passa a ser o carro-chefe das mudanças e o setor de compras governamentais não deve ficar de fora.

IV. O caso brasileiro

A análise do setor de compras governamentais brasileiro pode ser realizada a partir da abordagem de três aspectos fundamentais: as políticas adotadas no setor, o modelo de gestão e o nível aplicado de tecnologia da informação.

A política geral de compras governamentais no Brasil é o resultado de um conjunto de princípios, estratégias e conceitos, muitas vezes decorrência da forma como está organizado o Estado brasileiro, que concentra a execução da sua ação através da contratação predominante de pessoas físicas.

Neste caso, a organização do trabalho é baseada em um nível baixo de contratação externa de atividades (terceirização), predominando a execução direta e a contratação de servidores públicos. No Brasil, mais de 70% do gasto público é composto de pagamentos a pessoas físicas, incluídas as despesas com funcionários ativos e aposentados, além da previdência social e seguro-desemprego, considerando os três níveis de governo.

Para iniciar um processo de incremento nas compras governamentais em 1997, foi editado o decreto federal nº 2.271 que orienta o administrador público a executar indiretamente as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade. Assim, as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, “coperagem”, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações devem ser, de preferência, objetos de execução indireta.

O que se espera com esta nova política de terceirização para o setor é incrementar a contratação de empresas ou entidades pelo Estado, concretizando uma descentralização na execução da sua ação.

A legislação atual de compras é uniforme para todo o país, a lei 8.666/93 praticamente não deixa espaço para regulamentações específicas. Esta política também está mudando, e a proposta de nova lei de licitações prega uma menor uniformidade de normas, uma lei menor e menos abrangente, deixando questões específicas e procedimentos operacionais para regulamento.

Também faz parte da política atual de compras a implantação de mecanismos de avaliação de resultados, principalmente com a implantação de um sistema de registro de preços praticados, o que possibilitará ainda em 1998 a sua comparação.

Outro aspecto é a diminuição da importância das compras governamentais como instrumento de política industrial. Cada vez mais o papel das compras do setor público se impõe como a busca do menor preço com a melhor qualidade, evitando-se reservas de mercado a setores específicos.

A divulgação de intenção de compra tem seguido uma política de total abertura e transparência, buscando-se, inclusive, o fomento de controles sociais sobre o Estado, além do aumento da concorrência.

As normas de organismos internacionais são aplicadas integralmente no caso de empréstimos internacionais, sendo que a participação destes empréstimos externos nas compras governamentais tem crescido a cada ano. Atualmente são executados quase dois bilhões de dólares por ano, mas se tem contratado mais de cinco bilhões de novos empréstimos anualmente. Desta forma, a influência das normas de organismos financiadores como o BID ou o Banco Mundial deverá crescer consideravelmente na próxima década.

Podemos resumir a política geral de compras governamentais no Brasil como uma política que tende para a não-uniformização de regras, a descentralização e a terceirização, o controle de resultados, a busca da eficiência sem reservas de mercado, a transparência e uma forte influência das regras de organismos internacionais.

Passando a análise do Modelo de Gestão adotado na área, o mesmo é baseado em um processo decisório descentralizado. Cada unidade gestora no governo federal tem autonomia para executar o seu orçamento, e os processos de seleção de empresas são realizados por comissões de licitação constituídas com esta finalidade.

No caso do governo central, os aproximadamente US\$ 33 bilhões de gastos com bens e serviços são executados com autonomia de gestão por cada ministério ou entidade responsável.

O planejamento e a programação também são realizados em um modelo descentralizado, somente o controle de resultados é centralizado para permitir a avaliação de desempenho das diversas unidades, comparando preços praticados, por exemplo, ou ainda realizando pesquisas de opinião de usuários.

A gestão dos contratos também é descentralizada, bem como os estoques de bens materiais e equipamentos.

No geral, o modelo de gestão adotado é bastante burocrático e com pouca flexibilidade de gestão, o que se pretende é inverter esta realidade dando maiores condições de flexibilidade administrativa ao gestor público.

Quanto aos aspectos organizacionais temos como órgão responsável pela formulação da política de compras o Ministério da Administração Federal

e Reforma do Estado (MARE) que, além de normatizar o setor, presta alguns serviços, tais como a disponibilização de um cadastro de fornecedores centralizado, totalmente informatizado e operando *on line* em nível nacional.

Em síntese, o modelo de gestão adotado no Brasil é descentralizado, burocratizado e com pouca flexibilidade administrativa, mas com um bom nível de tecnologia aplicada.

Existem diversos sistemas informatizados já operando nesta área de compras governamentais. O principal deles é o Sistema de Administração de Serviços Gerais — SIASG que começou a ser desenvolvido em 1991 numa plataforma de processamento centralizado, operado pela Companhia de processamento de dados do governo federal — Serpro.

O SIASG é um sistema corporativo disponibilizado *on line* que possui um banco de dados central e vários módulos em plena operação, tais como o de Cadastro de Fornecedores (SICAF), o de Cadastro de Materiais e Serviços (SICAM), o de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE) e o geral de comunicação com os 13.000 usuários do sistema, ou seja, os gestores que executam suas aquisições em cada órgão ou entidade.

O SIASG está implantando também novos módulos, tais como o de registro de preços (SIREP), o de registro de contratos (SICON) e o de administração operacional de serviços (SIADS).

Existem atualmente 60.000 fornecedores cadastrados no SICAF com uma projeção de chegar a 85.000 até o final de 1998. Além dos dados de localização e área de atuação do fornecedor, estão disponíveis dados contábeis e fiscais, sendo que a checagem da autenticidade das certidões de quitação de tributos é realizada automaticamente, correlacionando este cadastro com os bancos de dados da Receita Federal e outros órgãos arrecadadores.

Os fornecedores podem se cadastrar nos escritórios do governo federal existentes nas capitais dos estados e em muitas outras cidades brasileiras. Na internet, estão disponíveis informações sobre *como* e *onde* se cadastrar e existe um módulo experimental para consulta deste banco de dados.

O SICAM possui cerca de 15.000 linhas de fornecimento de produtos e 1.800 linhas de fornecimento de serviços, utilizando o padrão do *Federal Supply System*, que vem estabelecendo parcerias para a criação de Agências de Catalogação Públicas e Privadas e tem como uma de suas metas o lançamento do NEB — Número de Estoque Brasileiro.

O SIDECE é o módulo de divulgação eletrônica de compras que pode ser acessado também via internet a partir de qualquer ponto do planeta. Atualmente, são disponibilizados todos os avisos de compras do governo federal gerados no Distrito Federal; até o final de 1998 esta abrangência será ampliada para todo o território nacional (ver *home page* do MARE, <http://www.mare.gov.br>, no item de compras do governo).

A imprensa oficial não aceita mais para publicação o extrato de editais e contratos; desta forma, todos os administradores públicos são obrigados legalmente a utilizar este módulo de divulgação eletrônica. Esta forma de divulgação garante a transparência das compras governamentais, propiciando o aumento da competitividade e dos controles da sociedade sobre o Estado.

O módulo geral de comunicação possibilita a consulta à legislação e outras normas de aquisições, além da instantânea comunicação entre o órgão central do sistema e todos os gestores que executam suas aquisições em cada órgão ou entidade.

Os módulos de registro de preços (SIREP) e o de registro de contratos (SICON) encontram-se em fase de operação inicial. A partir da obrigatoriedade legal de utilização do sistema, iniciou-se o registro de preços e contratos em 1998. Em pouco tempo será possível a comparação de preços praticados, possibilitando a elaboração de estatísticas de acompanhamento e a avaliação de desempenho do setor.

Para a administração operacional de serviços foi desenvolvido um módulo específico. Atualmente, cada órgão ou entidade possui seu próprio sistema para controle das áreas de transporte, compras de materiais de escritório, acompanhamento de processos licitatórios, patrimônio, entre outros. Este novo módulo propiciará a integração operacional das áreas de compras e serviços gerais dos ministérios federais, como, por exemplo, a criação de um banco de trocas de materiais e equipamentos.

No geral, o nível de desenvolvimento de sistemas informatizados no sistema de compras federal brasileiro é bastante alto. O processamento central garante a segurança adequada dos bancos de dados e a disponibilização dos mesmos via internet, o fácil acesso por parte de todos os usuários internos e externos.

Em síntese, o setor de compras governamentais no Brasil passa por um processo de mudanças no sentido de uma maior transparência e economicidade, baseados em uma política de terceirização e um modelo de gestão descentralizado, mas integrado pela alta aplicação da tecnologia da informação.

V. A proposta de nova lei de licitações brasileira

O processo de compras no setor público brasileiro é regulamentado atualmente pela lei federal 8.666 de 1993 que é um dos principais entraves à melhoria da gestão das aquisições governamentais. O excesso de formalismo e de uniformidade nos procedimentos desta lei levam a uma demora excessiva para a realização de qualquer processo de compra além de se apresentar como uma forma de controle burocrático de eficácia duvidosa.

O novo anteprojeto de lei proposto estabelece somente normas gerais de licitação e contratos que serão aplicadas integralmente à União, estados e

municípios, deixando para regulamento, nas diversas esferas de governo, os procedimentos formais e o detalhamento exaustivo constantes da lei em vigor, de acordo com as peculiaridades de cada órgão ou entidade.

Neste sentido, houve uma redução substancial na dimensão deste anteprojeto em relação à atual lei 8.666. Os 682 dispositivos existentes na lei atual foram reduzidos a menos da metade (medidos em caracteres de texto informatizado, houve uma redução de aproximadamente 70%).

Esta descentralização proposta permitirá também que agências executivas e reguladoras, empresas públicas, sociedades de economia mista e universidades federais poderão ter regulamentos próprios, sendo que, no caso das universidades federais, este regulamento deverá ser único para todas.

Foram mantidos os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da isonomia, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos e acrescidos aos princípios básicos da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade.

O processo licitatório no Brasil é o mesmo para pequenas compras ou para a construção de grandes obras. Esta uniformidade de procedimentos que trata objetos, mercados e complexidades tecnológicas distintas, de forma padronizada, leva a uma total falta de flexibilidade na gestão do processo de compras. O novo anteprojeto de lei classifica os objetos a serem licitados em categorias distintas de bens e serviços tais como: bem sob encomenda, bem padronizado, demais bens, obras e serviços de engenharia, serviço técnico especializado, serviço continuado, serviço de intermediação e demais serviços.

Os procedimentos em relação a cada categoria serão detalhados em legislação específica ou regulamento próprio, podendo-se diferenciar as licitações conforme a especificidade e complexidade do objeto da licitação, com exigências compatíveis quanto a prazo, documentação e garantias de acordo com os princípios gerais previstos na lei.

Na lei atual, a classificação de objetos está limitada a obras e serviços de engenharia, compras e demais serviços, sendo que os procedimentos relativos a estes distintos objetos são, além de excessivamente detalhados, tratados sob uma perspectiva própria da contratação de obras de engenharia, mesmo quando se tratam de serviços.

Excetuando-se as modalidades de concurso e leilão, as outras três modalidades atuais de licitação serão simplificadas para somente duas, suprimindo-se a compra por convite (cujo universo é limitado a três participantes convidados). Simultaneamente serão ampliados os atuais limites de dispensa de licitação por valor, de aproximadamente US\$ 7.000 (obras e serviços de engenharia) e US\$ 1.700 (compras e demais serviços) para US\$ 27.000 (todos os objetos), ou seja, até este valor as compras governamentais deverão ser sempre justificadas, mas não seguirão um processo padrão de aquisição.

Desta forma será intensificada a realização de aquisições por tomada de preços (abertas a todos os fornecedores cadastrados e obrigatoriamente publicadas na Imprensa Oficial) que ampliam a divulgação da intenção de compra do setor público.

A escolha do tipo de licitação será de acordo com as características do objeto, podendo ser de três tipos: “melhor preço”, “melhor técnica” ou “melhor técnica e preço”.

Não houve alteração em relação aos atuais tipos de licitações, entretanto, altera os procedimentos em relação ao tipo “melhor técnica e preço”, pois passam a existir duas possibilidades para o julgamento neste caso:

a) melhor técnica com menor preço: negociar com a proposta eleita como de melhor técnica, com base no menor preço ofertado por todas as propostas válidas; e

b) técnica e preço ponderado: ponderação entre técnica e preço estabelecido previamente no edital, conforme a lei em vigor.

Previu-se a possibilidade de dispensa de documentação relativa a qualificação técnica e econômico-financeira para o licitante que apresentar garantia (*performance-bond*).

Outra mudança significativa é permitir que a comprovação de habilitação das ofertantes para participar do certame possa ser realizada após o julgamento, apenas para a empresa que apresentar a proposta melhor classificada provisoriamente, passando ao exame da segunda colocada apenas no caso de inabilitação da primeira. Desta forma, é reduzido o tempo necessário para a habilitação que hoje é realizada para todas as proponentes antes do início das fases de julgamento.

Em síntese, o anteprojeto de lei proposto busca a melhoria do processo de compras governamentais no Brasil e o incremento na competitividade através da simplificação dos processos, da descentralização, da desburocratização e da maior autonomia de gestão do administrador público.

VI. Conclusões

A análise da evolução do Estado moderno é fundamental para entender o futuro das compras governamentais na América Latina. Apesar de os gastos governamentais terem uma tendência à estabilização e estrito controle a partir das próximas décadas, o tamanho do Estado provavelmente não deve sofrer uma redução drástica no continente, principalmente com o grande passivo social existente e a necessidade de ação para o desenvolvimento.

A grande mudança do Estado nos próximos anos será na organização do trabalho para a execução das suas políticas, tendendo para a descentralização e a

contratação externa de serviços. Neste novo perfil do Estado, o setor de compras governamentais terá uma grande oportunidade de desenvolvimento.

Por outro lado, o processo de integração econômica no continente tende ao aumento da transparência e da competitividade das compras governamentais. A convergência das regras para o setor poderá ser lenta, mas inevitável dentro do processo de negociação e implantação da Área de Livre Comércio das Américas — ALCA.

Neste processo de convergência, os organismos internacionais de financiamento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial terão um papel fundamental, pois já utilizam padrões de contratação amplamente aceitos nos países que executam seus empréstimos.

Conforme analisado neste texto, os recentes processos de privatização no continente diminuirão o montante total do gasto público, mas em uma proporção menor que o aumento decorrente do novo perfil do Estado, de execução mais descentralizada. Assim, o total do gasto público com compras governamentais na América Latina nos próximos anos tende a crescer ou, pelo menos, manter-se estável.

As atuais reservas de mercado tendem a diminuir alterando a possibilidade de utilização das compras governamentais como política industrial; por outro lado cresce a importância dos órgãos defensores da concorrência.

Com o avanço tecnológico, todo este processo de incremento nas compras governamentais do continente é acelerado, principalmente com a criação de redes de informação que favorecem o processo de negociação e convergência de regras.

O modelo brasileiro segue a tendência geral de contratação externa e de descentralização da ação do Estado. Com a administração gerencial, os princípios da terceirização, transparência, flexibilidade administrativa e avaliação de resultados estão cada vez mais sendo implantados. O modelo de gestão descentralizado, mas integrado pela tecnologia da informação adotado pelo país, propicia um grande avanço na competitividade no setor.

Complementando estas ações, a nova proposta de Lei de Licitações simplifica, dá maior autonomia e maior competitividade ao setor seguindo a política predominante do governo central.

Neste novo contexto as compras governamentais na América Latina e no Brasil devem ampliar sua participação no processo de integração econômica dos mercados nos próximos anos, sendo um dos principais setores de novas oportunidades e de desenvolvimento no continente.

Anexo

Consumo do setor público na América Latina e Caribe

Países	População 1995 (milhões)	PIB 1995 US\$ milhões	Gastos do governo** partic. PIB	Gastos do governo** US\$ milhões	Gastos do governo** com bens e serviços		Empresas estatais	
					Participação nos gastos	US\$ milhões	Partic.no PIB 1986-91	Privatizações US\$ milhões
Brasil	159	688085	0,37	257344	0,13	33455	0,09	10724
Argentina*	35	281060	0,12	33727	0,57	19225	0,05	20644
Bolívia	7	6131	0,25	1545	0,55	850	0,14	813
Chile	14	67297	0,20	13729	0,29	3981	0,13	1550
Colômbia	37	76112	0,15	11036	0,29	3201	0,07	826
Costa Rica	3	9233	0,31	2825	0,45	1271	0,08	64
Rep. Dominicana	8	11277	0,17	1928	0,35	675	****	****
Equador	11	17939	0,16	2816	0,47	1324	0,11	178
El Salvador	6	9471	0,15	1373	0,44	604	0,02	****
Guatemala	11	14489	0,09	1290	0,50	645	0,02	17
Jamaica	3	4406	****	****	****	****	****	546
México*	92	250038	0,17	42006	0,32	13442	0,11	31717
Panamá	3	7413	0,28	2090	0,53	1108	0,08	111
Paraguai	5	7743	0,13	1007	0,56	564	0,04	20
Peru	24	57424	0,17	9762	0,33	3221	0,05	4735
Porto Rico	4	35834	****	****	****	****	****	****
Trinidad e Tobago	1	5327	****	****	****	****	0,09	492
Uruguai	3	17847	0,35	6264	0,29	1817	0,05	20
Venezuela	22	75016	0,19	14103	0,30	4231	0,23	2918
Total parcial	448	1642142	0,25	402647	0,22	89613	0,04	75375
Total A. L. & Caribe	476	1686185	****	****	****	****	****	****
Total Mercosul	202	994735	0,30	298342	0,18	55060	0,07	31408

* Foi adotado o valor percentual disponível, referente ao ano de 1980, para a participação de Bens e Serviços no total dos gastos do governo.

** Governo Central, não incluídas as empresas estatais.

Fonte: World Development Indicators - 1997 (The World Bank)

Bibliografia

- BRASIL. Decreto federal nº 2271, de 07 de julho de 1997 - *Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências*. Publicado no DOU de 8 de julho de 1997.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 - *Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*.
- GORE, Al. *The Gore Report on Reinventing Government, Creating a Government that Works Better & Cost Less*. Report of the National Performance Review - Times Books/Random House, United States of América, New York , N.Y. ,1993.
- GRUPO DE TRABALHO SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA ALCA. *Documento MERCOSUR sobre Alternativas Técnicas y Enfoques de Negociación* - Montevideo, 2 de setiembre de 1997.
- GRUPO DE TRABALHO SOBRE COMPRAS GOVERNAMENTAIS DA ALCA E BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Inventário sobre Legislações Nacionais, Regulamentações e Procedimentos relativos às Compras Governamentais nas Américas*. Revisão número 6 - dezembro de 1997.
- MARE. *Home Page* - <http://mare.gov.br>
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A reforma do Estado nos anos 90*. Caderno MARE, Março/97.
- PIMENTA, Carlos César. Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função administrativa pública federal. *In: Revista de Administração Pública (RAP) n.2, vol. 28, abr/jun 1994*.
- PIMENTA, Carlos César. Novos modelos de gestão descentralizada e de parcerias para as administrações estaduais. *In: Revista de Administração Pública (RAP) n.3, vol. 29, jul/set 1995*.
- THE WORLD BANK. *World Development Indicators - 1997*. IEC Information Center, Development Data Group, Washington, DC, 1997.

Texto para discussão

Números publicados

- Nº 1 - A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24 p.
- Nº 2 - A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização
Érica Máximo Machado e Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21 p.
- Nº 3 - Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28 p.
- Nº 4 - Estado, aparelho do Estado e sociedade civil
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31 p.
- Nº 5 - Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública
Paulo Modesto
outubro/1995, 14 p.
- Nº 6 - A tecnologia da informação na reforma do Estado
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15 p.
- Nº 7 - Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24 p.
- Nº 8 - Desempenho e controle na reforma administrativa
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22 p.
- Nº 9 - Administração pública gerencial:
estratégia e estrutura para um novo Estado
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.

- Nº 10 - Qual Estado?
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- Nº 11 - Governabilidade, governança e capacidade governativa
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- Nº 12 - A modernização do Estado: as lições de uma experiência
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- Nº 13 - As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado.
Enrique Saravia
março/97, 18p.
- Nº 14 - Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão.
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- Nº 15 - Cidadania e *Res publica*: a emergência dos direitos republicanos
Luíz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- Nº 16 - Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- Nº 17 - Controle interno e paradigma gerencial
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- Nº 18 - Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa
Marcos Alonso Nunes
agosto/97, 37p.
- Nº 19 - Formação e capacitação na construção de um novo Estado
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- Nº 20 - A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição
Valdei Araújo
outubro/97, 26p.
- Nº 21 - Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.

Nº 22 - Utilizando a internet na administração pública

Cláudio Seiji Sato

dezembro/97, 25p.

Nº 23 - Reforma administrativa e direito adquirido

Paulo Modesto

fevereiro/98, 25p.

Nº 24 - Reconstruindo um novo Estado na América Latina

Luiz Carlos Bresser Pereira

março/98, 19p.