

Compras Públicas

Notícias

Entrevista com o professor **Ciro Campos Christo Fernandes** sobre a trajetória da **Logística Pública na Administração Pública Federal**



◀ Entrevista com a professora Lucimar Rizzo sobre boas práticas em fiscalização de contratos administrativos

Entrevista com o professor Paulo Sérgio Ferreira Rago sobre Gestão de Frota de Veículos na Administração Pública ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista com o professor **Ciro Campos Christo Fernandes** sobre a trajetória da **Logística Pública na Administração Pública Federal**
por Eduardo Paracêncio - quinta, 26 Out 2017, 15:09

(27/10/2017) Em entrevista para a Comunidade de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o professor **Ciro Campos Christo Fernandes** falou sobre a trajetória da **Logística Pública na Administração Pública Federal**. As perguntas foram elaboradas pelo professor da Enap **Lúcio Frezza**.

1) O regramento legal das compras e contratações públicas pode ser influenciado por fatores políticos, econômicos e sociais. A Logística Pública no Brasil sofreu influência desses fatores? Trace um breve resumo da trajetória do arcabouço legal da Logística Pública em nosso País?

Ciro: No Brasil, estas regras sofreram mudanças importantes, quase sempre em momentos de turbulência política, quando as compras e contratações públicas se tornaram objeto de atenção.

Esta circunstância também levou a que as mudanças acontecessem de forma parcial, limitada e focalizando somente as questões que eram percebidas como mais urgentes, em cada momento de mudança.

Então, na trajetória das compras públicas, há 5 mudanças importantes nas leis e normas, associadas a momentos de crise política que deram visibilidade a esse tema:

- A centralização das compras (1931) e a organização dos serviços de material (1940), nos governos de Getúlio Vargas, no contexto das mudanças políticas desencadeadas pela Revolução de 1930.
- A simplificação das regras de licitação durante a reforma administrativa de 1967, no Decreto-lei 200, aprovado no governo Castelo Branco, também num contexto de ruptura política resultante do movimento de 1964.
- A sistematização das normas das licitações e contratos públicos em um estatuto, o Decreto-lei 2.300, na reforma administrativa do governo José Sarney, em 1986, durante o período no qual se deu a transição do regime autoritário para a redemocratização;
- A aprovação pelo Legislativo, da lei geral de licitações - a Lei 8.666 - em 1993, como resultado da crise que atingiu o governo de Fernando Collor, a qual tinha como um de seus ingredientes a corrupção nos contratos públicos, e
- A criação do pregão como modalidade alternativa de licitação, em 2000, associada a um momento de crise financeira do estado que levou à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no mesmo momento.

2) Na trajetória do arcabouço legal da Logística Pública ocorreram duas experiências de centralização das compras em 1931 e 1940. A Central de Compras criada recentemente no âmbito do Ministério do

Compras, em 1937 e 1970. A Central de Compras, criada recentemente no âmbito do Ministério de Planejamento, tem o mesmo escopo que as anteriores? Há diferença entre essas experiências?

Ciro: Estas duas experiências mencionadas, que ainda são pouco conhecidas, foram parte de um ciclo de modernização da administração pública brasileira, durante os governos de Getúlio Vargas.

A Comissão Central de Compras – CCC funcionou entre 1930 e 1938. A Comissão centralizou as requisições dos órgãos, a negociação com os fornecedores e a contratação e simplificou as regras e procedimentos.

Mas, a CCC não conseguiu operar como uma central de cotações, baseadas em um catálogo permanente dos bens padronizados de consumo habitual da administração federal. Esse era o objetivo a que ela se propunha, naquela época.

A Divisão do Material – DM criada em 1937, dentro do DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público - conduziu o que ficou conhecido, naquele momento como a “Reforma dos Serviços de Material”.

Essa Reforma manteve a centralização, mas previa a criação de unidades administrativas – os Serviços de Material – que introduziriam as rotinas da administração de materiais em todos os órgãos.

A Divisão do Material não obteve sucesso em disseminar estas novas rotinas e enfrentou resistências quando pretendeu mudar as regras e procedimentos de compra.

Estas experiências da era Vargas são diferentes da atual Central de Compras?

Elas se propunham a uma centralização mais abrangente, assumindo o papel de uma central de serviços, no caso da CCC ou de um órgão central com projeções em todos os ministérios e autarquias, no caso da DM.

E é claro que os avanços tecnológicos da compra eletrônica redefiniram, no contexto atual, os antigos dilemas em torno de centralizar ou descentralizar.

A Central de Compras foi criada para concentrar as licitações nas linhas de produtos ou serviços nas quais haja vantagens de escala ou complexidade de especificação e negociação.

Além disso, a Central pode se relacionar com os órgãos por meio das rotinas informatizadas do SIASG e do Comprasnet, o que resulta em um modelo de descentralização supervisionada que é mais compatível com o aproveitamento dos recursos técnicos hoje disponíveis.

3) A Lei 8.666/93 é marcada pela inflexibilidade e detalhamento do seu teor normativo com escopo voltado à prevenção da corrupção e a impedir o direcionamento nas licitações públicas. Quais os impactos decorrentes dessa rigidez? Quanto à finalidade da norma, é possível afirmar que a Lei 8.666/93 atingiu seus objetivos?

Ciro: A Lei 8.666 incorporou as preocupações das pequenas e médias empresas de engenharia com a abertura do mercado de licitações e as dos órgãos de controle, com a corrupção.

Por isso, ela resultou em uma lei com regras rígidas e detalhistas que não permitiam distinguir entre tipos de produtos e serviços e entre compras de maior ou menor complexidade.

Esta rigidez trouxe grandes dificuldades de gestão e, de certa forma, inibiu o desenvolvimento de inovações e soluções que fossem melhor adaptadas às especificidades de cada setor da administração pública.

Mas, é importante considerar que a criação do pregão e do registro de preços, nos anos que se seguiram à aprovação da 8.666 e também os avanços da informatização com o Comprasnet, atenuaram ou mesmo reverteram muitos dos impactos negativos desta Lei.

4) A criação do Pregão surgiu como alternativa ao caráter burocrático da Lei 8.666/93 e solução para a agilização das compras e contratações públicas. Quais os reflexos dessa nova modalidade de licitação no âmbito da Logística Pública?

Ciro: O pregão é talvez a mais importante inovação na logística da administração pública brasileira, nos últimos anos. Isso porque ele se disseminou rapidamente ao ser aceito pelos gerentes e servidores que atuavam nas licitações, porque reduzia prazos e simplificava os trâmites.

A disseminação ganhou escala nacional, quando o pregão foi adotado pelos estados e municípios e também pelos outros poderes. Na administração federal ele passou de 3,3% para 72% do valor total das licitações no âmbito do SIASG, entre 2001 e 2014.

O pregão se tornou uma inovação que se desdobrava em várias dimensões das compras públicas. Era um procedimento que atribuía um papel chave ao pregoeiro na condução da licitação, o que contribuiu para valorizar os profissionais da área, dando visibilidade e empoderamento. Isto levou a mudanças culturais, principalmente entre as pessoas que trabalham diretamente com as licitações.

O pregão teve, desde o início, a sua versão eletrônica, que rapidamente se tornou predominante e impulsionou um salto da administração pública e da sua cadeia de fornecedores em direção ao comércio eletrônico.

E a utilização do pregão se associou ao registro de preços possibilitando avançar nos dois grandes obstáculos à eficiência que afetavam a maioria das licitações, que eram a desnecessária complexidade procedimental nas



compras e contratações de bens e serviços padronizados e a excessiva descentralização das unidades responsáveis pelas licitações.

5) Diante da multiplicidade de normas sobre a Logística Pública ainda existem lacunas, contradições ou ambiguidades a serem sanadas? Em caso afirmativo, poderia citar algumas?

Ciro: Analisando a trajetória das mudanças legais e normativas eu diria que as condições sob as quais ocorreram as principais mudanças prejudicaram a construção de um arcabouço de normas sistemático, coerente e abrangente.

Então, esta trajetória indica que o regramento e a organização que seriam desejáveis para a área dependem da nossa disposição para revisitar algumas questões que foram deixadas de lado, no caminho:

- a padronização dos materiais, que é uma agenda dos anos 30, ainda não resolvida;
- as experiências frustradas de centralização, que levaram ao abandono das iniciativas de organização da área, com uma identidade própria;
- a sistematização das normas e procedimentos que foi muitas vezes usada como instrumento de uniformização e controle sobre as entidades descentralizadas, como autarquias, fundações e empresas estatais. Estas entidades precisam de autonomia e regras que considerem as suas particularidades, o que não é necessariamente contraditório com a existência de controles e de sanções contra práticas irregulares;

Finalmente, eu destacaria que a superposição entre regras e procedimentos, em lugar da revogação de leis e normas consideradas obsoletas, tem sido uma solução de acomodação muito frequente na trajetória dessa área. O exemplo mais evidente é a criação do pregão por meio de uma normatização paralela à Lei 8.666.

6) O momento atual do Brasil (crise político-econômica, PEC da Previdência Social, EC dos Gastos Públicos) está favorável a uma mudança legislativa no âmbito das Compras Públicas, notadamente em razão das discussões, no Congresso Nacional, de uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos (PLS nº 559/2013)? Quais as implicações que esse normativo poderá trazer para o gestor público?

Ciro: Eu diria que temos agora a oportunidade de propor uma Lei Geral que integre em um mesmo corpo normativo as inovações introduzidas a partir da Lei 8.666.

Há inúmeros aspectos de escopo, estrutura e conteúdo dessa nova Lei que dependem de um processo de discussão e deliberação que aproveite os avanços que conseguimos no Brasil, dentre os quais eu destaco a estruturação do que podemos definir como uma comunidade de política, em torno do tema das compras e contratações.

Assim, podemos contar, atualmente, com a participação muito mais expressiva, tanto em quantidade como em qualidade técnica, de servidores públicos, dirigentes, juristas e pesquisadores capazes de contribuir com este processo de revisão do arcabouço legal e normativo.

Acho que o papel que esta nova Lei Geral poderá desempenhar deveria ser, sobretudo, o de integrar as inovações já realizadas, e destravar o arcabouço legal e normativo para futuros desenvolvimentos que atendam às inúmeras particularidades de cada setor, de forma coerente e sem insegurança jurídica.

7) No Brasil, atualmente, as compras públicas são consideradas como atividade administrativa do estado, mas, poderiam ser encaradas como uma política pública também?

Ciro: As compras públicas são uma importante atividade administrativa necessária ao funcionamento do estado, em sua dimensão organizacional. Mas devem ser encaradas também como uma política pública porque precisam ser orientadas por objetivos de eficiência, qualidade e resultados que acarretam impactos sobre o desempenho da administração pública e do governo.

Além disso, as compras e contratações públicas são também transações e relacionamentos que o estado mantém com o mercado. Os fornecedores governamentais representam um segmento expressivo e sua relação com o estado deve ser pautada por requisitos e critérios para assegurar a competição, a impessoalidade, a transparência para a sociedade e o uso do poder de compra do estado para objetivos de cunho social, econômico ou tecnológico.

No Brasil, ainda não avançamos muito em encarar as compras e contratações públicas em sua complexidade, como uma função administrativa sistêmica e uma política pública que se entrelaça com outras políticas e agendas dos governos. Ainda encaramos o assunto somente pelos aspectos de normatização, circunscritos aos processos de licitação, que geram uma grande atenção pública porque envolvem os problemas de corrupção e direcionamento dos contratos.

8) Quais os principais obstáculos e dificuldades do gestor público na condução das compras públicas, considerando a trajetória da Logística Pública no País?

Ciro: O que podemos observar analisando esta trajetória é que a sistematização de leis e normas próprias para a área das compras e contratações públicas foi uma questão persistente, que aparece nos 5 momentos de mudança mais importantes a que fiz referência.

Mas, não se conseguiram soluções adequadas para atender a necessidades e situações específicas da



administração pública, que se tornava maior e mais complexa, ao longo dessa trajetória. O que vemos é a oscilação entre uniformização e enrijecimento das normas, de um lado, e diferenciação e flexibilidade, como soluções que se contrapõem em diferentes momentos.

Assim, no período dos governos Vargas, na reforma de 1967 - a do Decreto-lei 200 - e na criação do pregão, prevaleceu a visão flexibilizadora, enquanto no Decreto 2.300 e na Lei 8.666 se impôs a visão uniformizadora e enrijecedora.

A rigidez normativa afetou setores da administração pública com características diferenciadas, como por exemplo, ciência e tecnologia. Afetou também as entidades descentralizadas, como autarquias, fundações e empresas estatais, que deveriam desfrutar de mais autonomia. E o problema da rigidez normativa se agravou devido às circunstâncias do controle fiscal e do combate à corrupção, desde a edição do Decreto-lei 2.300.

Uma segunda dificuldade é o que eu descreveria como a incompletude das normas e processos, em relação ao ciclo do suprimento. Os avanços se concentraram na mudança das regras de negociação de propostas e seleção de fornecedores. Estas circunstâncias enviesaram o arcabouço legal e normativo em direção à regulação estrita das licitações, em detrimento das etapas anteriores e posteriores do processo de compra e contratação.

Uma terceira dificuldade é a descontinuidade da construção das estruturas organizacionais da administração de material que é um elo frágil na trajetória que prejudica a institucionalização da área. Este assunto ganhou centralidade nas propostas da elite técnica do DASP, até os anos 1960, mas deu lugar à ênfase sobre as mudanças de cunho exclusivamente normativo e procedimental. As divisões dentro da burocracia dificultaram a organização da área, devido a disputas e resistências de jurisdição e demarcação da área.

A constituição de quadros de servidores profissionalizados, com qualificação e status, permaneceu como uma questão sem avanços de maior fôlego. A fragilidade institucional da área se deve em grande medida à ausência de um corpo burocrático dotado de identidade profissional e corporativa e de uma visão e espaços de atuação na administração pública. Este assunto esteve ausente na agenda governamental em todos os episódios de mudança, ao longo da trajetória.

9) Na sua opinião, quais são as questões primordiais para a estruturação e o fortalecimento Institucional das Compras Públicas no Brasil?

Ciro: Avaliando de forma crítica a trajetória da área de compras e contratações e as mudanças pelas quais ela passou a que já me referi, eu chamaria atenção para algumas questões fundamentais para o fortalecimento técnico e institucional dessa área:

- a estruturação de normas, processos, sistemas e rotinas que abranjam todo o ciclo do suprimento;
- a criação de estruturas organizacionais especificamente voltadas para a função compras e contratações ou logística pública, com competências, jurisdição e estabilidade, e
- a constituição de uma burocracia profissionalizada, que pode assumir diversas configurações, desde que promova a qualificação técnica, a autonomia e a construção de uma identidade própria para essa área.

10) E numa perspectiva de longo prazo, o que no futuro podemos esperar das contratações públicas no Brasil?

Ciro: Acredito que o fortalecimento institucional da área, a sistematização do arcabouço legal e normativo e a estruturação do ciclo do suprimento serão os temas da agenda dos próximos anos, pensando de forma otimista, é claro. Mas, num horizonte temporal mais amplo, eu chamaria a atenção para três desafios que se apresentam como grandes oportunidades de transformação das compras e contratações na administração pública.

O primeiro desafio é o da incorporação das mudanças tecnológicas, que ainda deverão gerar impactos acentuados na gestão das cadeias de suprimento, impulsionados pelas tecnologias da informação e comunicação. São impactos que poderão levar a uma integração mais profunda entre o mercado de fornecedores, os órgãos compradores das administrações públicas e os servidores públicos e cidadãos que sejam demandantes e usuários dos bens e serviços.

Destaco, particularmente, o papel cada vez mais importante que os fornecedores de serviços – e de bens, se pensarmos as possibilidades de integração de forma ampla – desempenharão na ponta, em contato direto com o cidadão, provendo bens e serviços. O estado do futuro deverá se tornar um gestor eficiente, responsivo e transparente, responsável por um imenso portfólio de contratos, com múltiplos níveis e entrelaçamentos, que terminam no cidadão.

O segundo desafio é o da convergência dos arcabouços legais e normativos entre o setor público e os mercados e entre os países, acompanhando a integração econômica internacional e a migração generalizada em todos os segmentos da economia rumo às transações eletrônicas.

Ou seja, o estado comprador do futuro será também um grande operador de plataformas do comércio eletrônico e é bom que seja capaz de exercer um impacto positivo sobre a economia, como já aconteceu com a disseminação do pregão eletrônico, e que cada vez mais se distancie da situação de nicho segregado, com regras e procedimentos rígidos e complicados, que afastam os fornecedores.

Esta atuação do estado deve se conciliar com o seu papel político, de usar o poder de compra para alcançar



Esta atuação do estado deve se conciliar com o seu papel político, de usar o poder de compra para alcançar objetivos de cunho econômico e social, como o incentivo aos empreendedores, a sustentabilidade ambiental e a promoção do bem-estar social. Mas, estas agendas, que tem muita visibilidade na opinião pública, precisam ser bem calibradas em relação aos seus custos e benefícios.

O terceiro desafio é o da transparência e do combate à corrupção, que neste momento se apresenta diante de todos nós como alguma coisa de extrema gravidade. Este desafio envolve lidar com regras, processos e mecanismos de controle que impeçam a captura dos contratos de obras e serviços das empresas estatais e dos grandes projetos de infraestrutura, que movimentam valores gigantescos.

O problema transcende os limites estritos da área de compras e contratações porque diz respeito também ao desenho das instituições políticas e da administração pública. No Brasil, teremos de encontrar um equilíbrio entre as autonomias necessárias às empresas estatais para seus processos de contratação e a flexibilidade e agilidade que são desejáveis na contratação das obras públicas, com os devidos controles contra o direcionamento e a corrupção.

Não podemos incorrer no risco de repetir as ilusões em torno da Lei 8.666, porque as soluções não podem ser exclusivamente de cunho normativo, nem o simples enrijecimento de controles, que termina por inviabilizar a gestão. É necessário pensar desenhos institucionais que estabeleçam incentivos e contrapesos adequados para que as contratações públicas sejam instrumentos do desenvolvimento econômico e social e não da predação do estado.

Ciro Campos Christo Fernandes é Gestor Governamental, pesquisador e professor do Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em Brasília, DF. Doutor em Administração e mestre em gestão pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, da Fundação Getúlio Vargas. Bacharel em economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Ocupou diversos cargos na administração federal, dentre os quais os de assessor e diretor na Secretaria de Gestão, assessor do Secretário de Logística e Tecnologia da Informação, assessor especial no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE.

Lucio Frezza possui graduação em Direito pelo Centro Universitário do Triângulo (1999). É professor-tutor da Escola Nacional da Administração Pública (ENAP) em cursos presenciais e EAD, professor-tutor da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), professor da Escola Nacional de Governo, dentre outras Instituições parceiras. É analista do MPU/Apoio Jurídico/Direito do Ministério Público do Trabalho com atuação na Coordenação de Recursos Judiciais na Procuradoria Geral do Trabalho. Tem experiência em docência e na área de Direito, com ênfase em Direito Público.



◀ Entrevista com a professora Lucimar Rizzo sobre boas práticas em fiscalização de contratos administrativos

Entrevista com o professor Paulo Sérgio Ferreira Rago sobre Gestão de Frota de Veículos na Administração Pública ▶

Voltar para o início da comunidade ➡

Escola Nacional de Administração Pública - ENAP



 Brasil - Governo Federal