



SABRINA AZEVEDO FERREIRA ASSIS

**MODERNIZAÇÃO DA BUROCRACIA DAS
COMPRAS PÚBLICAS: SISTEMA DE REGISTRO
DE PREÇOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL
DE ENSINO SUPERIOR**

LAVRAS - MG

2015

SABRINA AZEVEDO FERREIRA ASSIS

**MODERNIZAÇÃO DA BUROCRACIA DAS COMPRAS PÚBLICAS:
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL
DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador

Dr. Gustavo Melo Silva

LAVRAS - MG

2015

**Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca
Universitária da UFLA, com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

Assis, Sabrina Azevedo Ferreira.

Modernização da burocracia das compras públicas : sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior / Sabrina Azevedo Ferreira Assis. – Lavras : UFLA, 2015.

173 p. : il.

Dissertação (mestrado profissional)–Universidade Federal de Lavras, 2015.

Orientador: Gustavo Melo Silva.

Bibliografia.

1. Burocracia. 2. Disfunções burocráticas. 3. Modernização administrativa. 4. Compras públicas. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

SABRINA AZEVEDO FERREIRA ASSIS

**MODERNIZAÇÃO DA BUROCRACIA DAS COMPRAS PÚBLICAS:
SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS EM UMA INSTITUIÇÃO FEDERAL
DE ENSINO SUPERIOR**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Curso Mestrado Profissional, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas do Estado, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 28 de abril de 2015.

Dr. José Roberto Pereira UFLA

Dr. Jorge Alexandre Barbosa Neves UFMG

Dr. Gustavo Melo Silva
Orientador

LAVRAS - MG

2015

Dedico este trabalho a vocês que sempre me fizeram acreditar na realização dos meus sonhos, mas que principalmente não me deixaram esmorecer diante dos obstáculos da caminhada, meus pais, Edna e João Batista, meu irmão Guilherme. A você Thiago, companheiro no amor, na vida e nos sonhos.

AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação de Mestrado é uma experiência árdua, mas também enriquecedora, hoje concebo como um ato de superação. Para as pessoas que compartilharam comigo desse momento, que inicialmente parecia uma tarefa interminável e inalcançável, mas que tornou-se possível em razão da presença de cada uma delas nessa trajetória. E é a essas pessoas que gostaria de agradecer:

Preliminarmente, quero agradecer a Deus por abrir novos caminhos e me dar força para trilhá-los.

A Universidade Federal de Lavras, ao Departamento de Administração e Economia, e ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública, pela construção do curso de mestrado profissional em Administração Pública, que está possibilitando não apenas o meu, mas o crescimento profissional de muitos servidores públicos.

Ao meu orientador, Prof. Gustavo, pela coragem em ter aceitado a missão de me orientar na metade do caminho, pelos ensinamentos e pela confiança, pelas contribuições dadas na edificação deste trabalho, todo meu respeito e admiração.

Aos Professores José Roberto e Jorge Alexandre pelas contribuições irretocáveis nas bancas de qualificação e defesa.

Ao meu esposo Thiago pelo apoio e paciência nos momentos de inquietação, pelas palavras de incentivo nos momentos de cansaço, pelo alento nos momentos e dificuldades, minhas sinceras manifestações de admiração, respeito e carinho, pois, sem você não seria possível conciliar o trabalho, o mestrado e a vida familiar.

Aos meus pais, Edna e João Batista, e a meu irmão, Guilherme, e a minha cunhada Letícia, pelos momentos de apoio familiar incondicional, pelo

incentivo e pela presença sempre constante em minha vida, a vocês, minha eterna gratidão.

À equipe da Procuradoria Federal, as companheiras incentivadoras dessa jornada, conselheiras sábias dos momentos difíceis, mas principalmente amigas para toda hora.

À equipe da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA, pela paciência, pessoas que sempre serei grata pelo incentivo e colaboração na elaboração deste trabalho.

E, por fim, mas não por último, aos grandes amigos e as amigas do mestrado que levarei para a vida!

RESUMO

A problematização da modernização das compras públicas foi o principal tema deste trabalho. Diante disso, como objetivo geral buscou analisar o Sistema de Registro de Preços em uma perspectiva de modernização da administração pública e de possíveis avanços nos procedimentos de compras e identificar possíveis disfunções burocráticas nos procedimentos de uma IFES. A partir daí compreender como essas modificações na área de compras foram percebidas pelos agentes públicos que trabalham na efetivação das compras públicas em uma Instituição Federal de Ensino Superior, a UFLA. A pesquisa foi realizada tendo como fundamentos as teorias da burocracia e da modernização da administração pública. A metodologia de pesquisa adotada baseou-se em uma abordagem qualitativa de natureza teórico-empírica. Definiu-se como método de pesquisa o estudo de caso. A coleta de dados envolveu a realização de uma pesquisa bibliográfica e documental, e uma pesquisa empírica que se realizou por meio de entrevistas com roteiro semiestruturado, em uma amostra intencional com os servidores da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA, considerando aqueles que vivenciaram as transformações do Sistema de Registro de Preços. Dessa forma, primeiramente os resultados encontrados assinalam que os processos de modernização das compras públicas ocorrem a partir das identificações das disfunções burocráticas existentes dentro do sistema, para que depois ocorresse alteração dos procedimentos. A partir dos dados coletados nas entrevistas realizadas, percebeu-se que nas práticas realizadas no setor de compras da UFLA, os processos de modernização contribuíram para a melhoria dos procedimentos, como também a criação de estruturas paralelas de gestão que contribuíram para o melhor uso do SRP. Contudo, foram identificados novas disfunções em meio às novas burocracias que já haviam corrigido as disfunções das legislações anteriores.

Palavras-chave: Burocracia. Disfunções burocráticas. Modernização administrativa. Compras públicas.

ABSTRACT

The public procurement modernization was the main theme of this work, which was performed aiming to analyze the prices registration system in the perspective of modernization of public administration and possible advances in procurement procedures, and to identify possible bureaucratic dysfunctions in the procedures of a Federal Institutions of Higher Education. Besides, we sought to understand the way how these changes in the procurement were realized by public agents at the Federal University of Lavras. The study was performed based on the theories of bureaucracy and modernization of public administration. A qualitative approach, theoretical and empirical, based on a case study was used. Data were obtained by means of literature review and semi-structured interview on an intentional sample consisting of collaborator of Board of Material Management at UFLA, considering those who face transformations of the prices registration system. According to results, the modernization process of public procurement occurs after identifying the existing bureaucratic dysfunctions in the system. In addition, we found that the modernization process contributed to the improvement of procedures, as well as for the creation of parallel management structures, which contributed to the best use of this prices registration system. Therefore, new dysfunctions among new bureaucracy procedures, which had already corrected dysfunctions of previous legislations, were identified.

Key-words: Bureaucracy. Bureaucratic dysfunctions. Administrative modernization. Public procurement.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 Evolução anual da participação do número de processos de compras de bens e serviços comuns, segundo as modalidades73
- Gráfico 2 Representação do aumento no uso do SRP na UFLA87
- Gráfico 3 Valores homologados no período de 2011 a 2014 pela UFLA 101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	As ações de desburocratização.....	40
Quadro 2	O aperfeiçoamento burocrático no sistema de compras	77
Quadro 3	Fases do procedimento licitatório.....	89
Quadro 4	Características burocráticas nas compras públicas.....	109
Quadro 5	Disfunções burocráticas no pregão com o uso do SRP	118

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP	Ata de Registro de Preços
CI-CP	Comissão Interministerial de Compras Públicas
CGU	Controladoria Geral da União
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DGM	Diretoria de Gestão de Materiais
IRP	Intenção de Registro de Preços
LNL	Lei Nacional de Licitações
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
PIB	Produto Interno Bruto
REUNI	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UFLA	Universidade Federal de Lavras

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PERCURSO, HISTÓRICO DAS REFORMAS, BUROCRACIA E COMPRAS PÚBLICAS	19
2.1	Reformas e modernização da burocracia pública no século XX e XXI	19
2.1.1	Reformas e construção social da burocracia pública brasileira	20
2.2	Aspectos conceituais da burocracia	42
2.2.1	Funções e disfunções burocráticas	48
3	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO DAS COMPRAS	54
3.1	O sistema de compras públicas: contextualização histórica	55
3.2	Das modalidades de licitação	58
3.3	O aperfeiçoamento burocrático no sistema de compras (1993- 2014)	62
3.4	O Sistema de Registro de Preços (SRP)	67
3.5	O Tribunal de Contas da União e a fiscalização das compras públicas	70
4	METODOLOGIA	79
4.1	Tipo e método de pesquisa	79
4.2	Campo de pesquisa	81
4.3	Descrição da IFES pesquisada	84
4.4	Perfil dos entrevistados	88
4.4.1	Submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFLA – COEP	92
4.4.2	As entrevistas	92
4.5	Análise dos dados	96
4.6	Limitações da pesquisa	98
5	RESULTADOS E DISCUSSÃO	100
5.1	O Sistema de Registro de Preços na UFLA	100
5.2	A burocracia do Sistema de Registro de Preços	109
5.3	Disfunções burocráticas e o SRP na UFLA	111
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	119
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICES	135
	ANEXOS	160

1 INTRODUÇÃO

Atualmente os procedimentos de compras públicas tem sido amplamente questionados pela sociedade. Nesse sentido, cobra-se da Administração pública lisura em seus procedimentos, como também agilidade, flexibilidade, eficiência e eficácia na efetivação das compras.

Sem sombra de dúvidas, não há como desconsiderar que todas essas condições são essenciais para o bom andamento das ações do Governo. Entretanto, ao longo dos anos o cenário de compras públicas foi estruturado numa rigorosa procedimentalização. O sistema burocrático dominou e domina a área de compras da administração pública, tentando assim resguardar o dispêndio dos recursos, de modo a afastar a corrupção nos procedimentos.

Diante disso, os Governos têm sido cobrados no sentido de que procedam a modernização dos processos burocráticos que envolvem as compras públicas, para que sejam corrigidos os problemas existentes e assim sejam melhor atendidas as demandas da sociedade em sua nova conjuntura.

Percebe-se que nos últimos anos o Governo vem se movimentando na busca de inovações visando a modernização das compras públicas, de modo a inserir nesse contexto maneiras mais flexíveis e eficientes de contratação para a administração, sem desconsiderar a necessidade de controle da corrupção. Nesse contexto, leis e normas foram criadas tentando acompanhar as mudanças que vem ocorrendo na sociedade, as novas demandas, os novos valores.

As compras públicas representam grande importância para o Estado, uma vez que consomem uma parte considerável do PIB brasileiro. De acordo com os dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2012, o

Governo Federal gastou aproximadamente 15% do PIB, para a aquisição de bens e serviços para sua própria manutenção¹.

Nesse sentido, a Lei nº 8.666/93 - Lei Nacional de Licitações vem sendo rotineiramente questionada por sua rigidez, de forma que ao longo de sua vigência foi emendada e modificada por várias outras leis e decretos que tentaram romper com seus parâmetros legalistas e ineficientes, que em quase nada atendiam ao interesse público e resguardavam a integridade dos recursos.

Dessa conjuntura de mudanças houve a emergência de estudos diversificados sobre as compras públicas, os quais buscaram compreender o papel delas para o estímulo ao desenvolvimento local, no incentivo à produção sustentável, na inclusão social, no desenvolvimento tecnológico nacional, como também avaliaram sua eficiência e as manifestações das novas tecnologias na modernização dos processos, e a transformação dos procedimentos por meio da imposição das normas.

Dos estudos em torno da eficiência dos procedimentos de compras públicas se destacam os que se dedicaram à análise das inovações e da implementação da modalidade do Pregão, principalmente em sua forma eletrônica. Isto porque essa modalidade foi inserida no rol das licitações com o intuito de trazer mais agilidade, flexibilidade e eficiência para as contratações. Antes da implementação do pregão, todas as compras públicas se efetivavam guiadas apenas pelas regras metódicas previstas nas cinco² modalidades tradicionais da Lei nº 8.666/93 - Lei Nacional de Licitações.

Associando-se a esse roteiro de inovações, outra ferramenta que veio somar às rotinas das compras governamentais de bens e serviços comuns foi o

¹ De acordo com dados oficiais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2012, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro foi de 4,403 trilhões de reais (BRASIL, 2014).

² As modalidades, previstas no art. 22 da Lei nº 8.666/93, são: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

Sistema de Registro de Preços - SRP. Assim, o chefe do Poder Executivo Federal, em 2001, com vistas a regulamentar o art. 15, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93, sancionou o decreto que instituiu o uso desse sistema, visando assim, trazer para o cenário das compras públicas um método menos rígido e mais célere para efetivação das contratações, ou seja, um procedimento mais racional. Assim, ele possibilitou à administração pública realizar por meio das modalidades pregão ou concorrência o registro de preços, com validade de uso durante o período de um ano, e podendo efetuar a aquisição do bem no momento em que for mais conveniente.

Contudo, o SRP tem sido pouco tratado, apesar desse sistema vir promovendo uma modernização nas formas de contratações, e diversos órgãos e instituições federais terem aumentado significativamente seu uso nos últimos anos.

No que diz respeito às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), desde 2003, elas vêm recebendo do Governo Federal um aumento no aporte de recursos, por conta da implementação do REUni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Esses recursos recebidos são utilizados para promover a manutenção dessas instituições, como também para a ampliação da sua atuação, ou seja, aumento na diversidade das áreas de conhecimento de cada instituição, em especial aumento de instituições que vem atendendo às regiões interioranas. Destaca-se nesse sentido a ampliação de programas que vêm atendendo em maior número a demanda social.

Porém, a realidade do aparato administrativo das universidades no início da implementação do REUni era bem peculiar, elas não dispunham de um quadro administrativo que abarcasse a nova realidade de distribuição de recursos, de modo que necessitavam de modos de contratações mais ágeis, flexíveis e eficientes.

Diante disso, uma possibilidade de melhoria no processo de compras públicas que primeiro se apresentou como alternativa para esse cenário foi a utilização do pregão. Posteriormente, o pregão começou a ser usado associado ao registro de preços.

Assim, ante as transformações ocorridas nos procedimentos, inseridas por meio da lei geral de licitações, e com a criação do pregão e posteriormente com o surgimento do SRP, identificou-se que modernizações vem ocorrendo nas compras públicas. Contudo, as transformações trouxeram vantagens para a execução das compras, mas também problemas ocorreram a partir das mudanças efetivadas.

Assim, percebe-se nas constantes intervenções do Tribunal de Contas da União (TCU) que há algumas ações da administração pública que vêm atuando contrariamente a alguns procedimentos delimitados nas normas que regulamentam as compras públicas. Nota-se também que a identificação desses problemas por esse órgão de controle vem desencadeando mudanças na legislação de compras públicas, pois suas intervenções tem buscado corrigir algumas das disfunções burocráticas existente nos procedimentos de compras públicas.

Nesse contexto, o decreto que regulamentava o Sistema de Registro de Preços - SRP passou por muitas mudanças que começaram a se intensificar a partir do ano de 2012. Isso repercutiu na criação de um novo decreto para regulamentar o SRP, no qual foram impostas de maneira mais explícita as formas e possibilidades de atuação dos agentes públicos.

Em razão disso, diante do contexto apontado, foi analisado no presente trabalho o caso de uma Instituição Federal de Ensino Superior que utilizou o Sistema de Registro de Preços – SRP e adequou os seus procedimentos de acordo com as mudanças ocorridas nas regulamentações de compras públicas.

Assim, tendo em vista as atualizações na legislação que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, o presente trabalho tem a seguinte questão problema: quais são os avanços e as disfunções burocráticas que ocorreram na implementação das mudanças do SRP para as compras públicas na IFES?

Como objetivo geral buscou analisar o Sistema de Registro de Preços em uma perspectiva de modernização da administração pública e de possíveis avanços nos procedimentos de compras e identificar possíveis disfunções burocráticas nos procedimentos de uma IFES. Mais especificamente visou:

- a) Analisar a modernização do Estado e compreender o processo de evolução do sistema de compras públicas.
- b) Compreender o SRP e suas alterações, e analisar as vantagens no seu uso.
- c) Analisar a burocracia e as disfunções burocráticas no uso do Sistema de Registro de Preços.

Entretanto, não pretendemos aqui realizar uma revisão exaustiva sobre a modernização da burocracia nas compras públicas no século XX e XXI, mas procuramos dar ênfase às alterações que influenciaram a estruturação e a modernização do Sistema de Registro de Preços.

Dessa forma, espera-se desse estudo possa contribuir para a compreensão dos processos de compras públicas e para a melhoria da gestão de compras na IFES estudada. E, considerando que a pesquisadora possui atuação profissional próxima ao setor de compras da IFES, pondera que essa seja uma potencialidade deste trabalho em realizar um esforço em unir a capacitação obtida pela servidora no curso com aplicação no seu ambiente de trabalho.

A dissertação está estruturada, além desta introdução, da seguinte forma: no segundo capítulo é apresentado o referencial teórico, o qual foi dividido em

duas partes com subdivisões. Na primeira, fez-se uma discussão sobre a modernização da administração pública brasileira, apresentando as relações dos movimentos de reformas do Estado com a evolução da organização pública em busca da racionalidade burocrática. Na subdivisão seguinte são feitas abordagens conceituais sobre a concepção weberiana de burocracia, os aspectos funcionais e disfuncionais do modelo burocrático. Na terceira parte, apresenta-se um estudo das compras públicas no Brasil, expondo o processo de modernização do sistema de compras e o sistema de registro de preços dentro desse contexto de evolução. No quarto capítulo, é traçado o percurso metodológico realizado na construção desta pesquisa qualitativa, de natureza teórico-empírica. No quinto capítulo, discutem-se os resultados da pesquisa, os quais foram organizados em dois blocos: a burocracia do SRP e as disfunções burocráticas e o SRP na UFLA.

Por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho, por meio das quais se expõe os resultados obtidos a partir das percepções da pesquisadora, dos agentes públicos da IFES pesquisada a respeito do cenário de compras públicas por ele vivenciados, e o uso do sistema de registro de preços ante essas modernizações burocráticas, e o alcance e as limitações do presente trabalho.

2 MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: PERCURSO, HISTÓRICO DAS REFORMAS, BUROCRACIA E COMPRAS PÚBLICAS

Nesta seção a revisão aborda a modernização da administração pública brasileira, demonstrado a partir do cenário de transformações em busca da racionalidade, ou seja, da busca pela melhor técnica para administrar a máquina estatal. A cada período, um modelo organizacional foi tomado como guia na promoção de mudanças. Em cada mudança uma nova legislação emergiu tentando delimitar novos padrões e princípios para a nova estrutura administrativa que se estabelecia. Dessa forma, será retomado o contexto histórico do processo de modernização da administração pública brasileira.

2.1 Reformas e modernização da burocracia pública no século XX e XXI

Os governos³ ao longo dos anos promoveram várias transformações na busca pela modernização da administração pública brasileira⁴. Esse processo de modernização se efetivou por meio da implementação de reformas administrativas com o objetivo de racionalizar a burocracia pública que se solidificava.

Definições e redefinições têm sido construídas ao longo do século XX e XXI para descrever as ações organizacionais relativas ao processo de

³ Definindo-se governo, para efeito deste trabalho, como a expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. (MEIRELLES, 2006).

⁴ Para uma compreensão sobre o termo administração pública, definiu-se utilizando o seu sentido material, como o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Contudo, a Administração não pratica atos de governo, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência de seus órgãos e de seus agentes. (MEIRELLES, 2006).

modernização do Estado. A expressão Reforma Administrativa surgiu por volta do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, em uma das conferências coordenadas pelas Nações Unidas para tratar desse assunto. Assim, a expressão Reforma Administrativa foi definida como "os esforços que têm por fim introduzir mudanças fundamentais nos sistemas de administração pública, através de reformas de todo o sistema ou, pelo menos de medidas que visem à melhoria de um ou mais de seus elementos-chave, como estruturas administrativas, pessoal e processos" (SPINK, 2006, p.148).

Segundo Spink (2006), a expressão "reforma administrativa" tem passado por alterações, às quais ampliaram o seu conceito, inserindo a ele até não apenas conceitos no que tange a generalidade do termo, mas também qualquer assunto sobre os procedimentos de áreas específicas da administração pública são considerados como reforma.

Entretanto, o uso frequente da expressão "reforma administrativa" nos últimos anos desencadeou a conexão dos conceitos "reforma administrativa e reforma do Estado". Assim, a partir dos anos 1990 a expressão reforma administrativa engloba em seu conceito a reforma do Estado e modernização do setor público (SPINK, 2006).

O debate aqui proposto não irá se debruçar sobre a epistemologia do uso desses termos, no entanto, trataremos neste capítulo das contextualizações sobre o entrelaçamento entre os processos de modernização do Estado e as reformas na administração pública. Dessa forma, adotaremos o termo "reforma administrativa".

2.1.1 Reformas e construção social da burocracia pública brasileira

Costa (2008) defende que o processo de modernização da administração pública brasileira já consta de pelo menos 200 anos. Considera a vinda da

Família Real Portuguesa, em 1808, como marco do início do processo de modernização da administração pública brasileira. Dessa maneira, argumenta que o aparelhamento colonial existente no Brasil antes desse período se baseava em outros critérios e outra lógica de organização, os quais não podem ser comparados aos mesmos moldes das administrações posteriores.

No momento da mudança da Família Real para o Brasil, ocorreu conjuntamente a transferência de todo o aparato burocrático da corte portuguesa. Assim, no período monárquico no Brasil entre 1808 e 1889, a administração pública era regida pelo modelo patrimonialista, existindo uma burocracia tradicional. O poder estava todo concentrado sob o comando da Família Real, e o quadro administrativo burocrático da época era controlado pelo estamento⁵, de forma que o grupo dirigente não exercia o poder em nome da maioria, mas ao contrário, era totalmente alheio à vontade do povo (FAORO, 2012).

De acordo com Oliveira (1984), o modelo burocrático estabelecido no Brasil situa-se na herança da colonização portuguesa, a qual tinha gosto pelo ritual. Dessa forma, estabeleceu-se de maneira imposta uma burocracia ritualista, com excesso de formalidades, a qual não correspondia ao modo das pessoas que no país habitavam que se tratava de pessoas simples, com pouco estudo, os quais tinham uma rotina informal e direta.

Já, segundo Spink (2006), a trajetória de modernização do país começou na década de 30 também foi influenciada pela vinda das missões “Kemmerer” (missões norte-americanas para América Latina com o intuito de aconselhar as nações amigas sobre reforma monetária, gerenciamento financeiro, com diversas recomendações sobre organização e controles contábeis). Diante disso, analisa o autor que apesar dessa missão não ter passado pelo país, as práticas administrativas por ela difundidas também influenciaram diretamente o Brasil.

⁵ De acordo com Faoro (2012), no Brasil o estamento é formado por uma minoria dissociada da nação. Essa parcela da sociedade tem grande poder, formada pela classe política, pela elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação.

Dessa forma, no Brasil, a estrutura burocrática foi transformando-se guiada também pela experiência norte-americana. Assim, o modelo seguido foi o “wilsoniano”, o qual sustenta a separação entre política e administração pública. Nessa separação o processo de construção da agenda pública é visto como tarefa eminentemente política, enquanto a implementação da política pública é de responsabilidade da administração (VASCONCELOS, 2004).

Nos anos de 1930 o Brasil estava em crise, e a sociedade, que até então era agrária, regida por normas tradicionais, estava vivenciando uma profunda mudança social. Nesse sentido, ocorria a expansão da ocupação dos centros urbanos, de modo que, iniciava-se o desenvolvimento das indústrias e, em razão disso ocorria o nascimento de novas classes sociais. Nesse contexto, a elite cafeeira encontrava-se em plena decadência, anunciando o fim da Velha República (1889-1930). De tal modo, diante dessa turbulência, em 11 de novembro de 1930, com o apoio dos militares, Getúlio Vargas assumiu o poder, iniciando o governo provisório (1930-1934) (ABU-EL-HAJ, 2005).

Dessa forma, em decorrência da necessidade de transformar um país eminentemente rural em uma sociedade urbana e industrial, o Estado implementou uma burocracia voltada aos moldes weberianos, contudo, imposta dentro de um regime autoritário. Assim, a modernização do Estado ocorreu pela via autoritária, refletindo numa organização da administração pública centralizadora, ou seja, a autoridade pública se tornou muito acentuada (OLIVEIRA, 1984).

Nesse contexto, começou o Estado Intervencionista, a "Era Vargas". Iniciou-se o processo de reforma dos anos 1930, e essa nova política de Estado consolidou-se por meio da intervenção política do governo federal nos estados, e com a centralização administrativa fundamentada no modelo racional-legal (ABU-EL-HAJ, 2005).

Assim, o governo provisório para conseguir a modernização da máquina estatal e dar solução aos problemas herdados do passado patrimonialista, e conseguir a inserção do Estado no mundo capitalista implementou o sistema burocrático weberiano.

De acordo com as análises de Crozier (1981), as quais trataram do sistema burocrático, foi destacada a importância da centralização administrativa para esse sistema. Assim, argumenta que a centralização administrativa é fundamental para que se transforme a estrutura organizacional em uma estrutura rígida, com normas gerais que eliminem o arbítrio dos agentes e delimitem todas as ações necessárias para atingir determinado fim.

Keinert (1994) caracteriza a era Vargas como o período em que foi estabelecido o Estado administrativo, e assim, destaca a racionalização do campo da administração pública, partindo da constatação que a profissionalização público-estatal foi a primeira ação de modernização.

Bresser-Pereira (2006), analisa que Vargas tinha como objetivo inicial separar os bens públicos dos bens privados, ou seja, combater o modelo patrimonialista impregnado na administração pública brasileira. Assim, pretendia executar essas ações por meio da profissionalização da administração e a racionalização das rotinas. Além disso, propôs a consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a legislação que estava em vigor. Em relação as despesas, completou as medidas iniciais, criou uma comissão permanente para realização da padronização dos materiais a serem adquiridos pela administração pública, e após criou outra comissão permanente que teve como função a gestão da aquisição dos materiais adquiridos (COSTA, 2008).

Destarte, dentro da lógica racional burocrática, o aparelho estatal estava formulado para dar ênfase à gestão dos meios e das atividades de administração em geral. Assim, a administração pública era determinada a introduzir novos procedimentos, os quais objetivavam a centralização, a impessoalidade, a

hierarquia, o sistema de mérito, de modo que a administração racional e eficiente pudesse assumir o papel na condução do processo para o desenvolvimento (COSTA, 2008).

Assim, em 1936, Vargas e sua equipe sob a influência da teoria clássica burocrática estabeleceu fundamentos os quais ditavam regras para a constituição do serviço público federal. No caso específico dos funcionários, foi estabelecido para eles por meio das normas: a exigência de lealdade política; a garantia de permanência e estabilidade no emprego; a institucionalização de perfis profissionais especializados; a regulação interna para evitar arbitrariedades; a organização hierarquizada e regras bem definidas; e, a isonomia salarial e condições contratuais (ABU-EL-HAJ, 2005).

O governo provisório finalizou suas atribuições em meados de 1937. Contudo, Vargas para impedir o retorno da elite paulista ao poder, no dia 1 de novembro de 1937, fechou o Congresso Nacional, anunciou a instalação do "Estado Novo" e uma nova Constituição, autoritária, que previa eleições somente num prazo de seis anos. Nesse contexto, Vargas criou um centro de planejamento estratégico da reforma administrativa, instituindo uma nova elite tecnoburocrática. Em 1938 foi fundado o DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), pelo Decreto-lei nº 579 (BRESSER-PEREIRA, 2009).

De acordo com Abu-El-Haj (2005, p. 36), o DASP tinha cinco atribuições:

1. selecionar os candidatos aos cargos públicos federais;
2. promover a readaptação dos funcionários de carreira aos novos padrões administrativos;
3. padronizar as compras do Estado, através de regras transparentes e licitações;
4. auxiliar o Presidente na elaboração dos projetos a serem submetidos à sanção; e
5. inspecionar o serviço público e apresentar relatórios anuais sobre a situação do serviço público.

Ainda no âmbito das reformas promovidas por Getúlio Vargas de 1930 a 1945, identifica-se que houve transformações administrativas tanto na forma como em sua dinâmica de funcionamento. De acordo com Martins (1995), o processo de modernização da administração pública brasileira, realizado durante esse período, também chamado de modernização “daspeana”, objetivou a dissociação entre o contexto político do burocrático. Esse processo foi conduzido por meio de um padrão de racionalidade funcional, contudo com a utilização do autoritarismo.

Conforme relata Wahrliche (1974), em 1951, Vargas retornou à presidência e, em 1952, convocou uma comissão para redigir um amplo projeto de reforma administrativa, no qual foram previstas alterações na estrutura da administração. Nesse projeto foi proposta a descentralização da gestão em todos os níveis (federal, estadual e municipal), e assim objetivava como ponto de fortalecimento o planejamento e a coordenação (organização dos instrumentos adequados ao exercício dessas funções pelo Presidente da República e pelos ministros de Estado); reforma de base da Administração Federal (reagrupamento das atividades ministeriais aumentando o número de ministérios), entre outras alterações. No entanto, em 1953, deu entrada no Congresso para análise outro projeto para substituir a primeira proposta elaborada pela equipe de Vargas. Contudo, esse último projeto também foi substituído por outros dois projetos. Em 1956, foi então instituída a Comissão de Simplificação Burocrática. Entretanto, de todas as propostas o que se efetivou foram apenas algumas leis esparsas, instituídas nos moldes das ideias que foram lançadas no projeto de reforma administrativa construído da equipe de Vargas.

Segundo Costa (2008), nesse período do retorno de Vargas como Presidente, foram criadas comissões com o intuito de simplificar a burocracia e também para a criação e o desenvolvimento de projetos. Entretanto, esse período

foi marcado pela realização de estudos e projetos que jamais foram implementados.

Dessa forma, o período de 1945 a 1964 foi caracterizado como o retorno do domínio do Estado às articulações político-partidárias, além do enfraquecimento da racionalidade instrumental⁶ (MARTINS, 1995).

O Presidente Castello Branco, em 1964, retoma os objetivos de reforma da administração. Assim, em 1967 foi instituído o Decreto nº 200⁷, que dispunha sobre a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a reforma administrativa (PEREIRA, 1998).

O Decreto nº 200/67, foi construído com 215 artigos, agrupados em 14 títulos, e estabeleceu uma série de mudanças. No art. 6º do decreto foram estabelecidos os princípios orientadores da Administração Federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Esse decreto estabeleceu em seus artigos iniciais a ideia de cada um dos princípios a serem perseguidos pela administração, como segue abaixo:

Art. 7º A ação governamental obedecerá a **planejamento** que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III,

6 A racionalidade instrumental para a teoria weberiana vem a ser o agir com respeito a fins, de modo que há o distanciamento do mundo dos valores, da ética e da moral. Essa racionalidade preza pela unidimensionalidade do homem da sociedade industrial, a qual se traduz pelo domínio da técnica e da ciência física (VASCONCELOS, 2004).

7 Além do Decreto nº 200, outras normas de grande relevância também foram criadas no cenário público, entre elas a redação da parte referente ao orçamento e à fiscalização financeira da Constituição Federal de 1967, o Decreto-Lei nº 199, de 25/2/1967, que dispunha sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, no entanto, nesse trabalho será dada ênfase ao Decreto nº 200, em razão da reforma que este instituto promoveu.

Art . 8º As atividades da Administração Federal e, especialmente, a execução dos planos e programas de governo, serão objeto de permanente **coordenação**. A coordenação será exercida em todos os níveis da administração.

[...]

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente **descentralizada**.

Art. 11. A **delegação de competência** será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

[...]

Art. 13 O **contrôle** das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos. (grifo nosso)

Essa nova concepção de administração veio tentar romper com as disfunções ocorridas no período anterior, e assim, promover maior agilidade e flexibilidade na administração pública, ou seja, dando melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, configurando-se como a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Segundo Martins (1995), esse período militar também foi marcado pelo distanciamento entre a administração pública e a área política.

Nessa reforma três ações se destacaram no cenário administrativo: a descentralização administrativa, a forma de coordenação e controle das unidades descentralizadas e a estrutura federativa do Estado brasileiro. No que tange à descentralização (ou desconcentração), aumentou o raio decisório e permitiu maior flexibilidade gerencial à administração indireta (ou seja, as autarquias, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista). Já a coordenação e controle das unidades descentralizadas, desencadeou o fortalecimento dos órgãos de planejamento, criando ou remodelando as agências responsáveis pelo

orçamento, auditorias, compras e informação estatística. Sobre a terceira característica encontra-se o paradoxo do período, pois ao mesmo tempo em que foram efetivados incentivos para que se efetivasse nos estados e municípios a estrutura vigente no âmbito federal, também se determinava um modelo centralizador, denominado "unionista-autoritário"⁸ (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

As mudanças previstas por essa reforma não foram concluídas. Dessa maneira, o não estabelecimento de mecanismos de avaliação de desempenho para as unidades descentralizadas impediu a concretização da proposta de diferenciação do modelo anterior (COSTA, 2008). De tal modo, o modelo reformista do regime militar não conseguiu se diferenciar na essência do modelo "daspiano" de Vargas, no qual se fortaleceu a administração indireta e enfraqueceu a direta. Além disso, a burocracia implementada desencadeou um grande aumento dos órgãos administrativos, os quais tinham formas de legitimidade e meritocracia diferentes, de forma que não conseguiam a comunicação entre si, dificultando a gestão de pessoal (ABRÚCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

No período de 1930 a 1979, a postura do Estado é centralizadora, ele é o principal responsável na realização das questões públicas de toda esfera, da área cultural à área econômica (KEINERT, 2012).

Segundo Pereira (1998) e Rezende (2003) o período de 1964 a 1985 pode ser considerado como período desenvolvimentista, pois novas transformações ocorreram na administração pública.

⁸ Conceito adotado por Abrúcio (1998) para descrever o modelo de organização adotado no período militar o qual tinha como diretriz a redução da autonomia federativa e fortalecimento do poder da União. Esse modelo unionista-autoritário de relações intergovernamentais se sustentava sobre três pilares: o financeiro, o administrativo e o político.

Em 1979 foi iniciado o Programa Nacional de Desburocratização - PND, proposto pelo presidente João Baptista Figueiredo, tendo como mentor o ministro Hélio Beltrão.

Segundo Oliveira (1984), o Programa de desburocratização tinha como alvo a eliminação das disfunções burocráticas que se desenvolveram ao longo dos anos, não da burocracia enquanto tal. Assim, a busca desse programa seguia as concepções desenvolvidas por Eisenstadt, as quais entendiam a desburocratização como uma tentativa de restabelecer a burocracia e trazê-la às suas funções verdadeiras. Apesar de que, ao tratar do plano, Hélio Beltrão, idealizador do PND, o instituiu utilizando como significado para o termo burocracia aquele advindo do senso comum. Contudo, suas ideias iam ao encontro do combate às disfunções burocráticas, como foram estabelecidos por Merton (1968).

Diante disso, Beltrão defendeu que o Programa tinha concepções e objetivos que o diferiam do processo de reforma da administração ou modernização. Assim, as suas ações de desburocratização tinha relação direta com a Secretaria de Modernização Administrativa, mas estas não andavam juntas. De acordo com Oliveira (1984) as ações de desburocratização propostas pelo Programa propunha o envolvimento dos sujeitos, de modo que, abarcava tanto os agentes como os usuários dos serviços públicos na busca de melhorias, ao passo que, a Secretaria de Modernização ao tratar da reforma e modernização, também se preocupava com a ação dos sujeitos, contudo sem colocá-los em destaque.

Em termos gerais o PND buscava realizar o levantamento das complicações e do excesso de formalismo existente na administração pública. A partir desse apanhado o plano se desenvolveu sob cinco modalidades de ação: via legal, interação com os órgãos do poder público, reforma administrativa e

modernização, difusão e meios de comunicação de massa, e interação com os órgãos representativos da comunidade (OLIVEIRA, 1984).

De acordo com Wahrlich (1984), o PND despertou várias reações, tanto favoráveis como desfavoráveis, de forma que alguns acreditavam nas suas vantagens e outros temiam pela desregulamentação indiscriminada, o que poderia deixar os ambientes administrativos mais susceptíveis à corrupção.

Em 1985, ocorreu a transição do regime militar para o civil. Nesse momento, buscou-se combater os problemas herdados do período militar. Abrúcio, Pedroti e Pó (2010) consideram que iniciou-se aí o período mais recente de reformas.

Um novo plano de reformas começa a ser projetado com a entrada do primeiro presidente do regime civil, José Sarney. Desse contexto, destaca-se a princípio a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos de Administração, sendo instalada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, tendo como proposta mais relevante a unificação do regime jurídico aplicável aos servidores públicos. Além disso, em 1986 ocorre a criação da ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, destinada à formação de quadros dirigentes da administração federal; além disso, inicia-se um processo de redução progressiva dos cargos comissionados de livre provimento (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Abrúcio (2007), a maior mudança na administração pública foi estabelecida pela Constituição de 1988. Dessas mudanças destacam-se três conjuntos de propostas de alterações. Em primeiro lugar estão as propostas de concretização da democratização do Estado. Em segundo lugar a proposta de descentralização, de modo a romper com o centralismo político, financeiro e administrativo, que se estabeleceram durante os 20 anos anteriores. Propôs-se, ainda, completar a chamada reforma do serviço civil, por meio da

profissionalização da burocracia. No entanto, argumenta o autor que estas metas não se concretizaram em sua totalidade, por conta de uma série de problemas.

Martins (1997) classifica o período de 1980 como "era da desmodernização", pois representa a retomada da administração pública pela política, contudo, segundo padrões disfuncionais. De forma que a máquina pública pela política, não conseguiu atender ao desenvolvimento administrativo.

De acordo com Barreto (1999), na dinâmica do capitalismo nos anos 80 e 90 do século XX, novos contextos foram levados em conta, como a globalização das economias e mercados, e o acirramento da competitividade. Diante disso, foi necessário definir novamente o papel do Estado nacional e suas relações com a sociedade. Ocorreu a incorporação, pelo setor privado, de parcela da produção de bens e serviços públicos, até então de competência do Estado, como também o fortalecimento do setor público não-estatal⁹, como espaço social autônomo, entre o Estado e o mercado, voltado para atividades sociais não lucrativas.

Em 1990 o país presenciou mais uma crise financeira do Estado, o que impulsionou a busca pela reordenação da Administração Pública. Foi eleito, como presidente, Fernando Collor, que tinha como proposta o combate à corrupção e o fim dos marajás¹⁰ no serviço público. A base de suas ideias seguia premissas neoliberais, de forma que defendia o estado mínimo como solução ao

⁹ O setor público não estatal é formado tanto por organizações privadas como também por organizações sociais. Na reforma nos anos 1990 este setor foi fortalecido e a ele foi transmitida a incumbência de prestar os serviços sociais (de saúde, educação, assistência social), como também os científicos (PAES DE PAULA, 2005a).

¹⁰ Fernando Collor tinha como slogan em sua campanha para presidente "a caça aos marajás". Diante disso, pregava que a administração pública estava saturada de funcionários públicos que consumiam o Estado e assim impediam o desenvolvimento do país. Além da corrupção, vinculava à figura do marajá a ineficiência e a falta da modernidade governamental, que completavam as premissas que a seu ver causavam a crise brasileira. Então, sua primeira medida foi investir em ações contra os funcionários públicos que recebiam altos salários, assim como os que recebiam sem trabalhar. (CANAVEZ, 2014).

Estado que se encontrava como um "estado-elefante", e para tal propunha a desestatização. Contudo, seu governo encerrou-se precocemente, devido ao seu envolvimento em esquemas de corrupção, que culminaram em seu *impeachment* (FADUL; SILVA, 2008).

Diante disso, o presidente Collor saiu do governo, assumindo o seu vice Itamar Franco, durante o período de 1992/1994. Esse governo estabeleceu políticas de regulamentação objetivando estancar o problema inflacionário. Nesse período foi criado o Plano Real, na gestão do Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo também começou a ser planejada mais uma reforma administrativa. (ABRÚCIO, PEDROTI, PÓ, 2010).

Neste período de reforma foi promulgada, em 1993, a Lei nº 8.666 - Lei Nacional de Licitações (LNL).

No fim do período do governo do presidente Itamar Franco iniciou-se uma reforma, sob a influência da vertente gerencial inglesa e com premissas gerencialistas do modelo americano (ABRÚCIO, 1997).

Segundo Bresser-Pereira (1998), em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Com ele introduziu-se questionamentos a respeito do papel e do tamanho do Estado, e a partir daí realizou-se um diagnóstico sobre a crise. Esse movimento foi organizado pela equipe do Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE. Nesse documento foi destacado o fato de que grande parte do problema da ineficiência burocrática no Brasil estava relacionada ao problema de organização burocrática. Dessa forma, considerou-se imprescindível uma nova forma para as relações estabelecidas entre a formulação e implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a reforma proposta pelo novo governo para a administração pública brasileira foi fundamentada no *New Public Management - NPM* (ou gerencialismo). Esse modelo apresentou-se como o caminho para

introduzir na administração pública a eficiência, redução de custos e obtenção de maior eficácia na prestação de serviços. Assim, adotaram-se valores próprios da racionalidade econômica, como a busca de melhorias na eficiência da gestão governamental (MOTTA, 2013).

No cenário mundial, o modelo de administração gerencial despontou no cenário público a partir de 1979, e sua implementação se deu principalmente devido a uma iniciativa política. Instituiu-se na Grã-Bretanha com a posse de Margaret Thatcher como Primeira-Ministra. Já nos Estados Unidos, esse modelo iniciou em 1980 no governo do Presidente Ronald Reagan (BRESSER-PEREIRA, 2006).

De acordo com Abrúcio (1997), o modelo burocrático tradicional foi caminhando contrariamente às demandas dos cidadãos, o que foi deixando-o cada vez mais voltado para si. Dessa forma, o modelo gerencial representava uma resposta às falhas do modelo burocrático weberiano. Assim, tinha como objetivo combater a crise fiscal, reduzir custos, combater a corrupção, tornar mais eficiente a administração, e diminuir uma grande quantidade de serviços que cabiam ao Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006; ABRÚCIO, 1997).

Abrúcio (1997), ao analisar o desenvolvimento do modelo gerencial na administração pública, considera que a experiência anglo-americana retrata o modelo gerencial puro. Esse modelo puro tem como principal fundamento a busca da eficiência, pressupondo modificação no modelo weberiano.

O gerencialismo (*managerialism*) foi implantado sob a égide da crise financeira, tanto nos Estados Unidos como na Grã-Bretanha, sendo utilizado, no setor público, para diminuir gastos e aumentar a eficiência governamental. Assim, de acordo com Abrúcio (1997, apud POLLITT, 1990, p. 02), o eixo central do gerencialismo puro consistia no conceito de produtividade.

O governo britânico efetuou ações de redução de custos e de pessoal, tendo mais êxito que o americano. O Governo Reagan não conseguiu reduzir os

gastos sociais, nem, tampouco efetuar os cortes nas despesas com pessoal. Os EUA conseguiram atenuar os problemas financeiros do governo federal, diminuindo as transferências de recursos para os estados e os diversos poderes locais. Os governos subnacionais receberam menos recursos, desse modo, tiveram que buscar inovações para suas administrações, consistindo estas inovações nas principais tentativas de elaborar um novo paradigma para a gestão pública americana (ABRÚCIO, 1997).

Segundo Abrúcio (1997), para a administração pública burocrática o importante era a definição dos procedimentos, por acreditar que através da instrumentalização dos meios evitaria o nepotismo e a corrupção. No entanto, para a administração gerencial o que se tinha como objetivo eram os resultados, preocupavam em terminar com a ineficiência que envolvia os procedimentos burocráticos.

Kettl (2005) argumenta que, por meio de estudos realizados por ele em alguns países (Suécia e na Austrália), nos quais adotavam o regime burocrático, foi possível identificar problemas relativos às regras, procedimentos e estruturas, os quais dificultavam o exercício das atividades dos agentes públicos. Ele percebeu que mesmo quando os funcionários públicos queriam executar seus serviços eles estavam presos a procedimentos operacionais limitadores. Assim, destaca que o modelo gerencial atuou também com o intuito de trazer maior flexibilidade para o exercício do trabalho dos agentes públicos.

O modelo de administração gerencial utilizou-se de ideias vindas e testadas no mercado, de forma que trouxe para a organização pública Estatal o uso de mecanismos de avaliação de desempenho. Diante disso, foram criados também programas de incentivos à eficiência, como também meios de avaliação de resultado. Terminologias do setor privado foram trazidas para o âmbito da administração pública, por exemplo, os beneficiários dos serviços públicos eram identificados como "fregueses ou consumidores" (KETTTL, 2005).

Então, no Brasil, em 1998, o Ministério da Administração e Reforma do Estado - MARE¹¹ editou um caderno no qual apresentou o programa de modernização do poder público federal. Nele foi apresentado o diagnóstico realizado pela equipe do MARE, como também, os princípios norteadores da reforma e como ela se estabeleceria.

Desse modo, o marco normativo do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal está amparado nos seguintes dispositivos legais: o Decreto n.º 1.526, de 20 de junho de 1995, que cria a Câmara de Reforma do Estado, com o objetivo de estabelecer diretrizes para a política de reforma do Estado; a mencionada Câmara é formada pelos titulares da Casa Civil e dos MARE, Planejamento e Orçamento, Fazenda e Trabalho, além do Estado Maior das Forças Armadas, e Secretaria Geral da Presidência da República; o Decreto n.º 1.738, de 8 de dezembro de 1995, dezembro de 1995, que cria o Conselho de Reforma do Estado, de dezembro de 1995, com caráter consultivo, formado por doze membros destacados da sociedade civil, com a finalidade de promover debates com o Governo e de oferecer sugestões à Câmara de Reforma do Estado; e o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) elaborado e aprovado pela Câmara de Reforma do Estado e pelo Presidente da República, em novembro de 1995 (BRASIL, 1998).

Assim, a nova proposta teve por base a distinção entre duas funções primordiais do Estado: a primeira, em nível estratégico, que é a de formular e avaliar diretrizes e políticas públicas, garantindo que sua implementação se dê em benefício de todos os cidadãos; a segunda, em nível executivo, que é a de implementar as políticas formuladas, com observância das diretrizes definidas.

¹¹ Esse Ministério tinha como função promover a reestruturação do Estado. A ele pertencia uma Secretaria da Reforma do Estado, a qual teria papel na formulação e na implementação de projetos, principalmente aqueles voltados para a dimensão institucional e de gestão direcionados para o conjunto da administração.

Ambas são funções de competência exclusiva do Estado, não podendo, portanto, ser delegadas a entidades que estejam fora do âmbito estatal (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor proposto seguiu as correntes dos Estados modernos, dessa forma, realizou a divisão do Estado em quatro setores operantes, os quais destacamos a seguir:

Núcleo estratégico: é onde se definem as leis, as políticas, e, como as fazer cumprir. É o centro, formado pela Presidência da República e os Ministérios de Estado.

Atividades exclusivas: são as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Para atender a esse setor, uma série de fundações e autarquias deverão ser transformadas em Agências Executivas, administradas através de contratos de gestão, que deverão contar com maior autonomia no seu gerenciamento.

Serviços não-exclusivos do Estado: são serviços que podem ser realizados pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Esse setor é responsável pela prestação dos serviços na área da educação, saúde, culturais e de pesquisa. Para atender a esse setor, serão criadas Organizações Sociais privadas, sem fins lucrativos, para administrar, através de contratos de gestão, uma série de entidades que atualmente estão sendo administradas pelo setor público, como hospitais, universidades, centros de pesquisa, museus, etc.

Produção de bens e serviços: é formado pelas empresas estatais (BRASIL, 1998).

De acordo com o plano de reforma, o MARE estabeleceu metas para a reestruturação de entidades federais, fundamentado nos princípios acima expostos, que envolvem: a descentralização de recursos e responsabilidades específicas para os níveis de governo subnacionais e outros agentes sociais; a delegação crescente de autoridade aos administradores (gerentes) públicos; a racionalização de estruturas administrativas, visando à redução de custos; o controle por resultados ao invés do controle de processos administrativos (estabelece uma maior preocupação com os fins e não com o meio); e a

administração focalizada no cidadão, como seu principal cliente. Além disso, realizou a revisão intergovernamental de funções, baseado no princípio de que o atendimento direto ao público é da alçada dos níveis estadual e local, reservando-se à esfera federal, a formulação e implementação de políticas nacionais, bem como sua regulamentação.

Segundo Setti (2011), em meio a essas ações realizadas a partir do relatório do MARE, as quais identificaram onde estavam as falhas do governo, destacam-se a revisão da legislação ordinária. Assim, procurava-se a desregulamentação, de maneira a simplificar, modernizar e atualizar as normas, principalmente nas áreas de recursos humanos, tecnologia, como também os procedimentos de compras públicas.

Dessa forma, a reforma administrativa promoveu mudanças que repercutiram em particular na Lei nº 8.112/90, que disciplina o Regime Jurídico Único dos servidores da administração federal, como também, na Lei nº 8.666/93, que regulamenta as licitações e contratos no âmbito da Administração pública, como também ocorreram mudanças na própria Constituição Federal/1988, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, inserindo ao rol dos princípios administrativos o “princípio da eficiência”, dando nova redação ao *caput* art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**.

Por meio da implementação desse princípio esperava-se que a administração pública se tornasse eficiente na gestão dos seus recursos. Dessa forma, a eficiência gerencial recaiu sobre o agente público, transpondo as rotinas

e os princípios orientadores do mercado, de forma a tentar garantir a eficiência econômica das suas contratações (JUSTEN FILHO, 2014)

Contudo, apesar dessas regulamentações terem apresentado certo avanço na organização administrativa, de acordo com Setti (2011), a reforma realizada no período do governo de Fernando Henrique se configura como apenas uma nova forma de burocracia, com a qual se propunha a desburocratização de alguns setores na administração pública brasileira. Haja vista que naquele período foi criado um novo ministério, o Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado - MARE, em substituição a extinta Secretaria da Administração Federal, que era vinculada à Presidência da República.

Além disso, como argumenta Paes de Paula (2005b), esse modelo de gestão adotado pela administração pública brasileira não foi bem sucedido na constituição de uma tecnocracia mais aberta à participação popular, de forma que manteve o caráter centralizador da gestão pública. Em síntese, ao optar pela reforma e administração pública gerencial, a vertente gerencial não realizou a contribuição imaginada para a democratização do Estado brasileiro. O controle democrático da burocracia pública, o modelo de gestão pública participativo e os mecanismos de participação popular permaneceram no nível do discurso e da idealização (PAES DE PAULA, 2005b).

Para Rezende (2009), as novas burocracias, ou seja, as reformas gerenciais adotadas pelos países em desenvolvimento com o intuito de descentralizar e flexibilizar a administração pública, não geram redução da burocracia. Uma vez que os mecanismos de autonomia decisória e a responsabilização burocrática e o controle de resultados, ficam em risco quando aplicados em países com tradição para o clientelismo e corrupção, dessa forma, o uso desses mecanismos terminam por gerar mais controle burocrático.

Segundo Abrúcio (1997), ao eleger como foco a estratégia da eficiência, o modelo gerencial puro poderia estar jogando para segundo plano os outros

valores fundamentais na atuação dos gerentes. Em particular, a flexibilidade para decidir e inovar. Os critérios de medição da eficiência poderiam se tornar tão rígidos e, portanto, ineficazes nos termos do gerencialismo, tanto como às regras e procedimentos do modelo burocrático weberiano.

No governo Lula, 2003-2010, apesar do destaque dado aos programas sociais e inclusão social, ele continuou reproduzindo os métodos gerencialistas estabelecidos pelo governo anterior. (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010).

Uma das ações promovidas por esse governo que vieram no sentido de modernizar a administração pública foi a instituição do Decreto nº 5.378/05, o qual criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

Esse programa, ainda em vigor em 2015, tem como objetivo eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética. Com esse programa o governo objetivou a desburocratização de “documentos que não agregam valor aos serviços prestados, e que prejudicam os resultados finais das ações públicas” (MPOG, 2009, p. 42).

Diante das transformações ocorridas na administração pública, expostas anteriormente, o quadro abaixo apresenta sinteticamente os atos governamentais que discutiram a burocratização no Brasil, como segue:

Ano	Programa
1956	Comissão de Simplificação Burocrática
1964	Decreto nº 200
1979	Programa Nacional de Desburocratização
1995	MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado e Plano Diretor da Reforma do Estado
1999	Extinção do MARE, transferência para o Ministério do Planejamento e Gestão
2005	GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (gestão por resultados e orientada para o cidadão)

Quadro 1 As ações de desburocratização

Fonte: Elaboração própria

De tal modo, os movimentos de transformação da administração pública ainda perpassam pela discussão da burocracia. Segundo Olivieri (2011) apesar das reformas administrativas terem se dedicado à redução do tamanho da burocracia, ela continua presente, e hoje ainda há muitos espaços a serem discutidos.

Olivieri (2011) defende que a burocracia se desenvolveu nas últimas décadas, apesar de todos os movimentos contrários a ela. Analisa que apesar de contraditório, há uma dependência da democracia pela burocracia.

Nesse cenário, podemos observar que no Brasil a democracia é legitimada e imposta por leis, ou seja, por normas criadas “de cima para baixo”. Contudo, esse movimento se dá ao contrário do que deveria realmente acontecer, de a democracia ser conquistada, podendo sim ser estabelecida por ordenamentos jurídicos, mas, criada a partir das reivindicações da sociedade, em prol do seu desenvolvimento.

Nesse contexto, no qual a democracia se firma por meio de normas impostas, o sistema burocrático se torna peça fundamental para legitimação dela. Isso porque, na organização burocrática a submissão às regras é condição *sine qua non*¹². E, como analisa Olivieri (2011), a expansão da burocracia subsidia a garantia da supremacia das regras legais que sustentam o sistema político.

Contudo, o desenvolvimento da burocracia também pode importar em uma ameaça à democracia, pois os burocratas podem usurpar dos políticos o poder de decidir sobre os assuntos do governo. Essa questão do controle democrático sobre os atos do governo tem aparecido atualmente na literatura das ciências sociais, em especial da ciência política, sob o conceito de *accountability*, ou seja, o controle social das decisões tomadas por políticos e burocratas.

Argumenta Motta (2013) que, mesmo nos países em que o gerencialismo conseguiu grandes avanços, ou seja, onde conseguiu a implementação da descentralização, realizar as desregulamentações e desburocratizações, ainda assim, houve centralizações e a criação de novas regulamentações, também ampliando a burocracia. Portanto, as flexibilizações não extinguiram os antigos controles, mas criaram outros novos, de forma que houve a instituição de mais níveis hierárquicos para controlar a descentralização. Outro ponto levantado pelo autor, diz respeito à dificuldade da administração pública conseguir ter a mesma rapidez que a iniciativa privada. Pois, na administração pública todas as suas ações estão sujeitas a regras fixas, como: normas, decretos, leis, entre outros, que para serem modificados dependem de novos consensos políticos.

A revisão de literatura sobre a modernização da administração pública brasileira demonstrou um cenário de transformações, as quais foram guiadas

¹² *Sine qua non* é uma locução adjetiva, do latim, que significa “sem a qual não”, ou, circunstância indispensável à validade ou à existência de um ato.

pelos diferentes modelos organizacionais. No início do século XX, pensar em modernização era a implementação de uma racionalidade burocrática dentro do aparelho do Estado. Entretanto, essa visão foi se transformando a partir das limitações apresentadas por esse modelo. Assim, vieram manifestações tentando corrigir as disfunções desse modelo, como também outras que tentaram superá-lo. Contudo, o sistema burocrático continua presente na administração pública. Assim, pensar em burocracia requer realizar uma reflexão sobre as formas de burocratização e desburocratização efetivadas pelos governos.

Dessa maneira, no próximo capítulo será exposto o modelo burocrático, sua conceituação teórica a fim de compreender seus princípios e fundamentos, as vantagens e desvantagens proporcionadas pelo uso desse modelo.

2.2 Aspectos conceituais da burocracia

O uso da burocracia como forma de organização, teve início na Antiguidade. Dessa forma, a história da burocracia tem exemplos como o Império Chinês (os *literati* e a pequena nobreza), o Império Bizantino (do sexto até o décimo século), os escribas egípcios e o clero russo. Nessas antigas sociedades existia uma burocracia de serviço (WEBER, 2004; EISENSTADT, 1959). Contudo, são exemplos de burocracias existentes dentro de um contexto de dominação, constituindo assim, como nomeia Faoro (2012, p. 102) uma “*burocracia patrimonial*”. Isto é, uma burocracia que convivia com a dominação baseada na tradição, na propriedade e na distribuição de prebendas.

O primeiro a estudar de maneira sistemática as organizações burocráticas foi Max Weber. Dessa forma, ele instituiu um modelo clássico de controle organizacional sobre o comportamento (a ação) de seus membros individuais, ou seja, a burocracia (PAIXÃO, 1997). No entanto, como sociólogo

ele não procurou definir a burocracia, mas a estudou preocupando-se em analisar suas características, identificando-a como um tipo de poder ou de dominação.

Para Weber (2009, p. 139) a dominação pode ser entendida como,

A probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas [...] pode basear-se nos mais diversos motivos de submissão: desde o hábito inconsciente até considerações puramente racionais, referentes a fins.

Assim, segundo seus estudos há três tipos puros de dominação legítima, cuja vigência de sua legitimidade podem ser primordialmente de caráter: racional (baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas – dominação legal), tradicional (na crença cotidiana da santidade das tradições) e carismático (baseado na veneração ao caráter heroico ou do caráter exemplar de uma pessoa) (WEBER, 2009).

De acordo com Weber (2009, p.145) a dominação burocrática ocorre por enquadrar em seu sistema requisitos racionais:

A **administração puramente burocrática**, portanto, a administração burocrática-monocrática mediante documentação, considerada do ponto de vista formal, é segundo toda a experiência, **a forma mais racional de exercício de dominação**, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados.(grifo nosso)

Para Vasconcelos (2004) o conceito de racionalidade é fundamental na obra de Max Weber. Assim, a racionalidade é vista como um procedimento de controle para dominar a realidade dentro e fora do homem. Contudo, o autor considera que não é correto afirmar que a burocracia é um tipo organizacional que se caracteriza pela aplicação da racionalidade instrumental, mas, o que

realmente diferencia essa burocracia weberiana é a adoção de modos de autoridade racional-legal. Isto porque outros formatos organizacionais não-burocráticos também são fortemente orientados por critérios de racionalidade instrumental, contudo não se firmam sob os preceitos da legalidade racional.

A dominação tipo racional-legal, descrita por Weber, pressupõe que as relações sejam definidas por regras impessoais e escritas, sendo a posição de cada membro da organização e suas ações delineadas de forma racional, hierarquicamente dentro de um aparato administrativo. Nesse contexto, para cada membro são garantidos direitos e deveres de acordo com sua posição dentro da estrutura hierárquica. O tipo daquele que ordena é o "superior", cujo direito de mando está legitimado por uma regra estatuída, no âmbito de uma competência concreta, cuja delimitação e especialização se baseiam na utilidade objetiva e nas exigências profissionais estipuladas para a atividade do funcionário (VASCONCELOS, 2004). Ou seja, a obediência às regras canaliza-se através de um sistema hierárquico de funções, subordinando as funções inferiores às mais altas.

No sistema burocrático o funcionário é um especialista treinado. Os termos de seu emprego são definidos por meio contratual, e neste são proporcionados um salário fixo, de acordo com a posição ocupada (não considerando o volume de trabalho), a forma de aposentadoria paga, isto tudo conforme as regras estabelecidas. Além disso, os funcionários ao realizarem suas atribuições são impessoais, guiados apenas por regras racionais com estrita formalidade, não permitindo que sua conduta seja guiada por gostos ou paixões, afastando assim condutas que levem a arbitrariedade e a imprevisibilidade (WEBER, 2002).

De acordo com a definição estabelecida por Weber (2002), a base do modelo burocrático é composta pelos seguintes pilares: o poder, a disciplina e a dominação.

Motta e Bresser-Pereira (2004) apresentam esses fundamentos da burocracia representando-os como: o formalismo, o impessoalismo e o profissionalismo dos seus administradores.

O formalismo tem como característica a autoridade (baseada no caráter racional-legal). Assim, as normas conferem autoridade às pessoas, colocando à disposição delas meios coercitivos para manter a disciplina de seus subordinados. Logo, a estrutura é estabelecida hierarquicamente (além da divisão horizontal do trabalho). A estruturação do sistema é feita por meio de normas escritas exaustivamente (todas as áreas da organização são cobertas pelas normas, de maneira que todas as ocorrências são enquadradas dentro delas e exaustivamente delimitadas). E essas normas precisam ser sempre alteradas, a fim de adaptar-se às novidades que vão surgindo. As regras têm por finalidade reduzir o âmbito de decisão dos administradores, para que eles não precisem medir as consequências dos seus atos (se são ou não vantajosos) (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Dessa forma, o sistema é firmemente organizado pelo mando e subordinação mútua das autoridades, mediante supervisão dos inferiores pelos superiores. Assim, aos funcionários são impostas diretrizes, normas organizacionais e disciplinares, métodos e rotinas. O impessoalismo vem a ser a maneira com que a norma deve ser obedecida, ou seja, todos devem submeter-se as mesmas regras, no entanto, cada um dentro de sua competência limitada, racional e objetiva. Já a profissionalização dos participantes, condiz com a necessidade de se ter funcionários dirigidos por administradores profissionais, que tendem a controlá-los cada vez mais completamente, fundamentados na racionalidade técnica.

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004, p.9) o sistema burocrático "é sempre um sistema de dominação ou de poder autoritário,

hierárquico, que reivindica para si o monopólio da racionalidade e do conhecimento administrativo".

A organização burocrática diferencia-se das demais por estar firmada sob um sistema social em que a divisão do trabalho é racionalmente realizada tendo em vista os fins pretendidos. Nesse sentido, a organização será racional na medida em que for o meio mais adequado para se alcançar determinado fim (PRESTES MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Para Weber (2002) a principal razão da superioridade burocrática está em ser puramente técnica, o que a faz estar acima de qualquer outra forma de organização, assim, a burocracia está para as organizações como as máquinas estão para o modo de produção não mecânico, demonstrando assim, ser uma evolução. Acima de tudo para o autor o modelo burocrático era capaz de trazer para a organização mais velocidade, mais clareza, unidade, até mesmo de promover a redução de atritos e dos custos com os materiais e pessoal.

Merton (1968) também destaca que a burocracia weberiana nas organizações, tem como principal mérito a sua “eficiência técnica”, na medida em que quase tudo está previsto e a estrutura está de tal modo montada para que se consiga assegurar a ordem, a perícia, a continuidade, a previsão, a discricção e o rendimento.

Segundo Weber (1982, apud FARIA; MENEGHETTI, 2011, p. 427),

a burocracia moderna funciona sob formas específicas. A burocracia está sob a regência de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas por leis e normas administrativas. Assim, ela estabelece relações de autoridade, delimitada por normas relativas aos meios de coerção e de consenso.

De acordo com Michel Crozier (1981, p.261), as características determinadas por Weber que constituem a burocracia moderna e traduzem o seu caráter racional, são as seguintes: "continuidade, a delimitação dos poderes

através de regras impessoais, a existência de uma hierarquia e de controle, a separação entre a vida privada e a função, a supressão da hereditariedade das funções, a existência de um procedimento estrito".

Para Weber (2002) quando a burocracia se estabelece plenamente entre as estruturas sociais torna-se muito difícil a sua destruição. Pois considera que como instrumento de socialização das relações de poder, a burocracia é um instrumento de poder de primeira ordem para quem controla o aparato burocrático.

Dessa forma, segundo Eisenstadt (1981, p. 263:264), as organizações burocráticas podem auxiliar no enfrentamento de alguns problemas que surgem na sociedade, como:

[...] a diferenciação entre os principais tipos de papéis e de esferas institucionais (econômicas, políticas, religiosas e assim por diante); Os papéis (funções) sociais mais importantes não são distribuídos de acordo com os critérios de filiação nos grupos básicos particulares (parentesco ou territorial), mas de acordo com os critérios universais e de realização, ou critérios de filiação a grupos constituídos mais flexivelmente; a comunidade não apresenta definição idêntica; os grupos e camadas principais da sociedade desenvolvem-se, mantêm-se e tentam implementar numerosos objetivos discretos, políticos, econômicos e de serviço social, que não podem ser implementados dentro da estrutura limitada do grupos básicos particulares; crescente diferenciação da estrutura social cria complexidade em muitas esferas de vida, tal como a crescente interdependência entre grupos bem distantes, e a crescente dificuldade da garantia do suprimento de recursos e de serviços.

Diante disso, esse autor expõe também que nas sociedades modernas as organizações burocráticas foram instituídas quando os detentores do poder político ou econômico tiveram de enfrentar problemas que surgiram em

decorrência de problemas externos ou internos (desenvolvimento econômico, exigências políticas, etc).

Motta e Bresser-Pereira (2004) argumentam que, como a teoria weberiana tratou da burocracia de forma abstrata e estática, não considerou a dinâmica desse modelo em processo, o qual seria modificado pelos homens que dela fazem parte, por seus valores e crenças, por seus sentimentos e necessidades. A contextualização da relação da burocracia com o meio ambiente não foi estudada por Weber. Entretanto, advertem que, sendo a organização burocrática um sistema social, tendo como partes constituintes os homens, só pode ser melhor compreendida quando em seu estudo são introduzidos os fatores humanos que a transformam de abstração em realidade.

2.2.1 Funções e disfunções burocráticas

O sistema burocrático previsto nos estudo de Max Weber tinha por objetivo a racionalização dos procedimentos por meio da obediência às regras. Contudo, a rotina das organizações fez com que esse modelo organizacional apresentasse suas vantagens e desvantagens.

Segundo Oliveira (1984), as vantagens da burocracia weberiana se apresentaram na medida em que os mecanismos aprimorados pela racionalidade técnica conseguiriam estabelecer uma certa previsibilidade, trazendo assim uma eficiência técnica para que o aparelho do Estado conseguisse enfrentar a complexidade crescente da sociedade.

Assim, de acordo com as características intrínsecas ao modelo burocrático esse tipo de organização traz vantagens as quais fizeram com que a burocracia se tornasse dominante dentro da esfera pública.

Dessa forma, o uso correto da burocracia traz as seguintes vantagens: eficiência (a eficiência é conseguida por: estar todos os procedimentos

minuciosamente descritos, não há margem para a perda de tempo em decisões, os caminhos já encontram-se devidamente traçado e delimitados; cada um tem sua posição hierárquica definida dentro da organização, cabendo a cada um o desempenho apenas do papel que lhe foi determinado; há assim a previsibilidade dos comportamentos); impessoalidade (não há espaço para tratamento diferenciados, pois todas as normas são universais, devendo ser aplicados a todos indistintamente); e a especialização (os empregados devem ser devidamente treinados para a execução de suas atividades, dessa forma são profissionais preparados) (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004). Logo, a partir dessas vantagens a organização consegue atingir seus objetivos de modo mais eficiente. Diante disso foi um modelo amplamente usado pelo poder público.

Ao longo do tempo a concepção de burocracia foi mudando, de maneira que a princípio ela era vista como uma solução, da qual apenas suas vantagens eram destaque, sendo solução contra a ineficiência e uma garantia contra a corrupção. Entretanto, após algum tempo de sua existência nas estruturas organizacionais, principalmente nas organizações públicas, os seus atributos funcionais e racionais foram dando origem também a disfunções.

Assim, a partir de meados do século XX as desvantagens da burocracia começaram a prevalecer sobre suas vantagens. Nesse sentido, a burocracia começou a ser sinônimo de ineficiência, lentidão, papelada, corrupção, e esse entendimento era perpetuado tanto pelo senso comum como também pelos teóricos que se dedicam a entender seu funcionamento.

Segundo Vasconcelos (2004) as disfunções burocráticas começaram a ser analisadas a partir dos anos 40, e o principal teórico que se dedicou a esse estudo foi Robert Merton. Sua teoria desencadeou outros tantos estudos, os quais procuraram analisar os problemas no uso do sistema burocrático e a ação humana. Dentre os mais relevantes autores que desenvolveram estudos sobre as

disfunções burocráticas observando as contribuições teóricas de Robert Merton, se destacam: Bendix, Selznick, Blau, Gouldner, Dubin (CROZIER, 1981).

Cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber, ou seja, cada disfunção é uma consequência não-prevista pelo modelo weberiano (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; MERTON, 1981).

De acordo com Motta e Bresser-Pereira (2004), a terminologia "disfunções da burocracia" foi cunhada por Merton.

Merton (1968) ao apresentar as disfunções destacou o papel da interferência do homem nessa organização burocrática pré-estabelecida e delimitada. Assim, descreve que:

[...] quando o homem participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Ocorre, então, o que passou a se denominar disfunções da burocracia, isto é, as anomalias e imperfeições em seu funcionamento (MERTON, 1968, p. 197).

De acordo com Crozier (1981), a teoria da disfunção burocrática é contemporânea à difusão dos estudos das relações humanas na indústria. Nesse sentido, considera que essa ligação temporal não foi coincidente, pois o raciocínio desta teoria se fundamenta na análise da relação do homem perante a rigidez da estrutura burocrática. Assim, analisa que para Merton a disfunção aparece como a resistência do homem frente ao comportamento mecanicista que o modelo burocrático pretende firmar.

A análise da estrutura burocrática realizada por Merton (1968) tentou compreender como o cumprimento às regras em determinadas condições, poderia ser disfuncional tanto para a realização dos fins para os quais ela foi criada, como também para o que a própria burocracia deve servir.

Coccia e Gobbino (2006) ao analisar essa contribuição de Merton, observam que esses distúrbios dependem não só de adaptação para um conjunto de condições que não ocorrem mais, mas também dependem da quebra de alguns mecanismos sociais que normalmente regulavam a si mesmos. Dessa forma, destacam do trabalho de Merton também a tentativa de compreender quais as condições e mecanismos que transformam-se as funções de destaque à disfunções do modelo burocrático, ou quais são as características que conduzem a resultados não programados com consequências não previstas, gerando irracionalidade em relação à finalidade e os objetivos de mudança.

Vasconcelos (2004) analisa que Merton estabeleceu estudos que tratavam do processo de radicalização e descontextualização dos objetivos e procedimentos burocráticos. Dessa forma, defende que Merton percebeu que a busca da organização pelo aperfeiçoamento dos procedimentos, causa disfunções no sentido que a melhoria dos meios passa a ser a razão em si mesmo, ou seja, perde-se de vista a finalidade do ato, o que por consequência gera a ineficácia nas organizações.

Contudo, como argumenta Crozier (1981), nenhuma organização moderna pode escapar à necessidade de mudança; todavia elas são constantemente obrigadas a adaptar-se, tanto às transformações do seu ambiente quanto às transformações, menos evidentes, porém igualmente profundas do seu pessoal, e não poderão sobreviver se não forem suficientemente flexíveis e capazes de adaptação. Diante disso, destaca que o modelo mecanicista burocrático vai de encontro à forma flexível de mudança necessária atualmente.

Nesse sentido, Crozier (1981) avalia que num sistema burocrático somente há espaço para mudança quando já tem gerado disfunções realmente graves, as quais não se consegue combater. Contudo, considera que mesmo que se consiga resistir durante um período maior sem efetuar a mudança, em algum momento terá que aceitá-la. Assim, a rigidez burocrática só poderá manter-se

dentro de certos limites, e as disfunções não podem reforçar os círculos viciosos além de uma certa medida.

Essa análise realizada por Crozier (1981) retrata que a resistência à mudança constitui um dos dois aspectos do problema do sistema burocrático. Além desse primeiro problema ele retrata o outro, a questão da forma com a qual a organização burocrática se adapta à mudança.

Assim, o autor descreve que um sistema burocrático realiza suas mudanças por meio da regra posta “de cima para baixo”, e de maneira universal (alterando para toda a organização em bloco). Diante disso, as mudanças não serão realizadas gradualmente, mas para o todo. E ela só será efetuada se uma disfunção chegar a um contexto de gravidade capaz de ameaçar a própria sobrevivência da organização, e as decisões tomadas serão então aplicadas ao conjunto da organização, incluindo até mesmo os setores que não foram seriamente afetados pela disfunção. Esse é o preço da manutenção da impessoalidade (CROZIER, 1981).

Motta e Bresser-Pereira (2004) analisam também outros aspectos que podem ser tratados como disfunções em uma organização burocrática, assim destacam a resistência à conformidade e o aspecto informal.

A resistência à conformidade se caracteriza pela tendência dos funcionários em resistir à exigência de conformidade de seu comportamento às normas burocráticas. Essa disfunção se manifesta com a imposição de um padrão de comportamento aos funcionários, o que tende a produzir conflito, levando à resistência dos subordinados. A administração então procura aumentar os meios de controle e coerção para correção da disfunção, o que traz como consequência, na maioria das vezes, o agravamento da situação. Isto, conseqüentemente acarretará fatores que implicarão em problemas dentro da estrutura da organização (MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004).

Sobre o aspecto informal, outra disfunção também identificada do sistema burocrático, Motta e Bresser-Pereira (2004) destacam que, por mais formalizada que seja uma organização, haverá uma série de situações que escaparão ao controle dessas normas, o que fatalmente irá gerar a organização informal. Então essa organização informal, é, portanto, constituída pelas relações informais, estabelecidas entre os grupos informais dentro de uma organização burocrática. Assim, a organização informal é uma característica inerente a qualquer organização burocrática. Segundo os autores, do ponto de vista da administração, a organização informal tem sempre aspectos positivos e negativos. Assim, às vezes, as normas informais que surgem em uma organização vêm contrariar frontalmente os objetivos da própria organização.

Diante dos problemas do modelo burocrático, surgiram correntes que buscaram preencher as lacunas deixadas por ele. De modo que, questionavam sua delineada posição em voltar-se cada vez mais para a resolução de problemas internos de seu funcionamento, colocando a margem o atendimento às demandas da sociedade.

3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A MODERNIZAÇÃO DAS COMPRAS

De acordo com Spink (2006), conceitua-se como reforma administrativa toda e qualquer mudança que vise a melhoria de um ou mais elementos-chaves da administração pública. Diante disso, o processo de mudança no contexto das compras públicas integram ao processo de reformas administrativas.

Nesse sentido, podemos destacar que as compras públicas são um elemento-chave na estrutura de gestão do Estado, uma vez que é por meio dela que ele efetiva a sua própria manutenção e ampliação, como também ocorre a concretização das políticas públicas.

Como argumenta Coelho Motta (2011, p.13) nesse processo de modernização da administração pública "estamos caminhando para um processo de desburocratização, simplificação e a racionalização dos procedimentos licitatórios-contratuais", entretanto, os legisladores contemporâneos precisam ainda conseguir harmonizar a garantia de direitos essenciais com o pragmatismo dos meios e fins.

Nos últimos anos o governo vem implementando novas formas de execução das compras públicas, buscando alinhar ao desenvolvimento tecnológico as normas estabelecidas objetivando mais agilidade, flexibilidade e economia nos procedimentos administrativos.

Diante disso, a seguir trataremos da trajetória de transformações dos regulamentos que disciplinam a área de compras da administração pública, em prol da modernização por meio da racionalização dos procedimentos.

3.1 O sistema de compras públicas: contextualização histórica

A compra pública é um procedimento que possibilita ao governo a obtenção de serviços, materiais e equipamentos necessários ao seu funcionamento, e esta é realizada em conformidade com as leis e normas em vigor (SQUEFF, 2014).

No Brasil, a administração pública ao realizar a gestão de seus recursos valeu-se do estabelecimento de procedimentos rigorosos, por vezes mais rígidos do que os usados pela iniciativa privada. Pois, ao contrário do setor privado, que tem o livre arbítrio para adquirir, alienar, locar bens contratar bens e serviços, o setor público, somente poderá concretizar essas ações a partir da adoção de um procedimento preliminar, preestabelecido na conformidade da lei (BANDEIRA DE MELLO, 2011).

Dessa forma, a administração pública estrutura-se sob normas rígidas, a fim de garantir que seus procedimentos atinjam seus objetivos de modo mais eficiente, garantindo assim o atendimento ao interesse público, ou seja, o atendimento ao todo e não e nunca as partes individualmente concebidas (DI PIETRO, 2014).

Assim, a primeira norma regulamentada no Brasil para estabelecer os procedimentos necessários para a efetivação das compras é datada do período monárquico, foi instituída em 29 de agosto de 1828. Constava de apenas um artigo dentro de uma lei, onde a preocupação era em realizar compras para a administração pública a partir da averiguação da proposta mais benéfica, como segue:

Art. 5º Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos, e, havendo concorrentes, se dará a preferência a quem oferecer maiores vantagens.

Em 1922, o Estado ampliou suas bases legais no âmbito dos procedimentos administrativos. Nessas diretrizes estabeleceu a Organização do Código de Contabilidade da União, e algumas regras mais sólidas para tratar das contratações públicas. Essa ação efetivou-se por meio da promulgação do Decreto nº 4.536, de 20/1/1922, e do Decreto nº 15.783, de 22/11/1922. Dessa forma, essas legislações dispunham sobre a execução do Código de Contabilidade Pública e estava inserida nesse contexto uma parte da regulamentação para tratar das compras governamentais, que na época era identificada como "Concorrências", e não "licitação" como atualmente é nomeada.

De acordo com Fernandes (2014), em 1931, com a entrada do novo Ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, foram adotadas medidas visando o enfrentamento da crise econômica internacional e seus impactos internos desencadeados por ela. Dessa forma, implementou-se uma política de estabilização e redução de despesas, que incluíam a centralização das compras do governo. Essas medidas adotadas instituíram controles emergenciais, como a suspensão da legislação em vigor e a edição de um decreto, em 1931, que estabelecia a padronização das compras, a criação do órgão centralizador, a Comissão Central de Compras – CCC e a revisão de regras e procedimentos.

Mais a frente, em 1967, houve também um movimento do governo no que diz respeito ao uso racional dos recursos públicos destinados a manutenção do Estado. Assim, houve a imposição de novas regras para tratarem dos procedimentos licitatórios. Nesse período, a legislação de maior destaque foi o Decreto nº 200/67, que foi a peça de guia de mudança do cenário da administração pública federal, já tratado anteriormente.

Segundo Coelho Motta (2011), o Decreto nº 200/1967, revogou as normas do Código de Contabilidade (que até então disciplinavam a matéria de compras públicas), contudo não em um contexto nacional. Dessa forma, neste

decreto, precisamente nos arts. 125 a 144, a licitação foi objeto de abordagem sistematizada. Além disso, esse decreto estabeleceu a imposição de obediência às regras referentes à licitação aos estados e municípios.

Como abordado anteriormente por Crozier (1981), num sistema burocrático, a centralização das normas é essencial, principalmente por restringir o poder discricionário do agente público, e dessa forma trazer mais racionalidade ao sistema. Assim, ao analisarmos a modernização da área de compras públicas nota-se que essa foi a medida adotada nesse período. O Decreto nº 200 trouxe para as compras públicas uma norma mais detalhada, ou seja, uma maior delimitação das ações e procedimentos de compras e a sua aplicação obrigatória para todo país.

Em 1973 foi regulamentado o Decreto nº 73.140, de 9/11/73, agora um dispositivo especialmente instituído para disciplinar as licitações e contratos, relativos a obras e serviços de engenharia.

Somente em 1986, uma nova regulamentação foi criada para a regulamentação das compras públicas. O Presidente da República José Sarney regulamentou o Decreto-lei nº 2.300, em 20 de novembro, o qual dispunha sobre as licitações e os contratos da Administração Federal, considerando o Estatuto Jurídico de Licitações e Contratos Administrativos. Em 1987 essa legislação foi alterada pelos Decretos-leis nº 2.348 e nº 2360.

Contemporaneamente, o procedimento de compras públicas foi inserido na Constituição da República/1988, no art. 37, inc. XXI, como segue abaixo:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação

técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

Este artigo posteriormente foi regulamentado por meio da expedição da Lei nº 8.666/93 - Lei Nacional de Licitação, na qual foram discriminadas as normas gerais de licitação para o país. Além disso, ratificou que a Administração Pública deverá obrigatoriamente efetivar suas contratações mediante procedimento licitatório.

Como apresentado anteriormente, nas análises trazidas por Fadul e Silva (2008), na década de 1990 o país estava passando por um período de combate a corrupção, e que continua até hoje, século XXI. Diante disso, a legislação de compras passou por mudanças, e mais uma vez estabeleceu-se o enrijecimento das regras, objetivando a extinção dos desvios ocorridos na procedimentalização das compras públicas.

Nesse período, novamente reafirma-se também a busca pela centralização administrativa, como já trazido mediante as análises de Crozier (1981) sobre a importância da centralização para o fortalecimento da organização burocrática. Diante disso, foi delimitado competência exclusiva para a União legislar sobre as normas gerais de licitação, competindo aos outros entes federados (municípios e estados) apenas o poder de legislar em sua própria esfera, porém sob a orientação da norma geral (BANDEIRA DE MELLO, 2011).

3.2 Das modalidades de licitação

A modernização da Administração Pública é marcada pela busca da racionalidade. Assim, a legislação que regulamenta as compras públicas não foi diferente, tendo sido construída sob os critérios burocráticos e tecnicistas, os

quais por meio de normas determinam os critérios necessários para se chegar de maneira mais eficiente ao objetivo determinado.

Na Lei nº 8.666/93 encontram-se estabelecidos todos os rituais necessários para se concretizar uma contratação. Nela foram delimitadas as modalidades de licitação, ou seja, formas específicas para a condução de um procedimento licitatório (BRASIL, 2010).

Como enuncia Meirelles (2006), licitação se trata do gênero e as modalidades são as espécies. Nas modalidades licitatórias foram delimitados os modelos de procedimentos que deverão ser utilizados pelos agentes públicos de acordo com a contratação pretendida. Dessa forma, delimitou-se na lei os modelos mais simples aos mais complexos de licitação. São descritos na lei cinco modalidades, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, leilão e concurso.

A modalidade Concorrência é a mais rigorosa dos procedimentos administrativos, tendo prazo de conclusão de cada etapa maiores que o das demais modalidades. É realizada de maneira presencial. Ela deverá ser obrigatoriamente utilizada para a realização de obras e serviços de engenharia que ultrapassem R\$1.500.000,00, e para os demais tipos de contrato que não sejam de engenharia que ultrapassem R\$ 650.000,00. No caso de compra e alienação de bens imóveis, qualquer que seja o seu valor, ressalvados o disposto no art. 19, que admite o leilão para alienação de bens adquiridos em procedimentos judiciais ou mediante dação em pagamento, e, pra concessões de direito real de uso. No caso da sua utilização no sistema de Registro de Preço (art. 15, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93), ressalvada a utilização de pregão, conforme artigos 11, 12 da lei nº 10.520/02. A publicação do edital deverá ser no Diário Oficial da União, quando a licitação for feita por órgão da Administração Pública federal, ou quando se tratar de obras financiadas parcial ou integralmente com recursos federais, ou garantidas por instituições federais. E a

publicação deverá ser realizada por um prazo mínimo de 45 dias (para empreitada integral, ou os casos de melhor técnica ou técnica e preço) ou 30 dias (nos demais casos) antes da abertura das propostas.

A Tomada de Preços é um pouco menos rigorosa e mais ágil que a modalidade concorrência. É utilizada para a contratação de obras e serviços de engenharia com valor até R\$1.500.000,00, e para os demais tipos de contrato que não ultrapassem R\$ 650.000,00. O seu edital também deve ser publicado no Diário oficial da União, só que pelo prazo mínimo de edital de 30 dias (para os casos de melhor técnica ou técnica e preço) e 15 dias nos demais casos.

O Convite acontece quando a unidade que realiza a licitação convida a participar do certame no mínimo três empresas, preferencialmente cadastradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). É utilizada nas licitações públicas de menor relevância. Seus valores não devem ultrapassar R\$150.000,00 nos casos de obras e serviços de engenharia. Nos demais contratos não devem ultrapassar R\$80.000,00. É a única modalidade que a lei não exige a publicação no Diário Oficial da União. Seu instrumento de chamada é a carta-convite. Em paralelo a administração deve dar publicidade fixando cópia dessa carta-convite em lugar apropriado. O prazo mínimo para os convidados enviarem suas propostas é de 5 dias úteis.

O Concurso é uma modalidade de licitação utilizada para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme os critérios estabelecidos no edital. Esta modalidade tem prazo mínimo de conclusão de 45 dias.

A última modalidade elencada, o Leilão, deverá ser utilizada para venda de bens móveis sem serventia para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, desde que este seja superior ao valor de avaliação. É também empregado em processos de privatizações, como também, nas concessões de

serviços públicos, conforme estabelece o inciso I do art. 27 e o caput do art. 29 da Lei nº 9.074/95, bem como, o §4º do art. 2º e o §3º do art. 4º da Lei nº 9.491/97.

Todas as modalidades, exceto o leilão e o concurso, foram delimitadas de acordo com os valores gastos na contratação, ou seja, quanto maior o valor do objeto a ser licitado mais complexa será a modalidade de licitação. Nesse sentido, Niebuhr (2008), considera que essa separação das modalidades de licitação a partir dos valores que serão gastos nas compras e, não em razão da natureza do bem a ser comprado, fortalece o caráter burocrático dos procedimentos de compras, e deixa margem para o fracionamento das aquisições em lotes menores para simplificar os processos. Acredita que tal procedimento prejudicou a administração, pois ocasionou a perda de economia de escala, o que levou a preços mais altos nas contratações. Além disso, considera também que incentivou a fuga dos procedimentos mais rigorosos, fazendo com que parte significativa das compras fosse efetivada sem licitação.

O debate proposto por Niebuhr (2008) considerou para análise a ritualização e o rigor da Lei nº 8.666/93. Dessa forma este autor, salienta que as lacunas presentes na lei, como por exemplo o não estabelecimento de mecanismos alternativos ao excesso de proceduralização, e a existência de apenas uma modalidade de licitação com parâmetros mais maleáveis, ou seja, apenas a modalidade convite. Contudo, o autor ao realizar suas análises, utilizou-se do termo burocracia para descrever as disfunções ocorridas no uso da norma, partindo para uma análise a partir de fundamentações advindas do senso comum. Assim, como ele mesmo analisa, a modalidade "convite", por diversas vezes foi usada em preferência às outras modalidades, contudo de modo equivocado, desencadeando o fracionamento das aquisições de compras, o que é proibido pela norma regente. Ou seja, a norma descreveu o procedimento certo, contudo, o convite era utilizado pelos agentes públicos de modo

equivocado, pois o legislador ao construir essa norma burocrática não conseguiu prever as limitações de seu uso no caso concreto. E assim, veremos ao longo das discussões que o processo de modernização do modelo burocrático vai se efetivando na medida em que são constatadas as disfunções.

Diante disso, aprofundaremos a discussão a partir do aperfeiçoamento das burocracias do sistema de compras públicas.

3.3 O aperfeiçoamento burocrático no sistema de compras (1993-2014)

A Lei Nacional de Licitações, instituída em 1993, é o parâmetro para a construção dos demais instrumentos normativos que regulamentam essa área. No decorrer dos anos ela foi sendo alterada, muito por conta de suas limitações, de maneira que foram criados outros regulamentos a fim de normatizar situações as quais ela não previu.

Niebuhr (2013, p.34) argumenta que a licitação não é procedimento vazio, sem finalidade. Para o autor a licitação “serve não apenas para embaçar a atividade administrativa, mas ela é meio de celebrar o contrato administrativo de modo legítimo, sem corrupção, imoralidade ou favoritismo”. Contudo, a lei nacional de licitações sempre recebeu muitas críticas, principalmente devido a generalização apresentada em seu texto, como também pelo rigor disposto nele, até mesmo pelo próprio autor. Como pode-se observar, até o ano de 2002 ela era a única legislação existente na regulamentação de compras públicas, diante disso, era aplicada tanto para a aquisição de um clips como para a construção de uma usina nuclear (SOUTO, 2012). Esse processo trazia morosidade e onerosidade para a Administração Pública ao realizar principalmente a contratação de bens e serviços comuns.

Como aventado em linhas pretéritas, o procedimento licitatório é repleto de acentuado formalismo, de modo que o rigorismo nos processos para

sua execução é por vezes citado tanto pelo estudiosos que analisam esse fenômeno como também pelos usuários e interlocutores do serviço público. Entretanto, a despeito de todos os excessos normativos, avanços legais para a área de compras públicas têm sido perseguidos pela administração pública, e inovações no que tange à celeridade e flexibilidade aos procedimentos licitatórios têm sido criadas, como é o caso do pregão, do pregão eletrônico e do sistema de registro de preços, entre outros (COELHO MOTTA, 2011; RIGOLIN, 1995; DI PIETRO, 2014).

Dentre os dispositivos normativos que foram criados complementando as normas estabelecidas na Lei nº 8.666, destacamos os seguintes: Decreto nº 3.555/2000 (que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns), a Lei nº 10.520/2002 (instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade pregão); Decreto nº 5.450/2005 (regulamenta o Pregão eletrônico); Decreto nº 3.931 e Decreto nº 7.892/2013 (ambos criados para regulamentar o SRP) e a Lei nº 12.462/11 (institui o Regime Diferenciado de Contratação - RDC).

A partir desse período nota-se uma tentativa de se afastar o agente público da preocupação com os meios na efetivação das compras públicas, mas ligá-lo a preocupação com os fins, ou seja, voltar a atenção para o atendimento correto à demanda estabelecida (tanto prazos, como qualidade do objeto).

A Lei nº 10.520/02 instituiu o Pregão no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Em 2005, mediante a promulgação do Decreto nº 5.450/05, foi regulamentada a sua forma eletrônica.

De acordo com Souto (2012), com o pregão eletrônico tentou-se romper com o excesso de formalismo, e para isso utilizou a inclusão de procedimentos

que possibilitaram o saneamento de documentos, propostas e atos, sem que para isso precisasse haver a anulação de processos. Além disso, com a inversão das fases, ou seja, a realização da habilitação dos documentos dos licitantes após a aceitação da proposta, fez com que o procedimento ganhasse agilidade. Soma-se a isso a utilização dos meios eletrônicos e da tecnologia da informação, não apenas para a divulgação e publicação dos atos, como também de todos os procedimentos, dando mais transparência a licitação.

Contudo, o pregão é uma modalidade de licitação que pode ser utilizado apenas para efetivação de compras de bens e serviços comuns. Na lei do pregão em seu artigo 1º foi estabelecido o que se entende por serviços comuns:

Art. 1º Considera-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Segundo Meirelles (2006), o que caracteriza os bens e serviços comuns é sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Nesse mesmo entendimento se posicionam também Justen Filho (2001) e Bandeira de Mello (2006), os quais consideram a padronização como critério de delimitação para identificação do objeto como comum.

Assim, atualmente o procedimento de compra de um "clips" não necessita mais se submeter aos mesmos rigores estabelecidos para a construção de uma "usina nuclear", contudo, sem deixar de lado a segurança e o cuidado com o dispêndio de recursos públicos.

Dessa forma, para contratação de bens e serviços comuns a modalidade de compras mais ágil é o pregão, o qual necessita obrigatoriamente de ter seu edital publicado no site Comprasnet durante pelo menos nove dias úteis. Contudo, até chegar a esse momento de publicação, a administração deve antes

realizar a construção de um processo físico, o qual deverá passar por um rito de tramitação, chamado de fase preparatória.

A fase preparatória inicia-se no âmbito interno da instituição a partir do ato da autoridade competente para requer o bem/serviço, e que deverá justificar a necessidade da contratação (ou seja, expõe a motivação desse ato administrativo de contratação). Em sequência será realizada a definição do objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, com fixação dos prazos para o fornecimento.

Diante disso, a autoridade competente designará dentre os servidores da instituição, um pregoeiro. Esse servidor ficará então responsável por conduzir desde a equipe de apoio que o auxiliará na instrução processual, publicação do edital, até o julgamento das propostas de preços, de forma que será responsável pela condução geral do pregão.

O Decreto nº 3.555/2000 (que aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns), determinou em seu parágrafo único do artigo 7º que “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para a função”. Dessa forma, exige-se uma profissionalização do agente público, questão que não era delimitada na Lei nº 8.666/1993. Nesse sentido, podemos inferir que apesar de essa legislação ter sido construída sob a influência da corrente gerencialista, não há como desvincular a forte presença do sistema burocrático na modernização.

Uma das etapas da fase preparatória mais importante é a definição do objeto, pois a descrição deverá ser precisa e suficientemente clara, contudo, não poderá conter especificações irrelevantes, ou que induzam a compra de uma marca em especial. Enfim, essa descrição integrará juntamente com o respectivo

orçamento (que deverá ser delimitado de acordo com o preço praticado no mercado) o termo de referência (MEIRELLES, 2006).

Assim, para a correta instrução processual, o processo licitatório físico na fase preparatória percorrerá diversos setores da instituição (setor de compras, setor de contabilidade e finanças e setor jurídico) até chegar à aprovação final do dirigente máximo da instituição, no caso da IFES o reitor, para que apenas depois comece o trâmite de publicação no portal do governo federal, o Comprasnet.

A norma que regulamenta o pregão estabelece um período de 9 dias para a publicação do edital. Diante disso, percebe-se um grande avanço dos prazos quando comparado as outras modalidades de licitação (exceto, o convite). Mas, mesmo assim o tempo para a efetivação de uma compra no setor público, por mais perfeito que seja o procedimento licitatório, sem que contra ele sejam impetradas impugnações ou recursos, não conseguirá ser efetivado em menos de quinze dias corridos, ou seja, a metade de um mês.

Em 2001, mais um avanço é efetivado na área de compras, o Governo regulamenta para o uso da Administração Pública mais um dispositivo visando a modernização e flexibilidade das compras públicas, trata-se do Sistema de Registro de Preços - SRP, cuja regulamentação ocorreu por meio do Decreto nº 3.931.

Esse instituto que já estava previsto no inciso II do art. 15 da Lei nº 8.666/93, foi regulamentado em 2001 por meio do Decreto nº 3.931/01. Atualmente o SRP é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/13. E assim, esse sistema veio atuar também contra a morosidade do sistema.

O Sistema de Registro de Preços - SRP apresenta singularidades que trouxeram vantagens para efetivação das compras públicas, dessa forma serão tratadas na próxima seção.

3.4 O Sistema de Registro de Preços (SRP)

O Sistema de Registro de Preços é um procedimento que a administração pública pode adotar perante as compras rotineiras de bens padronizados e também na contratação de serviços. A escolha por esse procedimento geralmente ocorre quando se pretende adquirir não apenas uma única vez, mas diversas vezes, e quando não se sabe ao certo o montante que será utilizado durante o período de um ano, apenas tendo uma estimativa da demanda.

Segundo Jacoby Fernandes (2013, p. 326) o SRP é:

[...] um procedimento peculiar de licitação, porém, não é uma modalidade de licitação, nem um tipo de processo licitatório, mas sim um conjunto de procedimentos para o registro de preços de prestação de serviços ou aquisição de bens, para futura contratação. Esse registro é realizado a partir dos preços obtidos nas licitações realizadas nas modalidades de concorrência ou pregão. Após o processo licitatório, por meio de uma Ata de Registro de Preços, se firma o compromisso entre o licitante e a Administração, com vistas às futuras contratações.

Assim, esse sistema foi um dos meios empregados pela Administração Pública na tentativa de romper com alguns problemas de engessamento e ineficiência nas contratações públicas (COELHO MOTTA, 2011). Este procedimento foi regulamentado com o propósito de dar maior eficiência às contratações, com maior economia e flexibilidade. Além disso, possibilitou também a maior atuação do controle social, como também dos órgãos de controle, pois, todos os atos efetuados são publicados em meio eletrônico.

Em certa medida, o uso do registro de preços conciliado ao uso do pregão também veio na intenção de romper com algumas disfuncionalidades da Lei nº 8.666 como também da lei do pregão Lei nº 10.520, de modo que

reforçou as potencialidades já trazidas pelo pregão aos procedimentos de compras.

Inicialmente o SRP foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, e após passou por mudanças e foi substituído pelo Decreto nº 7.892/2013.

O Decreto nº 7.892/2013, delimita em seus dispositivos os requisitos que deverão ser observados para que se possa adotar o SRP:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou
- IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

Segundo Guimarães e Niebuhr (2013) as peculiaridades do SRP tornam seu procedimento vantajoso para a efetivação de compras, pois possibilitam:

- 1 - a aquisição de objetos de difícil previsibilidade;
- 2 - o controle eficaz de estoque (uma vez que a administração não precisa armazenar suas compras, podendo adquiri-las gradualmente de acordo com a necessidade);
- 3- o controle de qualidade de maneira mais precisa e rápida;
- 4- a flexibilização em relação às regras de duração contratual (uma vez que a ata de registro de preços não é limitada ao período de vigência do crédito orçamentário - 31 de dezembro, como ocorre com os contratos realizados sob os fundamentos da Lei nº 8.666/93).

Apesar de o SRP só poder ser utilizado para a aquisição de materiais e serviços comuns, ele representa atualmente um enorme ganho de tempo nos procedimentos.

Esse sistema é constituído por três etapas: a licitação (que pode ser feita por meio do pregão ou concorrência), a ata de registro de preços e o contrato (utilizado em alguns casos onde é necessário estabelecer critérios mais específicos de contratação).

A ata é um instrumento unilateral por meio do qual o vencedor da licitação assume perante a Administração a obrigação de prestar o objeto licitado de acordo com a necessidade dela, durante o período de um ano, a contar da data de assinatura, dentro dos quantitativos estabelecidos no edital. Assim, esse instrumento permite que a Administração gerencie as suas demandas, de forma que poderá realizar a aquisição dos materiais registrados nessa ata na medida de sua necessidade (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2013). Sendo essa, uma das principais vantagens do uso da ata de registro de preços a Administração Pública.

Além disso, a ata é um instrumento que, ao contrário dos outros contratos públicos não tem essa barreira temporal do ano orçamentário. Dessa forma, realizando o planejamento das compras institucionais, essa ata poderá ser usada durante um ano sem a necessidade de abertura de outra licitação.

Assim, mesmo que se tenha que iniciar o procedimento de registro de preços por meio do pregão, obedecendo para sua efetivação o mesmo tempo de tramitação processual, pois é o único meio de se conseguir registrar os preços, esse procedimento poderá ser usado por um ano, e não precisará obedecer ao ano orçamentário (como ocorre no caso dos contratos administrativos que tem que se findar em 31 de dezembro).

Apesar dos avanços propostos pelo SRP e as vantagens trazidas por esse novo procedimento, algumas disfunções foram identificadas em seu uso, dos

quais podemos destacar: a instituição de procedimentos informais nas lacunas não previstas pela legislação, morosidade de alguns procedimentos obrigatórios, a rigidez na forma de seu processamento.

Muitas dessas disfunções foram identificadas pelo Tribunal de Contas da União. Em sua atuação o TCU realizou a emissão de acórdãos os quais tiveram por objetivo interferir na interpretação que gestores públicos realizam na aplicação da lei, e além disso, também foram grandes responsáveis por mudanças em algumas normas que regulamentam as compras públicas.

3.5 O Tribunal de Contas da União e a fiscalização das compras públicas

O TCU, de acordo com o art. 71 da Constituição Federal, é o órgão competente para auxiliar o Congresso Nacional, e tem por missão assegurar a efetiva e regular aplicação dos recursos públicos, em benefício da sociedade. Neste sentido, o TCU realiza inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e outras entidades.

No exercício de suas atribuições, o Tribunal analisa as prestações de contas de administradores públicos, aplicando aos agentes responsáveis por irregularidades as penalidades previstas em lei, que prevê, entre outras punições, multa proporcional ao prejuízo causado aos cofres públicos, como também, fazem a indicação de apenas correção/ adequação de procedimentos.

De acordo com as análises de Sundfeld e Câmara (2011, p. 117:118), o Tribunal de Contas tem suas especificidades na aplicação de suas penalidades. Desta forma, assim descrevem:

No Brasil, os poderes próprios dos Tribunais de Contas no controle de contratos são para agir sobre os sujeitos (sobre os responsáveis pelo contrato), não sobre os objetos (isto é, sobre os contratos sobre sua execução). O tribunal fiscaliza

e adverte os gestores, dialoga com eles e, se entender devido, os pune com sanções fortes. Isso por óbvio, tem um impacto sobre as decisões destes sujeitos - que, muito racionalmente, buscam evitar as sanções pessoais - e por essa via indireta, tem efeito sobre o funcionamento da máquina pública.

Contudo, percebe-se hoje que além de interagir diretamente com os servidores públicos, o TCU também vem intervindo de modo mais incisivo diante do Legislativo e do Executivo, ou seja, atua não apenas no órgão o qual realiza algum erro nos procedimentos, mas está vigilante, identificando as lacunas da legislação.

Podemos perceber essa postura do TCU nas diversas intervenções nos últimos anos, como ocorreu nas sanções que aplicou aos servidores públicos que realizavam o fracionamento das despesas (ou seja, fracionava a despesa para utilizar uma modalidade de licitação menos rigorosa do que a que deveria ser usada ou até mesmo dispensava a licitação para efetivação de contratações), infringindo o art. 23 da Lei 8.666/93¹³. Nesse sentido, prolataram diversos decisões tratando do tema, dos quais podemos citar as ementas de alguns acórdãos:

Acórdão 1.386/2005 Segunda Câmara

Evite a fragmentação de despesas, caracterizada por aquisições frequentes dos mesmos produtos ou realização sistemática de serviços da mesma natureza em processos distintos, cujos valores globais excedam o limite previsto para dispensa de licitação a que se referem os inciso I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993.

Acórdão 165/2001 Plenário

Planeje as compras de modo a evitar a realização de despesas que possam caracterizar fracionamento, tendo em vista o disposto no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Decisão 472/1999 Plenário

¹³ O art. 23 da Lei nº 8.666/93 delimita as modalidades de licitação e as condições para seu uso.

Com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, vedado pelo art. 23, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, utilizar-se, na aquisição de bens, do sistema de registro de preços de que tratam o inciso II. e §§ 1º e 4º, do art. 15, da citada Lei, regulamentado pelo Decreto nº 2.743 de 21.8.1998.

Acórdão 66/1999 Plenário

Contratações, em datas distintas, de serviço de leitura de disquete junto a empresa, cujos valores somados extrapolam o limite de dispensa vigente à época, contrariando o art. 24, inc. II, da Lei n.º 8.666/1993 e caracterizando fracionamento de licitação.

Dessa forma, podemos salientar que no período no qual houve as manifestações do TCU, houve também a instituição do Pregão com a promulgação da Lei nº 10.520, de 17/7/2002 e em 2005 institui-se o uso do Pregão na modalidade eletrônica, por meio do Decreto nº 5.450.

Assim, primeiramente podemos notar essas ações corretivas do TCU acima expostas e, tantas outras que também trataram de fatos correlatos, influenciaram a mudança nos procedimentos dos agentes públicos, influenciando nas suas decisões, mas também instigaram a criação de uma norma regulamentadora que delimitasse novos procedimentos.

No gráfico abaixo, pode-se observar a mudança de ação dos órgãos federais na efetivação de suas compras. Dessa forma, percebe-se a diminuição do uso do convite e o aumento no uso do pregão eletrônico. Assim, fica nítida a preferência que os órgãos estão dando para o uso do pregão, principalmente o eletrônico, que é uma modalidade ágil e mais bem vista pelos órgãos de controle e pela a sociedade na efetivação de licitações. Isto acontece devido ao fato de que quando usa-se modalidade pregão se garante a publicidade e a busca pela melhor oferta, o que nem sempre acontece no uso do convite, pois nessa modalidade o órgão escolhe quais são os fornecedores que irão fazer propostas sobre o bem/serviço buscado pela administração. No que tange ao uso da concorrência e da tomada de preços, modalidades com um grau de rigor mais elevado na realização dos procedimentos licitatórios, estas se mantiveram sendo

pouco utilizadas. Abaixo segue o gráfico organizado pelo Ministério do Planejamento e Gestão sobre a redução do uso de dispensa de licitações pelos órgãos federais de 2002 a 2009:

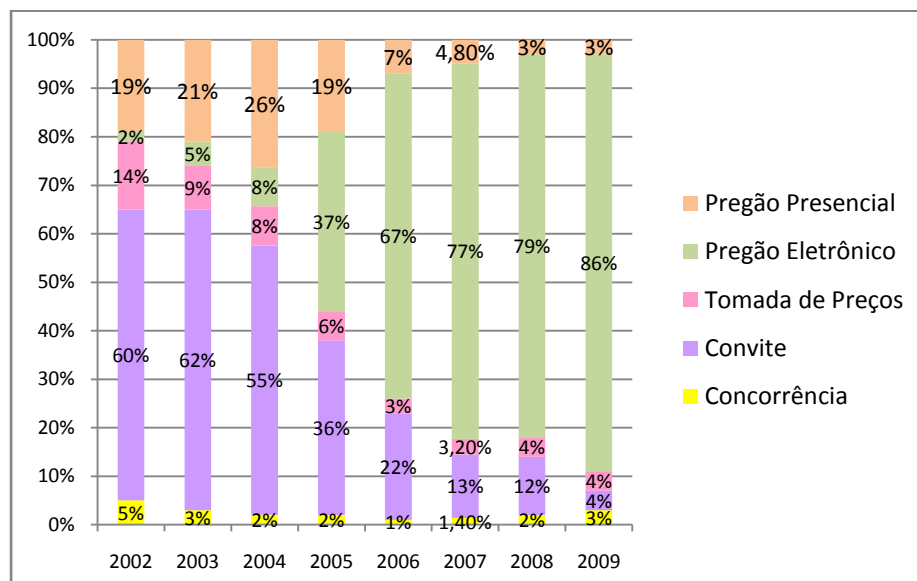


Gráfico 1 Evolução anual da participação do número de processos de compras de bens e serviços comuns, segundo as modalidades

Fonte: Brasil (2009b).

Noutro giro, no que tange ao uso do SRP, as intervenções do TCU nos últimos anos identificaram disfunções também no uso desse sistema, em decorrência também de lacunas na legislação. Dessa forma, manifestações do TCU sobre a utilização da Ata de Registro de Preços, influenciaram fortemente na revogação do Decreto nº 3.931/01, norteando muita das situações não previstas anteriormente, sendo regulamentadas no atual Decreto nº 7.982/2013.

Das atuações mais incisivas do TCU, destaca-se o Acórdão 1.233/2012 - TCU Plenário, no qual o Tribunal entendeu que a utilização da Ata de Registro de Preços estava constituindo uma ofensa ao disposto no caput do art. 37 da

Constituição da República (Princípios da Administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), e seu inciso XXI (o qual relata que, salvo os casos especificados na legislação, a licitação pública deve ser a regra) e aos princípios do art. 3º da Lei nº 8.666/93 (reitera os princípios elencados na Constituição da República).

Além das ocorrências no que diz respeito a censura sofrida pelo órgão infrator dadas pelo TCU, sobressai desse acórdão as recomendações nas quais foram colocados alguns dos problemas da legislação que regulamentava o SRP. E neste sentido, o Tribunal determinou que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, empreendesse estudos para aprimorar a legislação que disciplinava o SRP. Esse cenário foi marcado pela expedição do Acórdão TCU nº 1.487/2007, no qual foi questionada a adesão ilimitada a uma ata de registro de preços, conforme transcrito no fragmento abaixo:

6. Diferentemente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre licitantes.

7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, §3º, do Decreto nº 3.931/2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão nº 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R\$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas.

[...]

9.2 determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.2 adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registro de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão.

Em razão dessa manifestação do TCU, bem como as recomendações trazidas no acórdão nº 1.487/2007 - TCU Plenário, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), encaminhou para a Presidenta da República uma proposta de alteração do Decreto nº 3.931 (ANEXO B), por meio da Exposição de Motivos - EM nº 303/2012 MP, que transcrevemos abaixo parcialmente:

1. Submeto à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que tem por objetivo substituir o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

2. A proposta tem por finalidade atualizar o normativo referente ao Sistema de Registro de Preços - SRP, de forma a esclarecer dúvidas recorrentes acerca do papel dos órgãos gerenciadores, participantes e não participantes, bem como atender à determinação do Tribunal de Contas da União, proferida no Acórdão nº 1.487, de 2007 – TCU/Plenário, no item 9.2.2, com vistas a adotar providências à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para registro de preços no Decreto nº 3.931, de 2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a atas de registro de preços por órgãos não participantes.

[...]

10. O art. 9º da proposta corresponde ao mesmo artigo do Decreto atual e dispõe sobre os requisitos editalícios mínimos. Foram incluídos dois incisos, II e III, os quais estabelecem a obrigatoriedade de o instrumento convocatório contemplar a estimativa de quantidades a serem adquiridas tanto pelo órgão gerenciador e órgãos participantes quanto pelos órgãos não participantes. Tais exigências encontram amparo no recém prolatado Acórdão do TCU nº 1.233 – TCU/Plenário, de 27 de maio de 2012.

As modificações foram concretizadas por meio da substituição do Decreto nº 3.931/01 pelo Decreto nº 7.892/2013, objetivando melhorar a utilização das atas. Diante disso, foi alterado o modo de divulgação do SRP, o gerenciamento e controle das atas, como também outros procedimentos.

Num contexto geral as alterações trazidas pelo novo Decreto nº 7.892/2013 versaram não apenas sobre o uso da ata, mas também sobre outras questões procedimentais, como: novas definições dos participantes e novas tarefas, estipulação de restrições, mudanças do rito, novas penalidades e reequilíbrio financeiro (ANEXO A).

Em 2014, por meio do Decreto nº 8.250/2014, houve uma outra atualização da regulamentação do SRP, dessa vez em questões pontuais do decreto, não houve sua integral substituição como no decreto anterior. Essa inseriu ao Decreto nº 7.892/13 algumas outras diretrizes com o intuito de estabelecer mecanismos para agilizar as compras públicas, proporcionar a participação de outros entes federados (municípios e estados) nos registros de preços efetuados pelo Governo Federal, entre outras modificações no que tange ao rito.

Percebe-se nas intervenções do TCU a preocupação com o descumprimento dos procedimentos, de modo que as delimitações do novo instituto legal vieram no intuito de redefinir os limites de atuação do agente público, tentando mais uma vez realizar a previsibilidade de ação dos agentes de

compras de modo ainda mais extenso e taxativo, reforçando a burocracia existente nesse sistema.

Assim, resumindo todo o exposto, no quadro a seguir são apresentadas as principais legislações que normatizaram as compras públicas no Brasil e que visaram um aperfeiçoamento burocrático dos procedimentos de compras públicas, como podemos observar abaixo:

Ano	Regulamento	Objetivo
1828	Art. 5º dentro de uma lei geral	Primeira norma preocupando-se com as compras públicas, averiguação da proposta mais benéfica.
1931	Decreto nº 20.846	Criação da Comissão Central de Compras
1967	Decreto nº 200	Nos arts. 125 a 144, a licitação foi objeto de abordagem sistematizada.
1986	Decreto nº 2.300	Dispunha sobre as licitações e os contratos da Administração Federal
1988	Constituição Federal	Art. 37, XXI – institui como obrigatória a utilização de licitação para a realização de contratações da Administração Pública.
1993	Lei nº 8.666	Lei Nacional de Licitações
2000	Decreto nº 3.555	Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
2001	Decreto nº 3.931	Regulamenta o SRP
2002	Lei nº 10.520	Instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade pregão
2005	Decreto nº 5.450	Regulamenta o Pregão na forma eletrônica
2013	Decreto nº 7.892	Revogou o Decreto nº 3.931 e regulamenta atualmente o SRP

Quadro 2 O aperfeiçoamento burocrático no sistema de compras

Autor: Elaboração própria

Nesta seção buscou-se uma construção teórico-empírica no sentido de expor o cenário de compras governamentais no Brasil, atualizando sobre as

legislações, conceitos técnicos jurídicos, corroborando assim para a contextualização da pesquisa proposta.

4 METODOLOGIA

Essa sessão descreve o percurso metodológico que balizou o desenvolvimento desta pesquisa. Diante disso, encontram-se aqui delineados o tipo, o método, o campo de pesquisa, a descrição da IFES pesquisada, a caracterização dos sujeitos, e por fim os processos utilizados para a coleta e interpretação dos dados.

4.1 Tipo e método de pesquisa

Para a construção desta pesquisa foram utilizados os pressupostos do paradigma interpretativo. Diante disso, foi realizado um estudo com abordagem qualitativa, com fundamentação teórico-empírico, usando-se o método estudo de caso.

De acordo com Burrell e Morgan (2005), o pesquisador no paradigma interpretativista tenta compreender o mundo a partir do ponto de vista dos indivíduos envolvidos nos processos sociais.

Dessa forma, este estudo insere-se paradigmaticamente na abordagem interpretativa, pois seu foco foi direcionado ao contexto burocrático na esfera interna de um órgão da administração pública. Diante disso, foram analisados os detalhes de uma burocracia em movimento, por meio da pesquisa documental, bibliográfica e também da interpretação dos relatos dos indivíduos que atuam na efetivação de compras públicas.

Segundo Bogdan e Bikken (2013) a investigação qualitativa possui cinco características: 1- atribui grande importância ao ambiente natural em que ocorre o fenômeno estudado; 2 - ela é descritiva, sendo seus dados expressos em forma de palavras ou imagens, o que não significa que não possam ser usados dados numéricos ou quantitativos; 3 - centra-se mais nos processos que nos

resultados, ou seja, além de identificar determinada interpretação, busca entender como ela foi construída; 4 - não há uma hipótese pronta, mas é escolhido um assunto no qual se tem interesse em aprofundar e, à medida em que aumenta o contato com o assunto, vai se afinando a investigação; 5 - faz luz sobre a dinâmica interna das situações, que é frequentemente invisível para o observador externo.

A aproximação da pesquisadora com o tema ocorreu por esta servidora pública vinculada a IFES pesquisada, na qual desempenha suas atividades como assessora junto a Procuradoria Federal, o que fez despertar o interesse pelos fenômenos de transformação que vinham ocorrendo na área de compras públicas. Diante disso, observou-se que ocorreram muitas mudanças nos últimos anos na legislação que normatiza as compras públicas, e também no contexto administrativo burocrático interno da instituição.

Em razão disso, visualizou-se que por meio do estudo qualitativo seria possível fazer emergir as complexidades das atividades de compras públicas.

Para melhor retratar *in locu* e com profundidade das questões organizacionais, e identificar quais são os sujeitos que diretamente interferem nos procedimentos de compras, foi utilizado o estudo de caso para a análise da IFES pesquisada.

Segundo Yin (2010, p. 39), o estudo de caso é,

[...] uma estratégia para pesquisa empírica empregada para a investigação de um fenômeno contemporâneo, em seu contexto real, especialmente quando os limites entre os fenômenos e o contexto não estão claramente definidos possibilitando a explicação de ligações causais de situações singulares.

De acordo com Godoy (1995), por meio do estudo de caso analisa-se intensivamente uma dada unidade social. De tal modo, o pesquisador, utilizando a perspectiva exploratória e descritiva, procura compreender os fatos que

envolvem o estudo, destacando suas dimensões e contexto, empregando como principais técnicas de pesquisa a observação e a entrevista. Neste trabalho a observação e o acompanhamento ocorreu não apenas por meio da retratação das entrevistas realizadas, mas também pela vivência da pesquisadora.

Para que o estudo alcance confiabilidade e credibilidade, segundo Yin (2010) é necessário que se atenda alguns critérios, tais como: utilização de várias fontes de evidência, mas que convergem em relação ao mesmo conjunto de fatos; criação de um banco de dados para o estudo de casos; e a sustentação de uma sequência de evidências. Este autor denomina como triangulação a junção dessas várias fontes de evidência.

Neste trabalho dissertativo foram utilizadas fontes documentais, bibliográficas, como também entrevistas.

4.2 Campo de pesquisa

O presente trabalho trouxe em sua problematização o objetivo de analisar o Sistema de Registro de Preços numa perspectiva de modernização da Administração Pública e possíveis ocorrências de disfunções burocráticas no desencadear do uso desse sistema.

Apesar da importância e complexidade do tema, o estudo sobre compras públicas ainda é pouco tratado no meio acadêmico. Após a pesquisa realizada na base de dados Periódicos Capes e no Google Acadêmico, percebeu-se que os estudos hoje desenvolvidos fazem análises por área de conhecimento, ou seja, ou são tratados no âmbito jurídico, adotando apenas as mudanças no cenário normativo, ou são tratadas analisando apenas o contexto organizacional, o qual analisa estratégias de eficiência, eficácia e efetividade na gestão. Diante disso, esta análise foi realizada num esforço construtivo tentando conciliar as duas

perspectivas, por acreditar que são complementares, de maneira que uma interfere na outra e vice-versa.

Dessa forma, a pesquisadora realizou uma pesquisa exploratória, e realizou a coleta de dados documentais e bibliográficos, usando ambas as áreas de conhecimento.

Segundo Gil (2008, p. 153), a realização de investigação usando fontes documentais apresentam vantagens quando se quer investigar processos de mudança social e cultural, neste sentido ela assim se posiciona:

Para captar os processos de mudança, não basta, portanto, observar as pessoas ou interrogá-las acerca de seu comportamento. Nesse sentido é que as fontes documentais tornam-se importantes para detectar mudanças na população, na estrutura social, nas atitudes e valores sociais etc.

Também para Godoy (1995, p. 22) a análise documental também proporciona vantagens quando se pesquisa um fato durante certo período de tempo, neste sentido argumenta que, "a pesquisa documental é também apropriada quando queremos estudar longos períodos de tempo buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno".

Lakatos e Marconi (2003, p. 178) argumentam sobre a importância dos documentos oficiais e jurídicos para uma pesquisa:

a) Documentos oficiais - constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional.

[...]

c) Documentos jurídicos - constituem uma fonte rica de informes do ponto de vista sociológico, mostrando como uma sociedade regula o comportamento de seus membros e de que forma se apresentam os problemas sociais.

Assim, no que tange à documentação oficial administrativa, foram consultados os documentos gerados no Portal Comprasnet¹⁴, os quais estão disponíveis publicamente em sua plataforma. Destarte, por esse ser o canal de publicação de todas as licitações realizadas pela administração pública federal, foram usados os documentos gerados pela IFES na efetivação de seus procedimentos licitatórios, como editais de licitação dos pregões, de atas de homologação e atas de registros de preços.

Além disso, a abordagem da pesquisa retrata a mudança da administração pública por meio da transformação da legislação, assim foi realizada um levantamento sobre as leis, decretos e instruções normativas que disciplinam a área de compras públicas, tendo como critério de fundamentação a Constituição Federal e a Lei Geral de Licitações - Lei nº 8.666/91, como também outras leis e decretos que normatizam as compras públicas voltadas para a efetivação do Sistema de Registro de Preços.

Considerando a relevância do Tribunal de Contas da União - TCU, como órgão fiscalizador das compras públicas, foram consultados os acórdãos que foram motivadores no processo de mudança da legislação que regulamenta o SRP¹⁵, ou seja, motivaram muitas das mudanças que foram implementadas no novo Decreto nº 7.892/13 e pelo Decreto nº 8245/14.

¹⁴ O Portal Comprasnet foi criado em 1998 com o objetivo de melhorar a logística, como também buscava-se com ele melhorar a divulgação e transparência das compras e contratações do governo federal. O portal é mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Inicialmente o Comprasnet realizava a divulgação dos avisos e editais das modalidades de licitação do Governo Federal através do Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras (SIDECE) e o resumo dos contratos da Administração Federal Direta e Indireta. A partir de dezembro de 2000 com a criação do pregão eletrônico, este começou a ser realizado via Portal (BRAGA, 2001; FERNANDES, 2005). Desde sua criação até no ano de 2014 o endereço do portal era <http://www.comprasnet.gov.br/>, atualmente foi alterado para o endereço <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>.

¹⁵ De acordo com a exposição de motivos nº 303, enviado pelo Ministério do Planejamento à Presidente, no qual fundamentou-se o pedido de alteração de acordo com as manifestações expedidas pelo TCU (Anexo B).

4.3 Descrição da IFES pesquisada

A Universidade Federal de Lavras/ UFLA situa-se na cidade de Lavras, interior de Minas Gerais. Foi fundada em 1908 com o nome de Escola Agrícola de Lavras/ESAL. Era integrada ao Instituto Presbiteriano Gammon, uma escola confessional da cidade, fundada por imigrantes americanos. (RODRIGUES, 2013).

Em 1936 foi reconhecida oficialmente pelo Ministério da Educação e, em 1938, mudou seu nome para “Escola Superior de Agronomia de Lavras/ESAL”. Entre 1958 e 1963 culminou o desligamento da ESAL do Instituto Presbiteriano Gammom. E, assim, seu processo de federalização consolidou-se pela Lei nº 4307, de 23/12/1968.

Em 1994, ocorreu então a transformação em universidade, passando a se chamar Universidade Federal de Lavras. Nesse período a universidade contava com apenas 7 cursos de graduação, todos na área de ciências agrárias. Diante disso, a instituição estruturou-se com alicerce na organização departamental, tendo como base a Egrégia Congregação, seguida pelo Conselho Departamental, diversas Diretorias, Coordenadorias, divisões e seções. (RODRIGUES, 2013).

Em 2008, conjuntamente com outras instituições federais de ensino superior, vislumbrando sua ampliação, a UFLA participou da chamada pública de ingresso ao REUni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais). Assim, a UFLA apresentou sua proposta no primeiro edital do REUni. Essa proposta consistia em três grandes eixos: o aprofundamento da flexibilização curricular e das inovações pedagógicas; a ampliação da oferta de vagas em cursos estabelecidos; e a criação de novos cursos de graduação (BRASIL, 2008).

Assim, com sua integração ao REUni a UFLA contou com um importante aporte de recursos do Governo Federal nesse período para o

financiamento do crescimento proposto. Nesse sentido, a universidade passou de uma receita de OCC (Outras Despesas de Custeio e Capital) de R\$ 4,4 milhões em 2004, para cerca de R\$15 milhões em 2012. O recurso pactuado para o REUNI da UFLA, no período de 2007 a 2011 foi de aproximadamente 30 milhões de reais.

Em 2015, a UFLA conta com o oferecimento de cursos de diversas áreas do conhecimento, sendo que totalizam: 23 cursos de Graduação, 25 mestrados acadêmicos, 4 mestrados profissionais e 21 doutorados, e trabalha também atualmente com 3 cursos de graduação e 16 cursos de especialização a distância. Seu corpo discente é composto por aproximadamente 16.000 discentes, o corpo técnico de servidores efetivos da instituição é composto por 411 técnicos administrativos e 505 docentes¹⁶.

Hoje a instituição conta com vinte departamentos acadêmicos, os quais se dedicam ao ensino dos seguintes cursos de graduação: Agronomia, Administração, Administração Pública, Engenharia Civil, Engenharia de Materiais, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Ciências Biológicas (Bacharelado), Ciências Biológicas (Licenciatura), Ciência da Computação, Direito, Educação Física (Bacharelado e Licenciatura), Engenharia Agrícola, Engenharia Ambiental e Sanitária, Engenharia de Alimentos, Engenharia de Controle e Automação, Engenharia Florestal, Filosofia (Licenciatura), Física (Licenciatura), Letras (Português e Inglês – Licenciatura), Matemática (Licenciatura), Medicina, Medicina, Nutrição, Química (Bacharelado e Licenciatura), Sistemas de Informação, Veterinária e Zootecnia.

Esses departamentos computam hoje 168 laboratórios de análises, os quais além de dedicarem ao ensino e pesquisa, também realizam a prestação de serviços comunitários como: análises de solos, água, café, serviços prestados

¹⁶ Dados extraídos do site oficial da UFLA, <<http://www.ufla.br/portal/institucional/sobre/numeros/>>.

pela Clínica de Fitopatologia e outras, além dos serviços prestados pelo Hospital Veterinário. Percebe-se diante dessa radiografia, a diversidade da instituição pesquisada e o seu crescimento a partir de 2008 em razão do REUni. Nesse sentido, uma boa gestão de compras é importante para que a Universidade desempenhe adequadamente suas funções de acordo com seus objetivos organizacionais, que no caso de uma instituição de ensino superior significa realizar o ensino, praticar a extensão e produzir pesquisas.

Podemos inferir que para essa IFES, realizar adequadamente suas compras significa: licitar materiais de expediente para o funcionamento administrativo e ensino, licitar equipamentos e materiais para laboratórios e hospitais, licitar equipamentos de última tecnologia para o desenvolvimento de pesquisas. Nesse sentido, o bom desempenho dos procedimentos administrativos de compras acabam refletindo no objetivo finalístico da instituição.

Desse modo, a escolha da Universidade Federal de Lavras (UFLA) se deu em decorrência de algumas razões, como já abordado antes, uma delas se dá devido ao fato de ser a instituição o local onde a pesquisadora desempenha suas atividades laborais, e dessa forma pretende contribuir a partir da conciliação dos conhecimentos advindos do estudo no Mestrado Profissional em Administração Pública com a melhoria na gestão da instituição. Mas, além disso, em razão da peculiaridade da Instituição em si, se dá pelo fato de que desde 2012 a UFLA vem aumentando significativamente o uso do SRP. Este fato pode ser comprovado a partir do gráfico abaixo, que apresenta o crescente aumento no uso do SRP, como segue:

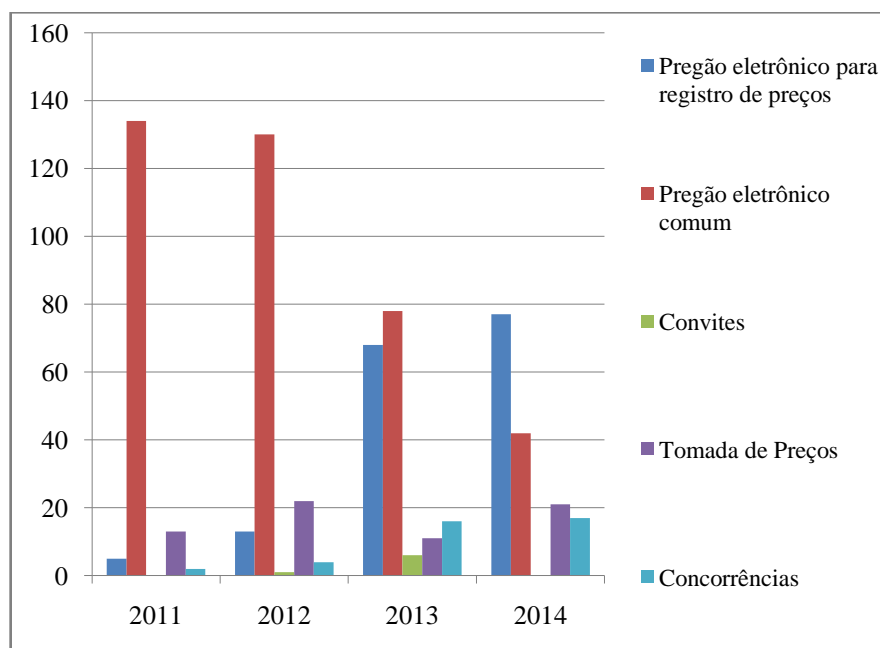


Gráfico 2 Representação do aumento no uso do SRP na UFLA

Fonte: Elaborado pela autora com dados da UFLA (2015)

A partir da imagem acima, nota-se que a UFLA vivenciou as mudanças dos procedimentos de compras, e assim, seus servidores presenciaram os reflexos das mudanças legais e administrativas em sua rotina de trabalho.

Na UFLA o setor responsável pela realização da gestão das compras é a Diretoria de Gestão de Materiais. Essa diretoria está subordinada a Pró-Reitoria de Planejamento Gestão.

A Diretoria de Gestão de Materiais tem por objetivo assessorar e desenvolver as atividades de gestão referentes à política administrativa de material e patrimônio da Universidade Federal de Lavras, e prestar contas dessas atividades de acordo com a legislação vigente. Atualmente a equipe é constituída por 16 membros, sendo eles divididos nas seguintes funções: uma diretora, e os demais técnicos desempenhando funções de assistência administrativa.

4.4 Perfil dos entrevistados

Atualmente o setor de compras, ou seja, a Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA é composta por doze servidores públicos e quatro funcionários contratados. Dentre os servidores, uma é a Diretora de compras, e os demais desempenham funções administrativas, oferecendo suporte a comunidade acadêmica na efetivação das compras, atuando na fase interna e fase externa das licitações, bem como nos procedimentos necessários a gestão dos materiais após a efetivação das contratações.

Considerando as especificidades do público envolvido no contexto de compras públicas da instituição pesquisada, o qual apresenta peculiaridades em razão da transitoriedade dos membros participantes e conhecimento no desempenho de suas atribuições, a pesquisadora não teve como estabelecer critérios estatísticos. Em razão disso, foi utilizado o método de amostragem por conveniência, o qual, de acordo com Gil (2008) permite a seleção de uma amostra com critério não probabilístico, ou seja, os critérios estabelecidos para compor a amostra foram definidos pelo pesquisador a partir dos conhecimentos a que teve acesso, como o conhecimento de como se dá a composição do setor pesquisado, as atribuições de cada membro do setor.

Para a seleção do público-alvo desta pesquisa foram selecionados primeiramente os agentes públicos envolvidos no processo de efetivação das compras públicas, os quais sua rotina laboral estivesse diretamente direcionado para efetivação das compras públicas. Além disso, preocupou-se em obter informações sob duas perspectivas, a dos técnicos e a da diretora de setor de compras.

Além do critério acima, foram delimitadas ainda as seguintes ações:

- a) servidores que trabalham nas duas fases de um procedimento licitatório: a fase interna e externa;
- b) servidores que tenham vivenciado a mudança da legislação que regulamenta o SRP.

Isso porque no procedimento licitatório para realização do pregão, o qual é utilizado no registro de preços compreende duas fases: a fase interna da licitação, também conhecida como a fase preparatória e a fase externa da licitação, que compreende a parte executória, como esclarece o quadro abaixo:

Decisões fase interna	Decisões fase externa
Adoção de uma das modalidades de licitação em função de objetivos e limites	Publicação dos avisos dos editais e dos atos pertinentes à licitação e ao contrato, publicação de aviso em Diário Oficial e em meio eletrônico nos sítios oficiais da Administração
Elaboração, pelo órgão requisitante, de termo de referência	Impugnação
aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;	O julgamento e classificação das propostas
autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;	Habilitação
elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no termo de referência apresentado;	Adjudicação e homologação
estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;	Recursos administrativos
indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;	Ata de registro de preços e contrato
verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;	

Quadro 3 Fases do procedimento licitatório

Fonte: Quadro adaptado do Manual de contratos e licitações TCU (2010, p. 52)

O critério da participação do servidor em todas as fases do procedimento licitatório, se fez necessário para que em seu relato o entrevistado pudesse apresentar a sua percepção geral do procedimento de compras ao longo dos últimos anos, como as mudanças que ocorreram no SRP.

Após essa primeira triagem, identificou-se que o pregoeiro é o agente que participa e domina todas essas fases do processo, isso porque na UFLA o SRP é efetivado somente por meio do pregão¹⁷, além da Diretora de Gestão de Materiais - DGM. A partir daí foi realizado um levantamento de todas as Portarias/Reitoria¹⁸ de designação de pregoeiros desde 2011, sendo elas: Portaria/Reitoria nº 394, de 25/4/2011, Portaria nº 285, de 24/4/2012, Portaria nº 350, de 29/4/2013, Portaria nº 720, de 31/7/2013, Portaria nº 879, de 30/7/2014.

Após o uso desses critérios foram selecionados para a pesquisa cinco servidores. Sendo eles, uma diretora de compras e quatro pregoeiros do setor¹⁹ que trabalham na execução do Sistema de Registro de Preços. Os funcionários contratados (os que não são servidores públicos) não têm atribuições que permitam a eles participar de todo procedimento licitatório, desempenham a função de apoio aos pregoeiros. Já os outros servidores públicos que não foram pesquisados atuam em áreas distintas as fases de execução do pregão, de modo que participam do roteiro procedimental de outras modalidades licitatórias, além

¹⁷ Caso ele fosse também efetivado por meio da modalidade concorrência, seria necessário também estabelecer um método para se identificar na comissão de licitação quais seriam os sujeitos envolvidos no procedimento de compras de acordo com os critérios acima apresentados.

¹⁸ De acordo com a legislação regente, na UFLA os pregoeiros são designados por portaria expedida pelo Reitor da Universidade, a qual tem vigência de um ano.

¹⁹ De acordo com a Portaria nº Portaria nº 879, de 30/7/2014, última portaria expedida pela UFLA, hoje são sete servidores designados para exercerem a função de pregoeiro.

disso, desempenham funções de organização e controle do SIPAC²⁰, realizam o atendimento aos fornecedores, o controle das atas e registro de preços.

Assim, dentre os selecionados, com relação ao nível de escolaridade, quatro possuem formação superior completo, e um superior incompleto, além disso, dos que possuem superior completo três possuem formação na área de administração.

Em relação ao tempo de trabalho na Diretoria de Gestão de Materiais, identificou-se que o servidor mais antigo que participou das entrevistas está em exercício neste setor desde 2009.

No que diz respeito à capacitação para o desempenho das atividades como pregoeiros, todos declararam ter passado pelo curso de treinamento para pregoeiros oferecido pela ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Além disso, no decorrer de sua atuação todos realizaram outros cursos extras, escolhidos por livre iniciativa, não sendo mais imposto pela sua chefia o tema a ser aperfeiçoado. Já a diretora realizou cursos de capacitação em compras antes de ser designada para ser a diretora de compras, isso porque antes trabalhava na Pró-Reitoria que era responsável pelo setor de compras.

O roteiro das entrevistas foi construído de modo a possibilitar conhecer a percepção dos entrevistados sobre o processo de modernização das compras públicas, em especial as contratações de materiais e serviços comuns, a relação

20 O SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos) é programa de informática utilizado pela UFLA na gestão dos procedimentos de compras. Este programa foi desenvolvido pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte para gestão de procedimentos administrativos e foi adquirido pela UFLA em 2012. O intuito de sua aquisição foi informatizar os fluxos da área administrativa por meio da informatização de todo o orçamento distribuído no âmbito interno, e das requisições que demandam este orçamento (Material, Passagens, Diárias, Suprimento de Fundos, Auxílio Financeiro, prestações de serviço pessoa física e jurídica, etc). Assim, informatizou também o almoxarifado, todo o controle patrimonial, as compras e licitações, o controle de atas e pedidos em registros de preços e o fluxo de processos.

das mudanças na legislação de compras e as suas influências no desenvolvimento dos procedimentos organizacionais em um órgão público.

4.4.1 Submissão ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFLA – COEP

Para validade científica da pesquisa, o projeto juntamente com o roteiro das entrevistas foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFLA - COEP.

O COEP é um órgão colegiado interdisciplinar e independente, tem caráter público, consultivo, deliberativo e educativo. O Comitê está vinculado à Pró-Reitoria de Pesquisa da Universidade Federal de Lavras, constituída nos termos de designação do Reitor em Portaria própria, e sua orientação segue as diretrizes regulamentadas pela Resolução CNS nº 196/96 . Tem por missão defender os interesses dos sujeitos da pesquisa em sua integridade e dignidade e, contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos.

Diante disso, o Comitê destina-se a fazer a revisão ética de toda e qualquer proposta de pesquisa que envolva seres humanos, sob a responsabilidade da instituição, seguindo as normativas envolvendo a esse tipo de pesquisa, de acordo com o disposto na Resolução CNS nº 196/96 . Nesse sentido, esta pesquisa, bem como o roteiro de entrevista foi submetida à apreciação desse comitê, foi registrada sob o número CAAE 36975314.0.0000.5148, e teve sua aprovação em outubro de 2014.

4.4.2 As entrevistas

No processo de coleta de dados desta pesquisa foram realizadas entrevistas individuais, face a face com os sujeitos selecionados (APÊNDICE

B). Assim, para sua realização foi construído um roteiro semiestruturado ou semiaberto, a partir do problema de pesquisa.

Lakatos e Marconi (2003, p. 84) definem a entrevista como “um tipo de conversa de natureza profissional entre duas pessoas, onde uma delas obtenha informações sobre determinado assunto”. Analisam que ela possibilita ao pesquisador a liberdade de “explorar de maneira abrangente a questão estudada, dentro de um roteiro de tópicos relacionados ao problema estudado.

Para Gil (2008, p. 110), as entrevistas possibilitam algumas vantagens para a concretização da pesquisa, de forma que ele elenca três como as principais:

- a) a entrevista possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
- b) a entrevista é uma técnica muito eficiente para obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;
- c) os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação.

Bogdan e Bikken (2013) analisam que a entrevista pode ser realizada em forma de roteiro, dessa forma o pesquisador utiliza um questionário ou um roteiro para orientá-la. Afirmam também que a entrevista qualitativa varia conforme o grau de estruturação, ou seja, podem ser relativamente abertas, com foco em tópicos determinados, ou, podem ser conduzidas por questões gerais. Esse tipo de estruturação possibilita ao entrevistador a ampliação de assuntos, permitindo assim o levantamento de uma cadeia de temas e oferece ao sujeito a oportunidade de dirigir o seu conteúdo.

Para Queiroz (1988), a entrevista semiestruturada é uma técnica de coleta de dados que supõe uma conversação continuada entre informante e pesquisador e que deve ser dirigida por este de acordo com seus objetivos.

Assim, os roteiros semiestruturados são orientadores no processo de entrevista, por isso, há flexibilidade para “reformular e alterar a ordem no decorrer da entrevista”, permitindo abertura ao discurso do entrevistado, contudo prevendo concomitantemente algum controle, caso este se desvie do assunto em estudo.

O roteiro desta pesquisa foi construído considerando a peculiaridade e complexidade do assunto compras públicas. Dessa forma, para sua fundamentação foi utilizado além do referencial teórico, com o aporte da legislação brasileira que regulamenta essa área. Assim, o roteiro semiestruturado se mostrou a melhor metodologia por possibilitar ao entrevistado a exposição sobre o tema proposto, sem respostas ou condições predeterminadas pelo pesquisador, podendo assim, fazer inferências a partir de sua rotina laboral e procedimentos determinados por normas gerais pré-estabelecidas.

O contato inicial para realização das entrevistas foi realizado com a Pró-Reitora de Gestão e Planejamento da universidade, órgão este responsável pelo setor de compras, de modo que oficializou-se a concordância na participação da pesquisa mediante a assinatura do termo de autorização das dependências da UFLA. Obtido o aceite, houve então os primeiros contatos com a Diretora de Gestão de Materiais, objetivando assim estabelecer as datas para as entrevistas.

Como observa Yin (2010, p. 94), a realização de um estudo de caso exige uma postura bem peculiar do entrevistador, "pois para entrevistar as pessoas-chave, ele deverá trabalhar em conformidade com o horário e a disponibilidade do entrevistado, e não com o seu horário e disponibilidade". Com essa orientação em mente, procuramos estabelecer junto aos entrevistados as melhores datas para realização das entrevistas. Assim, tanto a diretora de compras como os pregoeiros expuseram que período de outubro a dezembro de 2014 ocorreria a intensificação dos trabalhos nesse setor. Isto porque o ano orçamentário se encerra em 31 de dezembro, o que implica no encerramento de todos os processos licitatórios da instituição até dezembro. Dessa forma, nosso

planejamento que a princípio era da realização das entrevistas de novembro a dezembro de 2014, foi necessário alterar para dezembro/2014 a fevereiro/2015.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se um roteiro semiestruturado (APÊNDICE C). O roteiro foi dividido em 4 partes: perfil do entrevistado, capacitação do entrevistado, compras públicas e atuação do entrevistado e a nova legislação - Decreto nº 7.892/2013, com um total de 37 perguntas. As entrevistas com os servidores selecionados foram realizadas pessoalmente e duraram em média 40 minutos, houve a gravação em áudio, com a autorização (APÊNDICE E) dos entrevistados²¹, posteriormente foram transcritas, resguardando o sigilo sobre a identificação dos entrevistados.

Com o objetivo de cumprir o princípio ético firmado entre a pesquisadora e os entrevistados, como também garantido perante o Comitê de Ética em Pesquisa da UFLA, a identificação dos entrevistados foram preservadas, de forma que suas denominações foram substituídas por códigos durante a exposição dos seus relatos neste estudo. Assim, foi criado um código alfanumérico, composto pelas letras TE (Técnico Educacional) e por um numeral representando o sequenciamento numérico do registro do nome dos entrevistados.

Além disso, o lapso temporal delimitado para esta pesquisa será compreendido entre os seguintes marcos: de abril de 2011 a dezembro de 2014. Chegou-se a esse período por nele compreender o período de transição das legislações que regulamentam o SRP (Decreto nº 3.931/2001 e Decreto nº 12.892/2013), e também devido ao fato de que a equipe de servidores que trabalham na DGM ser composta por servidores novos.

²¹ Com relação às autorizações da pesquisa, por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foram apresentados aos entrevistados os objetivo procedimentos da pesquisa, e nele solicitado aos entrevistados sua autorização para realização da entrevista.

4.5 Análise dos dados

Para análise dos dados qualitativos foi realizada a técnica de análise de conteúdo. Segundo Godoi (2012, p. 378), "é uma metodologia de análise transdisciplinar que vem sendo muito utilizada no campo dos estudos organizacionais".

Segundo Bardin (2011) a análise de conteúdo possui três momentos, os quais são divididos em: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Diante disso, neste trabalho foram seguidos esses procedimentos da seguinte forma:

- a) Pré-análise - foram selecionados e organizados os documentos que constituíram o corpo de análise, ou seja, foram selecionadas as observações livres, a partir dos questionários e documentos como leis, decretos, acórdãos, artigos científicos da base de dados Periódicos Capes e Google Acadêmico, como também bibliografia científica;
- b) Exploração do material - nesta etapa foi realizada a categorização. Nesta etapa foi feita o recorte para estruturação do roteiro de entrevista, foi construída também os critérios de categorização. Assim, foram delimitadas as categorias, ou seja, uma forma de pensamento que reflete a realidade, de forma resumida, em determinados momentos. Além disso, nesse momento também foram realizadas as entrevistas e foram realizadas as transcrições.
- c) Tratamento dos resultados - neste momento foi realizada a inferência e a interpretação dos dados, ou seja, é a fase da reflexão, da intuição, com embasamento nos materiais empíricos e teóricos. Nesse

momento a pesquisadora retornou ao referencial teórico para fundamentar em profundidade as interpretações.

De acordo com Vergara (2006), a análise de conteúdo é utilizada para análise de entrevistas, documentos, entre outros. Assim, os dados foram analisados e interpretados de maneira sistemática, buscando apontar os pontos de vista congruentes, isolados e discordantes dentre eles e as modificações da legislação de compras e a modernização da administração pública nessa área.

Dessa maneira, a análise das entrevistas foi realizada a partir da interpretação dos discursos, buscando-se a reconstrução dos sentidos dos discursos em sua situação - micro e macrosocial de enunciação. Assim, tentou-se compreender além do que literalmente se diz (enunciado), identificando a partir do discurso (enunciação) dos sujeitos, às informações de fundo, às informações mutuamente compartilhadas pelos interlocutores sobre os fatos, ou seja, considerar os elementos de um item constitutivo da interpretação: o contexto (GODOI, 2012).

As categorias foram escolhidas intencionalmente, em face da revisão de literatura como cumprimento ao primeiro objetivo específico desta pesquisa. Nesse sentido, para a compreensão de como os procedimentos de compras públicas foram desenvolvendo-se numa perspectiva de modernização da burocracia, foram utilizadas as seguintes categorias de análise: modernização da Administração Pública, burocracia e disfunções burocráticas.

A modernização da Administração Pública foi analisada como categoria que permite identificar a busca do Estado por procedimentos mais racionais em sua organização. A burocracia é uma categoria que será utilizada na identificação das formas de racionalização dos procedimentos na administração pública, os quais demonstram a modernização do Estado. E, as disfunções são os desdobramentos ocorridos no uso do sistema burocrático, dessa forma, foram

analisadas as formas de expressão como os processos de desburocratização²² do Estado, os quais buscavam corrigir a burocracia são demonstrados nos planos, leis e projetos do governo que visam simplificar os procedimentos de compras da Administração Pública.

Esclarecemos que a categorização proposta não buscou limitar nem exaurir as características que poderiam ser encontrados dentro de diferentes perspectivas observadas nas iniciativas de modernização das compras públicas.

4.6 Limitações da pesquisa

Na construção de qualquer trabalho científico há o confronto com algumas situações complexas que necessitam de um maior cuidado do pesquisador, pois elas tendem a se tornar barreiras no trilhar da pesquisa. Diante disso, a pesquisa desenvolvida neste trabalho também encontrou algumas dessas barreiras.

Dessa forma, ainda que sejam de grande relevância estudos de casos múltiplos, e que poderiam proporcionar visão mais abrangente para a temática que está sendo estudada, este estudo limita-se uma instituição federal de ensino superior, a UFLA, por questões de acessibilidade, e porque a pesquisadora é servidora e estudante do mestrado profissional em Administração Pública desta instituição. Diante disso, acredita que esta pesquisa poderá contribuir para a melhoria dos procedimentos de compras públicas realizados por esta IFES.

Outra limitação aplica-se ao recorte longitudinal, uma vez que foi executado durante o período de 2011 a 2014. O intuito foi estabelecer um período que abarcasse as mudanças que ocorreram tanto em questão de aumento

²² Como referenciado na introdução deste trabalho, a burocracia aqui tratada se caracteriza sob os fundamentos dos estudos organizacionais, diferentemente do considerado pelo senso comum, nesse sentido a desburocratização será abordada no sentido de restabelecimento da racionalidade burocrática.

de recurso, como em mudanças procedimentais nas compras, e que também permitisse o conhecimento dos fatos por meio dos relatos dos atores envolvidos no procedimentos de compras da universidade. Diante disso, este recorte imprimiu uma interpretação parcial da estrutura de compras públicas e das mudanças que ocorreram no cenário nacional.

No contexto de seleção dos sujeitos pesquisados houve também limitações. Assim, o número de participantes da pesquisa – ao todo foram cinco entrevistados, entre pregoeiros e diretora de compras. Contudo, entende-se que, a escolha dos ocupantes desses cargos dentro das universidades é representativa, uma vez que eles apresentam alto grau de conhecimento acerca do tema-foco de investigação. Dessa forma, o trabalho não envolveu a comunidade acadêmica, a qual é a parte motivadora dos trabalhos da Diretoria de Gestão de Materiais. Decerto, caso a pesquisa tivesse abarcado outros sujeitos da comunidade acadêmica (docentes, técnicos) ou até mesmo os licitantes que se relacionaram com a diretoria de Gestão de Materiais da UFLA durante o recorte pesquisado, seriam acrescentados mais subsídios, que com certeza contribuiriam para o aprofundamento das análises.

No que tange ao roteiro de entrevista utilizado, este não havia abrangido a questão do SIPAC (Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos) utilizado pela UFLA na gestão dos procedimentos de compras. Dessa forma, diante da exposição de todos os entrevistados sobre a utilização dele na realização das compras, foi necessário o acréscimo de questionamentos a respeito do uso desse sistema. Assim, essa alteração no roteiro permitiu também a análise da interferência dele na dinâmica de compras da IFES.

Contudo, cabe ressaltar que os limites de qualquer pesquisa não devem ser encarados como um ponto de falha, mas a lacuna deve ser considerada como o princípio de novos desafios, ou seja, o estímulo a abertura de outros caminhos de pesquisa.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são expostas as discussões, conjugando a análise dos dados e os objetivos propostos. Dessa forma, avaliando a partir do cenário de evolução dos procedimentos burocráticos de compras, as vantagens trazidas pela modernização e as disfunções ocorridas no sistema, para a partir daí identificar as implicações dessas transformações no caso da IFES pesquisada.

5.1 O Sistema de Registro de Preços na UFLA

A UFLA nos últimos anos recebeu um aumento nos recursos para cobrir as despesas correntes e as despesas de capital²³, o que vem sendo usado na ampliação e manutenção de suas estruturas e serviços. Como exposto em linhas pretéritas, sua estrutura física encontra-se hoje bem maior do que em 2011, como também houve o aumento na diversidade de áreas de sua atuação.

Esse crescimento impactou diretamente no setor de gestão e planejamento da IFES, e mais especificamente, o setor de compras, ou Diretoria de Gestão de Materiais, considerando que toda contratação pública deve ser realizada por meio de licitação. Assim, não há como desconsiderar que o poder de crescimento de uma instituição está diretamente ligado ao bom desempenho dos procedimentos de compras realizados por ela.

23 As despesas correntes subdividem-se em transferências correntes e de custeio, os recursos de capital, em investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Assim, as despesas de custeio cobrem dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive aquelas destinadas ao atendimento de obras de conservação e adaptação de bens imóveis, e transferências correntes as relativas a despesas para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços. Investimentos são dotações direcionadas ao planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas a aquisição de imóveis considerados necessários a realização destas e aos programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. (BRASIL, 2010).

Ao analisarmos as compras efetivadas pela UFLA desde 2011 até 2014, conforme o gráfico abaixo, constata-se que o governo aumentou exponencialmente os investimentos na UFLA, passando de aproximadamente 50 milhões de reais em 2011 para aproximadamente 100 milhões de reais em 2014²⁴.

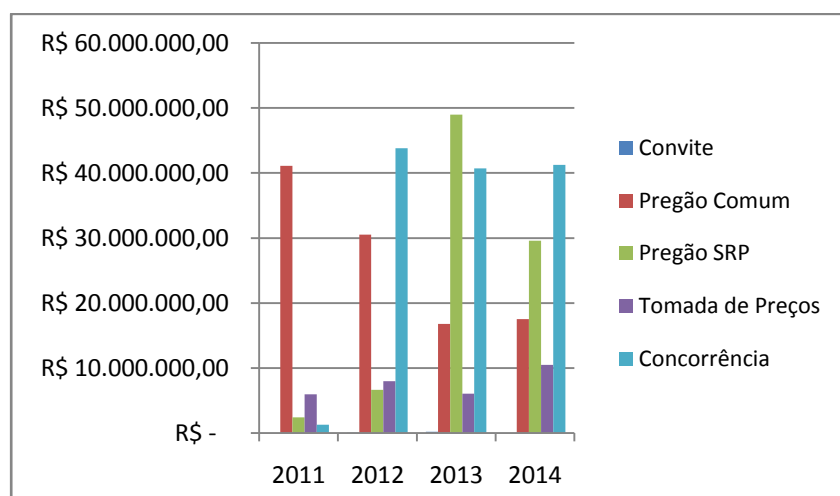


Gráfico 3 Valores homologados no período de 2011 a 2014 pela UFLA

Fonte: Elaborado pela autora com dados da UFLA (2015)

Destaca-se no gráfico, que nos últimos três anos houve um grande aumento de repasses de recursos para as contratações de bens e serviços comuns, mas também para aquisições mais complexas, as quais demandam a efetivação de modalidades mais rigorosas, como tomada de preços e concorrência.

Nesse sentido, apesar de ter diminuído a realização de pregões comuns, nota-se a expressiva ampliação no uso SRP. Assim, se considerarmos que tanto o pregão como o SRP servem para a aquisição de bens e serviços comuns, a

²⁴ Os valores estimados se referem a um montante bruto, que foi obtido considerando todas as atas de licitações homologadas pela instituição de 2011 até 2014, o que não equivale dizer que todo esse valor foi efetivamente empenhado e gasto pela IFES.

somatória do volume de recursos despendidos para esse tipo de contratação também foi aumentada.

Nas entrevistas realizadas sobre o uso do SRP, foi demonstrado nas falas dos entrevistados que ele foi um instrumento que trouxe eficiência para as compras da instituição, confirmando que houve a modernização dos procedimentos, como podemos observar nos relatos dos entrevistados TE2 e TE5:

Nesse meio todo, é a forma menos burocrática, mais eficiente, de fazer uma compra pública. Porque como a gente tinha falado, evita essa replicação de pregões com objetos similares. E é menos trabalhoso. Você vai fazer um registro de preços agora, às vezes um item ou outro pode dar deserto, você tem que repetir aquele item, mas assim, num pregão de 100 itens e você tiver 5 itens desertos e 95 itens que só daqui um ano você vai ter que fazer uma nova licitação, é bem interessante. Dá tempo de trabalhar com outros objetos né. (Entrevistado TE2, 2015)

Quando eu entrei em 2010 já existia um sistema de registro de preços, mas ele era utilizado apenas para escritório e informática, e materiais de limpeza, copa e cozinha ... tinha não era bem um registro de preços, começou a ser registro de preços em 2011. Mas nós fazíamos esses pregões com quantitativos altos tentando prever a demanda do ano, depois não era muito bem aceito, naquele tempo 2010, era estranho esse tipo de procedimento. O mais utilizado era pregões comuns mesmo. Mas aí, depois foi se aceitando a ideia foi vendo que ele dá uma certa celeridade no processo de compras. (Entrevistado TE5, 2015)

Observando o final da fala do Entrevistado TE5, percebe-se que os mecanismos burocráticos utilizados pela administração pública para as correções das disfunções, obtiveram êxito, e realmente influenciaram a realidade do problema, trazendo racionalidade aos procedimentos. Corrigiu assim uma falha que não havia sido corrigida pelo pregão comum. Dessa forma, o SRP preencheu uma lacuna das legislações anteriores no que tange à eficiência dos processos.

A vantagem mais atribuída ao uso do SRP foi a diminuição do retrabalho, que também é citada na fala dos entrevistados TE3 e TE5:

A vantagem foi a gente deixar de fazer pregões repetidos. Às vezes abria pregão na mesma semana com o mesmo objeto. Então a vantagem foi essa. Você tava com o mesmo objeto, o mesmo, comprando por um preço hoje, amanhã você comprava por um preço maior ou menor, sem dizer com precisão. (Entrevistado TE3, 2015)

Primeiramente, a padronização do item é importante, você tem uma necessidade... todo órgão ele tem a necessidade de compras de determinados materiais, então, papel, caneta, lápis, borracha, padronizar esses itens é o melhor a se fazer pra comprar.... para evitar menos problemas a respeito. Um setor pede canetas hoje, outro setor semana que vem pode querer uma.... o que se fazia antigamente, chagava um pedido suponhamos de computador, no mês de fevereiro, tinha necessidade de se comprar aquele computador pra determinado setor funcionar, fazia-se um pregão comum e atendia aquela necessidade. Depois chegava no mês de julho outro computador era necessitado por algum outro departamento, fazia-se um novo pregão, novo processo, esse processo vinha até aqui a Procuradoria, tinha que ter número de parecer, todo o aquele processo burocrático de sempre. Então, esse é uma das principais vantagens que eu vejo, fazendo-se o registro de preços você não precisa fazer pregões picados, você tem ali um almoxarifado virtual, tendo a necessidade de aquisição do item você vai lá e...basta empenhar se o registro de preços já estiver pronto. (Entrevistado T5, 2015)

Merton (1968) ao tratar das disfuncionalidades traz os aspectos da interferência do homem na previsibilidade pretendida no estabelecimento de normas. Assim, percebe-se que por mais que se tenha tentado estabelecer um novo mecanismo de compras mais eficiente, procurando corrigir as disfunções da lei geral de licitações, a utilização do pregão no dia a dia das instituições, fez com que se percebesse que ele apenas não daria conta da complexidade dos problemas, como por exemplo, o surgimento de recursos financeiros imprevistos, os quais geram demandas de última hora. Portanto, pode-se inferir

da fala do Entrevistado T5, que os fundamentos burocráticos do pregão foram melhorados, à medida que algumas de suas disfuncionalidades foram corrigidas pelo SRP.

Além disso, foi constatado nas entrevistas que um dos fatores que contribuíram para a utilização do SRP na IFES foi o uso do SIPAC. Dessa forma, foi ressaltada que a interface desse sistema tem como diferencial a boa comunicação com o SRP, pois permite de maneira mais rápida o acesso da comunidade acadêmica às atas disponíveis na Instituição, e aos materiais constantes nelas, dando mais publicidade às contratações realizadas. Dessa forma, só será necessário a realização de um novo procedimento licitatório quando o objeto for diferente dos já adquiridos, ou quando a ata se esgotar. Como podemos observar nas falas dos entrevistados TE4 e TE1 sobre o uso do SRP:

Em 2012 quando eu entrei era uma prática ainda não consolidada, embora a gestão anterior já tivesse realizada. A prática se consolidou a partir de 2012. Até porque nós adotamos o SIPAC. Esse sistema foi desenvolvido pela UFRN, e ele foi desenvolvido na base, na referência do SRP. Então, ele funciona prioritariamente na lógica no SRP, então ele tem, um catálogo de materiais, uma forma de disponibilizar atas, que nos remeteu a utilizar efetivamente o SRP como regra.(Entrevistado TE4, 2015)

Mas depois dessa mudança de visão, a partir de 2013, a regra ficou sendo o SRP. Com o SIPAC não ficava recebendo o pedido no papel. Tem um período em que os solicitantes fazem eles podem solicitar os pedidos, eles têm que planejar e ver tudo que vão precisar. Uma outra demanda que vem fora desse ciclo, por uma urgência ou outro motivo é que se faz por pregão. A Diretora é que recebe e define, a diretoria e a PROPLAG é que define. (Entrevistado TE1, 2014)

Contudo, como analisado por Rezende (2009), as novas burocracias, ou seja, as ações gerenciais, não geram redução da burocracia. Podemos constatar a

partir das falas dos entrevistados TE1 e TE4 que a UFLA conseguiu a melhoria no uso do SRP a partir do emprego de mais um sistema burocrático, o SIPAC. Percebe-se que esse sistema conseguiu potencializar o uso das atas, à medida em que informatizou o que acontecia em meio mecânico, como formulários físicos. Dessa maneira, percebe-se que nenhuma estrutura foi suprimida para que se gerasse uma melhoria, mas foi criada uma nova estrutura de administração, que tornou-se principal, para melhor gerir e controlar as compras.

Como relatado pelos entrevistados o SIPAC tem uma estrutura de funcionamento totalmente adequada ao uso do SRP, o que proporcionou um incentivo para que se usasse cada vez mais SRP nas compras da instituição. Podemos inferir desse contexto que houve uma modernização burocrática nas compras da IFES, ou seja, conseguiu-se retirar as irracionalidades dos procedimentos, dando a eles mais eficiência, agilidade, economia e flexibilidade.

Além disso, em uma das entrevistas foi evidenciado que o planejamento é outro ponto que vem contribuindo para o uso do SRP pela UFLA. Dessa forma foi também relatada a instituição do Calendário Ordinário de Aquisições de Centros de Custo Descentralizados e do PARD (Plano de Aplicação de Recursos Detalhado). Dessa forma, para que ocorra a estruturação adequada dos procedimentos de compras é necessária a explicitação do cenário de futuros planejamentos da instituição como um todo. Assim, podemos observar na fala do entrevistado TE2 sobre essas ferramentas, como transcrevemos abaixo:

[...] através do PARD, todas as unidades operacionais elas fazem seu planejamento, do que eles vão gastar durante o ano, e essas informações, a gente consegue obter a compras. É aberto um calendário de compras, eles têm um prazo determinado para fazer o PARD, que é o planejamento do que eles necessitam, tanto como material de consumo, serviços, né. E depois que há o fechamento do calendário, essas informações são repassadas para o setor de compras, a Diretoria de Gestão de Materiais. E em cima dessas informações a gente vai ter um quantitativo dos itens, e em

cima desse quantitativo, como estamos assim adotando o sistema de registro de preços, há um acréscimo nesses quantitativos para resguardar algum, tipo algum imprevisto, pra num período de 12 meses aquele quantitativo atender.

Percebe-se que o movimento de profissionalização da gestão de compras da IFES vai ao encontro do processo de modernização da administração pública, que tenta resolver as disfunções burocráticas do sistema. E assim, nota-se que veio a tona características como racionalização, padronização, delimitação dos procedimentos e previsibilidade.

Outro ponto também relatado na fala dos entrevistados TE1 e TE4 é o deslocamento de uma funcionária para realizar o acompanhamento dos pedidos de caronas nas atas da universidade. Isso porque, de acordo com as modificações instituídas no novo decreto que regulamenta o SRP o instituto do carona²⁵ agora tem limitações.

[...] hoje a gente tem uma pessoa ali, (...), ela recebe esses pedidos de adesão, então são vários órgãos pedindo pra aderir às nossas atas, então você acaba tendo um contato maior com outras instituições do que tinha antes, antes a gente tinha nossos processos aquie parece que tudo girava aqui dentro e pronto.

Hoje tem uma pessoa que fica centrada em receber esses pedidos, passar pra diretora, ver se ela vai autorizar a adesão...não, qual foi o quantitativo que ela pediu, porque se todo mundo vier pedir 100% dos quantitativos, aí gente sabe que pode passar pra 5 pessoas, mas não, tem gente que pede 10%, aí outra vem pede mais um pouquinho, então tem que ter um controle que antes não se tinha, acho que é porque não tinha tantos pedidos. (Entrevistado TE1)

²⁵ Segundo Jacoby Fernandes (2013), a denominação de *carona* que traduz em linguagem coloquial a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos, foi utilizado no SRP para denominar aqueles órgãos públicos que não tendo participado na época oportuna como órgãos participantes, informando suas estimativas de consumo, requerem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.

Eu tive que colocar "uma funcionária"²⁶, por exemplo, para poder gerir a questão dos quantitativos que a gente permite adesão, pra não extrapolar o limite permitido (das atas). (Entrevistado TE4)

Assim, nota-se que houve a necessidade de se instituir um controle, e a designação de alguém para realizar essa função decorre de exigência legal, a qual estabeleceu quantitativos para o uso da ata, que tem que ser precisamente acompanhado pelo órgão, haja vista as intervenções do TCU frente aos órgãos que não observam tal limite. No novo decreto que regulamenta o SRP foi fixado que o instrumento convocatório deverá prever o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços. Este quantitativo não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. De acordo com § 3º do art. 22 do Decreto nº 7.892/13:

Art. 22 [...]

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Dessa forma, percebe-se pelo relatado pelo Entrevistado TE1 que para a correta utilização da ata por carona foi criada mais normas as quais não tinham no decreto anterior. Contudo, nesse caso a regulamentação foi vista como um benefício, pois pode ser inferido da fala desse entrevistado que essa normatização representa uma garantia de trabalho, haja vista que assim o agente

²⁶ Foi utilizado a expressão "uma funcionária", pois optou-se por omitir o nome de todos os envolvidos na pesquisa.

público não receberá nenhuma sanção dos órgãos de controle, como ocorria antes da regulamentação, como relata o Entrevistado TE1:

De cara, o que mudou foi a questão da carona, porque antes não era regulamentado a questão dos quantitativos, de quanto o órgão... antes era muito aberta, o pessoal acabava utilizando de maneira errada...né.

[...]

Essa questão da corona foi uma vantagem, colocar limites para a adesão depois que o processo está feito.

[...]

Benefício é mais fácil de eu perceber, porque convivo com o pessoal, essa questão do limite nas caronas foi interessante, porque é bom até pra gente.... porque as vezes o pessoal...se a gente também for aderir a outros processos, pegar caronas em outras universidades, sabendo que a gente tá atuando dentro de um limite já estabelecido, a gente tem mais tranquilidade pra atuar. Antes como não era regulamentado essa questão, ficava sempre no "acho", mas a questão da caronao assunto era um pouco estranho, agora deixa o pessoal mais tranquilo pra trabalhar. Facilita, num momento que surge uma emergência dá pra buscar principalmente no final de ano que a demanda é muito grande, acho que foi interessante. (Entrevistado TE1, 2014)

Pode-se inferir que as mudanças que ocorrem hoje no sistema de compras públicas, em prol de modernizar e flexibilizar, desencadearam ações que a norma não conseguiu prever. Assim, a correção para as ações não previstas foram sanadas pela descrição em detalhes dos limites de ação do agente público. Nota-se então que, apesar do discurso ser a busca pela eliminação de regras burocráticas, essas ainda retornam para corrigir os erros do sistema que se considerava uma modernização.

5.2 A burocracia do Sistema de Registro de Preços

O sistema de compras públicas é moldado em uma estrutura burocrática. Assim, no quadro abaixo apresenta-se a análise das características da burocracia que estão presentes na modalidade pregão e SRP, como segue:

Características burocráticas	Compras públicas na modalidade pregão e SRP
Modelo formal – delimitação dos procedimentos por normas	A procedimentalização do pregão é toda descrita em normas gerais, que devem ser aplicadas a todos os tipos de compras de bens e serviços comuns. Há a necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações, mesmo as novas formas de compras.
Despersonalização	As regras são universais para todos os órgãos da Administração pública.
Resistência a mudanças	As normas estabelecidas que regulamentam o sistema de compras são de difícil alteração, pois quem tem o poder para alterá-las encontra-se distanciado dos órgãos em geral.
Profissionalização	Os responsáveis por realizarem a função de compras públicas, principalmente como pregoeiros realizam treinamentos (são obrigados de acordo com o prescrito na norma).
Sistema hierárquico estabelecido	Para concretização de um procedimento de compras públicas há um ritual o qual o processo administrativo de compras deve passar por várias instâncias de aprovação, que são hierarquicamente dispostas para que assim se autorize a contratação.
Previsibilidade de ação	O pregão deve ser realizado por meio do sistema informatizado de compras do governo federal, no portal ComprasNet (atualmente seu nome foi alterado para compras governamentais). Nesse sistema estão estabelecidos todos os atos que deverão ser realizados na condução do pregão com SRP.
Rigidez	Em razão da delimitação da forma estabelecida para realizar todos os procedimentos para a realização de uma licitação, não é permitido se subverter a ordem de qualquer um dos atos ou suprimi-los.

Quadro 4 Características burocráticas nas compras públicas

Fonte: Elaboração própria

O processo de modernização dos procedimentos de compras públicas foi realizado por meio da modernização dos procedimentos burocráticos. Diante disso, houve a inserção de novos procedimentos com o objetivo de racionalizar os pontos nos quais estavam ocorrendo ações disfuncionais.

Assim, percebe-se que as estruturas de organização do modelo burocrático não foram suprimidas com a adoção e utilização do Pregão e do Sistema de Registro de Preços. A lei do Pregão e o decreto do SRP estabeleceram regras específicas para os agentes atuarem nessa modalidade, por exemplo para que um agente público seja um pregoeiro ele deverá anteriormente passar por um treinamento, exigência que não estava previsto na Lei nº 8.666/93.

Como relatado pelos entrevistados o treinamento na UFLA é obrigatório para todos. Um fator que merece ser ressaltado é o fato de que a formação desses pregoeiros é feita por uma escola do governo a ENAP - Escola Nacional da Administração Pública, criada em 1985 para capacitar os servidores para o trabalho.

Pelo relato do Entrevistado TE5, o treinamento recebido pelos pregoeiros é todo estabelecido dentro da mecânica burocrática de treinamento, ou seja, conhecimento de leis e regras procedimentais de como operar o sistema Comprasnet, como podemos observar a seguir:

[...] fiz um treinamento *on line* também, que o Comprasnet disponibiliza, um curso para pregoeiros...é simples básico... mas já dá noção de como funciona o sistema. No mais para desempenhar as atividades é no dia a dia.

[...]

Muito operacional, tem um pouco de legislação, mas ele mostra principalmente como funciona o sistema compras net. Que nós aqui na UFLA, nós utilizamos o Comprasnet para realizar os pregões e as compras, só para as obras é que são presenciais. (Entrevistado TE5)

Em que pese os atuais discursos dos governantes e membros do legislativo que estão realizando a desburocratização da administração pública por meio da flexibilização da burocracia, conforme estamos analisando na área de compras, os procedimentos e os processos de modernização vão ao encontro do processo que foi realizado em 1979. Assim, apesar de estarem inserindo procedimentos mais flexíveis e eficientes para as contratações, a desburocratização na verdade está atuando no sentido de retirar as disfunções burocráticas existentes nos procedimentos administrativos.

5.3 Disfunções burocráticas e o SRP na UFLA

Como argumenta Motta e Bresser-Pereira (2006), cada disfunção é o resultado de algum desvio ou exagero em cada uma das características do modelo burocrático explicado por Weber, ou seja, cada disfunção é uma consequência não prevista pelo modelo weberiano. Assim, as discussões propostas foram realizadas na perspectiva de se evidenciar os exageros e os desvios ocorridos na utilização do pregão com o SRP.

Foi evidenciado em todos os relatos que os entrevistados entendem a burocracia como sinônimo de ineficiência, excesso de regras, hierarquização exagerada, ou seja, ela é representada segundo o senso comum. Entretanto, para realizarmos o levantamento das disfunções é necessário entendê-la a partir de suas características evidenciadas por Merton (1968) do modelo burocrático, as quais asseguraram a ordem, a perícia, a continuidade, a previsão, a discricção e o rendimento nas organizações.

Nesse sentido, destacamos a fala do entrevistado TE2, que destaca o retrabalho dentro de um sistema burocrático:

O sistema burocrático é aquele sistema que você tem vários caminhos para chegar num determinado lugar. E nesses vários caminhos você tem um retrabalho. Então eu diria que isso é uma burocratização do serviço. Por exemplo, se você precisa comprar alguma coisa, você vai solicitar, e você vai ser atendida. A burocratização seria: você solicitar alguma coisa, o seu chefe vai te autorizar, aí o seu chefe autorizando, aí tem um outro chefe que vai autorizar aquele chefe. Aí depois disso, chega no final do percurso descobre-se que faltou você fazer um orçamento... Então assim, a burocratização eu vejo mais como esse entrave no fluxo do trabalho. De você não perder tempo, ter um acesso rápido à informação, ou você conseguir as coisas de forma clara e rápida, e você ter processos administrativos que impeçam você de fazer retrabalho (Entrevistado TE2, 2014).

Fica demonstrado no início da fala do Entrevistado TE2 que o seu entendimento de burocracia é o oposto do que realmente é caracterizado nos estudos organizacionais, ou seja, a burocracia como sistema que estabelece um caminho, de modo a não deixar dúvida sobre a decisão a ser tomada, como abordado por Motta e Bresser-Pereira (2004), que argumentam que a eficiência burocrática vem da delimitação exaustiva dos procedimentos.

Assim, quando os entrevistados foram questionados sobre os avanços do sistema de compras por meio do Sistema de Registro de Preços, a maior parte deles considerou que ele representou uma melhoria, principalmente no que tange ao fim do retrabalho, como destacado na seção anterior. Contudo, em uma das falas do entrevistado TE1, identifica-se que o SRP continua com algumas características disfuncionais, como o excesso de formalismo, a generalização demasiada nas normas, de modo a não considerar a realidade regional ou setorial de cada órgão, a rigidez na atuação, como relatado abaixo:

Eu acho que foi burocratizante, principalmente nesta questão que eu te falei da IRP, a gente tem os órgãos participantes, então você pega o decreto e ele tem "n" passos pra você seguir, pra você fazer a IRP dar certo e depois lançar o edital...então, quando eu pego uma IRP, que é

antes da publicação efetiva do edital, e eu tenho ali "manda pro outro órgão, e aí a autoridade competente...".....eu entendo ...o que está por trás quando eles pedem isso..lógico tem que saber o que está acontecendo, tudo.....mas ele me dá um passo a passo que eu tenho que seguir com todo mundo, pra depois fechar o meu aqui, ter aprovação e depois lançar minha licitação... Essa experiência que a gente teve, quando a gente lançou e a gente viu a quantidade.... ou a gente para tudo isso aí, e justifica que não vai permitir órgãos participantes, ou então esse processo vai gastar 3 meses pra sair. Então, uma coisa que era pra fluir, aí o trem ficou muito mais demorado, porque eu tenho vários passos pra seguir que não dependem só da gente, depende do órgão que quer participar também, eu não sei quanto tempo o cara vai demorar pra ele me responder, se ele emperra em alguma coisa lá, se ele põe uma exigência no termo de referência, se eu tenho que discutir com ele essa exigência, se a gente não concorda, primeira coisa a gente vai tentar chegar num meio termo, as vezes analisar a sugestão de outro órgão... essa parte quando envolve mais de um...quando envolve só da UFLA já é complicado, quanto mais de um outro órgão, ai tem os documentos que tem que ser originais. Então, eu acho que ficou um pouco mais burocrático, principalmente nessa questão, quando a gente tem a relação entre órgãos no pré-lançamento do edital, na IRP. (Entrevistado TE1, 2014)

Outra percepção de disfuncionalidade, que também pode-se destacar no SRP, é a subordinação de todo o procedimento de compras ao sistema Comprasnet, ou seja, o procedimento se torna mais importante que os fins perseguidos. Dessa maneira, na fala do Entrevistado TE4 é relatado que o sistema barra ações que deveriam ser seguidas pelo agente público, contudo o sistema não permite, pois não está totalmente adequado a legislação. Diante disso, segue o relato do entrevistado TE4:

[...] na interface do compras governamentais... a disposições que o decreto prevê, mas que o sistema operacionalmente não permite. E aí, isso traz dificuldade de entendimento. Muita dificuldade de entendimento! Porque às vezes a gente não sabe se a gente deve cumprir... (Entrevistado TE4, 2015)

Na fala do entrevistado TE1, também podemos observar a ocorrência de algumas disfuncionalidades que tem sido presenciadas na aplicação da atual legislação do SRP, no que diz respeito a rigidez dos procedimentos e a universalização das regras. No caso narrado pelo entrevistado se houver o estrito cumprimento da legislação, executando os procedimentos da forma em que a lei determina não haveria como efetivar de maneira eficiente as contratações. Como transcrevemos abaixo o relato sobre a inserção da Intenção de Registro de Preços²⁷ no sistema Comprasnet:

Para nossa atividade, essa questão da IRP, da gente ter que fazer ou justificar acho complicada... porque, se pensar de maneira mais ampla, ela é boa, pois se eu for fazer uma compra de computadores e se tem algumas cidades aqui na região que precisam, elas entram então pelo quantitativo, a gente consegue comprar com um preço melhor. Mas pode ser que não, que entre uma cidade da região norte, aí se o fornecedor é aqui da região, aí fica complicado a questão do preço, ele não vai cobrar o mesmo preço se for só a UFLA. Fica trabalhoso, além disso, tem as obrigações de quem gerencia, o órgão participante, o trabalho fica um pouco mais demorado, aí a intenção do pregão que é agilizar, com essa mudança se a gente não for justificar a não utilização da IRP, se for pra gente aplicar ela, o trabalho fica demorado, depende de um contato com o órgão que vai participar, do um aceite, da tramitação de documentos, acho que acaba pesando um pouquinho, então, o ideal é não lançar a intenção para outros órgãos participarem, mas a gente tem que justificar para não abrir para outros órgãos participarem. Não sei qual a visão do TCU sobre isso, o que eles pensam dessa prática, se justificar é último caso, se pode justificar considerando apenas o interesse da instituição. (Entrevistado TE1, 2014)

²⁷ A Intenção de Registro de Preços - IRP, é o procedimento pelo qual o órgão gerenciador abre a todos os órgãos cadastrados no Comprasnet a possibilidade de participar da licitação como órgão participante, podendo assim fazer a inclusão de sua demanda na licitação de outrem.

Percebe-se pelos relatos que, atualmente, o sistema burocrático presente nas compras públicas conta para sua manutenção com a junção das leis e dos aparatos digitais. Dessa maneira, temos a delimitação das ações dos agentes públicos por meio da lei e também por meio dos sistemas informatizados de gestão. Assim, nota-se a necessidade de refletir sobre a manifestação do sistema burocrático não na produção do papel, mas também nos meios digitais, e a partir daí analisar as disfunções que estão sendo reproduzidas e reafirmadas por esse novo aparato tecnológico.

Assim, percebemos que a mudança da legislação de registro de preços, no que tange à delimitação dos procedimentos, bem como dos limites para o aceite de "carona", foi determinada estabelecendo diretrizes burocráticas, pois definiu exatamente a forma como os agentes públicos podem e devem atuar. Isso pode ser percebido na fala do Entrevistado TE1, que apesar de ter citado em outro momento os problemas do excesso de delimitação, reconhece que algumas delimitações são boas para o funcionamento da máquina pública:

Ah, eu vejo que a vantagem, parece que ficou mais claro para os órgãos utilizar o Registro de Preços. Porque antes ainda ficava meio travado, porque não era tudo muito bem definido, não tava regulamentado. Ficava assim, omissis né. Muitas coisas ali (Entrevistado TE1, 2014).

Contudo, se de um lado a delimitação dos procedimentos trouxe ganho e eficiência, também trouxe problemas com o excesso de descrição de procedimentos. Além das alterações citadas, também foram relatados as dificuldades que estão acontecendo com a obrigatoriedade de se obedecer a norma que determina o estabelecimento das margens de preferências (APÊNDICE D), e a margem de participação que deve ser garantida aos microempresários, como as empresas de pequeno porte, ou a produtores de produtos com tecnologia nacional. Estas normas apesar de não serem específicas

do SRP, abrangem todas as compras públicas. Ressaltamos a fala do entrevistado "TE2":

Por exemplo, a margem de preferência, ela veio para restringir a licitação. A gente tá tendo muito problema com essa questão de margem de preferência. Principalmente com produtos assim, apesar de que são considerados produtos comuns, mas na realidade eles são produtos específicos. Por exemplo: reagentes. Então não é qualquer empresa que trabalha com reagentes. As empresas que trabalham com reagentes de ponta são empresas de grande porte. Então, às vezes essas empresas não podem participar porque o item tá exclusivo para empresas ME e EPP. Então a gente vê um problema muito grande, porque a gente não consegue adquirir produtos de qualidade, porque essas empresas de pequeno porte, não generalizando, mas muitas delas não tem capacidade para fornecer produto de primeira linha. Então às vezes é produto chinês, produto de terceira linha. E a gente não tá tendo meios de selecionar a melhor proposta, com produtos de qualidade, produtos com valores melhores. Porque como empresas de pequeno porte vão disputar entre elas, então às vezes aquele valor que a gente tá comprando um produto que não é de primeira linha, pode tá saindo caro pra gente. Porque, hoje por exemplo, nossas licitações, nossos editais nós colocamos nossos valores estimados, em todos os itens. E às vezes aquele item foi feito uma pesquisa de um produto de primeira linha, que o valor é relativamente mais alto. E quando você vai para a sessão pública, as empresas que estão participando são empresas ME e EPP. Aí elas sabem que é aquele valor alto. Então elas jogam o valor lá em cima. E elas vão disputando, e a diferença entre o valor de referência, e o valor da melhor proposta, às vezes é muito pequeno. Então às vezes a gente tá comprando esse produto caro, de terceira linha (Entrevistado TE2, 2014).

Diante disso, o excesso de descrição dos procedimentos e sua consequente obrigatoriedade de cumprimento, pode ser analisado a partir da fala do Entrevistado TE5, que trata do aumento dos custos em se obedecer estritamente a norma:

Então dentre as mudanças do antigo decreto pra esse.. posso lembrar...primeiramente...nós temos que ao fazer o Registro de Preços criou -se um campo que nós temos que enviar uma intenção de registro de preços, via sistema Comprasnet, onde essa IRP vai estar disponível para todos os outros órgãos públicos federais do Brasil. Aí se tiver uma universidade lá na Bahia que quiser participar do registro que eu estou montando ela vai sinalizar via sistema, isso antes não existia, e precisa ficar aberta essa intenção durante 5 dias. Pra mim isso causa um pouco de atraso, não achei que foi um ganho não, porque acaba atrasando um pouco o processo, na maioria das vezes, 99% dos casos não é vantajoso eu estar aqui fazendo um pregão de papel e a empresa da Bahia querer participar do meu pregão aqui, porque quem vai ganhar geralmente é aqui da região e então o custo dele entregar aqui é diferente dele entregar lá na Bahia. (Entrevista TE5, 2015)

Analisando a fala do entrevistado TE2 e TE5, nota-se que o sistema burocrático, por ser característico dele a generalização das normas. Assim, o excesso de generalização, sem se preocupar com as singularidades locais e regionais no funcionamento do sistema abre margem para o aparecimento de disfuncionalidades em casos como os relatados. Uma vez que ao tentar simplificar e generalizar procedimentos, não consegue-se atender as especificidades da realidade local e nem mesmo os problemas cotidianos da rotina administrativa, dessa forma, ao invés de auxiliar, os regulamentos trazem prejuízos. Como analisado por Merton (1968), não apenas o descumprimento é uma disfunção, mas o cumprimento de certas leis também é disfuncional ao sistema.

Contudo, apesar das disfunções evidenciadas no uso do SRP, foi percebido nas entrevistas que ainda assim ele demonstra uma modernização no cenário de compras públicas, apresentando vantagens sobre as outras modalidades. Pois quando foram questionados sobre as vantagens do SRP sobre as demais modalidades foi unânime o posicionamento sobre a melhoria que esse

sistema trouxe ao sistema de compras públicas, como nota-se nas falas dos entrevistados.

Pelo que foi relatado nas entrevistas e pela análise do aumento no uso (Figura 1), não tivemos como precisar se o aumento do uso foi em decorrência da mudança da legislação. Contudo pode ser percebido nas entrevistas que o aumento no uso do SRP muito teve a ver com as vantagens que o sistema conseguiu trazer aos procedimentos burocrático de compras.

E além disso, a IFES também conseguiu um certo avanço com a utilização do SIPAC e do PARD, os quais foram visto como fundamentais para a boa gestão do SRP.

De acordo com o que foi retratado, percebe-se que o sistema de compras públicas sintetiza em si uma estrutura burocrática. Diante disso, algumas disfunções ocorreram em sua utilização. No quadro abaixo são descritas sinteticamente algumas das disfunções identificadas nos procedimentos de compras por meio do Pregão associado ao SRP:

Disfunções burocráticas	Compras públicas
Formalismo	Há necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações, como no caso da IRP, que deverá ser sempre utilizada, exceto com justificativa obrigatória que deverá ser inserida no sistema.
Despersonalização	A generalidade das regras desconsidera a especificidade de cada órgão ou setor, bem como, da região que está realizando a licitação.
Previsibilidade de ação	A generalidade das regras desconsidera a especificidade de cada órgão ou setor, bem como, da região que está realizando a licitação.
Rigidez	Ainda há um excesso de rigidez que faz com que muitas das contratações se tornem morosas por terem que obedecer os ritos em sua integralidade sob pena de nulidade do ato administrativo.

Quadro 5 Disfunções burocráticas no pregão com o uso do SRP

Fonte: Elaboração própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo compreender o processo de modernização burocrática em uma das áreas que integram a Administração Pública brasileira, a área de compras públicas.

Para tanto, a pesquisa foi conduzida inicialmente tentando compreender o contexto geral da modernização da administração pública nos diferentes governos. Além disso, investigou-se como cada modelo organizacional (patrimonialismo, burocracia, gerencialismo) se mostrou nos processos de reforma da administração pública. A partir daí, buscou-se compreender o desenvolvimento do modelo burocrático ao longo dos anos e sua participação na racionalização dos procedimentos administrativos.

Diante disso, percebeu-se que o modelo burocrático influenciou fortemente todos os procedimentos de reforma, e inseriu-se integralmente na evolução das normas que regulamentam as compras públicas. Primeiramente ele foi utilizado no sentido de combater o patrimonialismo que existia dentro da administração pública, e assim foi visto como uma forma de racionalizar e conseqüentemente trazer eficiência ao funcionamento da máquina administrativa. No decorrer dos anos, observou-se que por surgir algumas disfunções nos procedimentos de compras, a burocracia foi se transformando e se auto corrigindo, estabelecendo mais normas, cada vez mais exaustivas, que reduziram ainda mais o âmbito de decisão do gestor público.

No cenário contemporâneo a regulamentação das compras públicas tem como norte a Lei 8.666/1993. Durante sua vigência ela sofreu muitos remendos e, além disso, houve a criação de normas que atuaram e atuam paralelamente a ela, e que visaram corrigir suas limitações, que causavam o rigorismo e ineficiência nas contratações.

No que tange aos procedimentos que objetivam a contratação de bens e serviços comuns, estes foram regulamentados após a lei geral de licitação, de forma que foram criadas normas específicas, que trouxeram a simplificação e agilidade aos procedimentos. Nesse sentido foi criado o pregão, que surgiu com o propósito de modificar esse cenário disfuncional de morosidade de rigorismo da lei geral.

Percebeu-se que os diferentes governos empreenderam ações no intuito de implementar mais eficiência e flexibilidade, princípios que estavam norteando os processos de modernização da Administração Pública. Nesse cenário, mais um tipo de procedimento foi criado, o Sistema de Registro de Preços (SRP), e sua ação foi aliada ao pregão.

O SRP foi criado dentro de uma realidade gerencialista, que se apresentava na administração pública brasileira a partir de meados dos anos de 1990, e propunha romper com o sistema burocrático existente. Entretanto, a instituição do SRP se deu a partir de um decreto, de cunho generalista (sem a preocupação com as individualidades de cada instituição pública), e que estabeleceu formalidades para seu uso semelhantes às existentes na Lei nº 8.666/93, e que também tentou realizar a previsão de todos os atos necessários para efetivação das compras.

Assim, constatou-se a partir do referencial pesquisado que as mudanças ocorridas no cenário de compras, propostas em reformas como a gerencialista, pouco ou em nada conseguiram alterar a lógica burocrática das compras públicas. E assim, pode constatar que os parâmetros burocráticos foram utilizados para promover a modernização dos procedimentos. Percebeu-se que a racionalização foi se estabelecendo na medida em que foram sendo identificadas as disfunções burocráticas nas rotinas laborais dos agentes públicos.

Na análise sobre a modernização dos procedimentos na IFES pesquisada, observou-se que o SRP promoveu avanços nos procedimentos da

instituição. E, que a partir do uso mais intenso desse sistema conseguiu-se a redução do número de licitações, e a melhoria na gestão do patrimônio da instituição. Contudo, foram notados também alguns problemas para a execução dos procedimentos, os quais são atribuídos não apenas às lacunas da lei, mas também ao excesso de detalhamento das ações (as quais são de obrigatório uso). Problemas também ocorreram devido a vinculação dos procedimentos de compras ao sistema informatizado do governo, o Comprasnet.

A mudança do decreto que regulamentava o SRP corrigiu algumas disfunções, como foi o caso da delimitação do uso excessivo das “caronas”. Sobre a questão das “caronas”, notou-se que essa alteração permitiu um maior entendimento dos agentes públicos sobre as maneiras e limitações na utilização das atas, o que em opinião unanime dos entrevistados melhorou a gestão. Segundo relatado nas entrevistas as alterações no decreto esclareceram os procedimentos, o que deu mais tranquilidade às ações dos pregoeiros e da diretora de compras. Deste modo, houve uma racionalização de um procedimento que era incerto.

Observou-se também o surgimento de um novo procedimento burocrático na IFES em decorrência da delimitação das caronas. Devido a necessidade de controle e gestão dos pedidos de caronas foi necessário o deslocamento de uma funcionária para realizar essa função.

Além disso, a partir das entrevistas constatou-se a emergência de um novo mecanismo interno de racionalização dos procedimentos de compras da UFLA, o SIPAC. A implementação do SIPAC, foi uma questão que emergiu como ponto de destaque em todas as declarações dos servidores da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA. Notou-se que este instrumento de controle alinhou-se as procedimentalizações do SRP.

Esse sistema relatado como fundamental para a impulsão do uso do SRP pela IFES, pois proporcionou maior integração entre os setores da UFLA,

transparência às contratações efetivadas pela DGM e ao setor de almoxarifado, e por consequência trouxe eficiência e agilidade.

Por outro lado, também destacou-se os problemas ocorridos no uso do sistema digital do governo – o Comprasnet, que é utilizado por todos órgãos federais na gestão das compras públicas. A partir das entrevistas ficou evidenciado que este sistema vêm trazendo também disfunções aos procedimentos de compras. Assim, foi relatado que o Comprasnet, plataforma digital onde são efetivadas todos os pregões e SRP, tem dificultado alguns procedimentos por conta de seus “campos de preenchimento” já pré-estabelecidos. Diante disso, o problema se dá pela incompletude do sistema, e sua falta de sincronia com as mudanças da legislação, o que por algumas vezes impede a atuação do pregoeiro de acordo com as atribuições as quais são previstas pela norma.

A partir dos resultados da pesquisa foi possível perceber que as mudanças no cenário burocrático das compras públicas estão ocorrendo. Apesar de as alterações terem ocorrido na perspectiva "de cima para baixo", sem serem ouvidos os usuários dos procedimentos e os sujeitos atendidos pela administração pública, elas conseguiram sanar alguns problemas, pois de certa forma, as necessidades de mudança foram ditadas pelo TCU a partir da constatação quanto a ação disfuncional dos agentes públicos no sistema burocrático de compras.

Dessa forma, percebe-se que ao contrário da percepção do senso comum que considera a burocracia como um sistema ineficiente, os atuais procedimentos burocráticos de compras públicas em muito tem conseguido trazer melhorias para a Administração. E que, a despeito das críticas ao sistema burocrático, percebe-se que nos últimos anos o processo de modernização das normas sobre compras públicas tem ocorrido bem constante e intensa.

Assim, por meio do estudo do caso da UFLA, constatou-se que o SRP trouxe melhorias como eficiência, flexibilidade, agilidade e transparência, no modo de efetivação das contratações.

Além disso, a partir da análise da instituição também pode-se perceber que há melhorias na gestão de compras que podem ser realizadas a partir da percepção dos próprios operadores na administração pública, como foi o caso da implementação do SIPAC na UFLA. Esse sistema possibilitou um melhor aproveitamento do SRP, por suas ferramentas irem ao encontro às especificidades desse sistema.

Considera-se que este trabalho teórico empírico contribuiu para o entendimento do funcionamento do sistema burocrático das compras públicas dentro de uma IFES. Assim, espera-se que este estudo possa fornecer fundamentos para que outras possibilidades de melhoria possam surgir a partir da reflexão dos agentes sobre as condutas disfuncionais que permeiam seus procedimentos.

As limitações deste trabalho não o permitiram percorrer todos os caminhos apresentados pelo assunto estudado, de tal modo que ficam algumas sugestões para pesquisas futuras, descritas a seguir:

- a) Uma nova investigação na UFLA, a partir do uso do SRP e os resultados alcançados pela instituição perante a sociedade;
- b) Estudo sobre os reflexos da participação de pequenas e micro empresas nos processos de Registro de Preços;
- c) A visão dos fornecedores sobre os efeitos do aumento da utilização do Sistema de Registro de Preços pelos órgãos federais.

Diante do exposto, pode-se observar que o tema das compras públicas é de grande complexidade, pois dentro das propostas de modernização da

administração ocorrem flexibilizações, mas também o robustecimento de alguns procedimentos burocráticos, a fim de garantir maior previsibilidade, para gerar mais eficiência e por consequência o atendimento aos interesses públicos. E, contrariando os conhecimentos desenvolvidos no senso comum, pode-se perceber também que houve avanços obtidos na área de compras públicas estão diretamente ligado a melhoria da estruturação burocrática da administração pública.

Assim, analisando a complexidade da área de compras, na Administração Pública como um todo, definir um padrão geral sob a orientação burocrática, seria uma tarefa infundável, uma vez que teriam que ser construídas normas as quais estabelecessem procedimentos considerando as características de cada órgão (considerando a desde sua atuação, por exemplo, no âmbito da saúde pública, como nas contratações na área cultural, desenvolvimento tecnológico, entre outras). Contraditoriamente, para a superação de muitas das disfunções ocorridas no sistema burocrático de compras é necessária a criação de normas que considerassem as múltiplas atuações da Administração Pública, delimitando melhor a forma de atuação do agente público. Diante disso, reconhecendo esse impasse, uma saída seria a criação de leis e normas que estabelecessem mais pontos de delegação aos órgãos, ou seja, dando a eles mais autonomia para a criação de normas nas quais pudessem ser estabelecidas suas peculiaridades, sua realidade local e as suas necessidades, contudo, sem desconsiderar a obrigatoriedade de articulação e submissão as normas gerais.

Esse tipo de autonomia para a regulamentação de normas já foi instituído pela Administração Pública em um de seus objetos de contratação, os serviços continuados. É apenas uma, das diversas possibilidades nas quais poderiam ser realizadas esse tipo de atuação. Contudo, ela só foi realizada após a recomendação do Tribunal de Contas da União - TCU, expedida no manual "Licitações e Contratos, Orientações Básicas" - 3ª Edição, para que o órgão ou

entidade estabeleça em processo próprio quais são seus serviços contínuos. Isso foi possível porque a Lei nº 8.666/93 não definiu taxativamente o rol de serviços contínuos, assim, foi possível ao TCU orientar a cada órgão a criação de norma que estabelecesse a sua própria definição de serviços contínuos, não deixando assim margem ao entendimento discricionário, o que contrariaria o sistema burocrático existente. Diante disso, em 27/11/2014, o Ministério da Educação, expediu a Portaria nº 1.487, definindo as atividades que considerava como serviços continuados no âmbito do MEC, e determinou ao final da norma que também as Autarquias, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, integrantes do Comitê de Compras e Contratos deste Ministério, também definissem em seu âmbito o que são serviços continuados.

Diante disso, os projetos de modernização das legislações de compras públicas deveriam ser feitas a partir desse preceito, estabelecendo espaço para que também pudesse ocorrer a normatização no âmbito de cada órgão, podendo os regulamentos assim discernirem melhor as necessidades locais, delimitando as situações e procedimentos de compras.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública:** um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, 10).

ABRÚCIO, F. L. **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo. Ed. Hucitec, 1998. 253 p.

ABRÚCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M. R.; ABRÚCIO, F. L.; PACHECO, M. R. (Org.). **Burocracia e política no Brasil:** desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

ABU-EL-HAJ, J. Da era Vargas à FHC: transições políticas e reformas administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 36, n.12, p. 33-51, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo.** 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. 1136 p.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. Licitação nas estatais em face a E. C. nº 19. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 6, jun./jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006-CELSONOANTONIO.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2013.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011. 226 p.

BARRETO, M. I. As Organizações sociais na reforma do Estado Brasileiro. In.: BRESSER-PEREIRA L. C.; GRAU, N. C. **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 498 p.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Editora, 2013. 336 p.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico:** análise do caso brasileiro. Brasília/Rio de Janeiro, 2014. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de modernização do Poder Executivo Federal**. Brasília: MARE, 1998.70 p.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Apoio a Planos de Restrução e Expansão da Universidades Federais/REUni 2008** - relatório de primeiro ano. Brasília: MEC-SESu-DIFES, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. MF: SERPRO. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública**. Guia de Gestão de Processos do Governo. Brasília: MPOG: Serpro, 93 p. MPOG. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF. Carta de Serviços ao Cidadão. Brasília: MPOG: Seges, 2009b. Versão 1/2009. 42 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>_Acesso em: 12 set. 2013.

_____. **Lei nº 8.666, de 21/6/1993**. Regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. **Decreto nº 3.931, de 19/9/2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências (revogada). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 20 jul. de 2013.

_____. **Decreto nº 4.342/02, de 23/8/2002**. Altera os dispositivos do Decreto nº 3.931/01, que regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da lei nº 8.666/93, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4342.htm> Aceso em: 20 jul. 2013

_____. **Lei nº 10.520, de 17/7/2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm> Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Decreto nº 5.450, de 31/5/2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Decreto nº 7.892, de 23/1/2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 2 fev. 2013.

_____. **Decreto nº 8.250, de 23/5/2014.** Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm#art1 Acesso em: 20 jun. 2014

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos:** orientações básicas. 3. ed. rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 2 out. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Getúlio Vargas:** o estadista, a nação e a democracia. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Escola de Economia de São Paulo, 2009. (Textos para Discussão, 191). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2663/TD%20191%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1998. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado).

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma para ficar na história: reforma gerencial. **Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado**, Brasília, mar. 1998. (Entrevista).

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 257 p.

BRAGA, E. Comprasnet: o site da transparência das compras governamentais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires, 2001.

BURRELL, G.; MORGAN G. **Sociological paradigms and organizational analysis**. Burlington: Ashgale Publishing Company, 2005. 426 p.

CANAVEZ, L. S. Collor: inovação ou tradição? O Fenômeno Collor sob a ótica da cultura política. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA, 16., 2014, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUH RIO, 2014.

COCCIA, M.; GOBBINO A. La burocrazia nella ricerca pubblica . **Working Paper Ceris-Cnr**, v. 5, n. 5, p. 7-31, 2006.

COELHO MOTTA, C. P. C. **A eficácia nas licitações e contratos**: estrutura das contratações, concessões e permissões, responsabilidade fiscal e pregões. 12. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. 1054 p.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **RAP**: revista de administração pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-74, set./out. 2008.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático**: ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernos e suas relações na França com o sistema social cultural. Brasília: Editora Universitária de Brasília, 1981. v. 2, 212 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 966p.

EISENSTADT, S. N. Burocracia, burocratização e desburocratização. Condições do desenvolvimento de organizações burocráticas. In. ETZIONI, A. **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1981. p. 263-270.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012. 944 p.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 56, n. 2, p. 195-216, abr./jun. 2005.

FERNANDES, C. C. C. A organização da área de compras e contratações na administração pública federal brasileira: o elo frágil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO, 7., 2014, Brasília, Disponível em : <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1696/A%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20C3%A1rea%20de%20compras%20e%20contrata%C3%A7%C3%B5es%20Fernandes%20CONSAD%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

FERRARI, P. K. B.; MUIÑOS, A. B. P. **Principais diferenças entre os Decretos nºs 3931/2001 e 7892/2013**. 2013. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/238846>. Acesso em: 15 jul. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, maio/jun. 1995b.

GUIMARÃES, E.; NIEBUHR, J. M. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2. ed. Atual de acordo com o Decreto nº 7.892/2013. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 196 p.

HOPFL, H. M. Post-bureaucracy and Weber's "modern" bureaucrat. **Journal of Organizational Change Management**, v. 19, n. 1, p. 8-21, 2006.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 602 p.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. São Paulo: Dialética, 2001. 255 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 10 ed. rev. atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 1440 p.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p.41-48, maio/jun. 1994.

KEINERT, T. M. M. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas São Paulo: Annablume, FAPESP, 2012. 212 p

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos caminhos da administração pública brasileira. **Análise**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

MARTINS, H. F. **A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado**. 1995. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas. Escola Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, 1995.

MARTINS, H. F. Burocracia e a revolução gerencial - a persistência da dicotomia entre política e Administração. **Revista do Serviço Público**, São Paulo, n. 1, jan./abr. 1997.

MEIRELLES, H. L. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 826 p.

MERTON, K. R. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, A. **Organizações complexas**. São Paulo: Ed. Atlas, 1981. p. 271-283.

MERTON, K. R. **Sociologia**: teoria e estrutura. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1968. 236 p.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER PEREIRA, L. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. São Paulo: Thomson, 2004. 310 p.

MOTTA, P. R. O estado da arte da gestão pública. Introdução. **Revista Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite Editora, 2008. 632 p.

NIEBUHR, J. M. **Licitação pública e contrato administrativo**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 1062 p.

OLIVEIRA, J. B. A. **Desburocratização e democracia**. Campinas: Papyrus, 1984. 88 p.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395-1424, 2011.

PAIXÃO, A. L. Ação, organização e instituição: problemas de teoria. Teoria e Sociedade. **Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia**, n. 1, p. 87-104, 1997.

PAES DE PAULA, A. P. A administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005a.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b. 201 p.

PEREIRA, C. F. O. **Reforma administrativa: o Estado, o serviço público e o servidor**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 1998. 384 p.

QUEIROZ, M. I. P. Relatos orais: do “indizível” ao “dizível”. In: SIMSON, O. von.(Org.). **Experimentos com histórias de vida**. São Paulo: Vértice, 1988. p. 14-43.

REZENDE, F C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 11, n. 21, p. 344-365, jan./jun. 2009.

REZENDE, F. C. **Porque falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV: 132 p.

RIGOLIN, I. B. **Manual prático de licitações**. 3. ed. São Paulo: Saraiva. 1995. 458 p.

RODRIGUES, A. C. **A Escola Superior de Agricultura de Lavras/Esal e a Universidade Federal de Lavras/Ufla – a trajetória de uma transformação**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SETTI, G. A. M. **Alcances e limites da reforma de Estado e da reforma administrativa no Brasil e na Argentina: um estudo comparativo das experiências de Carlos Menem e Fernando Henrique Cardoso na década de 1990**. 2011. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 75-121.

SOUTO, M. J. V. Licitações e controle de eficiência: repensando o princípio do procedimento formal à luz do "placar eletrônico". In: ARAGÃO, A. S.; MARQUES NETO, F. A. **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SPINK, P. K. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: BRESSER PEREIRA, L. C; SPINK, P. K. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 141-172.

SQUEFF, F. H. S. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Brasília/Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. (Texto para Discussão).

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p.111-144, maio/ago. 2011.

VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 199-220, mar./abr. 2004.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 90 p.

WAHRLICHE, B. M. S. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente. **Revista de Administração Pública**, v. 8, p. 27-75, 1984.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. v. 2, 586 p.

WEBER, M. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. (Org.). **Ensaio de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2002. p. 138-170.

WEBER, M. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2009. v. 1, 464 p. (Reimpressão).

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookmann, 2010. 205 p.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Licitações realizadas pela UFLA de 2011 a 2014 nas modalidades: Concorrência, Tomada de Preços, Convites e Pregões comuns e Pregões para registro de preços

Convite			
Ano	Quant.	Nº do convite	Valor
2011	0	Não teve	R\$ 0,0
2012	1	2/2012	R\$ 57.919,97
2013	1	5/2013	R\$ 103.217,90
	2	6/2013	R\$ 117.799,63
		Total	R\$ 221.017,53
2014	0	Não teve	R\$ 0,0

Tomada de Preço			
Ano	Quant.	Nº da Tomada de Preço	Valor
2011	1	22011	R\$ 533.611,00
	2	42011	R\$ 1.115.579,04
	3	52011	R\$ 57.863,14
	4	82011	R\$ 657.634,27
	5	92011	R\$ 263.628,00
	6	62011	R\$ 665.199,77
	7	112011	R\$ 906.648,97
	8	122011	R\$ 404.492,05
	9	132011	R\$ 1.352.450,74
		Total	R\$ 5.957.106,98
2012	1	22012	R\$ 907.800,00
	2	32012	R\$ 316.934,22
	3	42012	R\$ 319.849,41
	4	72012	R\$ 372.171,36
	5	52012	R\$ 386.003,40
	6	82012	R\$ 50.829,77
	7	102012	R\$ 129.821,20
	8	152012	R\$ 1.087.190,37

	9	122012	R\$ 169.600,00
	10	142012	R\$ 279.674,34
	11	62012	R\$ 312.612,26
	12	132012	R\$ 156.875,83
	13	162012	R\$ 600.832,79
	14	172012	R\$ 534.390,47
	15	112012	R\$ 962.446,55
	16	202012	R\$ 1.115.800,00
	17	222012	R\$ 520.000,00
	18	212012	R\$ 379.961,49
	19	232012	R\$ 147.191,43
	20	242012	R\$ 569.706,00
	21	252012	R\$ 364.710,10
		Total	R\$ 7.992.490,76
2013	1	22013	R\$ 0,0
	2	12013	R\$ 729.839,66
	3	52013	R\$ 601.836,83
	4	72013	R\$ 590.080,00
	5	92013	R\$ 650.710,00
	6	82013	R\$ 898.509,00
	7	102013	R\$ 397.335,92
	8	42013	R\$ 448.471,57
	9	62013	R\$ 235.044,09
	10	112013	R\$ 816.370,00
	11	132012	R\$ 698.647,40
		Total	R\$ 6.066.844,47
2014			
	1	12014	R\$ 126.435,63
	2	32012	R\$ 679.427,70
	3	42014	R\$ 775.683,24
	4	52014	R\$ 888.458,18
	5	62014	R\$ 980.499,00
	6	72014	R\$ 934.821,04
	7	82014	R\$ 168.738,02
	8	92014	R\$ 444.958,86
	9	102014	R\$ 483.266,44
	10	122014	R\$ 187.163,02
	11	112014	R\$ 1.137.946,14
	12	162014	R\$ 287.406,06

	13	142014	R\$ 150.369,66
	14	182014	R\$ 585.240,00
	15	152014	R\$ 385.502,18
	16	192014	R\$ 1.111.332,74
	17	202014	R\$ 549.620,00
	18	212014	R\$ 301.660,74
	19	222014	R\$ 944.071,86
		Total	R\$ 10.470.596,05

Concorrência			
Ano	Quant.	Nº da Concorrência	valor
2011			
	1	12011	R\$ 1.290.518,00
2012	1	12012	R\$ 12.317.041,57
	2	22012	R\$ 33.657.407,52
	3	32012	R\$ 3.881.636,75
	4	42012	R\$ 6.268.459,74
		Total	R\$ 43.807.504,01
2013	1	22013	R\$ 7.000,00
	2	32013	R\$ 3.229.152,10
	3	42013	R\$ 1.994.654,70
	4	52013	R\$ 1.807.773,26
	5	82013	R\$ 2.279.294,48
	6	62013	R\$ 2.713.656,95
	7	72013	R\$ 3.087.033,24
	8	112013	R\$ 2.165.000,00
	9	102013	R\$ 370.711,85
	10	132013	R\$ 2.360.695,42
	11	122013	R\$ 2.271.689,00
	12	92013	R\$ 14.721.123,86
	13	142013	R\$ 2.356.472,72
	14	182013	R\$ 1.363.710,00
		Total	R\$ 40.727.967,58
2014			
	1	72014	R\$ 6.581.482,13
	2	42014	R\$ 2.090.222,42
	3	62014	R\$ 2.821.987,92

	4	142014	R\$ 9.491.438,05
	5	112014	R\$ 2.230.090,20
	6	92014	R\$ 4.092.634,07
	7	122014	R\$ 2.079.840,73
	8	82014	R\$ 1.480.000,00
	9	102014	R\$ 7.800.000,00
	10	132014	R\$ 2.250.000,00
	11	152014	R\$ 3.401.069,77
	12	52014	R\$ 3.947.235,57
	13	162014	R\$ 1.288.528,29
		Total	R\$ 41.251.630,73

Pregões realizados		
2011		
Quantidade	Nº do Pregão	Valor
1	12011	R\$ 369.937,86
2	22011	Não existe resultado para o pregão
3	32011	R\$ 112.193,49
4	42011	R\$ 7.460,00
5	52011	R\$ 419.582,36
6	62011	R\$ 25.457,09
7	72011	R\$ 243.419,28
8	82011	R\$ 1.300.178,64
9	92011	R\$ 28.887,33
10	102011	R\$ 25.139,63
11	112011	R\$ 21.020,20
12	122011	R\$ 21.532,80
13	132011	R\$ 51.000,00
14	142011	R\$ 222.368,00
15	152011	R\$ 3.809,90
16	162011	R\$ 5.405,53
17	172011	R\$ 17.690,52
18	192011	R\$ 94.811,68
19	202011	R\$ 15.639,84
20	222011	R\$ 9.423,74
21	232011	R\$ 31.359,32
22	242011	R\$ 45.818,50
23	262011	R\$ 137.611,03
24	272011	R\$ 24.316,78
25	282011	R\$ 7.490.290,61
26	292011	R\$ 50.945,56
27	302011	R\$ 96.789,51

28	312011	R\$ 155.802,99
29	322011	R\$ 23.178,20
30	332011	R\$ 233.467,80
31	342011	R\$ 49.342,21
32	352011	R\$ 297.900,27
33	362011	R\$ 78.102,91
34	372011	R\$ 132.339,95
35	382011	R\$ 91.319,19
36	392011	R\$ 55.515,18
37	402011	R\$ 695.329,61
38	412011	R\$ 2.547.994,76
39	422011	R\$ 138.200,00
40	432011	R\$ 44.414,20
41	442011	R\$ 44.902,68
42	452011	R\$ 202.038,83
43	462011	R\$ 90.935,51
44	472011	R\$ 34.220,48
45	482011 pregão abandonado	R\$ 604.174,32
46	492011	R\$ 700.464,26
47	502011	R\$ 94.531,65
48	512011 pregão abandonado	R\$ 44.480,54
49	522011	R\$ 61.631,80
50	532011	R\$ 84.069,03
51	542011	R\$ 13.993,21
52	552011	R\$ 34.000,00
53	562011	R\$ 211.189,31
54	572011	R\$ 16.681,68
55	582011	R\$ 126.153,66
56	592011	R\$ 242.322,42
57	602011	R\$ 43.673,50
58	612011	R\$ 45.000,00
59	622011	R\$ 52.885,96
60	632011	R\$ 187.190,47
61	642011	R\$ 44.254,10
62	652011	R\$ 41.841,71
63	672011	R\$ 34.879,55
64	682011	R\$ 243.530,35
65	692011	R\$ 23.266,18
66	702011	R\$ 25.239,03
67	712011	R\$ 540.000,00
68	722011	R\$ 2.976,00
69	732011	R\$ 226.698,18

70	742011	R\$ 617.982,47
71	752011	R\$ 65.447,83
72	762011	R\$ 432.359,79
73	772011	R\$ 213.263,41
74	782011	R\$ 392.726,51
75	792011	R\$ 25.263,65
76	802011	R\$ 115.149,40
77	812011	R\$ 39.368,24
78	822011	R\$ 641.488,64
79	832011	R\$ 166.282,00
80	842011 pregão abandonado	R\$ 1.066.153,65
81	852011	R\$ 47.500,00
82	862011	R\$ 161.004,17
83	872011	R\$ 46.391,16
84	882011	R\$ 127.284,93
85	892011	R\$ 33.387,99
86	902011	R\$ 2.775.000,00
87	912011	R\$ 30.400,00
89	922011	R\$ 172.295,20
90	932011	R\$ 223.057,46
91	942011	R\$ 351.640,26
92	952011	R\$ 1.695.976,27
93	962011	R\$ 913.072,76
94	972011	R\$ 64.653,74
95	982011	R\$ 36.111,44
96	992011	R\$ 236.533,05
97	1012011	R\$ 37.742,32
98	1022011	R\$ 95.865,02
99	1032011	R\$ 532.978,00
100	1042011	R\$ 96.597,71
101	1052011	R\$ 1.022.457,51
102	1062011	R\$ 107.930,63
103	1072011	R\$ 68.206,25
104	1082011	R\$ 42.093,54
105	1092011	R\$ 334.493,59
106	1102011	R\$ 159.936,86
107	1112011	R\$ 1.667.629,00
108	1122011	R\$ 109.346,00
109	1132011	R\$ 21.771,17
110	1142011	R\$ 470.524,00
111	1152011	R\$ 126.314,10
112	1162011	R\$ 17.377,76
113	1172011	R\$ 536.637,97

	pregão abandonado	
114	1182011	R\$ 58.244,92
115	1192011	R\$ 244.051,34
	pregão abandonado	
116	1202011	R\$ 188.807,57
117	1212011	R\$ 36.352,81
118	1222011	R\$ 30.877,28
119	1232011	R\$ 58.054,47
120	1242011	R\$ 452.357,87
121	1252011	R\$ 430.049,98
122	1262011	R\$ 245.708,26
123	1272011	R\$ 38.100,00
124	1282011	R\$ 23.189,72
125	1292011	R\$ 7.569,49
126	1302011	R\$ 523.000,00
127	1312011	R\$ 144.749,82
128	1322011	R\$ 101.398,43
129	1332011	R\$ 17.895,65
130	1342011	R\$ 118.200,00
131	1352011	R\$ 214.080,00
132	1362011	R\$ 2.405.844,51
133	1372011	R\$ 105.510,00
134	1382011	Não existe resultado para este pregão.
	pregão abandonado	
	Total	R\$ 41.113.958,47

2012		
Quantidade	Nº do Pregão	Valor
1	12012	R\$ 509.048,41
2	32012	R\$ 393.298,26
3	42012	R\$ 9.000,59
4	52012	R\$ 58.001,21
5	62012	R\$ 199.266,92
	pregão abandonado	
6	102012	R\$ 16.400,00
7	122012	R\$ 155.925,78
8	132012	R\$ 51.000,00
9	152012	R\$ 52.253,63
10	162012	R\$ 25.981,35
11	172012	R\$ 45.364,89
12	192012	R\$ 56.976,47

13	202012	R\$ 3.028,00
14	212012	Não existe resultado para este pregão.
15	222012	R\$ 61.941,00
16	232012	R\$ 15.411,41
17	242012	R\$ 18.279,99
18	252012	R\$ 6.650,00
19	272012	R\$ 611.847,76
20	292012	R\$ 351.185,00
21	302012	R\$ 8.694,39
22	312012	R\$ 26.988,85
23	322012	R\$ 30.105,13
24	332012	R\$ 33.419,60
25	342012	R\$ 29.747,21
26	352012	R\$ 8.842,99
27	362012	R\$ 96.930,58
28	372012	R\$ 12.390,00
29	382012	R\$ 513.512,31
30	392012	R\$ 21.555,73
31	402012	R\$ 27.945,00
32	422012	R\$ 20.726,80
33	432012	R\$ 24.840,00
34	442012	R\$ 17.396,28
35	452012	R\$ 6.948,16
36	462012	R\$ 1.256.915,26
37	472012	R\$ 11.709,60
38	482012	R\$ 7.011,00
39	512012	R\$ 191.910,99
40	522012	R\$ 32.172,78
41	532012	R\$ 81.734,00
42	552012	R\$ 42.390,50
43	562012	R\$ 6.709,70
44	572012	R\$ 74.072,20
45	582012	R\$ 42.397,52
46	592012	R\$ 60.347,23
47	612012	R\$ 79.540,00
48	622012	R\$ 38.423,85
49	632012	R\$ 97.604,04
50	642012	R\$ 757.400,00
51	652012	R\$ 36.492,22
52	662012	R\$ 19.310,02
53	672012	R\$ 21.695,68
54	702012	R\$ 63.792,39
55	712012	R\$ 19.988,00
56	722012	R\$ 50.151,56

57	732012	R\$ 39.167,03
58	742012	R\$ 241.853,04
59	752012	R\$ 21.813,00
60	762012	R\$ 256.980,18
61	772012	R\$ 452.267,65
63	782012	R\$ 174.665,64
64	792012	R\$ 56.326,90
65	802012	R\$ 8.861,10
66	812012	R\$ 109.818,67
67	822012	R\$ 61.487,46
68	832012	R\$ 16.042,94
69	842012	R\$ 8.825,75
70	852012	R\$ 40.817,59
71	862012	R\$ 180.703,35
72	872012	R\$ 41.941,46
73	882012	R\$ 48.598,23
74	892012	R\$ 52.470,00
75	902012	R\$ 3.034,64
76	912012	R\$ 27.354,70
77	922012	R\$ 172.156,64
78	932012	R\$ 73.102,66
79	942012	R\$ 101.021,13
80	952012	R\$ 45.908,03
81	962012	R\$ 91.207,86
82	972012	R\$ 48.411,20
83	982012	R\$ 53.131,46
84	992012	R\$ 26.145,18
85	1002012	R\$ 4.780,41
86	1012012	R\$ 47.264,84
87	1032012	R\$ 21.462,89
89	1042012	R\$ 296.685,36
90	1052012	R\$ 27.304,46
91	1062012	R\$ 10.332,39
92	1072012	R\$ 53.062,13
93	1082012	R\$ 54.856,94
94	1102012	R\$ 22.108,73
95	1112012	R\$ 15.578,63
96	1122012	R\$ 53.362,75
97	1132012	R\$ 12.996,86
98	1152012	R\$ 230.144,63
99	1162012	R\$ 48.225,00
100	1182012	R\$ 232.479,58
101	1192012	R\$ 107.251,54
102	1202012	R\$ 64.000,00

103	1212012	R\$ 86.000,00
104	1232012	R\$ 55.777,00
105	1242012	R\$ 16.820,00
106	1252012	R\$ 39.673,95
107	1262012	R\$ 27.874,96
108	1272012	R\$ 44.267,50
109	1282012	R\$ 64.953,60
110	1292012	R\$ 1.780.585,00
111	1302012	R\$ 55.883,83
112	1312012	R\$ 48.850,24
113	1342012	R\$ 296.167,77
114	1352012	R\$ 1.449.380,00
115	1362012	R\$ 37.290,07
116	1372012	R\$ 14.249.309,02
117	1382012	R\$ 28.878,98
118	1392012	R\$ 77.435,75
119	1402012	R\$ 34.193,50
120	1412012	R\$ 177.773,99
121	1422012	R\$ 16.912,15
122	1432012	R\$ 11.499,84
123	1452012	R\$ 33.310,10
124	1462012	R\$ 1.106.450,00
125	1472012	R\$ 165.522,00
126	1482012	R\$ 240.000,00
127	1492012	R\$ 79.990,00
128	1512012	R\$ 7.229,92
	Total	R\$ 30.500.712,05

2013		
Quantidade	Nº do pregão	Valor
1	12013	R\$ 400.000,00
2	32013	R\$ 489.780,00
3	52013	R\$ 15.649,74
4	62013	R\$ 10.577,92
5	72013	R\$ 60.000,00
6	82013	R\$ 20.000,00
7	92013	R\$ 22.560,00
8	102013	R\$ 97.094,93
9	122013	R\$ 27.358,95
10	152013	R\$ 34.078,80
11	162013	R\$ 107.990,00

12	172013	R\$ 117.673,56
13	192013	R\$ 164.831,00
14	202013	R\$ 167.200,00
15	212013	R\$ 678.303,60
16	222013	R\$ 61.131,57
17	242013	R\$ 52.802,07
18	252013	R\$ 86.730,24
19	262013	R\$ 107.113,64
20	282013	R\$ 65.715,00
21	302013	R\$ 119.765,55
22	322013	R\$ 53.165,95
23	332013	R\$ 45.318,66
24	342013	R\$ 12.874,00
25	362013	R\$ 19.993,10
26	372013	R\$ 51.760,00
27	382013	R\$ 20.900,00
28	402013	R\$ 33.109,67
29	412013	R\$ 26.333,73
30	422013	R\$ 109.067,79
31	432013	R\$ 25.706,60
32	442013	R\$ 143.442,00
33	452013	R\$ 25.714,64
34	462013	R\$ 7.587,00
35	472013	R\$ 51.962,56
36	482013	R\$ 68.753,85
37	492013	R\$ 24.157,76
38	532013	R\$ 64.704,61
39	552013	R\$ 47.584,90
40	562013	R\$ 37.214,50
41	572013	R\$ 5.752.700,00
42	592013	R\$ 137.777,80
43	612013	R\$ 211.000,00
44	622013	R\$ 143.223,50
45	632013	R\$ 210.672,00
46	662013	R\$ 50.201,81
47	702013	R\$ 201.635,56
48	712013	R\$ 70.150,00
49	752013	R\$ 370.160,00
50	762013	R\$ 34.599,00
51	782013	R\$ 18.492,00
52	792013	R\$ 12.206,66
53	802013	R\$ 20.499,50
54	842013	R\$ 230.569,04
55	852013	R\$ 81.000,00

56	872013	R\$ 4.705,73
57	902013	R\$ 41.970,00
58	912013	R\$ 30.820,00
59	932013	R\$ 236.600,00
60	1022013	Não existe resultado para este pregão.
61	1122013	R\$ 305.161,20
63	1152013	R\$ 852.985,28
64	1212013	R\$ 178.941,19
65	1242013	R\$ 1.240.450,65
66	1272013	R\$ 65.029,50
67	1292013	R\$ 216.411,36
68	1312013	R\$ 17.980,00
69	1322013	R\$ 70.328,99
70	1332013	R\$ 49.500,00
71	1342013	R\$ 343.094,00
72	1392013	R\$ 3.460,00
73	1412013	R\$ 109.134,52
74	1442013	R\$ 1.000.660,00
75	1492013	R\$ 716.860,16
	Total	R\$ 16.804.687,34

2014		
Quantidade	Nº do Pregão	Valor
1	22014	R\$ 158.433,00
2	42014	R\$ 135.266,680
3	72014	R\$ 404.818,000
4	82014	R\$ 31.600,00
5	112014	R\$ 95.036,600
6	122014	R\$ 408.386,00
7	172014	R\$ 1.124.076,580
8	182014	R\$ 200.976,0000
9	202014	R\$ 9.305,940
10	262014	R\$ 4.970,38
11	272014	Não existe resultado para o pregão
12	282014	R\$ 508.874,06
13	292014	R\$ 94.000,000
14	302014	R\$ 948.557,00
15	312014	R\$ 692.849,000
16	342014	R\$ 51.799,9800
17	352014	R\$ 21.950,000
18	362014	R\$ 87.500,000

19	382014	R\$ 29.218,00
20	402014	R\$ 16.000,000
21	432014	R\$ 1.428.229,62
22	442014	R\$ 9.249.999,00
23	452014	R\$ 818.822,00
24	1062014	R\$ 26.310,00
25	1072014	R\$ 94.597,800
26	1092014	R\$ 31.499,980
27	1102014	R\$ 459.900,00
28	1142014	R\$ 173.970,000
29	1172014	R\$ 4.086,240
30	1182014	R\$ 216.000,00
	Total	R\$ 17.527.031,86

Pregões - Sistema de Registro de Preços		
2011		
Quantidade	Nº do SRP	Valor
1	18211	R\$ 948.262,66
2	212011	R\$ 486.355,20
3	252011	R\$ 355.997,00
4	662011	R\$ 371.400,00
5	1392011	R\$ 236.300,00
	Total	R\$ 2.398.314,86

2012		
Quantidade	Nº do SRP	Valor
1	22012	R\$ 887.570,80
2	72012	R\$ 171.967,31
3	142012	R\$ 463.307,49
4	262012	R\$ 791.660,00
5	282012	R\$ 39.120,00
6	502012	R\$ 550.000,00
7	542012	R\$ 117.086,00
8	68/2012	R\$ 117.086,00
9	1022012	R\$ 123.470,73
10	1172012	R\$ 2.089.920,90
11	1222012	R\$ 537.014,00
12	1442012	R\$ 272.800,00

13	1502012	R\$ 484.600,00
	Total	R\$ 6.645.603,23
2013		
Quantidade	Nº do SRP	Valor
1	022013	R\$ 523.552,80
2	042013	R\$ 30.293,06
3	112013	R\$ 139.000,00
4	132013	R\$ 7.393.792,18
5	142013	R\$ 1.555.400,00
6	182013	R\$ 940.123,50
7	232013	R\$ 28.810,00
8	272013	R\$ 237.900,00
9	312013	R\$ 97.340,00
10	502013	Não houve pregão
11	512013	R\$ 681.433,86
12	522013	R\$ 166.000,00
13	542013	R\$ 81.420,00
14	582013	R\$ 772.979,88
15	602013	R\$ 510.059,00
16	642013	R\$ 52.623,00
17	652013	R\$ 177.600,00
18	672013	R\$ 1.295.591,47
19	682013	R\$ 60.646,00
20	692013	R\$ 78.042,65
21	722013	R\$ 801.916,00
22	732013	Não existe resultado
23	742013	R\$ 79.996,50
24	772013	R\$ 136.592,00
25	822013	R\$ 862.797,60
26	832013	R\$ 299.479,48
27	882013	R\$ 1.145.022,00
28	892013	R\$ 42.680,69
29	922013	R\$ 270.938,31
30	962013	R\$ 389.404,00
31	972013	R\$ 762.120,03
32	982013	R\$ 2.602.067,20
33	992013	R\$ 262.802,48
34	1002013	R\$ 972.652,98
35	1012013	R\$ 3.222.038,52
36	1032013	R\$ 494.850,00
37	1042013	R\$ 1.145.369,70
38	1052013	R\$ 571.592,85
39	1062013	R\$ 1.527.111,50
40	1072013	R\$ 223.032,00

41	1082013	R\$ 25.972,92
42	1092013	R\$ 619.797,483
43	1102013	R\$ 655.245,20
44	1112013	R\$ 892.140,65
45	1132013	R\$ 2.523.133,72
46	1142013	R\$ 131.000,00
47	1162013	R\$ 62.571,00
48	1172013	R\$ 822.633,75
49	1182013	R\$ 492.274,92
50	1192013	R\$ 970.634,10
51	1202013	R\$ 41.373,40
52	1222013	R\$ 1.190.366,25
53	1232013	R\$ 134.623,64
54	1252013	R\$ 356.205,90
55	1262013	R\$ 579.280,78
56	1282013	R\$ 3.790.421,55
57	1302013	R\$ 106.703,55
58	1352013	R\$ 153.573,30
59	1362013	R\$ 159.640,00
60	1372013	R\$ 639.899,31
61	1382013	R\$ 648.201,10
62	1422013	R\$ 74.185,340
63	1432013	R\$ 405.435,83
64	1452013	R\$ 562.065,15
65	1462013	R\$ 8.960,00
66	1472013	R\$ 375.839,08
67	1502013	R\$ 301.815,46
68	1512013	R\$ 1.638.000,00
	Total	R\$ 48.997.064,62

2014		
Quantidade	Nº do SRP	Valor
1	52014	R\$ 285.450,00
2	92014	R\$ 148.020,00
3	102014	R\$ 18.404,88
4	132014	R\$ 232.688,00
5	142014	R\$ 622.476,54
6	152014	R\$ 3.475.270,00
7	192014	R\$ 5.730,00
8	212014	R\$ 44.137,50
9	232014	R\$ 483.156,00

10	242014	R\$ 286.250,00
11	252014	R\$ 1.188.500,00
12	392014	R\$ 88.750,00
13	412014	R\$ 280.928,98
14	462014	R\$ 120.700,68
15	472014	R\$ 192.825,35
16	482014	R\$ 138.311,20
17	492014	R\$ 77.161,10
18	502014	R\$ 59.892,70
19	512014	R\$ 868.604,10
20	522014	R\$ 5.489.624,89
21	532014	R\$ 384.229,38
22	542014	R\$ 163.469,00
23	552014	R\$ 85.356,38
24	562014	R\$ 625.373,74
25	572014	R\$ 112.722,70
26	582014	R\$ 3.020,00
27	592014	R\$ 299.996,85
28	602014	R\$ 302.673,00
29	622014	R\$ 1.012.414,86
30	632014	R\$ 270.424,60
31	642014	R\$ 216.310,00
32	652014	R\$ 208.211,08
33	662014	R\$ 90.928,80
34	672014	R\$ 2.988.686,88
35	682014	R\$ 86.371,11
36	692014	R\$ 531.264,48
37	702014	R\$ 250.646,73
38	712014	R\$ 483.021,78
39	722014	R\$ 193.528,65
40	732014	R\$ 1.888.176,90
41	752014	R\$ 114.285,00
42	762014	R\$ 114.589,64
43	772014	R\$ 334.684,22
44	782014	R\$ 525.886,10
45	792014	R\$ 135.770,38
46	802014	R\$ 465.917,70
47	812014	R\$ 1.575.538,18
48	822014	R\$ 154.679,00
49	832014	R\$ 22.127,76
50	842014	R\$ 8.337,08
51	852014	R\$ 281.789,25
52	862014	R\$ 105.625,77
53	902014	R\$ 48.962,60

54	912014	R\$ 79.641,84
55	922014	R\$ 124.658,12
56	932014	R\$ 154.530,95
57	942014	Licitação deserta
58	952014	R\$ 65.320,28
59	962014	R\$ 104.477,80
60	972014	R\$ 66.547,62
61	982014	R\$ 200.549,28
62	992014	R\$ 120.477,46
63	1002014	R\$ 67.883,44
64	1022014	R\$ 95.255,48
65	1032014	R\$ 4.919,86
66	1052014	R\$ 63.452,00
67	1112014	R\$ 32.177,94
68	1132014	R\$ 13.120,00
69	1162014	R\$ 219.824,10
	Total	R\$ 29.604.737,69

APÊNDICE B - Relação de entrevistados

Em decorrência da garantia do anonimato firmado no termo de consentimento livre e esclarecido, o qual foi assinado entre a pesquisadora e os entrevistados, os nomes e as funções dos entrevistados foram preservados.

Fonte	Formação	Cargo	Data	Tempo
Entrevistado TE1	Superior incompleto - Administração Pública	Assistente em administração	14/12/2014	62 min.
Entrevistado TE2	Superior completo - Administração de Empresas	Administrador	4/1/2014	33 min.
Entrevistado TE3	Superior completo - Engenharia Mecânica e Pós- Graduação	Assistente em administração	7/1/2015	46 min.
Entrevistado TE4	Superior Completo e Pós-Graduação em Administração	Administrador	12/1/2015	49 min
Entrevistado TE5	Superior Completo - Administração Pública	Assistente em administração	6/2/2015	42 min.

APÊNDICE C - Roteiro de entrevistas

Roteiro de Entrevista utilizado na entrevistas dos integrantes da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA

I- Perfil do entrevistado

1. Qual o nome do servidor(a)?
2. Qual sexo?
3. Qual a idade?
4. Qual escolaridade?
5. Quanto tempo como servidor(a) da UFLA?
6. Quanto tempo você trabalha na Diretoria de Gestão de Materiais?
7. Qual seu cargo? Você exerce função gratificada?
8. Há quanto tempo você exerce a função de pregoeiro?
9. Você já foi membro da equipe de apoio? Por quanto tempo?
10. Você já trabalhou em outro setor da UFLA? Por quanto tempo você trabalhou nesse setor(es)?
11. Você já trabalhou em outro órgão público? Qual? Por quanto tempo? Qual setor?

II - Capacitação do entrevistado

12. Quando você foi designado para ser pregoeiro, você passou por algum tipo de treinamento específico para exercer essa função? Qual?
13. Você já participou de algum curso sobre licitações? Qual? Em que frequência que você realiza cursos de capacitação sobre licitações?

III - Compras Públicas - atuação do entrevistado

14. Quais as modalidades licitatórias que são mais utilizadas pela DGM desde 2012? Qual a razão da escolha dessas modalidades?
15. A Diretoria de Gestão de Materiais utiliza o SRP desde quando?
16. Qual servidor é responsável pela definição da "utilização/ ou não" do SRP?
17. Quando se define pela utilização do SRP, quais são critérios preponderantes que guiam essa escolha? Por que?
18. Quais as principais compras que realizadas por meio do SRP? Por que?
19. A utilização do SRP vem aumentando?

20. Quais atividades você desempenha durante a instrução de um processo licitatório para realização do Sistema de Registro de Preços - SRP?
21. Dentre essas atividades que você desempenha, quais você tem maior grau de dificuldade/ou insegurança em realizá-las? Por que?
22. Essa(s) dificuldade(s) são compartilhadas com a equipe de apoio? A quais outras pessoas você recorre quando há dificuldades na realização dos procedimentos do SRP?
23. Além de ser pregoeiro você também participa da efetivação de contratações as quais utilizam outras modalidades licitatórias? Quais?
24. Em sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens do uso do SRP comparado a outras modalidades licitatórias?

III - Nova legislação - Decreto nº 7.892/2013

25. Você presenciou a mudança do SRP por meio da alteração do Decreto nº 3.931/2001 para a atual regulamentação Decreto nº 7.892/2013? Se sim, conte qual sua percepção sobre essa mudança?
26. A alteração na legislação do SRP trouxe mudança nos procedimentos da DGM? Quais?
27. No seu ponto de vista, quais foram as vantagens e as desvantagens ocasionadas por conta da mudança na legislação do SRP?
28. O SRP tem um trâmite diferenciado comparado a outras modalidade licitatórias, até mesmo no que diz respeito a sua inclusão no Portal Comprasnet, diante disso, você considera que essa diferenciação traz mais ou menos agilidade ao procedimento? Por que?
29. Assim, considerando essa diferenciação no trâmite processual do SRP, comparado a outras modalidades licitatórias, na sua opinião, o trâmite processual poderia ser mais simplificado? Em quais partes?
30. Em sua opinião, qual foi o maior problema desencadeado pelas alterações na legislação do SRP? Por que?
31. Em sua opinião, qual foi a maior benefício trazido pelas alterações? Por que?
32. O relacionamento dos fornecedores com a equipe de compras foi alterado após a modificação do decreto? Quais atitudes?
33. A limitação no quantitativo de adesão tardia a ata de registro de preços (ou seja, limitação nos caronas), desencadeou algum tipo de mudança no relacionamento com as outras instituições públicas? Quais? (tanto da UFLA com as outras instituições, como, das outras instituições com a UFLA)
34. A limitação a quantidade de caronas na ata de registro de preços influenciou no quantitativo de objetos adquiridos pela instituição por meio desse procedimento? Por que?

35. O gerenciamento da ata de registro de preços pela instituição foi modificado após a alteração do SRP? Em quais critérios?
36. Você acredita que o novo decreto que regulamenta o SRP e as instruções normativas relativas às compras públicas, atualmente editadas, vem contribuindo para a desburocratização ou burocratização do sistema de compras públicas? Por que?

APÊNDICE D - Decretos que estabelecem as margens de preferência nas licitações

Quadro 6 – Decretos que instituíram a utilização de margem de preferência às licitações

Nº do Decreto	Data de promulgação	Assunto
Decreto nº 7.709	03/04/2012	Margem de preferência para motoniveladoras e retroescavadeiras
Decreto nº 7.841	13/11/2012	Alteração da margem de preferência para motoniveladora e retroescavadeiras
Decreto nº 8.002	14/05/2013	Alteração da margem de preferência das motoniveladoras
Decreto nº 7.713	03/04/2012	Margem de preferência para fármacos e medicamentos
Decreto nº 7.756	14/06/2012	Margem de preferência para confecções e calçados
Decreto nº 7.767	27/06/2012	Margens de preferência para equipamentos médico-hospitalares
Decreto nº 7.810	20/09/2012	Margem de preferência para papel-moeda
Decreto nº 7.812	20/09/2012	Margem de preferência para veículos para vias férreas
Decreto nº 7.816	28/09/2012	Margem de preferência para caminhões, furgões e implementos rodoviários
Decreto nº 7.834	13/11/2012	Margem de preferência para disco para moeda
Decreto nº 7.840	13/11/2012	Margem de preferência para perfuratriz e patrulha mecanizada
Decreto nº 8.002	14/05/2013	Margem de preferência das perfuratrizes
Decreto nº 8.184	17/01/2014	Margem de preferência para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação
Decreto nº 8.194	12/02/2014	Margem de preferência para aquisição de equipamentos de tecnologia da informação e comunicação

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE E - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

I - Título do trabalho experimental: Burocracia nas compras públicas: um estudo de caso sobre o uso do Sistema de Registro de Preços por uma Instituição Federal de Ensino Superior

Local da coleta de dados: Universidade Federal de Lavras/ Diretoria de Gestão de Materiais - DGM

II - OBJETIVOS

- Compreender o sistema de registro de preços - SRP e suas alterações desde 2001;
- Analisar as disfunções no uso do Sistema de Registro de Preços e suas influências na gestão de compras públicas.

•

III - JUSTIFICATIVA

No Brasil a Lei Nacional de Licitações, ou seja, a Lei nº 8.666/93 foi instituída para regulamentar o sistema de compras públicas. Contudo, a sua aplicação na rotina da administração pública nunca foi tranquila, sendo considerada por muitos doutrinadores e agentes públicos como um entrave, uma vez que, para a efetivação de qualquer tipo de contratação ou aquisição de bens e serviços exige-se procedimentos rígidos e altamente burocratizados.

Contudo, no início dos anos 2000, momento em que o a Administração Pública brasileira passou por mais uma reforma, a qual buscava implementar a gestão gerencialista, regulamentou-se o Sistema de Registro de Preços - SRP (Decreto 3931/2001).

O SRP surgiu como uma ferramenta modernizadora para as rotinas de compras públicas, assim, por meio dele pretendia-se dar mais agilidade e flexibilidade aos procedimentos estabelecidos. Além disso, configurou-se como um mecanismo para desburocratização de muitos processos de compras, em especial aqueles que se dedicam às contratações de bens e serviços comuns.

Desde 2001, o Sistema de Registro de Preços vem sofrendo algumas alterações, em decorrência de usos inadequados desta ferramenta, como também para a adequação do sistema às mudanças tecnológicas que influenciaram diretamente o contexto de compras públicas. No ano de 2013, o decreto que regulamentava esse procedimento foi reeditado (Decreto nº 7.892/2013), e assim houve a reformulação de alguns métodos para execução das contratações públicas.

Essas modificações na legislação fizeram emergir muitas discussões sobre o SRP. Pois, algumas das alterações foram reflexos das constantes intervenções do Tribunal de Contas da União ante ao mau uso do SRP pelos órgãos públicos. De forma que, algumas das alterações objetivaram delinear mais a atuação dos agentes públicos, e outras enrijeceram determinados procedimentos.

Dessa forma, pretende-se com essa pesquisa, que será realizada com a equipe de servidores que trabalham para a efetivação das compras públicas da UFLA, a compreensão dos obstáculos no uso do SRP, como também as disfunções ocorridas na utilização desse sistema. E, assim, por meio dessa investigação, almejam-se possíveis melhorias nos procedimentos de compras públicas dessa Instituição.

IV - PROCEDIMENTOS DO EXPERIMENTO

AMOSTRA

Serão entrevistados os membros da equipe da Diretoria de Gestão de Materiais da UFLA que estão diretamente envolvidos nos procedimentos de compras, sendo eles: pregoeiros, equipe de apoio e a Diretora do Setor de Compras designados por portarias do Reitor da UFLA. Contudo, dentre esses servidores, serão selecionados apenas aqueles que tenham trabalhado sob a regência do antigo Decreto nº 3.931/01, que regulamentava o Sistema de Registro de Preços até início de 2013, e que também estão trabalhando sob a regência o novo Decreto nº 7.892/13, que regulamenta agora esse dispositivo.

V - RISCOS ESPERADOS

Não há riscos ou danos previstos, tendo em vista que serão realizadas apenas entrevistas com os participantes da pesquisa. No entanto, caso surja algum risco não previsível, será tratado pela pesquisadora responsável pela pesquisa, cujos contatos se encontram na primeira folha desse termo.

VI – BENEFÍCIOS

Acredita-se que os benefícios resultantes do projeto poderão proporcionar uma reflexão sobre o procedimento de registro de preços na Universidade pesquisada. E, assim, por meio da análise sobre a burocracia, flexibilidade e eficiência no uso desse sistema, poderá se efetivar ações para a melhoria dos procedimentos de compras, por meio do planejamento de ações de capacitação mais pontuais, considerando as disfunções ocorridas no uso do SRP.

VII - RETIRADA DO CONSENTIMENTO

O próprio sujeito tem a liberdade de retirar seu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem qualquer prejuízo ao atendimento a que está sendo ou será submetido.

VIII – CRITÉRIOS PARA SUSPENDER OU ENCERRAR A PESQUISA

Por não envolver riscos, não existem critérios pré-definidos para a suspensão da pesquisa, e ela só será encerrada quando as informações desejadas forem obtidas.

PARTICIPANTE MAIOR DE IDADE

Eu _____, certifico que, tendo lido as informações acima e suficientemente esclarecido (a) de todos os itens, estou plenamente de acordo com a realização do experimento. Assim, eu autorizo a execução do trabalho de pesquisa exposto acima.

Lavras, _____ de _____ de 201_.

NOME (legível) _____ RG _____

ASSINATURA _____

ATENÇÃO: A sua participação em qualquer tipo de pesquisa é voluntária. Em caso de dúvida quanto aos seus direitos, escreva para o Comitê de Ética em Pesquisa em seres humanos da UFLA. Endereço – Campus Universitário da UFLA, Pró-reitoria de pesquisa, COEP, caixa postal 3037. Telefone: 3829-5182.

Desde já, agradeço a sua importante contribuição.

Atenciosamente,

Sabrina Azevedo Ferreira Assis

ANEXOS

ANEXO A - Diferenças entre os Decretos nºs 3.931/2001 e 7.892/2013

Análise comparativa da mudança do Decreto nº 3.931/2001 para o Decreto nº 7.892/2013		
Decreto nº 3.931/2001	Decreto nº 7.892/2013	Contextualização
Quanto às definições de tarefas e papéis:		
_____	Art. 2º - V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.	Definição de carona que inexistia no Decreto anterior.
Art. 3º - § 2º - IV - realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados;	Art. 5º - IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e <u>consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;</u>	Pesquisa de mercado pelos órgãos participantes e consolidação.
_____	Art. 5º - X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes ... <u>ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.</u>	Penalidade de suas contratações.
_____	Art. 5º - § 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput.	Cooperação entre gerenciador e participantes

Art. 3º - § 3º - II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório;	Art. 6º - II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, <u>mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, ...</u> ;	Intenção de Registro de preços
_____	Art. 11 - §1º O registro a que se refere o caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21.	Formação do cadastro de reserva
Art. 8º. A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, <u>mediante prévia consulta ao órgão gerenciador</u> , desde que devidamente comprovada a vantagem.	Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, <u>mediante anuência do órgão gerenciador</u> .	A anuência do gerenciador é decisória.
Quanto às restrições:		
Art. 2º - II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de <u>serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições</u> ;	Art. 3º - II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de <u>serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa</u> ;	SRP para serviços: somente quando remunerados por unidade de medida ou tarefa.
Art. 4 - § 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.	Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93.	Doze meses SEM prorrogação.

<p>Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666/93.</p>	<p>Art. 12 - § 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93.</p>	<p>Vedação a acréscimos.</p>
<p>Art. 8º - § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, <u>desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.</u></p>	<p>Art. 22 - § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, <u>desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras</u> decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.</p>	<p>A adesão depende está adstrita a quantitativos e não pode prejudicar obrigações futuras de própria ata.</p>
<p>_____</p>	<p>Art. 22 - § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.</p>	<p>Adesão: limitada ao quádruplo da quantidade registrada.</p>
<p>_____</p>	<p>Art. 22 - § 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.</p>	<p>Adesão: somente após primeira contratação por gerenciador ou participante.</p>

_____	Art. 22 - § 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.	Adesão: prazo de 90 dias para a formalização.
_____	Art. 22 - § 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.	_____
Quanto ao rito:		
_____	Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.	Intenção de Registro de Preços - IRP - Obrigatória.
_____	Art. 4º - § 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.	Inviabilidade da IRP.
_____	Art. 7º - § 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.	Dotação Orçamentária.

Art. 3º - § 2º - I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços;	Art. 5º - I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;	Registrar intenção.
_____	Art. 5º - § 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.	Certificação digital possibilidade de assinatura por certificação digital da Ata de Registro de Preços
Art. 6º Ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote.	Art. 11 - I - será incluído, na respectiva ata, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame;	_____
_____	Art. 11 - § 1º O registro a que se refere o caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21.	Cadastro de reserva.
_____	Art. 11 - § 2º Serão registrados na ata de registro de preços, nesta ordem: I - os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a etapa competitiva; e II - os preços e quantitativos dos licitantes que tiverem aceito cotar seus bens ou serviços em valor igual ao do licitante mais bem classificado.	Delimitação da forma.
Art. 9º - III - o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem	Art. 9º - III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador	Incluir a perspectiva do carona até 5 vezes para fins de definição do quantitativo.

adquiridas;	admitir adesões;	
_____	Art. 9º - XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.	Pesquisa deve ser periódica.
Art. 9º - § 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, <u>nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.</u>	Art. 9º - § 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.	Admitido o critério de maior desconto, desde que justificado.
_____	Art. 9º - § 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.	O quantitativo dos caronas não deve ser utilizado para fins de habilitação e qualificação.
Art. 10. Homologado o resultado da licitação, o órgão gerenciador, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará os interessados para assinatura da Ata de Registro de Preços que, após cumpridos os requisitos de publicidade, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.	Art. 13. Homologado o resultado da licitação, os fornecedores classificados, observado o disposto no art. 11, serão convocados para assinar a ata de registro de preços, dentro do prazo e condições estabelecidos no instrumento convocatório, <u>podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado aceito pela administração.</u>	Prorrogação do prazo para assinatura.

_____	Art. 20. O registro do fornecedor será cancelado quando: <u>IV - sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666/93, ou no art. 7º da Lei nº 10.520/02.</u>	Hipótese de cancelamento de registro: suspensão e impedimento.
Quanto às penalidades:		
_____	Art. 5º - IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório;	Atribuição do Gerenciador: penalidade por infração ao certame
_____	Art. 6º - Parágrafo único. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.	Atribuição do participante: penalidades de suas contratações.
_____	Art. 22 - § 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.	Atribuição do carona: penalidades de suas contratações

Quanto ao reequilíbrio:		
_____	Art. 12 - § 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666/93.	_____
Outros dispositivos:		
Art. 2º - Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.	_____	_____
_____	Art. 4º - § 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo.	_____
Art. 3º - § 1º Excepcionalmente poderá ser adotado, <u>na modalidade de concorrência</u> , o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.	Art. 7º - § 1º O julgamento por técnica e preço poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.	_____
Art. 3º - IX - realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, visando informá-los das peculiaridades do SRP e coordenar, com os órgãos participantes, a qualificação mínima dos respectivos gestores indicados.	_____	_____
_____	Art. 12 - § 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.	_____

_____	Art. 11 - § 3º Se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do § 2º, serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva.	_____
Art. 8º - § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, <u>deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.</u>	Art. 22 - § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, <u>deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.</u>	_____
_____	Art. 9º - X - minuta da ata de registro de preços como anexo;	_____
Art. 12 - § 1º O preço registrado ... cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.	Art. 17. Os preços registrados junto aos fornecedores. <u>Observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666/93.</u>	_____
Art. 12 - § 2º - II - frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido;	Art. 18 - § 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir ... serão liberados do compromisso assumido, <u>sem aplicação de penalidade.</u>	_____
Art. 12 - § 2º - III - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.	Art. 18 - § 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.	_____
Art. 13 - § 2º O fornecedor poderá solicitar o cancelamento do seu registro de preço na ocorrência de fato superveniente que venha comprometer a perfeita execução contratual, decorrentes de caso fortuito ou de força maior devidamente comprovados.	Art. 21. O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados: I - por razão de interesse público; ou II - a pedido do fornecedor.	_____

_____	Art. 22 - § 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.	_____
_____	Art. 25. Até a completa adequação do Portal de Compras do Governo federal para atendimento ao disposto no § 1º do art. 5º, o órgão gerenciador deverá: I - providenciar a assinatura da ata de registro de preços e o encaminhamento de sua cópia aos órgãos ou entidades participantes; e II - providenciar a indicação dos fornecedores para atendimento às demandas, observado a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos órgãos e entidades participantes.	_____
_____	Art. 26. Até a completa adequação do Portal de Compras do Governo federal para atendimento ao disposto nos incisos I e II do caput do art. 11 e no inciso II do § 2º do art. 11, a ata registrará os licitantes vencedores, quantitativos e respectivos preços.	_____

Fonte: Adaptado de Ferrari e Muiños (2013).

ANEXO B - Carta de exposição de motivos MPOG

EM nº 00303/2012 MP

Brasília, 23 de Novembro de 2012

Excelentíssima Senhora Presidenta da República,

1. Submeto à superior deliberação de Vossa Excelência a anexa proposta de Decreto que tem por objetivo substituir o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
2. A proposta tem por finalidade atualizar o normativo referente ao Sistema de Registro de Preços - SRP, de forma a esclarecer dúvidas recorrentes acerca do papel dos órgãos gerenciadores, participantes e não participantes, bem como atender à determinação do Tribunal de Contas da União, proferida no Acórdão nº 1.487, de 2007 – TCU/Plenário, no item 9.2.2, com vistas a adotar providências à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para registro de preços no Decreto nº 3.931, de 2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a atas de registro de preços por órgãos não participantes.
3. Passo a discorrer sobre as alterações mais relevantes, propostas no projeto apresentado.
4. Cumpre observar que a primeira modificação significativa diz respeito à sistematização, cuja estrutura foi reorganizada em 10 (dez) capítulos, segundo os ditames da boa técnica legislativa em acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 e o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002.
5. O art. 4º da proposta institui oficialmente o procedimento de Intenção de Registro de Preços, a ser regulamentado por norma complementar editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que tem por finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala.

6. Ou seja, o IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG que será obrigatório para os órgãos e entidades do SISG, objetiva aumentar o número de órgãos participantes, otimizando o processo licitatório, facilitando a etapa de convite à participação do certame e auxiliando na sistematização do objeto da contratação.

7. O art. 5º da proposta dispõe sobre as atribuições do órgão gerenciador. A redação relativa à aplicação de penalidades foi alterada para esclarecer que o órgão gerenciador aplicará sanções em relação às suas próprias contratações. Foi inserido parágrafo que dispõe que a assinatura da Ata poderá ser realizada por certificação digital, via Comprasnet, para os órgãos do SISG, com o objetivo de conferir celeridade ao processo atual, que pode levar semanas, tendo em vista que todos os fornecedores, vencedores da licitação, devem assinar a Ata;

8. O parágrafo único do art. 6º esclarece que o órgão participante aplicará sanções em relação às suas próprias contratações e informará as ocorrências ao órgão gerenciador. Dessa forma, procura-se sanar dúvidas suscitadas pela redação atual, que dispõe que a penalidade deve ser aplicada de forma “coordenada” entre órgão participante e gerenciador;

9. No art. 7º da proposta, foi acrescentado § 1º esclarecendo que a dotação orçamentária só será necessária para a formalização do contrato, conforme Orientação Normativa nº 20, de 2009, da Advocacia Geral da União – AGU.

10. O art. 9º da proposta corresponde ao mesmo artigo do Decreto atual e dispõe sobre os requisitos editalícios mínimos. Foram incluídos dois incisos, II e III, os quais estabelecem a obrigatoriedade de o instrumento convocatório contemplar a estimativa de quantidades a serem adquiridas tanto pelo órgão gerenciador e órgãos participantes quanto pelos órgãos não participantes. Tais exigências encontram amparo no recém prolatado Acórdão do TCU nº 1.233 – TCU/Plenário, de 27 de maio de 2012.

11. O art. 11 da proposta dispõe sobre a possibilidade de registro de fornecedores habilitados, desde que aceitem as mesmas condições e preços oferecidos pelo licitante vencedor. O objetivo é a formação de um cadastro de reserva. Dessa forma, serão convocados, na ordem de classificação, os fornecedores remanescentes, no caso de exclusão do primeiro colocado da Ata por quaisquer motivos.

12. O art. 12 da proposta dispõe sobre a vigência da Ata de Registro de Preços. Procurou-se tornar a redação do caput mais incisiva conforme o que dispõe a Lei de Licitações e Contratos e a Orientação Normativa AGU nº 19, de 2009.

13. Ainda, no mesmo artigo, foi inserido o § 1º, vedando alteração nos quantitativos registrados na Ata, sendo que o § 3º salienta que os contratos decorrentes da Ata podem ser alterados, conforme dispõe a Lei nº 8.666, de 1993. Esses dispositivos visam evitar que os quantitativos adquiridos, por meio da Ata possam sofrer duplo incremento: por meio de alteração na Ata e por meio de alteração contratual. Foi inserido o § 4º esclarecendo que a assinatura do contrato decorrente do SRP deverá ocorrer dentro do prazo de validade da ata de registro de preços.

14. O art. 13 da proposta dispõe sobre homologação e assinatura da Ata. A proposta alterou a redação, prevendo a possibilidade de o instrumento convocatório estabelecer prazo para assinatura da Ata. Prevê ainda, no parágrafo segundo, a aplicação de penalidade, no caso de recusa injustificada do vencedor em assinar a Ata.

15. Tendo em vista compatibilizar a nova sistemática de cadastro de reserva dos fornecedores segundo o novo art. 11 da minuta, o atual artigo 12 foi desmembrado em três artigos, na proposta, para facilitar a compreensão do texto.

16. O art. 19 da proposta dispõe sobre o cancelamento do registro do fornecedor. Foram incluídas as seguintes hipóteses de cancelamento: quando o fornecedor sofrer as sanções previstas nos incisos III e IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993 e a sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002. O inciso IV do caput e o § 2º do atual art. 13 foram concatenados visando uma redação mais clara e direta.

17. O art. 20 da proposta dispõe sobre o órgão não participante. O § 4º foi incluído para atender determinação do supramencionado Acórdão nº 1487/2007 – TCU/Plenário limitando aquisições ou contratações adicionais ao quádruplo dos quantitativos registrados na ata de registro de preços, independentemente do número de órgãos não participantes. O objetivo é estimular a participação, na licitação, dos órgãos e entidades, privilegiando o planejamento da contratação.

18. Tal limitação teve por fundamento pesquisa realizada no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, o qual aponta que, no período de 2009 a junho de 2012, cerca de 71,36% (setenta e um inteiros e trinta e seis décimos por cento) das atas recebem, na maior parte, adesões até o quádruplo dos quantitativos registrados.

19. O texto dos §§ 3º e 4º do art. 20 possui correlação com o disposto nos incisos II e III do novo artigo 9º da proposta – explicado no item 10 supra – e estipulam

os quantitativos reservados para aquisições por cada um dos órgãos, gerenciador, participantes e não participantes.

20. Os §§ 5º e 6º do art. 20 tratam da autorização aos órgãos não participantes para participar da ata de registro de preços. Assim, pela disposição constante no § 5º, o órgão gerenciador somente poderá autorizar a adesão à ata, após a primeira aquisição ou contratação efetivada pelo órgão gerenciador ou por um dos órgãos participantes, exceto quando não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador. No § 6º, ainda que seja autorizada a adesão à ata, pelo órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até 30 (trinta) dias.

21. No mesmo artigo, foi inserido o § 7º, esclarecendo a respeito da aplicação de penalidades que será de responsabilidade do órgão não participante, em relação às suas próprias contratações, devendo informar as ocorrências ao órgão gerenciador. Foi inserido o § 8º, vedando aos órgãos da Administração Pública Federal a adesão a atas de registro de preços gerenciadas por Estados, Municípios e Distrito Federal, conforme Orientação Normativa AGU nº 21, de 2009.

22. O art. 21 da proposta, correspondente ao art. 14 do Decreto atual, alterou sua redação de forma a suprir lacuna normativa, que poderia fazer com que licitantes de má-fé se acobertassem para praticar atos lesivos ao interesse público. Assim, para evitar tais práticas, procurou-se dar ao texto redação incisiva de que o uso de recursos de Tecnologia da Informação é exclusivo da Administração.

23. Os artigos 22, 23 e 24 da proposta estipulam soluções de continuidade às Atas de Registro de Preços vigentes no intuito de proteger o procedimento atual de compras e contratações nos setores da Administração Pública Federal até a completa adequação do sistema.

24. Por fim, ressalto que a presente minuta de Decreto contribuirá para aprimorar o Sistema de Registro de Preços e elucidará questões recorrentes, na aplicação prática da norma.

25. São essas, Senhora Presidente, as razões que me levam a propor a Vossa Excelência a edição do Decreto em questão.

Respeitosamente,

Assinado eletronicamente por: Miriam Aparecida Belchior