

A Modalidade de Pregão aplicada na racionalização dos custos das compras governamentais: O Caso da Prefeitura Municipal de Aquiraz no Ceará

Alexandre Sobreira Cialdini

Resumo:

A partir dos anos 80, países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Dinamarca, bem como governos estaduais e locais nos Estados Unidos promoveram alterações significativas nos modelos orçamentários, no objetivo da busca do equilíbrio fiscal-financeiro adotados com a finalidade de ajustá-los a um movimento maior de atribuição de um caráter mais gerencial ao processo decisório e às ações empreendidas no âmbito da esfera governamental. Mais recentemente, em 1993, foi promulgado pelo Congresso americano o Government Performance and Results act, o qual estabelece uma série de procedimentos a serem adotados pelas agências do governo federal, a partir de 1997, a fim de conferir forte dinâmica gerencial aos processos e sistemas de governo, com ampliações e apoiados em modelos orçamentários que ofereça, por um lado, maior autonomia às agências na gestão dos recursos públicos, por outro, maior comprometimento e responsabilidade pelos resultados das ações empreendidas no controle de custos governamentais. Nesse contexto, o Brasil tem empreendido esforços no sentido de adotar medidas para fortalecer a governança e a introdução de procedimentos objetivando a racionalização dos custos nas compras governamentais. Assim, vale salientar dois instrumentos de significativa importância nesse processo, que são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 04 de maio de 2000) e a Medida Provisória nº 2.026, de 28 de julho de 2000, que instituiu o pregão, como modalidade de licitação. Ambos mecanismos estabeleceram procedimentos para racionalização dos custos, a partir do processo de aquisição de bens e serviços públicos. Através da descrição das experiências referidas, buscar-se-á identificar os aspectos comuns destas tentativas de aperfeiçoamento da gestão do processo de compras governamentais, identificando o custo-benefício da nova modalidade de licitação o pregão. Faremos aqui uma exposição, como estudo de caso, da experiência ocorrida em Aquiraz, no Estado do Ceará.

Palavras-chave:

Área temática: *A Mensuração e Gestão de Custos no Setor Público, nas Empresas Governamentais e nas Entidades sem Fins Lucrativos*

A Modalidade de Pregão aplicada na racionalização dos custos das compras governamentais: O Caso da Prefeitura Municipal de Aquiraz no Ceará

Alexandre Sobreira Cialdini¹

I. Apresentação

A partir dos anos 80, países como Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Dinamarca, bem como governos estaduais e locais nos Estados Unidos promoveram alterações significativas nos modelos orçamentários, no objetivo da busca do equilíbrio fiscal-financeiro – adotados com a finalidade de ajustá-los a um movimento maior de atribuição de um caráter mais gerencial ao processo decisório e às ações empreendidas no âmbito da esfera governamental.

Mais recentemente, em 1993, foi promulgado pelo Congresso americano o *Government Performance and Results act*, o qual estabelece uma série de procedimentos a serem adotados pelas agências do governo federal, a partir de 1997, a fim de conferir forte dinâmica gerencial aos processos e sistemas de governo, com ampliações e apoiados em modelos orçamentários que ofereça, por um lado, maior autonomia às agências na gestão dos recursos públicos, por outro, maior comprometimento e responsabilidade pelos resultados das ações empreendidas no controle de custos governamentais.

Nesse contexto, o Brasil tem empreendido esforços no sentido de adotar medidas para fortalecer a governança e a introdução de procedimentos objetivando a racionalização dos custos nas compras governamentais. Assim, vale salientar dois instrumentos de significativa importância nesse processo, que são a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 04 de maio de 2000) e a Medida Provisória nº 2.026, de 28 de julho de 2000, que instituiu o pregão, como modalidade de licitação. Ambos mecanismos estabeleceram procedimentos para racionalização dos custos, a partir do processo de aquisição de bens e serviços públicos.

Através da descrição das experiências referidas, buscar-se-á identificar os aspectos comuns destas tentativas de aperfeiçoamento da gestão do processo de compras governamentais, identificando o custo-benefício da nova modalidade de licitação – o pregão. Faremos aqui uma exposição, como estudo de caso, da experiência ocorrida em Aquiraz, no Estado do Ceará.

¹ Mestre em economia pelo Curso de Mestrado em Economia- CAEN, da Universidade Federal do Ceará- UFC e Pós-graduado em Finanças Públicas pela Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP, da Fundação Getúlio Vargas-Rj. É Secretário de Administração e Finanças do Município de Aquiraz-Ce.

2. AS EXPERIÊNCIAS DA AUSTRÁLIA, CANADÁ, NOVA ZELÂNDIA, REINO UNIDO E DINAMARCA

Com o propósito de aumentar a responsabilidade(*accountability*) das agências governamentais e de imprimir procedimentos que visem o controle dos custos e uma maior eficiência e orientação para resultados nas ações empreendidas pelas mesmas, foram efetuadas reformas nos processos de planejamento e controle da ação governamental da Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Reino Unido e Dinamarca, a partir dos anos 80 , que se caracterizaram pela eliminação de controles centrais detalhados dos gastos das agências em troca de uma maior cobrança de cometimento com os resultados pelos gerentes das agências e dos programas(Schick,1990; General Accounting Office – GAO, 1995).

Na Austrália, foram efetuadas duas reformas, no início dos anos 80, denominadas: *Financial Management Improvement Program* e *Program Management and Budgeting*, alterando o foco do orçamento de insumos para resultados alcançados (Schick, 1990). Corroboradas por outros atos nos anos posteriores, as reformas mencionadas enfatizaram:

- redução das categorias de apropriação de recursos de 21 para 2 itens;
- implementação de processo de planejamento para departamento;
- descentralização da gerência dos recursos pelos departamentos;
- desenvolvimento, nos departamentos, de capacidade interna de avaliação de programa; e
- estabelecimento de uma taxa de “dividendo fiscal” – redução anual de custos das agências, com possibilidade de incorporação para o exercício seguinte dos saldos orçamentários de economias que ultrapassem a taxa especificada.
- Introdução de mecanismos para participação da sociedade na definição dos bens e serviços , com favorecimento das unidades locais.

No Canadá, a partir dos anos 80, foram efetuadas numerosas reformas gerenciais com instituição de acordos de desempenho entre os diversos níveis dos departamentos, redução de níveis hierárquicos e maior autoridade sobre gastos e gestão de recursos humanos (GAO, 1995). Em 1996, foi lançado o *Increased Ministerial Authority and Accountability (IMAA)*, com as seguintes características para os departamentos:

- o Gabinete decide com o tesouro os limites totais a serem apropriados aos “envelopes”²;
- maior autonomia aos departamentos sobre assuntos administrativos anteriormente controlados de forma central;
- maior autoridade para realocar recursos nos limites aprovados de forma central;
- responsabilidade pelo desempenho acordado entre o departamento e o tesouro, através da figura do *Memoranda of Understanding* (MOU), onde é estabelecida uma forma de relação contratual, na qual, em troca de maior estabilidade de recursos e abrandamento de controles, o departamento se compromete pela realização de determinado nível de desempenho.

Na Nova Zelândia, podem ser destacados os seguintes aspectos, a partir dos anos 80: (Cotharan, 1993)

- ênfase no atingimento de objetivos pelas agências, ao invés de monitoramento de execução de despesas; e
- forte privatização, desregulamentação, com muitas funções governamentais tornadas relativamente independentes.

No Reino Unido, em 1982, foi lançado o *financial management initiative* (FMI), que representou um esforço de longo prazo de mudanças da cultura gerencial dos departamentos públicos (Schik, 1990). A partir desta iniciativa, foram introduzidas mudanças no processo de gestão governamental,

- quantificação, sempre que possível, para facilitar a verificação dos programas proporcionarem “valor pelo dinheiro” (*value for money*);
- o Gabinete decide como Tesouro os limites gerais de dispêndios e os departamentos decidem como gastar;

² “*Envelope Budgeting*” foi instituído em 1979. Trata-se de denominação para amplas áreas de políticas ou “envelopes”, onde programas como defesa, desenvolvimento social, desenvolvimento econômico, por exemplo, são reunidos.

- o Gabinete decide como Tesouro os limites gerais de dispêndios e os departamentos decidem como gastar;
- por exemplo: em 1988 o limite de despesas com o pessoal foi abolido e estabelecido limite de despesas administrativas, ficando a cargo dos departamentos a decisão sobre a composição da despesa entre pessoal, capital, etc,;
- insistência na delegação de autoridades sobre os recursos orçamentários para as pontas do sistema;
- abordagens diferenciadas para cada departamento;
- identificação do orçamento como um “contrato de desempenho”, através do qual os departamentos se responsabilizam por metas de desempenho em troca de acordos de recursos e flexibilidade; e
- forte tentativa de relacionar mensuração de desempenho a orçamento (foram publicadas mais de 1.800 medidas de desempenho e produto no *Public Expenditure White Paper de 1988/1989-1999/1991*).

Na Dinamarca, a partir de 1983, foram iniciadas reformas com características semelhantes às relatadas anteriormente, cabendo destacar dois aspectos:

- permissão para as agências reterem quaisquer poupança resultante de ganhos de produtividade que excedam os níveis de desempenho fixados pelo governo; e
- permissão de distribuição aos empregados de parte dos ganhos obtidos por aumentos estupendos de produtividade.

3. O EXEMPLO DE MODELOS ORÇAMENTÁRIOS EM GOVERNOS LOCAIS NOS ESTADOS UNIDOS

Segundo Dan A. Cothram (1993), as reformas empreendidas nos modelos orçamentários dos governos federais de algumas democracias industrializadas, as quais denomina de “orçamentos por resultados”, bem como reformas empreendidas em largas escalas, a partir dos anos 80, em governos locais dos Estados Unidos, que denomina como “orçamento de controle de gastos” podem ser caracterizadas como uma tentativa de implementar metodologia de orçamento empresarial na esfera governamental, graças à ênfase em descentralização e incentivos gerenciais presente nestes movimentos.

Quanto aos modelos de orçamentos adotados em vários governos locais nos Estados Unidos como, por exemplo, em Fairfield, na Califórnia; em Dade county, na Flórida; em Chandler, no Arizona; os mesmos guardam as seguintes características em comum;

- os conselhos das cidades preestabelecem limites de despesas gerais, com base em fórmula que podem ser por exemplo, percentual de incremento

com relação ao ano anterior, contemplando-se prioridade através da diferenciação dos percentuais;

- o plano orçamentário discutido no âmbito dos conselhos é breve e extremamente sintético, a fim de que a atenção se volte para a avaliação do quadro geral, e não para o exame de detalhes;
- as agências têm liberdade para alocar os recursos entre categorias de despesas e programas;
- os recursos não aplicados no exercício continuam nos órgãos executores, com diferenciação de percentuais, desde que haja evidência de realizações;
- o tempo de órgãos centrais é despendido em formulação de políticas e monitoramento de realizações; e
- há uma drástica redução do trabalho de formulação, exame e aprovação das propostas orçamentárias e redução dos conflitos interdepartamentais na etapa de orçamentação.

4. O GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS ACT, DE 1993

Através do *Government Performance and Results Act*, editado pelo Congresso americano em 1993, todos os departamentos e agências do governo federal americano, a parti de 30 de setembro de 1997, estão obrigados a desenvolver planos estratégicos de 5 anos com identificação de resultados mensuráveis através de planos anuais de desempenho.

A partir de 31 de março de 2000, e anualmente, serão exigidos relatórios de desempenho, com a apresentação de indicadores claros de desempenhos, metas e desempenho real para pelo menos os três anos anteriores. Na medida do possível, os indicadores devem ser orientados para produtos e resultados e focados na realização dos objetivos dos programas, ao invés das atividades específicas dos programas.

Com base neste ato do Poder Legislativo, “os planos de desempenho estabelecidos podem incluir propostas de *waiver* (renúncia), a controles e requerimentos processualísticos administrativos, incluído especificação de níveis de pessoal, limitações na compensação ou remuneração, e proibições ou restrições nas transferências de fundos entre as classificações orçamentárias... de cada orçamento anual, em troca da responsabilidade individual ou organizacional específica em atingir uma meta desempenho”³²

O *waiver*, que pode ser traduzido como “renúncia” ou “dispensa”, representa um importante instrumento para a obtenção de maior flexibilidade nos processos administrativos e orçamentários das agências, a fim de se aumentar a possibilidade de atingimento dos resultados esperados, no âmbito dos respectivos programas aprovados.

Ainda, de acordo com a referida lei: “... a proposta deve descrever os efeitos antecipados no desempenho resultantes da obtenção de maior flexibilidade, discricção e autoridade gerencial ou organizacional, e deve quantificar as melhorias esperadas no desempenho resultante de qualquer *waiver*. As melhorias esperadas devem ser comparadas ao desempenho real atual e aos níveis de desempenho projetados que deveriam ser atingidos independentemente de qualquer *waiver*”. Esta forma de “renúncia” decorre da constatação de que, embora as numerosas leis, regras e regulamentos sejam motivados por desejos bem – intencionados e até mesmo de forma racional, o seu conjunto pode criar mais problemas à execução do que resolvê-los, em muitos casos, especialmente num contexto de mudanças cada vez mais aceleradas.

Neste sentido, a aplicação do instituto do *waiver*, além de aumentar as chances de experimentação de novos mecanismos, sem necessariamente requerer profundas e demoradas alterações nas estruturas e na legislação, apresenta-se como uma excelente oportunidade para o legislador verificar potenciais necessidades de alterações na legislação vigente.

O *waiver* tem como características o fato de ser limitados e determinados no seu escopo e duração, aprovado pela própria instância que regulamenta o assunto objeto de “renúncia”, e requer da agência contemplada instrumentos de comprovação dos benefícios a serem obtidos através da sua concessão. O *waiver* pode adquirir caráter de permanência, após ter perdurado por três anos consecutivos.

Constitui-se, também, em importante mecanismo para o estímulo ao conceito de orçamento de desempenho ou orçamento de missões, onde prevalece a identificação de recursos a resultados sobre categorias da despesa ou atividades.

O governo federal americano tem-se valido da aplicação de *waiver* para cortar os custos da burocracia e oferecer maior flexibilidade aos estados e municípios. Por exemplo, o departamento de Saúde e serviços Humanos (Department of Health and Human Services) Concedeu *waivers* a 37 estados no seu programa de bem-estar, permitindo que experimentassem novas formas de prover os serviços do referido programa.

Através deste tipo de “renúncia” concedida, inclusive em conjunto com outros departamentos como por exemplo, o da agricultura para o Estado da Carolina do Sul, é permitida a combinação de recursos de diversos programas federais de governo para aplicação em determinado programa estadual que tenha propósitos relacionados com os de nível federal, mediante condições especificadas em contrato com o próprio Estado.

³ Government Performance and Results Act of 1993. One Hundred Third Congress of the United States of America, at the first session. Washington, D.C., January 5, 1993.

Dentre as cláusulas contratuais para a concessão do *waiver*, cabe ressaltar a importância atribuída ao processo avaliação de programas orientados para resultados que a agência tem que instituir, como condições de flexibilização da estrutura normativa pela autoridade concedente.

Estas medidas do Poder Legislativo foram abraçadas pelo Poder Executivo americano, através do *National Performance Review (NPR)* - iniciativa de reforma do governo federal americano para funcionar melhor e custar menos, calcada em princípios de eliminação da burocracia, colocação dos clientes em primeiro lugar, fortalecimento dos funcionários para obtenção de resultados e redução das ações de governo ao básico.

Enquanto o GPRA enfatiza a mensuração de desempenho, o planejamento estratégico e o orçamento de desempenho, o NPR se concentra na redução de regulamentos internos, integração das informações orçamentárias, financeiras e de desempenho dos programas bem como devolução de autoridade aos níveis mais baixos da burocracia pública.

5. Os Avanços Institucionais no Brasil : A Lei de Responsabilidade Fiscal⁴

A Constituição de 1988 marca uma nova fase de reordenamento das instituições orçamentárias no Brasil, a partir da inclusão de um capítulo destinado exclusivamente ao trato das finanças públicas e a questão orçamentária.

Entretanto, o novo ordenamento orçamentário, que instituiu o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e unificou os orçamentos não fora regulamentado. As normas de elaboração, execução e controle dos orçamentos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Em maio de 2000, o Governo Federal editou a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dando um passo significativo na reorganização do sistema de finanças públicas, conseguindo avanços significativos em questões não resolvidas, desde a promulgação da Constituição de 1988.

As mudanças introduzidas pela LRF tem um caráter amplo e abrangente, no sentido de que envolve no seu contexto o modelo federativo brasileiro, ou seja, a união, estados e municípios e os três poderes e Ministério Público.

A LRF tem no seu escopo sedimentar o regime fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, tratando sobre os limites e estabelecendo controles para racionalização dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização.

A LRF tem inspiração nas experiências exitosas já citadas nesse trabalho, com influência mais direta dos Estados Unidos, União Monetária Européia

⁴ Sobre a LRF consultar o *site* <<http://www.federativo.bndes.gov.br>> e Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral. RIOS DA NÓBREGA, Marcos Antônio ...et al.- Recife: Nossa Livraria, 2001

,Nova Zelândia e mais especificamente no código de boas práticas fiscais do Fundo Monetário Internacional, de 1998⁵.

Conforme PERES NUNES & NUNES(2001) as principais mudanças introduzidas pela LRF podem-se citar: a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas ; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal , por Poder , e para o endividamento, bem como para recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação ; regras de transparência, incluindo a publicação freqüente e o acesso aos relatórios que atestam o cumprimento das regras ; e a imposição de penalidades , inclusive pessoais, aos administradores públicos as regras acima.

5.1 O controle , qualidade e a eficácia dos custos dos programas governamentais e a LRF

Os responsáveis pela política macro e microeconômica podem e devem examinar a eficácia e eficiência dos custos dos programas e projetos governamentais. Identifica-se ineficiências evidentes , como a existência de excesso de pessoal ou subutilização generalizada da infra-estrutura , que exige custos de operacionalização superiores aos resultados auferidos pelos programas.

O gasto improdutivo pode ter sua origem na ambigüidade e na multiplicidade de produtos e objetivos. Portanto, é necessário identificar os produtos ou objetivos primários de cada programa e separá-los dos objetivos menos importantes. Por exemplo, o objetivo primordial dos programas de educação universitária é oferecer ensino superior e não facilitar emprego aos jovens em idade universitária. O objetivo primordial da pesquisa militar é melhorar a segurança nacional e não descobrir novas tecnologias para uso industrial. Os objetivos secundários podem ser importantes, porém deve-se concentrar, em função dos custos, no objetivo primário , na atividade fim do programa.

A combinação adequada de insumos é uma questão técnica , antes de ser muitas vezes uma questão econômica. Com freqüência, ao se analisar a compra de bens e serviços públicos, deve-se planejar tais aquisições , considerando aspectos relativos a definição adequada e composição dos bens, transporte e entrega, armazenamento , durabilidade, ou seja toda logística do processo . O caso da merenda escolar, analisado posteriormente, serve de grande valia para o contexto enfocado.

No aspecto econômico a qualidade do gasto público e a conseqüente produtividade dos programas governamentais, é considerada elevada quando é

⁵ Ver , a propósito, IMF(1998). Code of Good Practices on Fiscal Transparency – Declaration on Principles. Washington, IMF, abr/1998

grande os gastos sociais e de infra-estrutura. As despesas com educação são, em geral apontadas como exemplo ilustrativo dessa qualidade desejável, em virtude de sua elevada externalidade. Para NICOL(1997), o sistema educacional, teria sido um dos fatores a explicar a diferenciação no processo de industrialização : “ Os países mais atrasados educacionalmente tiveram industrializações lentas, muitas vezes interrompidas ou mesmo industrializações parciais. Este foi o caso da Itália e da Rússia , entre outros”. Segundo PERES NUNES & NUNES(2001) citando PLANK & VERHINE, a consecução deste objetivo no Brasil tem sido dificultada pela interferência de fatores políticos :

(...) os ministros de Educação tendem a desviar recursos para seus estados de origem, enquanto que os membros do Congresso Nacional tendem a distribuir bolsas de estudos e “ projetos especiais” para seus redutos eleitorais. (...) A intervenção política na administração e financiamento do sistema de educação reduz a qualidade do ensino e aumenta o seu custo.

Os problemas acontecem no nível local, onde o processo de descentralização, conquistado legitimamente pela sociedade, não foi acompanhado de controle público , interno e externo e do controle social.

De acordo com o Banco Mundial os gastos com educação no Brasil é baixo, o país alocou apenas 8,4% dos gastos em educação secundária. Para isso o Banco sugere a criação de um fundo competitivo e dotações para recompensar o bom desempenho dos estados que conseguirem aumentar o qualidade do ensino e aumentar o número de alunos. Avanços têm acontecido com o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF que, com a estratégia do programa “ Toda Criança na Escola” possibilitará cada rede de ensino municipal e estadual investir no mínimo R\$ 315 por aluno no 1º grau. O objetivo seria estimular a introdução de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos, que estão fora da escola.

Para se conseguir tais objetivos, no que concerne ao custo-benefício do programa e ratificação do não desvio de finalidade, é fundamental a implantação de amplo sistema de controle e introdução de técnicas e procedimentos para as compras governamentais , de forma recorrente e transparente.

A LRF condiciona , em vários de seus artigos, a responsabilização dos gestores na aplicação e controle dos gastos públicos. Vale ressaltar o atual conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, que define a obrigatoriedade de se estabelecer “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos orçamentários” (item I, alínea e , do Art 4º).

O controle de custos e resultados é um dos tópicos mais importantes firmados pela LRF e exige a implantação ou aperfeiçoamento de tecnologia da informação, capacitação de pessoal e organização da base de dados estatísticos e logística operacional que possa aumentar a eficiência , eficácia e economicidade das compras governamentais.

Apesar do progresso havido no processo de integração do ciclo orçamentário e nas peças compostas pelo plano plurianual e orçamentos anuais, há muito o que se percorrer. Há enorme fragilidade no que se refere aos aspectos do controle físico-financeiro, na qualidade e desempenho da execução dos planos e orçamentos, ou seja na efetividade das políticas públicas.

É histórica a fragilidade do setor público brasileiro, em todas as suas esferas, na identificação de indicadores e na definição de metas para medir o desempenho das políticas públicas. Tal fato torna a sociedade discreta, pois os governos não se comunicam, não são transparentes ao informar o que é realizado com a carga tributária brasileira que já bateu os 32% do PIB brasileiro. Durante os 37 anos de implantação do orçamento-programa não se conseguiu dar saltos qualitativos para mensurar o retorno da carga tributária nas políticas públicas realizadas.

Conforme AFONSO(2000), a implantação de um sistema de custos na administração pública deve ocorrer a partir de alguns elementos, tais como:

- a) plano de contas capaz de oferecer informações no grau de detalhe necessário ao gerenciamento;
- b) especificação das unidades de custos, para adequada apropriação das despesas realizadas e determinação dos processos por que passa cada um dos serviços ofertados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO da União(Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000) determinou que o Poder Executivo deverá desenvolver sistema gerencial de apropriação das despesas, com objetivo de demonstrar o custo de cada ação orçamentária, devendo até 30 de junho do corrente ano encaminhar à Comissão Mista de Orçamento do Congresso relatório circunstanciado sobre o desenvolvimento e perspectivas de implantação do referido sistema para o exercício de 2001.

6- O pregão como nova modalidade de licitação

A licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para administração e para os licitantes. A Lei que estabeleceu normas gerais de licitações e contratos caracteriza o seguinte aspecto:

“ A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta **mais vantajosa**(grifo nosso) para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade ,da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa , da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”(Lei nº 8.666/ 93 – art. 3º).

A experiência tem demonstrado a necessidade de formulação e introdução de novas formas de contratar com administração pública que ampliem o grau de concorrência e transparência do processo de compras governamentais .

Com efeito, o Governo Federal, através da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, instituiu o pregão como nova modalidade de licitação. A reedição da Medida Provisória em 28 de julho de 2000, incorpora inúmeros aperfeiçoamentos de redação destinados a melhor esclarecer aspectos do rito do pregão. O Decreto nº 3.555/00, detalha os procedimentos previstos na Medida Provisória e especifica os bens e serviços comuns.

O pregão vem se somar às demais modalidades de licitação previstas na Lei, que são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o leilão e o concurso. Diversamente destas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades.

A nova modalidade apresenta a possibilidade concreta e introduz princípios básicos de competitividade, razoabilidade, celeridade, justo preço e proporcionalidade.

Tais procedimentos e esta alternativa no processo de compras vinham sendo perseguidas há muito tempo por gestores que desejam introduzir o princípio de transparência para obterem o melhor custo nas aquisições de bens e serviços públicos.

6.1 A experiência de Aquiraz com o pregão

O Município de Aquiraz tem uma população de cerca de 64 mil habitantes e está há 28 Km de Fortaleza. Sua atividade econômica é baseada na agropecuária, como a maioria dos municípios do Ceará, mas apresenta um potencial turístico favorável em decorrência de suas belas praias e uma infraestrutura com suporte para receber turistas nacionais e estrangeiros.

O município tem um total de 92 escolas especialmente mal distribuídas num território de 482Km². A educação básica e fundamental é de responsabilidade do poder público municipal e dentre estas responsabilidades encontra-se a merenda escolar, programa que foi totalmente descentralizado para os governos locais.

Para obter-se êxito numa pesquisa é necessário, dentre outros aspectos, respaldá-la teoricamente e buscar as experiências comuns ou semelhantes no assunto pesquisado. No campo das finanças públicas há outra exigência que diz respeito ao arcabouço legal.

Nesse aspecto, a implantação do pregão ocorre numa área jurídica ainda tênue, onde sua efetiva realização tem encontrado muito mais respaldo na doutrina jurídica do que no arcabouço legal sedimentado, mesmo considerando a Medida Provisória e o Decreto citados.

A doutrina dominante assinala que o pregão não pode ser limitado apenas no campo da União, a exceção da interpretação do Professor Diógenes Gasparine, vários outros autores são favoráveis a implementação do pregão no âmbito dos Estados e Municípios⁶.

⁶ Alguns respeitados administrativistas como Maria Sylvania Zanella di Pietro; Marçal Justen Filho e Jessé Pereira Júnior têm se manifestado favoráveis a implantação do pregão para os três níveis de governo.

O certame ocorreu fundamentado em Parecer do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará-TCM que, respaldado por ampla documentação e na doutrina mencionada, possibilitou o procedimento.

A larga teoria demonstrada anteriormente e as experiências orçamentárias internacionais sobre orçamento e controle governamentais demonstram amplamente que a racionalização dos custos e gastos governamentais se efetivaram com a introdução de mecanismos que envolvem a transparência nas ações públicas e a própria sociedade na definição e participação das políticas públicas.

O princípio da transparência é citado por diversos autores como essencial no processo de realização da política pública, a partir da aquisição de bens, insumos e serviços pelo setor governamental. Conforme coloca Petrei(1999) a transparência se aperfeiçoa com a participação contínua do Congresso e da sociedade e valorizando o orçamento o autor coloca: *La información que emana del presupuesto, sin embargo, no sirve todavía para hacer un seguimiento público eficaz de la labor del estado y aún no se há incluye em el presupuesto y de lo opinan diversos setores de la sociedad sobre él.*

O ex-vice presidente americano Al Gore, como estudioso do assunto elabora uma pesquisa sobre ações que buscaram o envolvimento das comunidades locais americanas e a busca da transparência na efetivação das políticas públicas⁷.

No caso específico pregão, como modalidade do processo licitatório, além de ampla utilização pelos Órgãos da União, o pregão vem sendo realizado com bastante êxito no Estado de São Paulo, através da Secretaria da Fazenda que, sob a coordenação da Coordenadoria de Auditoria Interna, implantou o pregão eletrônico, em convênio com a BOVESPA (Bolsa de Valores de São Paulo) e no município de Cuiabá, que vem adquirindo a merenda escolar através do sistema de pregão por lances verbais

Foi exatamente para o programa de merenda escolar que foi planejado e executado o primeiro pregão para aquisição de merenda escolar do Norte e Nordeste brasileiro, como base na Medida Provisória nº 2.026/2000 e o Decreto nº 3.555/2000.

Os resultados específicos do pregão foram eficientes e eficazes. Obteve-se com o certame uma redução média de 17% (representando uma economia de R\$ 42 mil reais), quando compara-se o total licitado anteriormente pelo sistema tradicional, na modalidade convite. Conseguiu-se com o sistema descentralizar o processo de entrega e anular os custos de logística, pois o fornecedor da merenda escolar entregou o produto diretamente nas escolas, com participação ampla das diretoras, que foram previamente orientadas para receber e conferir a mercadoria. Outro parâmetro exemplificador de eficácia foi a competitividade ocorrida, onde houve variação para menor de até 45%, entre o lance inicial e o lance de fechamento da proposta com intensa participação dos 12 fornecedores habilitados para o processo.

⁷ ver, a propósito, *From Red Tape to Results : Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review. Washington: Government Printing Office, 1993.*

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas em cursos nitidamente privilegiam o desenvolvimento da capacidade gerencial das agências governamentais, como forma de descongestionar os órgãos centrais de atividades que não lhes são próprias ou, mesmo que o fossem dada a magnitude e complexidade, não capaz de oferecer meios adequados para a sua execução.

O processo de aquisição de bens e serviços públicos deverá sofrer total reformulação para se adaptar aos anseios da sociedade que necessita ser informada de como os governos estão alocando os recursos originários do sistema tributário.

Estas reformas se dão num contexto de crise fiscal da capacidade dos governos de prestação de serviços adequados e a custos razoáveis à população. Não é por acaso a prevalência da manifestação em democracia, onde a transparência das ações governamentais e a figura da *accountability* se constituem numa prática habitual.

Não se pode desconsiderar, também, a atual intensificação de parcerias com a iniciativa privada na atual intensificação de prestação de serviços públicos, onde os conceitos de resultado e custos de produtos integram as preocupações corriqueiras do contexto empresarial, constituindo-se em fatores determinantes do processo decisório e de desenho de sistemas de trabalho e de controle.

Em artigo publicado na Harvard Business Review, Stephen Goldsmith, membro do *National Council for Public-Private Partnerships* dos Estados Unidos aponta o “mercado” governamental como um grande filão a ser explorado pela iniciativa privada, já como consequência da mudança perceptível de enfoque dos agentes governamentais, onde a necessidade de prestar contas à população sobre a capacidade de realizações com qualidade e baixos custos é cada vez maior. Neste contexto, não há espaço para cultura da despesa desvinculada de resultados.

A tendência de descentralização dos recursos, ou seja, do fortalecimento das instâncias locais e transferência dos recursos para serem geridos e executados aonde as coisas acontecem, acentua sobremaneira a necessidade de implementação das mudanças no processo e nos sistemas de gestão do orçamento público e das compras governamentais.

A modalidade do pregão aqui apresentada, de forma isolada, não conseguirá isenção total dos possíveis desvios e conchavos que ocorrem nas modalidades tradicionais. É necessário, portanto, criar mecanismos que favoreçam a governança instituir um canal de comunicação com a sociedade e induzir a participação tornando a ação pública uma ação efetivamente transparente.

Assim, a percepção de que possa haver alguma contradição entre orçamento governamental e flexibilidade parte de um pressuposto equivocado de que o controle é eficaz se praticado de forma centralizada, detalhada e sobre os meios de produção.

Se há alguma relação de infidelidade entre os conceitos e a prática apresentada, ela decorre, certamente, da ingênua presunção de que a racionalidade do processo decisório permeie de forma absoluta as iniciativas na área pública, pois tais iniciativas, como coletivas, não podem ser translúcidas.

É sempre bom lembrar que, conforme Wildavsky (1998), “o orçamento público é uma representação monetária das atividades governamentais” e, como tal, reflete os resultados dos conflitos, preferências, barganhas, acordos, visões díspares de bem-estar e toda a gama de complexidades que a riqueza de processo político oferece.

Não se trata, somente, de saber se queremos um poder público, mas também de sermos capazes de imaginar como ele pode contribuir efetivamente para superação de desafios como a luta contra exclusão social, o combate a corrupção, a criação de mecanismos favorecedores do desenvolvimento endógeno e a indução do controle social.

Assim, a boa governança exigirá um processo contínuo de participação das comunidades locais associado a um aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência das gestões públicas, até porque governar é coordenar o processo de definição participativa dos rumos de um povo.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso, Roberto Alexandre Elias. Modernização da Gestão- Uma Introdução à Contabilidade Pública de Custos. In: BNDES-INFORME- SF, nº 18, de agosto/2000.[On-line]. Disponível : <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancosexo/estudos/e0001165.exe>,[15 out.2000].
- Behn, Robert D. The big Questions of Public Management. Public Administration Review, July/ August 1995 vol. 55 p.313-324.
- Budget of the United States Government – Fiscal Year 1977. Budget Supplement: Making Government Work.
- Cotharan, Dan. A. Entrepreneurial Budgeting: An Emerging Reform? Public Administration Review, September/October 1993, vol. 53 nº 5 p.445-454.
- Figueiredo, Carlos Maurício Cabral....et al.- Recife: Nossa Livraria,2001.
- Fondo Monetario Internacional. El Gasto Público Improductivo: Um enfoque pragmático para el análisis de las medidas de política, Washington, 1996.
- Goldsmith, Stephe. Can Business Really Do Business With Government? Harvard business Review, May/june 1977,p.110-121.
- Gore, Al. From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review. Washington: Government Printing Office, 1993.
- Government Performance and Results Act of 1993. One Hundred Third Congress of the United States of America, at the first session. Washington, D.C., January 5, 1993.
- Kravchuk, Robert S. e Schack, Ronald W. Designing Effective Performance-Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993. Public Administration Review, July/August 1996, vol. 56, nº 4 p.348-358.
- National Academy of Public Administration. Reengineering For Results. Keys To Success From Government Experience. Washington, D.C., August 1994.
- _____. Toward Useful Performance Measurement. Lessons Learned From initial pilot performance plans prepared under the Government performance and Results Act. Washington, D.C., November 1994.
- Nicol, R. O Conceito de pré-requisitos para a industrialização .Revista de Economia Política,17:p.52-77.
- Peres Nunes, Selene Peres & Nunes, Ricardo da Costa. Orçamentos e Sistema de Informação sobre Administração Financeira Pública.In: Finanças Públicas: V prêmio Tesouro Nacional- Brasília :ESAF, 2001.
- Petrei, Humberto. Presupuesto Y Control: Pautas de Reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999.
- Schick, Allen. Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries. Public Administration Review, January/February 1990, vol. 50 p. 26-34.

- United States General Accounting Office. Budget Process. History and Future Directions GAO/T-AIMD-95-124. Washington, D.C., July 1995.**
-
- _____ . Managing for Results: Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management. Reforms. GAO/GGD-95-120. Washington, D.C., May 1995.**
-
- _____ . Managing for Results. Strengthening Financial and Budgetary Reporting. GAO/T-AIMD-95-181. Washington, D.C., July 1995.**
-
- _____ . Performance Budgeting. State Experiences and Implications for the Federal Government. GAO/GCD-93-41. Washington, D.C., February 1993.**
- Wildavsky, Aaron B. The New Politics of The Budgetary Process. Glenview, Scott, Foresman and Company, 1988.**