

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Mestrado em Administração Pública

**EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: a
experiência do Observatório da Despesa Pública da Controladoria-Geral da
União**

Márcio Almeida do Amaral

Belo Horizonte
2015

MÁRCIO ALMEIDA DO AMARAL

**EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: a
experiência do Observatório da Despesa Pública da Controladoria-Geral da
União**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação
João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof^a Dr^a. Luciana Moraes Raso
Sardinha Pinto

Belo Horizonte
2015

(ficha catalográfica)

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela XXXXXXXXXX

(Cutter) Amaral, Márcio Amaral.

Eficiência administrativa nas contratações públicas: a experiência do Observatório da Despesa Pública da Controladoria-Geral da União. – Belo Horizonte, 2015.

130 p.

Dissertação (Mestrado) – Fundação João Pinheiro, 2015.

Orientadora: Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto.

1. Eficiência administrativa. 2. Eficiência nas contratações públicas.

3. Licitações e contratos. I. Título.

CDD - XXXX

Márcio Almeida do Amaral

**Eficiência administrativa nas contratações públicas: a experiência do Observatório da
Despesa Pública da Controladoria-Geral da União**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Banca Examinadora

Prof^a Dr^a. Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto
Orientadora – Fundação João Pinheiro

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz
Fundação João Pinheiro

Prof^a Dr^a. Daniela Mello Coelho Haikal
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte
2015

Dedico este trabalho aos meus pais, Newton e Marlei, pela edificação dos valores que me inspiram; aos meus irmãos, Alessandra e Warley, pela terna amizade; à minha esposa, Juliana, pelo amor compartilhado, inesgotável generosidade e permanente comunhão na construção da nossa linda família; e, claro, aos meus filhos, Vinícius, André e Pedro, razão última dos meus propósitos e fonte primeira da minha felicidade!

Agradeço aos professores Luciana Raso e Marcus Vinícius pelo suporte e estímulo à realização deste trabalho; aos entrevistados, que se dispuseram a compartilhar suas percepções e opiniões de modo gentil e solícito; ao colega Leonardo Sales que, com prontidão e apoio permanente, forneceu os elementos e informações necessários ao estudo do Observatório da Despesa Pública; e, por fim, aos amigos e colegas do Mestrado pelo compartilhamento de ideias e experiências.

“Interpretar as interpretações emprega mais trabalho do que interpretar os textos, e existem mais livros sobre livros do que sobre qualquer outro assunto: tudo o que fazemos é glosar uns aos outros. Há abundância de comentários, mas escassez de autores. Aprender a entender os entendidos se tornou o principal e mais celebrado aprendizado da nossa época; não reside nisso o fim último dos nossos estudos?”

Montaigne (1592)

“Quanto mais aprendemos sobre o mundo, quanto mais profundo nosso conhecimento, mais específico, consistente e articulado será nosso conhecimento do que ignoramos – o conhecimento da nossa ignorância. Essa, com efeito, é a principal fonte da nossa ignorância: o fato de que nosso conhecimento só pode ser finito, mas nossa ignorância deve ser necessariamente infinita. [...] Vale a pena lembrar que, embora haja uma vasta diferença entre nós no que diz respeito aos fragmentos que conhecemos, somos todos iguais no infinito da nossa ignorância.”

Karl Popper (1961)

*“O que caracterizamos como processo científico de aquisição de conhecimentos é um conjunto de procedimentos que se pautam antes de tudo por um princípio: economia ou **eficiência**.”* (grifo nosso).

Cláudio de Moura e Castro (1978)

RESUMO

O tema da eficiência administrativa nas contratações públicas mostra-se relevante pelo impacto que representa na composição dos gastos governamentais em face da limitação dos recursos públicos disponíveis para manter a máquina pública funcionando, implementar as políticas públicas e prestar serviços aos cidadãos. Agir com eficiência e gerar resultados eficazes e efetivos constituem, ao mesmo tempo, um dever e um desafio para a administração pública, dadas as dificuldades, limites e restrições, do ambiente externo e interno, que interferem no alcance de tais propósitos.

Com este cenário, realizou-se uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso, sobre a experiência do Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral da União (CGU), com o fim de analisar sua contribuição à eficiência das contratações públicas no âmbito da administração pública federal.

Como suporte teórico, foram levantadas e analisadas as teorias da burocracia, em razão da prevalência do modelo burocrático weberiano na organização da estrutura e definição do funcionamento da administração pública, com seu foco na eficiência procedimental, e as ideias e propostas dos movimentos gerencialistas, em especial a NPM, com seu foco na eficiência baseada em resultados.

Em termos metodológicos, além do levantamento bibliográfico e revisão da literatura, a pesquisa envolveu a análise de dados primários e secundários, observação não participante e realização de entrevistas semiestruturadas com atores ocupando posições estratégicas na CGU.

Diante dos resultados apresentados, concluiu-se que o ODP pode sim contribuir para a melhoria ou aumento da eficiência nas contratações públicas, ainda que o faça de forma acessória, incremental, e restringido pelos limites externos, expressos pelos condicionantes políticos, normativos e institucionais do ambiente no qual se insere, e internos, oriundos da aparente subutilização do seu potencial por conta do contexto organizacional da CGU.

Como sugestão para trabalhos futuros, seria importante realizar estudos sobre a cultura interna da CGU e seu efeito sobre o funcionamento da organização como um todo e pesquisar o impacto da atuação do ODP sobre os órgãos públicos federais, procurando identificar aspectos positivos, fragilidades e pontos a melhorar.

Palavras-chave: Eficiência administrativa. Contratações Públicas. Burocracia. NPM.

ABSTRACT

The theme regarding administrative efficiency is relevant due the impact that public procurement has over the government spending *vis-à-vis* the limited amount of budget and the public needs as to maintain the government machine running, implement public policies and provide services to citizens. Achieve efficiency is simultaneously a duty and a challenge for the government, given the difficulties and constraints imposed by the external and internal environment.

Considering this scenario, a qualitative research was carried out through a case study on the experience of the Public Spending Observatory of the Comptroller General of Brazil (CGU), in order to analyze its contribution to the efficiency in public procurement within the federal government.

The theoretical framework included the theories of bureaucracy, due to the prevalence of the Weberian bureaucratic model in organizational structure and functioning of public administration, with its focus on procedural efficiency, and the ideas and proposals of managerial movements, in special the NPM, with its focus on results-based efficiency.

In terms of methodology, in addition to literature review, the research involved the analysis of primary and secondary data, non-participant observation and semi-structured interviews with actors occupying strategic positions in the CGU.

The final results of the research lead to the conclusion that the Public Spending Observatory can indeed contribute to the improvement of efficiency in public procurement, although it is done in a subsidiary basis. Besides that, the functioning of Public Spending Observatory is restricted by the external limits expressed by the political, regulatory and institutional constraints of environment in which it operates, and internal, arising from the apparent under-utilization of its potential due to the organizational context of the CGU.

As a suggestion for future research, it would be important to conduct studies on the internal culture of the CGU and its effect on the functioning of the organization as a whole and find the impact of Public Spending Observatory on the federal agencies, trying to identify positive aspects, weaknesses and points for improvement.

Key words: Administrative efficiency. Public procurement. Bureaucracy. NPM.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Organograma da Controladoria-Geral da União (CGU)	141
Figura 2: Diagrama esquemático de funcionamento do Observatório da Despesa Pública (ODP)	156
Figura 3: Painel 1 - Desempenho do Órgão A (melhor resultado) – Trecho Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012.....	160
Figura 4: Painel 2 - Desempenho do Órgão F (pior resultado) – Trecho Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012.....	161
Figura 5: Representação gráfica dos limites à eficiência nas contratações públicas.....	183

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Elementos conceituais do neweberianismo	57
Quadro 2: Sumário das disposições da Lei nº 8.666/1993	61
Quadro 3: Limites e restrições intervenientes nos processos de contratação pública no Brasil	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução das ações de controle e acompanhamento dos programas de governo..... 148

Tabela 2: Despesas correntes – Passagens e despesas com locomoção – 2012 a 2014..... 158

Tabela 3: Desempenho dos órgãos na compra de passagens aéreas – Trecho: Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012 – Valores financeiros em R\$..... 162

Tabela 4: Desempenho dos órgãos na compra de passagens aéreas – Trecho: Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2013 – Valores financeiros em R\$..... 163

LISTA DE SIGLAS

CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas
CGU – Controladoria-Geral da União
CISSET – Secretaria de Controle Interno
COMPRASNET - Portal de Compras do Governo Federal
CPGF - Cartão de Pagamento do Governo Federal
DEG – Digital Era Governance
DF – Distrito Federal
DIE – Diretoria de Informações Estratégicas
DPIE - Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas
EC – Emenda Constitucional
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GQT – Gerenciamento da Qualidade Total
IGF – Inspeção Geral de Finanças
INTOSAI - Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI – Lei de Acesso à Informação
MTM – Market-Type Mechanisms
NPG – New Public Governance
NGP – Nova Gestão Pública
NPM – New Public Management
NWS – Neo-Weberian State
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODP – Observatório da Despesa Pública
OEA – Organização dos Estados Americanos
OGP – Open Government Partnership
OGU – Ouvidoria-Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
PSP – Public Service Orientation
RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas

SCDP - Sistema de Concessão de Diárias e Passagens

SECIN – Secretaria Central de Controle Interno

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SPCI – Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

STPC - Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TQM – Total Quality Management

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
2.	MODELOS DE ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA	21
2.1	Modelo burocrático weberiano e eficiência procedimental	21
2.2	Nova gestão pública e eficiência baseada em resultados	37
3.	VISÃO GERAL SOBRE AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	60
3.1	Contratações públicas como atividade administrativa	60
3.2	Os procedimentos administrativos de licitações e contratos	61
3.2.1	<i>Modalidades de licitação</i>	62
3.2.2	<i>Tipos de licitação</i>	66
3.2.3	<i>Dispensa e inexigibilidade de licitação</i>	69
3.3	Premissas das contratações públicas: a questão dos princípios e regras	71
3.3.1	<i>Princípios Constitucionais da Administração Pública</i>	77
3.3.2	<i>Princípios Constitucionais aplicáveis à atividade de Controle Externo</i>	80
3.3.3	<i>Princípios legais que regem as contratações públicas</i>	82
3.3.4	<i>Outros princípios relevantes</i>	86
4.	EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	90
4.1	Eficiência: definição e aspectos gerais	90
4.2	Princípio da eficiência administrativa e as contratações públicas	99
4.3	Modelo do tipo agente-principal e novo institucionalismo econômico	106
4.4	Considerações sobre as contratações públicas no Brasil: burocracia e eficiência administrativa	116
5.	METODOLOGIA	129
5.1	Aspectos gerais da pesquisa	129
5.2	Procedimento de coleta de dados	132
6.	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	139
6.1	Controladoria-Geral da União: visão geral	139
6.1.1	<i>Observações e comentários sobre a evolução institucional do controle interno até o surgimento da CGU</i>	144
6.2	Observatório da Despesa Pública (ODP)	154
6.2.1	<i>Apresentação e análise dos resultados das trilhas de compras de passagens áreas</i>	158
6.2.2	<i>Apresentação e análise dos resultados das entrevistas</i>	167
6.2.3	<i>Observatório da Despesa Pública e a eficiência das contratações públicas: síntese analítica</i>	179
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	197
	REFERÊNCIAS	202
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA	214

1. INTRODUÇÃO

Sob qualquer ângulo ou perspectiva de análise, é possível conceber, deduzir e constatar a importância, relevância e o impacto potencial que as contratações públicas exercem em qualquer país aleatoriamente considerado, e tanto mais no Brasil, onde o Estado detém grande poder econômico, seja diretamente seja por meio da regulação.

De fato, as contratações governamentais constituem campo de atividade essencial à administração pública, pois o Estado necessita adquirir bens, contratar serviços e realizar obras que assegurem tanto o seu funcionamento interno quanto a prestação de serviços públicos à sociedade.

Portanto, não é difícil deduzir o impacto que tal atividade exerce no País, a começar pelo campo econômico, evidentemente, mas perpassando também os aspectos políticos, sociais, ambientais e muitos outros, uma vez que às contratações públicas foram atribuídos compromissos e deveres que transcendem o propósito específico e imediato de obter um produto ou serviço de forma vantajosa para a administração pública.

As compras, obras e serviços contratados pelo poder público representam um volume expressivo dos gastos públicos realizados tanto para a manutenção da máquina estatal quanto para a prestação dos serviços públicos. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressalta a dimensão e importância das contratações públicas (OCDE, 2009, p. 9, tradução nossa)¹:

"As contratações públicas constituem-se como atividade econômica fundamental dos governos que representa um percentual significativo do Produto Interno Bruto (PIB), gerando enormes fluxos financeiros, estimado em 10 a 15% do PIB em todo o mundo. Um sistema eficaz de contratações desempenha um papel governamental estratégico, ao evitar a má gestão e desperdício de recursos públicos."

Esses números sinalizam o amplo efeito multiplicador gerado pelas contratações públicas (CAPOBIANCO e JENNINGS, 2011), apto a movimentar a economia nacional, regional e local, viabilizando e estimulando a entrada de novos competidores, contribuindo para a consolidação de setores econômicos (como, por exemplo, os voltados para as grandes obras públicas de infraestrutura) e propiciando a construção de toda uma cadeia de negócios, que

¹Public procurement is a key economic activity of governments that represents a significant percentage of the Gross Domestic Product (GDP) generating huge financial flows, estimated on average at 10-15% of GDP across the world. An effective procurement system plays a strategic role in governments for avoiding mismanagement and waste of public funds.

ultrapassa os limites do fornecimento voltado exclusivamente ao setor público, alcançando também a esfera privada.

No Brasil, a relevância das contratações públicas, e sua contribuição econômica, é particularmente notada em pequenos municípios, onde, dada a limitação de mercado, escassez de recursos (de capital, humanos, tecnológicos etc.) e falta de dinamismo econômico, há grande dependência do gasto governamental em geral, e das compras públicas, em particular, para a viabilidade dos negócios privados locais. Essa percepção se coaduna com a constatação de Squeff (2014, p. 8), ao afirmar que há “... evidências de que empresas defasadas, em termos mercadológicos, com pouco grau de diferenciação e baixo potencial inovativo, acabam sendo as mais beneficiadas pelas compras governamentais”.

Como lembra Squeff (2014), o governo federal dá tanta importância às contratações públicas como mecanismo indutor de desenvolvimento que incluiu medidas nessa área ao elaborar e lançar o chamado Plano Brasil Maior, que trata da “... política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal”.² Nessa linha, Squeff (2014, p. 10) sintetiza os principais objetivos econômicos atrelados às contratações públicas apontados pela literatura:

“... as compras poderiam ser adicionalmente utilizadas para aumentar a demanda, estimular a atividade econômica e o emprego, proteger as firmas domésticas da competição externa, aumentar a competitividade entre as firmas ao atrair campeãs nacionais para desempenhar atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D), minimizar disparidades regionais e criar empregos para setores marginais da força de trabalho.”

Da esfera econômica à esfera política, o volume de recursos orçamentários dedicado às contratações públicas impõe discussões e debates a respeito da própria formulação dos objetivos, estratégias e ações nas diversas áreas de atuação governamental – saúde, educação, segurança, etc. – indispensáveis à implementação e efetividade das políticas públicas. Os planos e programas governamentais delineados e propostos pelo Poder Executivo, expressos e refletidos no orçamento público, devem ser submetidos ao Poder Legislativo, que analisa as propostas e pode propor alterações e emendas ao projeto original. Este processo de negociação política entre os poderes Executivo e Legislativo, cuja face explícita e visível é reduzida às cifras econômicas, traz consequências diretas e concretas para a execução e o grau de sucesso da política pública. Está em jogo aqui não apenas a dimensão do gasto, mas a necessidade e qualidade do gasto.

² Informações disponíveis em: <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

Por isso que uma decisão equivocada, intempestiva ou superficial pode ter efeitos econômicos e sociais deletérios, gerando desperdício de recursos públicos ou inefetividade da política governamental criada para a satisfação de interesses coletivos e atingimento do bem comum. O efeito social esperado pode transformar-se, pois, em mera quimera, frustrando expectativas legítimas da sociedade por uma atuação estatal mais eficiente e uma melhor prestação de serviços públicos. O contrário também é verdadeiro: gastos bem direcionados, contratações bem feitas, satisfazem o interesse público e conduzem a um círculo virtuoso de boa governança e de progresso social.

Do mesmo modo, processos de contratação ineficientes ou contaminados pelo grave vício da corrupção acarretam prejuízos não só de ordem econômica e financeira, mas deixam sua marca no ambiente político e social, ao corroer a integridade da atuação governamental e a confiança da sociedade nas instituições públicas e privadas, como atesta estudo da OCDE (2009) a respeito do assunto.

A preocupação com o tema das contratações públicas deriva do trabalho realizado pelo autor na Controladoria-Geral da União (CGU) em atividades de auditoria, fiscalização e prevenção da corrupção. A CGU é o órgão de controle interno do Poder Executivo Federal.

Os trabalhos da CGU, consubstanciados nos relatórios elaborados pelo seu corpo técnico, revelam de maneira pródiga e contundente os problemas e falhas encontrados na área de licitações e contratos em todos os âmbitos e esferas de atuação estatal. Se, muitas vezes, como sugerem as manchetes diárias de jornais, os problemas constatados vinculam-se à chaga da corrupção, em outras tantas, os fatos evidenciam ineficiência na realização das licitações e execução dos contratos. A lida diária com o tema, a curiosidade derivada da gravidade que o assunto merece, a ponderação dos efeitos do desperdício e do mau uso do dinheiro público, geram inquietação e assombro, perplexidade e vontade de agir. De fato, o interesse em investigar a temática da eficiência aplicada às contratações públicas incorpora-se à missão primeira e última da CGU, de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

O cenário de pesquisa se completa, do ponto de vista empírico, com a inovação gestada na CGU denominada de Observatório da Despesa Pública (ODP) e que visa justamente construir mecanismos e instrumentos de aprimoramento da gestão e controle dos gastos públicos.

O ODP, criado pela CGU em 2008, funciona como unidade de análise informacional que, por meio da conjunção de método específico, tecnologia avançada e recursos humanos

capacitados, produz informações estratégicas sobre os gastos públicos, com o fim de auxiliar tanto os dirigentes da CGU quanto gestores do governo federal no processo de tomada de decisões. O ODP, no que toca ao monitoramento dos gastos públicos, atua a partir de temas de trabalho, como compra de passagens aéreas, licitações e contratos, Bolsa Família e cartão corporativo do governo federal, entre outros.

A partir do cruzamento de milhões de dados extraídos de bancos de dados distintos combinado à construção de trilhas de auditoria no âmbito de cada tema são gerados alertas sobre possíveis problemas, falhas ou irregularidades na execução do gasto. O resultado final culmina na elaboração de painéis com informações gerenciais e/ou relatórios com o detalhamento das situações encontradas, que podem ser encaminhados aos setores pertinentes dentro da própria CGU ou aos gestores públicos responsáveis pela realização do gasto.

Por manipular com rapidez imensa massa de dados impossíveis de serem tratados por métodos ordinários, o ODP facilita e torna mais ágil a sua ordenação e filtragem, criando condições favoráveis à análise inteligente e focada dos eventos, fatos ou situações que potencialmente constituem problemas ou fragilidades relacionadas à execução do gasto ou condução da política pública. Isso cria a expectativa de que o ODP possa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade de controle e/ou de gestão e aumentar a eficiência das ações administrativas associadas aos seus temas de trabalho, como a área de contratações públicas.

Esta dissertação se propõe, portanto, a discutir a eficiência das contratações públicas, a partir da estrutura burocrática-procedimental insculpida na legislação e dos postulados da Nova Gestão Pública, além da contribuição acessória da teoria da agência e do novo institucionalismo econômico, tendo como objeto de estudo empírico a experiência do Observatório da Despesa Pública. Pretende-se averiguar se o ODP, como ferramenta de apoio ao controle e à gestão, pode contribuir para o aumento da eficiência nas contratações públicas.

Para sustentação teórica dos argumentos desenvolvidos nessa dissertação, no segundo capítulo são abordados os diferentes modelos de atuação da administração pública e seu impacto sobre as contratações governamentais, a partir do critério da eficiência. De forma não exaustiva, delinea-se o modelo burocrático weberiano, com foco na eficiência procedimental, *vis-à-vis* as ideias da Nova Gestão Pública e sua visão de eficiência baseada em resultados. Analisa-se a eficiência administrativa nas contratações e sua compatibilidade com os demais princípios e

propósitos que regem a atividade de contratação pública, incluindo a dificuldade de se definir e medir a eficiência e/ou ineficiência no setor público.

Em seguida, o foco recai sobre os procedimentos gerais de contratação existentes no Brasil e os princípios constitucionais e legais que regem e informam a atuação da burocracia estatal na condução das contratações de bens e serviços.

No quarto capítulo discorre-se especificamente sobre a questão da eficiência nas contratações públicas, desde o problema da definição de eficiência e delimitação dos seus contornos até a discussão do princípio da eficiência sob o enfoque jurídico. Apresentam-se as contribuições da teoria do agente-principal e do novo institucionalismo econômico à compreensão do problema da eficiência, em termos de limites e possibilidades, no campo específico das contratações públicas e encerra-se o capítulo com considerações sobre as contratações públicas no Brasil, debatendo-se a relação entre burocracia e eficiência administrativa.

Os aspectos metodológicos são abordados na sequência. A pesquisa tem natureza qualitativa e se baseia na análise e discussão argumentativa de teorias pertinentes à compreensão do fenômeno “eficiência” e sua aplicação ao tema das contratações públicas. Para isso, escolheu-se o estudo de caso, tendo como objeto o ODP. Além do levantamento bibliográfico e revisão da literatura, a pesquisa envolveu a análise de dados primários e secundários, observação não participante e realização de entrevistas semiestruturadas com atores ocupando posições estratégicas na CGU.

O sexto capítulo traz a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa empírica, com foco na análise do ODP e considerações quanto ao potencial e viabilidade do instrumento como ferramenta de gestão e controle capaz de contribuir para que as contratações públicas se tornem mais eficientes.

Por fim, o último capítulo contém as reflexões sobre o objeto de pesquisa. Além de registrar as dificuldades e limitações do trabalho, sugerem-se objetos de estudo e caminhos para pesquisas futuras sobre o assunto em pauta e outros temas considerados relevantes.

2. MODELOS DE ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA

2.1 Modelo burocrático weberiano e eficiência procedimental

Quando se discorre sobre o funcionamento do Estado e atuação da administração pública, surge de plano a ideia de burocracia. No pensamento, misturam-se visões, crenças, preconceitos, percepções sobre o seu significado, suas características, seu impacto em nossas vidas. Às vezes, as reflexões mesclam incursões do senso comum a concepções mais bem elaboradas e acabadas do fenômeno.

Ao estudar historicamente os modelos de dominação e controle, que incluem a dominação tradicional, a carismática e a burocrática, Max Weber (2004, p. 145) conclui que a burocracia representa:

“...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 -, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas”.

Vê-se, portanto, que a força e potência da organização burocrática - modelada para cumprir a missão de atingir máxima eficiência e eficácia - residem no conhecimento, na técnica e na racionalidade instrumental que proporciona aos que dela se valem. March e Simon (1975, p. 64), ao analisar a perspectiva weberiana, apontam que:

“Weber deseja demonstrar até que ponto a organização burocrática representa uma solução racional para as complexidades dos problemas modernos. Mais especificamente, pretende mostrar de que maneira a organização burocrática supera as limitações da capacidade decisória ou computacional dos indivíduos ou outras formas de organização (isto é, pela especialização, divisão do trabalho, etc.)”.

Do ponto de vista da atuação governamental, a burocracia weberiana se ajusta perfeitamente às necessidades de um mundo em transformação, ordenando o funcionamento do Estado segundo princípios e regras legais, formais e impessoais, direcionadores do comportamento e da forma de atuação de um corpo de agentes organizados em carreira, adequadamente remunerados, capacitados, treinados e preparados para executar as funções públicas que lhe são atribuídas. A estrutura funcional-hierárquica promove a distribuição de poder e autoridade, garantindo, por sua vez, o controle dos atos realizados e resultados alcançados. À complexidade crescente do mundo e das demandas políticas, econômicas e sociais, tornando mais difíceis os processos de controle e coordenação das atividades governamentais, o

modelo burocrático weberiano recorre à racionalidade, conhecimento e técnica – o que certamente explica a razão do seu sucesso e da sua prevalência desde o seu surgimento. Não por outra razão, Merton (1971, p. 59), antes de atacar as disfunções burocráticas, afirma que o “...mérito principal da burocracia é sua eficiência técnica, com um prêmio atribuído à precisão, rapidez, controle técnico, continuidade, discrição e rendimentos ideais resultantes da aplicação.”

Além disso, e não menos importante, a concepção burocrática weberiana, para Carneiro e Menicucci (2011, p. 17)

“... denota uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo por parte de quem controla o governo, introduzindo um elemento de previsibilidade e estabilidade na implementação das atividades estatais, ao mesmo tempo em que instrumentaliza seu controle.”

Em suma, na burocracia o procedimento vinculado a qualquer tarefa ou atividade, como meio de realizá-las, é impessoal, tecnicamente orientado e, portanto, legítimo e adequado quanto à forma. A obediência à lei garante, no plano normativo, a igualdade de condições entre os participantes, sem privilégios ou preferências pessoais.

Em sua dimensão mais prosaica, suscitada e propagada pelo senso comum, a burocracia pública – a estrutura estatal com seus múltiplos órgãos, servidores, regras e procedimentos – costuma ser vista pelos cidadãos com péssimos olhos, como mostrado por Wilson (1989, x, tradução nossa)³:

“Os cidadãos e os contribuintes têm a sua própria visão global da burocracia. Para eles, os burocratas são letárgicos, incompetentes e servis, que passam os dias lidando com papelada inútil, indo a extremos para evitar fazer o trabalho que eles foram contratados para fazer. Os órgãos em que trabalham produzem principalmente desperdício, fraude, abuso e má gestão.”

No mesmo sentido, Motta (2013, p. 86) anota o sentimento de frustração do cidadão em relação à burocracia estatal: “Lidar com a Administração Pública para obter algum serviço sempre resulta numa percepção de descaso para com os direitos de cidadania...”

Para Meier e Hill (2007, p. 52), há no mínimo contradição na visão arraigada de que o sistema burocrático seja caracterizado fundamentalmente pela lentidão, inépcia e desperdício, ou seja, pela ineficiência, considerando sua prevalência até os dias de hoje. Se fosse tão ruim, a burocracia já não teria sido extinta ou substituída por algo diferente? Para esses autores, afigura-

³ Citizens and taxpayers have their own global view of bureaucracy. To them, bureaucrats are lethargic, incompetent hacks who spend their days spinning out reels of red tape and reams of paperwork, all the while going to great lengths to avoid doing the job they were hired to do. Their agencies chiefly produce waste, fraud, abuse, and mismanagement.

se mais produtivo tratar a burocracia como um fenômeno empírico e investigar se ela possui vantagens competitivas em relação a outras formas organizacionais.

Por certo, as percepções negativas em relação à burocracia pública, fortemente incrustadas no imaginário e no ambiente de boa parte das sociedades modernas, não só ignora a complexidade do fenômeno como expõe incoerências quanto ao que se espera da burocracia. Isso fica nítido no debate a respeito do tamanho do Estado e, portanto, das burocracias. Como observa Wilson (1989, p. 10), os patronos de um Estado maior e mais participativo, ou interventor, minimizam os problemas e disfunções decorrentes das grandes burocracias, ao passo que os defensores de um Estado menor, que exerça menos funções, muitas vezes não pensam sobre a ionamento da burocracia, começando pela (re)afirmação de sua importância e necessidade e redundando. Em verdade, esses últimos creem ser possível substituir a burocracia estatal pela contratação externa, em nome de mais agilidade, rapidez, flexibilidade, resultados, em suma, eficiência – visão que sustenta a racionalidade por trás dos inúmeros empreendimentos de reforma administrativa (da burocracia) levados a cabo periodicamente.

Embora não seja objetivo deste trabalho promover um estudo específico e profundo da burocracia, em todas suas perspectivas e matizes, convém resgatar a observação feita por Wilson (1989) de que, para entendê-la, a abordagem analítica weberiana – que passa pelo exame da estrutura, dos recursos disponíveis, dos objetivos – pode não ser suficiente, exigindo-se a investigação de como as organizações realmente funcionam e como os sistemas de gestão e arranjos administrativos interagem com a estrutura. Por conta disso é que este autor empreende a análise do fenômeno burocrático a partir de diversas perspectivas interconectadas, começando pelo tipo de organização, passando pelos operadores ou executores das atividades burocráticas, gerentes, executivos, até chegar à discussão do contexto e das mudanças. Ignorar ou minimizar aspectos como crenças, circunstâncias, interesses, cultura, regras, problemas, estratégias, restrições e constrangimentos, entre outros fatores, tem levado ao fracasso inúmeras tentativas de reforma da burocracia. Os arranjos ou sistemas organizacionais, que englobam os fatores retromencionados, contariam mais para o sucesso das burocracias do que a disponibilidade de recursos financeiros, elementos legais ou clientela a ser atendida. A seu ver, as reformas falham ao assumir que os comportamentos são modificados pela simples mudança nas leis, regras e estrutura organizacional. Talvez este seja o caso do movimento gerencialista de reforma do Estado do final do século XX, que será abordado mais adiante.

Para começar, o primeiro plano de análise remete à discussão sobre o ambiente em que opera a burocracia pública e os objetivos que lhe são pertinentes. De acordo com Rainey e Chun (2007, p. 80), no setor privado, o objetivo central, primordial, aponta para a busca de lucro, de retorno sobre o capital, o que naturalmente não ocorre no setor público. Assim, certos estudiosos defendem que a falta de informações e incentivos de natureza mercadológica enfraquece, no âmbito da burocracia pública, os incentivos para reduzir custos, atuar com eficiência e alcançar efetividade nos resultados. Em contrapartida, os críticos dessa visão fazem questão de dizer que existem organizações privadas que atuam com ineficiência e desperdício de recursos, ao passo que há organizações públicas eficientes e bem sucedidas.

Ademais, em relação às burocracias públicas, Wilson (1989, p. 33) menciona o problema do descompasso, falta de transição ou dificuldade de tornar operacionais os objetivos organizacionais institucionalmente estabelecidos. Como passar dos objetivos e metas abstratos, ambíguos ou genéricos para o nível da tarefa? Os órgãos integrantes da burocracia governamental possuem objetivos que são codificados e interpretados no contexto organizacional e cultural de cada um deles, além disso, podem ser muito genéricos e gerar discordância quanto aos seus significados.

No exemplo dado por Wilson (1989, p. 33, tradução nossa), suponha que um dos objetivos do Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano seja “Desenvolver comunidades urbanas viáveis, proporcionando moradia digna e um ambiente de vida adequado”⁴ enquanto um dos objetivos do Departamento do Trabalho seja “Incentivar, promover e desenvolver o bem-estar dos trabalhadores assalariados dos Estados Unidos”⁵. Ora, qual o significado a ser atribuído a viável, digna, adequado e bem estar, por exemplo? E considerando que, sob a ótica do governo como um todo, os objetivos competem entre si, pois os recursos orçamentários são limitados, além de existir conflitos de poder, disputas por influência, status, reconhecimento, quais objetivos devem ser sacrificados para que outros sejam atingidos? Como pergunta Wilson (1989, p. 33, tradução nossa)⁶: “Moradia ‘digna’ deveria ser fornecida sem preocupações com custo?”

⁴ Department of Housing and Urban Development: Develop viable urban communities by providing decent housing and a suitable living environment.

⁵ Department of Labor: Foster, promote, and develop the welfare of the wage earners of the United States.

⁶ Should ‘decent’ housing be supplied without regard to cost?

O cenário vai se tornando mais complexo à medida que novas variáveis vão sendo acrescentadas. De repente, as circunstâncias e contexto situacional parecem perder importância diante do grande peso atribuído à atitude como indutor fundamental das ações dos burocratas. Seria o mesmo que dizer: não são as circunstâncias, contexto ou ambiente que realmente importam, mas as atitudes que determinam o comportamento e o modo de agir da burocracia. Esta crença no papel das atitudes – entendida por Wilson (1989, p. 51) como a avaliação que uma pessoa faz de alguma coisa (outras pessoas, entidades, ações, etc.) – parece não encontrar respaldo em estudos a respeito do assunto, sobretudo por negligenciar a função dos incentivos e das penalidades incidentes no contexto das decisões a serem tomadas ou das escolhas a serem feitas.

Por outro lado, afirma Wilson (1989) que as atitudes, crenças, valores, experiência anterior ganham relevo no caso de tarefas pouco estruturadas ou rotinizadas, que são realizadas por um corpo de burocratas profissionais, em contextos situacionais nos quais se exigem níveis mais amplos de discricionariedade e autonomia. Os profissionais conferem legitimidade e credibilidade à organização. O problema é que pode haver descolamento entre o sistema de referências da organização – missão, valores institucionais, prioridades, metas – e as referências dos burocratas, influenciados pelas normas profissionais. Para Wilson (1989, p. 60, tradução nossa)⁷:

“Em uma burocracia, os profissionais são aqueles empregados que recebem uma porção significativa dos seus incentivos de grupos organizados de colegas de profissão localizados fora dos órgãos em que exercem suas atividades. Assim, o comportamento de um profissional em uma burocracia não é totalmente determinado por incentivos controlados pelo órgão ao qual pertence. (...) Porque o comportamento de um profissional não é totalmente moldado pelos incentivos organizacionais, a forma como o profissional define a sua tarefa pode refletir mais as normas do grupo de referência externo do que as preferências da gestão interna da organização.”

Diante da falta de instrumentos adequados de manipulação de incentivos e aplicação de sanções, além de estarem mais preocupados em dar resposta às pressões do ambiente que os cerca, os ocupantes de cargos de alta direção e os gestores intermediários da burocracia estatal costumam dedicar pouco tempo ao gerenciamento das tarefas, administração de pessoal ou

⁷ In a bureaucracy, professionals are those employees who receive some significant portion of their incentives from organized groups of fellow practitioners located outside the agency. Thus, the behavior of a professional in a bureaucracy is not wholly determined by incentives controlled by the agency. (...) Because the behavior of a professional is not entirely shaped by organizational incentives, the way such a person defines his or her task may reflect more the standards of the external reference group than the preferences of the internal management.

reforço das práticas tendentes a construir senso de missão e compromisso no âmbito de seus respectivos órgãos. Tomando o exemplo dos Estados Unidos, Wilson (1989, p. 31, tradução nossa)⁸ expõe o problema, que, como se verá posteriormente, tem impacto direto sobre o nível de eficiência possível de ser alcançado:

“Nos Estados Unidos, os executivos governamentais de alto escalão estão preocupados em manter seus órgãos em um ambiente político complexo, conflituoso e imprevisível, e gestores governamentais de nível médio estão imersos em um esforço para lidar com a miríade de limites e restrições que esse ambiente impõe aos seus órgãos.”

Para os operadores da burocracia - a linha de frente que realiza as tarefas, que executa as ordens -, o cenário esboçado indica que talvez a forma mais eficaz e natural de se protegerem das cobranças, incertezas e pressões a que estão submetidos esteja no apego aos meios, na obediência quase cega a regras e procedimentos. Eis um dos tipos de disfunção burocrática, consequência não pretendida que leva à alienação e afastamento do desenho racional-legal weberiano, como indica Wilson (1989, p. 69, tradução nossa)⁹:

“Em uma organização grande e complexa, os operadores tendem a valorizar os meios sobre os fins, ou seja, eles se preocupam mais em seguir a regra certa do que em alcançar o objetivo estabelecido. Merton denominou esta situação de ‘deslocamento de objetivos’, um processo pelo qual, segundo ele, valores instrumentais tornam-se valores finalísticos.”

Os movimentos de reforma do Estado certamente se alimentam das disfunções da burocracia, pois inegavelmente o deslocamento de objetivos, a priorização de elementos secundários em detrimento das finalidades primárias, provocam efeitos indesejáveis, e muitas vezes significativos, sobre o nível geral de eficiência, seja no âmbito de uma organização estatal específica seja no âmbito mais geral de funcionamento do governo.

Ao adentrar na questão dos interesses, que afetam a estruturação e funcionamento dos órgãos governamentais, Wilson (1989) procura mostrar que as respostas às pressões e diretrizes emanadas dos diferentes grupos de interesse, com seus distintos objetivos e prioridades, depende sobremaneira da dependência do órgão em relação aos grupos dominantes. Essas partes interessadas, ora em diante chamada de *stakeholders*, disputam os rumos da organização estatal,

⁸ In the United States, high-level government executives are preoccupied with maintaining their agencies in a complex, conflict-ridden, and unpredictable political environment, and middle-level government managers are immersed in the effort to cope with the myriad constraints that this environment has imposed on their agencies.

⁹ In a large, complex organization, operators tend to value means over ends: That is, they worry more about following the right rule than about achieving the ultimate goal. Merton called this ‘goal displacement’, a process by which, as he put it, instrumental values become terminal values.

que será mais zelosa ou disposta a atender a determinados interesses em detrimento de outros a partir de uma análise do tipo custo-benefício, que leva em conta os incentivos (para atender os interesses de determinado grupo) e riscos envolvidos (pelo não atendimento).

Para lidar com objetivos que têm que ser alcançados e interesses envolvidos, ora se confere mais autonomia e discricionariedade aos órgãos, para que eles respondam às demandas e pressões do ambiente com mais eficiência, ora se restringe a autonomia, sob o pretexto de diminuir as chances de cooptação, ou captura, dos órgãos por grupos de interesse mais poderosos, afinal isso representaria um obstáculo palpável ao atingimento do interesse público ou bem comum.

Mas, afinal, como respondem os burocratas, considerando o ambiente geral em que atuam? Wilson (1989, p. 88, tradução nossa)¹⁰ esclarece:

“Quando os burocratas são livres para escolher um curso de ação, suas escolhas irão refletir a gama de incentivos que operam sobre eles: alguns irão reagir à necessidade de administrar a carga de trabalho; outros irão responder às expectativas dos colegas de trabalho e colegas de profissão fora da organização; outros ainda podem agir segundo suas próprias convicções. E alguns vão reagir às necessidades dos clientes; isto é aquelas pessoas ou grupos que são afetados desproporcionalmente pelas ações do órgão.”

Como se não bastasse, o fenômeno burocrático se torna ainda mais complexo quando se enxerta na análise a dimensão cultural. Wilson (1989, p. 91, tradução nossa)¹¹ começa por afirmar que:

“Toda organização tem uma cultura, ou seja, um jeito padronizado e persistente de articular as tarefas centrais e as relações humanas dentro dela. A cultura é para uma organização o que a personalidade é para um indivíduo. Assim como na cultura humana em geral, ela é transmitida de uma geração a outra. E muda lentamente, se tanto.”

Porém, tratar as organizações sob a perspectiva da cultura traz dificuldades, como, por exemplo, ignorar que determinada organização pode não ter uma cultura única, homogênea, mas várias culturas em interação e conflito. Outro equívoco consiste em atribuir ênfase demasiada à cultura, com seus fatores subjetivos e relativamente vagos, em detrimento das condições

¹⁰ When bureaucrats are free to choose a course of action their choices will reflect the full array of incentives operating on them: some will reflect the need to manage a workload; others will reflect the expectations of workplace peers and professional colleagues elsewhere; still others may reflect their own convictions. And some will reflect the needs of clients; that is those people or groups that are affected disproportionately by the actions of the agency.

¹¹ Every organization has a culture, that is, a persistent, patterned way of thinking about the central tasks of and human relationships within an organization. Culture is to an organization what personality is to an individual. Like human culture generally, it is passed on from one generation to the next. It changes slowly, if at all.

objetivas, da posição ativa e do papel exercido pela organização no ambiente. Um terceiro problema, segundo Wilson (1989, p. 92-93), diz respeito à dificuldade de testar as hipóteses sobre as variáveis, fatores e componentes da cultura.

De fato, não só o conceito de cultura é complexo como há muita controvérsia sobre a possibilidade das organizações atuarem na construção ou mudança deliberada da cultura interna. Até que ponto a cultura é um fato dado, um fenômeno social sobre o qual se tem pouca ou nenhuma influência, e até que ponto podem as organizações atuarem ativamente para moldar a própria cultura? Para essas indagações, vale a pena conferir as considerações de Dingwall e Strangleman (2007, p. 475, tradução nossa)¹²:

“A cultura expressa a interação dos grupos entre si e destes com o seu meio ambiente. Esta visão da organização é baseada no entendimento de que a vida social é fundamentalmente reflexiva e, portanto, sujeita a mudanças e aberta a consequências não intencionais da ação. A cultura não é simplesmente uma variável que pode ser alterada para alcançar determinado resultado. Entretanto, ainda que este seja um argumento poderoso, ele pode levar à conclusão de que a mudança cultural é impossível. De algum modo, essa conclusão parece exagerada, embora a mudança certamente não seja um processo simples ou direto.”

A despeito das dificuldades para situar e compreender plenamente o significado de cultura, a dimensão cultural apropriável pela compreensão da vida organizacional permanece válida e útil, pois as organizações tendem a ser eficazes na realização das tarefas que se alinham com sua cultura dominante e vice-versa. A cultura, quando forte e compartilhada, reforça na organização o sentido de missão e compromisso, pois seus membros olham na mesma direção, comungam dos mesmos valores e falam a mesma língua. O problema é que atingir essa condição ideal – de compartilhamento de um único senso de missão - costuma ser bastante difícil, pois, como observa Wilson (1989, p. 95-96), os órgãos governamentais costumam perseguir mais de um objetivo e se engajar na execução de diferentes tarefas, o que significa que haverá várias culturas competindo entre si em busca de predominância sobre as demais. E quais os efeitos

¹² Culture expresses the interaction of groups among themselves and with their environment. This view of organization is predicated on an understanding that social life is fundamentally reflexive and therefore subject to change and open to unintended consequences of action. Culture is not simply a variable that can be altered to achieve a specified outcome. However, while this is a powerful critique, it tends to lead into an argument that culture change is impossible. This seems a somewhat exaggerated conclusion although change is certainly not a simple or straightforward process.

oriundos do desalinhamento cultural? De acordo com Wilson (1989, p. 101, tradução nossa)¹³, ocorre o seguinte:

“Em primeiro lugar, as tarefas que não fazem parte da cultura [não estão alinhadas à cultura prevalecente] não serão cumpridas com a mesma energia e recursos que são empregados às tarefas que dela fazem parte [que com ela estejam alinhadas]. Em segundo lugar, as organizações em que duas ou mais culturas lutam por supremacia vão experimentar sérios conflitos, pois os defensores de uma delas procurarão dominar os representantes das outras. Em terceiro lugar, as organizações vão resistir a assumir novas tarefas que pareçam incompatíveis com sua cultura dominante. Quanto mais forte e uniforme a cultura - ou seja, quanto mais a cultura se aproxima de um sentido de missão - mais óbvias essas consequências.”

Em resumo, as diferenças culturais fortes o suficiente para esgarçar a cooperação interna e minar o sentido de missão como valor a ser compartilhado levam os membros da organização a agir com atenção seletiva - focando nas tarefas alinhadas à sua cultura particular, enquanto negligenciam as demais ao plano secundário -, e resistir à assunção de novas tarefas ou compromissos que se mostrem incompatíveis com a cultura dominante. Isso pode ser percebido concretamente quando áreas ou departamentos tradicionais, que normalmente contam com estruturas de controle e poder mais enraizadas, se defrontam com novos setores de atuação organizacional e têm que disputar espaço institucional, recursos, status ou influência tanto em relação aos membros da organização quanto perante *stakeholders* externos. Por outro lado, como alerta Wilson (1989, p. 110), cultura forte e senso de missão homogêneo podem levar à acomodação, tornando a organização insensível às condições do ambiente e incapaz de adaptar-se a novos fatos, desafios e oportunidades.

Conclui-se que o estado ideal de coisas, em matéria de cultura organizacional, parece corresponder à necessidade de uma cultura forte o bastante para manter a união e compartilhamento dos valores fundamentais entre os membros da organização e maleável, diversificada e tensa o suficiente para não permitir que a monotonia e estagnação impeçam a organização de avançar, inovar e transformar-se. De qualquer modo, como enunciam Carneiro e Menicucci (2011, p. 25), a “... cultura importa, notadamente da perspectiva da burocracia, que, na

¹³ First, tasks that are not part of the culture will not be attended to with the same energy and resources as are devoted to tasks that are part of it. Second, organizations in which two or more cultures struggle for supremacy will experience serious conflict as defenders of one seek to dominate representatives of the others. Third, organizations will resist taking on new tasks that seem incompatible with its dominant culture. The stronger and more uniform the culture – that is, the more the culture approximates a sense of mission – the more obvious these consequences.

análise weberiana, é, ao mesmo tempo, produto e reflexo do contexto histórico, em suas múltiplas dimensões, na qual esta se inscreve.”

Estrutura, sistema de gestão, cultura organizacional, contexto, tudo isso influencia o funcionamento das organizações e afeta o seu sucesso, sobrevivência, eficácia no atingimento dos objetivos e eficiência na realização de suas tarefas. Essa constatação vale para as organizações burocráticas públicas e privadas. No entanto, as críticas mais contundentes são reservadas à burocracia pública, acusada de ineficiência, má prestação de serviços à população, exagerado apego a regras incompreensíveis e desnecessárias, burocratas desqualificados encarregados de comandar os órgãos governamentais, entre outros. Por outro lado, louva-se a burocracia privada como modelo de eficiência, atendimento ao cliente, racionalidade na criação e utilização das regras. Por que a diferença? Variações na estrutura, sistema de gestão, cultura, contexto seriam suficientes para explicar o contraste e disparidade na percepção e no funcionamento real das burocracias públicas e privadas?

Para Wilson (1989), um dos principais fatores para explicar essas diferenças está nos limites, restrições, condicionantes ou constrangimentos externos a que a burocracia pública está submetida, que ele chama de *constraints*. São esses fatores que, na sua opinião, tornam a gestão e o funcionamento das organizações burocráticas públicas bem mais difíceis. Segundo ele, os limites e restrições principais são os seguintes: a) as receitas e ganhos da organização não podem ser distribuídos livremente entre os seus membros; b) os fatores de produção não podem ser alocados de acordo com as preferências dos seus administradores; c) não é a própria organização que escolhe os seus objetivos. O controle sobre a organização é externo e parte de diversos *stakeholders* (poderes legislativo, judiciário, políticos, grupos de interesse etc.). Sem descuidar da ligação desta constatação com a reflexão sobre as tarefas, Wilson (1989, p. 115, grifo do autor, tradução nossa)¹⁴ complementa dizendo que: “Como resultado, a gestão governamental tende a ser orientada pelos limites e restrições sobre a organização, não pelas *tarefas* da organização”.

Diante da impossibilidade de se utilizar o mercado como fonte de incentivo e controle sobre a administração pública, Rainey e Chun (2007, p. 81) esclarecem que instituições políticas e governamentais (poderes constituídos, níveis mais graduados de governo) devem exercer o controle externo sobre a burocracia, por meio de limites e restrições (*constraints*) legais e

¹⁴ As a result, government management tends to be driven by the *constraints* on the organization, not the *tasks* of the organization.

formais. A divisão de autoridade entre múltiplas instituições (Legislativo, Executivo, Judiciário) afeta a definição dos objetivos e o modo de funcionamento dos órgãos governamentais. Portanto, a fonte primordial dos limites e restrições que são impostos à burocracia decorre da forma distinta de se relacionar ou transacionar com o ambiente circundante. Como explicam os autores (2007, p. 81, tradução nossa)¹⁵:

“... a atividade governamental é muitas vezes mais monopolista, coercitiva e inevitável que as atividades do setor privado, com uma maior amplitude de impacto, e isso exige mais fiscalização e controle da gestão pública por outras autoridades de governo. Observadores também frequentemente afirmam que organizações governamentais operam sob maior escrutínio público e com expectativas públicas únicas por justiça, abertura, responsabilidade e honestidade.”

Afigura-se pertinente a opinião de Wilson (1989, p. 121) quando afirma que aquilo que é visto pela sociedade em geral como inclinação da burocracia para o fenômeno chamado de *red tape* (a burocracia do senso comum, baseada em regras rígidas, redundantes, sem lógica e procedimentos aparentemente irracionais) não é algo imanente à burocracia em si mesma, mas inerente, isto sim, ao regime democrático, à política. As escolhas da sociedade – por meio do sistema de representação legislativa, dos instrumentos democráticos de cobrança, monitoramento e *accountability*, enfim, da política - determinam o conjunto de limites e restrições impostos e exigidos da burocracia em determinado tempo e lugar. Essa avaliação casa-se perfeitamente com a afirmação de Meier e Hill (2007, p. 53, tradução nossa)¹⁶ de que as “... burocracias são forjadas na forja da política”. Na mesma direção, Carneiro e Menicucci (2011, p. 9) registram que “... a gestão pública deve permitir a expressão de valores que não são apenas instrumentais, mas políticos”.

Poder-se-ia argumentar que a *burocratização* da burocracia integra o preço a pagar pela escolha da via democrática para exercício do poder político pelo povo e que as reclamações dirigidas à burocracia estatal revelariam certa ignorância quanto ao papel indutor de ineficiência exercido pela própria sociedade, com todas suas exigências, controles e princípios a serem cumpridos e garantidos pela administração pública enquanto esta tenta realizar suas tarefas e atingir os objetivos institucionais. De qualquer forma, ao fixar a necessidade de desburocratizar a

¹⁵ ... government activity is often more monopolistic, coercive, and unavoidable than private-sector activities, with a greater breadth of impact, and this necessitates more oversight and controls on public management by other government authorities. Observers also frequently claim that government organizations operate under greater public scrutiny and with unique public expectations for fairness, openness, accountability, and honesty.

¹⁶ Bureaucracies are forged in the smithy of politics.

administração pública em prol da eficiência, Batista Júnior (2012, p. 203) aborda alguns dos principais problemas que afligem as burocracias mal sucedidas e que precisam ser combatidos a partir de processos de desburocratização:

“A confusão burocrática [burocratização] provoca a distorção do fluxo de informações, ofuscando as possibilidades de responsabilização e fazendo com que a máquina burocrática crie centros próprios de autorreferência, fazendo com que as diretrizes políticas, ou mesmo as determinações gerenciais, fiquem rarefeitas à medida que desce na cadeia hierárquica e, da mesma forma, à medida que se aproxima do destinatário da prestação do serviço público”.

Em sentido diferente, Meier e Hill (2007, p. 53, grifo nosso, tradução nossa)¹⁷ aliam democracia à eficiência burocrática: “Nós assumimos aqui que a governança democrática moderna exige um aparato burocrático de apoio porque só uma burocracia efetiva e eficiente pode gerar o excesso de capacidade para absorver as grandes decisões e os custos de transação inerentes à democracia.” Numa interpretação mais apurada, pode-se inferir que, por trás do libelo à burocracia, o que os autores ressaltam é que a democracia não pode prescindir das vantagens proporcionadas pelo modelo desenhado por Weber e que as organizações burocráticas governamentais do mundo real precisam ser eficientes e eficazes para compensar o nível crescente de demandas das sociedades nos regimes democráticos.

Motta (2013, p. 83) reforça o argumento de que a eficiência da burocracia pública torna-se condição garantidora da democracia. No entanto, o autor não discorre sobre os níveis de eficiência requeridos ou aceitáveis para atuarem como lastro do regime democrático e nem tampouco analisa o peso que os limites e restrições decorrentes das demandas da sociedade, expressas por meio do sistema político de representação, exercem sobre a eficiência administrativa.

Finalmente, interessa diretamente ao tema desta dissertação a análise de Wilson (1989) sobre os objetivos contextuais ou secundários que as organizações burocráticas estatais devem alcançar, pois representam fonte adicional de limites e restrições (os já mencionados *constraints*).

Destaca Wilson (1989, p. 129) que os órgãos públicos normalmente não se orientam para o atingimento de um único objetivo primário, mas estão comprometidos com a perseguição de objetivos contextuais ou secundários que, em regra, possuem duas motivações: garantir equidade procedimental e fomentar ou favorecer certos interesses em detrimento de outros.

¹⁷ We assume here that modern democratic governance requires a supporting bureaucratic apparatus because only an effective and efficient bureaucracy can generate the surplus capacity to absorb the high decision and transaction cost inherent in democracy.

Retomando o exemplo das contratações públicas, busca-se equidade ao estimular a competição, dar publicidade e transparência aos atos do processo de contratação, garantir aos interessados a oportunidade de contestação e/ou impugnação de atos ou decisões e obedecer aos princípios que regem as atividades administrativas. Já o favorecimento a determinados interesses inclui a atribuição de vantagens a pequenas empresas, incentivos ou exigências de compra de produtos nacionais, entre outros. O interessante e paradoxal dessa história é que, como aponta o autor, enquanto no primeiro caso pretende-se assegurar igualdade de condições e um ambiente justo e isonômico para todos os participantes, no segundo, por razões diversas, como a busca da igualdade substantiva (e não apenas formal), o campo de jogo é inclinado em prol de participantes determinados.

Numa tentativa de síntese, Wilson (1989, p. 131-133) alinhava os efeitos e consequências dos limites e restrições e dos objetivos contextuais sobre o funcionamento da burocracia pública. Em primeiro lugar, como explicado anteriormente, os gestores públicos possuem mais incentivos para se preocuparem com os limites e restrições do que com as tarefas, com o cumprimento de procedimentos do que com o alcance de resultados. Afinal, como incisivamente apontado por Wilson (1989, p. 131, tradução nossa)¹⁸ : “Resultados são frequentemente incertos, demorados e controversos; procedimentos são conhecidos, imediatos e definidos por lei ou regulamento.” Segundo, os limites e restrições impostos ao órgão aumentam o poder relativo dos postulantes ou interessados em exigí-los e mantê-los. Terceiro, garantir a equidade revela-se normalmente mais importante do que assegurar a eficiência, pois é mais difícil avaliar e medir os resultados segundo critérios de eficiência do que verificar se o procedimento foi executado à risca, como manda o regulamento. Quarto, em razão do grande número de limites e restrições - como as limitações no uso dos recursos disponíveis - e de objetivos contextuais, os gestores públicos tendem a adquirir maior aversão ao risco (do que seus pares privados). Quinto, os órgãos públicos recorrem ao uso de procedimentos operacionais padronizados com o fim de reduzir o risco de que os objetivos contextuais ou os limites e restrições não sejam observados. Sexto, os órgãos públicos possuem mais gestores do que seus congêneres privados, pois têm mais limites e restrições para administrar. Por fim, quanto maior a quantidade ou mais complexos forem os limites e restrições e os objetivos contextuais, maior será a tendência de que o poder

¹⁸ Outcomes often are uncertain, delayed and controversial; procedures are known, immediate and defined by law or rule.

discricionário para tomar decisões seja deslocado para cima, em direção ao topo da pirâmide organizacional.

O ambiente restritivo em que opera o burocrata público, as pressões políticas por ele sofridas e sua insuficiente dedicação à perseguição de resultados não escapam à análise de Motta (2013, p. 86), que observa: “Resolver conflitos torna-se mais importante e toma mais tempo que buscar resultados. Entre suas tarefas principais, inclui-se a busca constante de novos consensos em meio a pressões, conflitos, alianças e agudas limitações de recursos.”

Os limites e restrições estudados por Wilson remetem à discussão travada por Batista Júnior (2012, 103-104) sobre Estado garantístico e eficiência, pois, como argumenta este autor, se a eficiência não pode ser tomada como um valor absoluto ou isolado, do mesmo modo “... não há como considerar apenas os valores garantísticos, tornando o Estado uma ineficiente e inútil máquina segura”. Para o Estado garantista, a eficiência não é um problema que mereça atenção, pois o governo não atua e não presta serviços, diferentemente do Estado Democrático de Direito, em que não basta que os direitos estejam legalmente previstos, devendo haver implementação das ações e políticas públicas que os tornem efetivos. No que toca à burocracia, opina o autor que não se pode dizer que “... o modelo burocrático ignore toda preocupação com eficiência, mas estas são ofuscadas pelas exigências garantísticas”. Sendo assim, a legitimação racional-legal da burocracia weberiana deve ser complementada pela legitimação decorrente dos resultados alcançados.

Há autores, no entanto, que questionam a validade dos argumentos que veem a multiplicidade ou o caráter difuso, complexo, conflituoso e errante dos objetivos como elemento distintivo da burocracia pública em relação à burocracia privada. Neste sentido, Rainey e Chun (2007, p. 82, tradução nossa)¹⁹ apontam a escassez de pesquisas empíricas sobre esta temática e afirmam: "Muitos gestores públicos devem definitivamente ser preparados para lidar com objetivos vagos, múltiplos e conflitantes, mas quão distinta é a gestão pública em relação a tais dimensões permanece uma questão em aberto a demandar uma análise mais aprofundada e evidências empíricas.”

No que tange à gestão de recursos humanos, em regra, não há instrumentos suficientes e adequados para gestão de carreira, avaliação de desempenho, valorização do mérito, instituição

¹⁹ Many public managers must definitely be prepared to deal with vague, multiple, and conflicting goals, but just how distinctive public management is on such dimensions remains an open question in need of further analysis and evidence.

de formas não tradicionais e mais flexíveis de remuneração do trabalho, entre outros. Por seu turno, os extratos burocráticos resistem, na prática, a quaisquer tentativas de mudança, ainda que o discurso pareça conciliador. Ao ilustrar as dificuldades para vincular remuneração e desempenho, Wilson (1989, p. 144, tradução nossa)²⁰ toca justamente neste ponto: “Essas dificuldades em vincular a remuneração ao desempenho são exacerbadas pelo fato de que tanto os empregados quanto os gerentes, embora em princípio aprovelem o pagamento por mérito, tendem a não gostar dela na prática.” O autor completa o quadro ao mencionar a dificuldade da administração pública e os altos custos envolvidos (não apenas financeiros) para realizar demissões na burocracia estatal. No caso brasileiro, a dificuldade de demitir o burocrata ineficiente, incapaz ou desidioso é ainda maior, em função da garantia de estabilidade no trabalho do servidor público.

Portanto, considerando o cenário explicitado, não surpreende que a eficiência administrativa seja conformada pelos limites e restrições (*constraints*) impostos à burocracia governamental. Cria-se um círculo vicioso, na visão de Wilson (1989, p. 153, tradução nossa)²¹:

“As pessoas que trabalham para o governo sempre irão almejar a liberdade de fazer o seu trabalho sem limites e restrições excessivos, mas eles irão se opor aos esforços para avaliá-los e recompensá-los com base no trabalho realizado. [...] À medida que as tarefas se tornam mais complexas, os trabalhadores querem mais liberdade; enquanto os limites e restrições se multiplicam, eles se tornam cada vez menos confiantes nos seus gerentes (encarregados de impor os limites e restrições) ou no processo político (que criou tais limites e restrições).”

No fim, os burocratas se tornam hostis ou se mantêm na defensiva, o que gera novas reclamações e reações adversas dos *stakeholders* (legisladores, políticos, grupos de pressão) e da sociedade como um todo.

Visto sob a perspectiva da eficiência, na medida em que mais restrições são impostas, maior a tendência de decréscimos marginais no nível geral de eficiência, o que leva ao aumento de descrédito da burocracia que, por sua vez, gera mais insatisfação e cobrança por parte da sociedade... Não há exagero em ponderar que o estudo de Wilson (1989) conduz à seguinte

²⁰ These difficulties in linking pay to performance are exacerbated by the fact that both employees and managers, though they sometimes approve of merit pay in principle, tend to dislike it in practice.”

²¹ The people who work for government will always want the freedom to do their work without excessive constraints but they will resist efforts to evaluate and reward them on the basis of that work”. [...] As the tasks become more complex, workers will want more freedom; as the constraints multiply, they will be less and less trusting of their managers (who are in charge of enforcing the constraints) or of the political process (that has created the constraints).

indagação: com tantas limitações e condicionantes, como esperar que a burocracia, ou os burocratas, sejam diferentes?

Porém, a despeito de tudo o que foi discutido, o poder e influência da burocracia e o seu papel primordial para a execução das políticas públicas não escapam à análise de Howlett et al. (2013, p. 74-75), que assim colacionam os recursos por ela controlados, responsáveis por alçá-la a uma posição de destaque e proeminência: a) atribuições garantidas por lei e discricionariedade decisória à disposição de determinados burocratas; b) acesso a recursos materiais [orçamentários, financeiros, etc.] para realizar tanto a sua missão quanto os objetivos e interesses particulares da própria burocracia; c) amplo espectro de capacidades e *expertises* proporcionadas por burocratas qualificados e especializados, situando-os em *locus* privilegiado para compreensão e ataque a problemas que afetam a máquina pública; d) acesso a uma massa enorme de informações sobre a sociedade; e) caráter permanente e estável de grande parte do corpo de burocratas, em contraposição ao *status* geralmente transitório e instável da carreira política; e f) [assimetria de informação] em favor dos burocratas, na medida em que o desenrolar das discussões e das deliberações dentro do aparato burocrático foge ao escrutínio sistemático dos demais atores políticos.

De todo o exposto, a partir deste traçado da burocracia tradicional weberiana, com seus pressupostos e premissas, *vis-à-vis* as características, atributos, problemas e disfunções identificados no seu funcionamento real, pode-se passar ao estudo das reformas administrativas arquitetadas com a finalidade de solucionar, pelo menos em parte, os dilemas burocráticos das organizações públicas.

2.2 Nova gestão pública e eficiência baseada em resultados

A eficiência administrativa que, como visto, é elemento inerente ao modelo burocrático racional-legal, não constava originalmente da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) como princípio regente da atividade estatal. Isto ocorreu dez anos depois com a Emenda à Constituição – EC nº 19 de 1998.

De pronto, essa inclusão decorre diretamente do processo de reforma gerencial do Estado implementado na década de 1990, como um dos pilares para enfrentamento da crise geral que se abateu sobre os governos de quase todos os países a partir da década de 1970 do século XX. Crise fiscal, de governo, da burocracia.

Mas a crise da burocracia ou, melhor dizendo, a crítica à burocracia retrocede a tempos mais remotos. Já na década de 30 do século XX, estudiosos das organizações identificaram e apontaram uma série de distorções, problemas e resultados não esperados no funcionamento do modelo burocrático, capazes de afetar tanto organizações públicas quanto privadas. Rotulados de disfunções da burocracia, os problemas levantados colocavam a burocracia na berlinda, sobretudo suas premissas de racionalidade e eficiência.

Da leitura de Merton (1971), podem ser identificadas, entre outras, as seguintes disfunções da burocracia, que se entrelaçam e interconectam: excesso de formalismo (ou exagerado apego às regras); sacralização das regras; sobreposição (ou inversão) dos meios em relação aos fins (chamada por Merton de “deslocamento de metas”); rigidez e inflexibilidade organizacional; tecnicismo ou *red tape* (adesão irrefletida a regras formalistas muitas vezes redundantes); defesa dos próprios interesses (pelos participantes da organização), o que poderia ser traduzido em corporativismo; impessoalidade excessiva, degenerando para a “despersonalização de relações” (1971, p. 65), que se vincula à categorização maciça dos problemas, clientela etc. e conduz à atitude de ignorar circunstâncias individuais; e resistência a mudanças.

O corolário da análise das disfunções da burocracia é dado pelo próprio Merton (1971, p. 63), que diz: “Assim, os próprios elementos que conduzem à eficiência, em regra produzem ineficiência em casos específicos.”

Em tempos mais recentes, as formulações críticas à atuação da burocracia estatal surgem no âmbito da chamada *public choice theory*, que essencialmente utiliza instrumentos de análise econômica para tratar de temas políticos e afins. Na definição dada por Buchanan (1984,

p. 13, tradução nossa)²², um dos seus fundadores, a teoria da *public choice* “... utiliza essencialmente as ferramentas e métodos da abordagem que têm atingido níveis bastante sofisticados de análise em teoria econômica, aplicando-os aos setores político e governamental, à política, à economia pública.” Mais concisamente, Hill (1999, p. 1, tradução nossa)²³ assim define a teoria: “A *public choice* é melhor definida como a aplicação do modelo de escolha racional para os processos de tomada de decisão que não são de mercado.”

No que tange à ação governamental, a teoria da *public choice* procura demonstrar a tendência dos burocratas a almejar sempre a maximização da sua satisfação, mesmo que isso afete o atendimento do interesse público. Num típico exemplo do problema do agente-principal e de assimetria de informação, os políticos e, poderíamos dizer, a sociedade como um todo, não são capazes de impedir o comportamento oportunista, pois não dispõem das informações e do conhecimento sobre o contexto cada vez mais complexo em que operam os burocratas. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; BUTLER, 2012).

Para qualificar o comportamento oportunista, cunhou-se o termo *rent seeking*, que pode ser aplicado à natureza da ação estatal, em nível global, como ao comportamento dos burocratas, dedicados a maximizar tanto o orçamento de seus órgãos como os próprios privilégios. Butler (2012, p. 76, tradução nossa)²⁴ assim o caracteriza:

“*Rent seeking* consiste na tentativa por parte de grupos específicos de convencer os governos a conceder-lhes monopólios valiosos ou privilégios legais. Quando bem sucedidos, tais benefícios podem levar a transferências substanciais de riqueza do público em geral para esses grupos privilegiados. Os consumidores e os contribuintes perdem financeiramente como resultado dos preços monopolizados, mas também perdem com a redução das escolhas possíveis e com a reduzida qualidade que eles têm que suportar.”

Ao atender aos apelos e distribuir benefícios e privilégios aos grupos de interesse, incluindo os burocratas, os governos provocam perdas de eficiência pela falta do mecanismo regulador do mercado. Naturalmente isso favorece não apenas os grupos de interesse e pressão, mas também a classe política como detentora do poder de atender ou não aos pleitos. Como se

²² ... essentially takes the tools and methods of approach that have been developed to quite sophisticated analytical levels in economic theory and applies these tools and methods to the political and governmental sector, to politics, to the public economy.

²³ Public Choice is best defined as the application of the rational choice model to non-market decision-making.

²⁴ Rent seeking is the attempt by particular groups to persuade governments to grant them these sorts of valuable monopolies or legal privileges. If their rent seeking is successful, such benefits could add up to a substantial transfer of wealth to these privileged groups from the general public. Consumers and taxpayers lose financially as a result of the monopoly prices, but also lose in terms of the reduced choice and lower quality that they have to endure too.”

depreende da análise de Butler (2012), na melhor das hipóteses, abre-se a porta para os *lobbies* e, na pior, para a corrupção.

Especificamente na seara da burocracia governamental, há espaço de sobra para o exercício do oportunismo. Como qualquer outro grupo na sociedade, os burocratas possuem interesses e objetivos próprios e, se puderem ou as condições forem propícias, se empenharão em maximizá-los. De acordo com Butler (2012, p. 89, tradução nossa)²⁵, o ambiente favorável no meio burocrático decorre em parte da dificuldade em se definir os resultados do trabalho (*outputs*). Prossegue o autor:

“Ao contrário da produção de mercado, onde o sucesso é medido em termos de lucro ou prejuízo financeiro, o desempenho dos servidores públicos é difícil de medir, por basear-se em objetivos que muitas vezes são vagos – como, por exemplo, o mal definido ‘interesse público’. Por isso, não deve causar surpresa se os burocratas usam o tempo disponível para perseguir também seus próprios objetivos.”

Ainda segundo Butler (2012), o cenário se agrava porque, no âmbito do problema do agente-principal, os eleitores, no papel de principal, não dispõem dos mecanismos de mercado para controlar, monitorar e ajustar o comportamento dos burocratas, no papel de agentes. Mesmo reconhecendo que os mecanismos de mercado, via incentivos e desestímulos, não são perfeitos, mais precários ainda seriam os instrumentos políticos.

O caráter vago e pouco definido dos objetivos não somente remete à discussão de Wilson (1989) como suscita, no que toca à teoria da *public choice*, a afirmação de que se trata de uma escolha intencional, em razão dos interesses de políticos e burocratas (BUTLER, 2012, p. 90). A indeterminação das disposições legais (sobre objetivos, tarefas, escopo do trabalho) aumenta o campo de discricionariedade dos burocratas que se sentem mais à vontade para definir os próprios *outputs* e os respectivos orçamentos para atingi-los. Conclui Butler (2012, p. 90, tradução nossa)²⁶:

"[...] os homens de negócios estão expostos ao escrutínio de analistas e clientes bem informados, mas não os burocratas. O fato de que os burocratas são muito mais bem

²⁵ Unlike market production, where success is measured in financial profit or loss, the officials' performance is hard to monitor, being based on objectives that are often vague – such as the ill-defined 'public interest'. So it should be no surprise if bureaucrats make time to pursue their own objectives too.

²⁶ [...] business people are exposed to the scrutiny of well-informed customers and analysts, but bureaucrats are not. The fact that bureaucrats are far more knowledgeable about their own particular area than the average politician means that politicians cannot effectively control the bureaucracy. And this monopoly of inside knowledge about their own function enables them to use the 'bundling' strategy to protect their empires: by being opaque about which parts of their function could be scaled back or prised off, they present politicians with a single package which the politicians have to take or leave.

informados sobre a sua própria área de atuação do que o político médio significa que os políticos não podem efetivamente controlar a burocracia. Este monopólio do conhecimento interno sobre sua própria função é que permite aos burocratas usar a estratégia do 'empacotamento' para proteger sua posição: tornando opacas quais partes de suas funções poderiam ser reduzidas ou eliminadas, eles oferecem aos políticos um único pacote com a opção de pegar ou largar".

A partir deste pano de fundo e das premissas a respeito da atuação autocentrada da classe política e dos burocratas, *vis-à-vis* a crise que acomete os governos mundo afora, impõe-se a necessidade de por a casa em ordem e recolocar o Estado novamente nos trilhos. Da teoria da *public choice* chega-se então aos movimentos de reforma do Estado do final do século passado.

Para Bresser Pereira (1997, p. 7), portanto, a "... grande tarefa política dos anos 90 é a reforma ou a reconstrução do Estado." Em termos especificamente administrativos, essa reconstrução se alimenta da teoria econômica da *public choice* que dá origem à New Public Management (NPM), ou Nova Gestão Pública (NGP), surgida nos países anglo-saxões como contraposição ao modelo burocrático e que tem como característica central, segundo Carneiro e Menicucci (2011, p. 27), "... a ênfase [atribuída] a valores e normas econômicas, sinalizando para a incorporação de princípios e mecanismos de mercado nas organizações e funcionamento do Estado"

Em síntese, o Estado deveria focar menos nos meios e procedimentos e mais nos fins e resultados da ação governamental, passar do "papel intervencionista e dirigista para um papel regulador", nos dizeres de Carneiro e Menicucci (2011, p. 11). Como explica Bresser Pereira (1997, p. 41): "Nesta visão mais ampla, o problema da capacidade gerencial do Estado, e, portanto, da reforma administrativa, passou a ser fundamental." No entanto, o próprio Bresser Pereira, um dos idealizadores da reforma gerencial no Brasil, admite que, no discurso, todos os governos sempre declaram o seu compromisso em tornar a administração pública mais moderna e eficiente e que, em toda a história do Capitalismo, só teriam ocorrido duas grandes reformas administrativas estruturais: a burocrática e a da Nova Gestão Pública, à época em plena gestação. Percebe-se visivelmente o entusiasmo de Bresser Pereira com a importância e as promessas da administração pública gerencial.

Como fundamento para a adoção da reforma gerencial, Bresser Pereira (1997, p. 41) aponta a insuficiência e as contradições do modelo burocrático para lidar com a complexidade dos problemas e a velocidade das mudanças que afetam a atividade estatal no final do século XX. Nas suas palavras:

“É importante apenas assinalar que a administração pública burocrática, que Weber descreveu como uma forma de dominação racional-legal, trazia embutida uma contradição intrínseca. A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, na medida em que adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei.”

Portanto, o apego à preocupação com os meios, com a melhor forma de realizar determinada atividade, com a obediência a procedimentos estabelecidos previamente e de modo rígido, não garantiria mais o atingimento dos fins e resultados esperados.

Ora, isso parece contrariar a lógica do modelo burocrático weberiano, caracterizado justamente pelo apuro técnico, pela decisão suportada por regras racionais, por procedimentos claros e previsíveis, que conduziriam à eficiência, como esclarecem Carneiro e Menicucci (2011), sem, no entanto, abrir mão da legitimidade da ação estatal, que é uma condição fundamental das sociedades democráticas. Em outros termos, nas democracias modernas não se pode prescindir da legitimidade proporcionada pelo procedimento em nome da eficiência, quando tomada abstrata e aprioristicamente. Para Carneiro e Menicucci (2011, p. 16):

“Trata-se de regras formais, de natureza processual ou procedimental, que asseguram a padronização e a razoabilidade técnica no desenvolvimento das atividades organizacionais, de um lado, e dão suporte ao exercício de um poder ou autoridade revestida de legalidade, logo, de legitimidade, de outro.” (2011, p. 16)

Mas se, sob a ótica da NPM, a burocracia se tornou demasiadamente ineficiente e radicalmente disfuncional ao atingimento dos objetivos estatais, Carneiro e Menicucci (2011, p. 22) registram que a solução passa então por reorientar a ação governamental dos meios, com sua racionalidade instrumental, para os fins; do controle procedimental, dirigido ao cumprimento das regras, para o controle de resultados:

“Quanto ao desperdício e à performance ineficiente, o caminho sugerido envolve a promoção de mudanças institucionais nas estruturas de controle e gestão das organizações tendo como elemento fulcral a delegação ou o aumento da autonomia decisória na alocação de recursos, de forma a permitir a adoção de opções técnicas poupadoras de recursos na consecução dos fins visados, em articulação com a substituição do controle ex ante pelo controle ex post e a adoção de mecanismos de incentivo com vistas ao alinhamento de conduta.”

A NPM manifesta-se no contexto do ressurgimento do liberalismo econômico, por isso chamado de neoliberalismo, que, por sua vez, desponta como resposta à crise econômica e fiscal

dos Estados nacionais a partir da década de 1970 (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; ABRÚCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006). No mesmo sentido, Pollitt e Bouckaert (2011, p. 6) apontam que os movimentos reformistas tiveram origem nos distúrbios econômicos globais surgidos nessa época com a conseqüente crença generalizada de que os governos estavam sobrecarregados, culminando na constatação de que o Estado de Bem Estar Social tinha se tornado inefetivo e financeiramente insustentável. Abrúcio (2006, p. 175) desdobra a crise em três vetores: econômico (suposto esgotamento do keynesianismo), social (dificuldade do Estado de Bem Estar Social de atender às demandas da sociedade por meio de políticas públicas cada vez mais abrangentes) e administrativo (inoperância do modelo burocrático weberiano de funcionamento da administração pública).

Ao apontar o componente ideológico da NPM, Motta (2013, p. 84) afirma que esse movimento “... recuperou ideais do liberalismo clássico, sobretudo a redução do escopo e do tamanho do Estado e a inserção do espírito e dos mecanismos de mercado no governo.”

Se no campo econômico, a ênfase recaí, em linhas gerais, sobre processos de desregulamentação, privatização e diminuição da intervenção estatal direta na economia, na seara da administração pública, aponta-se para a crise do modelo burocrático tradicional weberiano e a necessidade de dotar a administração pública de instrumentos modernos e adequados aos desafios impostos pelo cenário adverso, de recursos financeiros limitados e demandas sociais crescentes e complexas.

Como explicam Carneiro e Menicucci (2011, p. 12), a NPM almejava redirecionar o funcionamento da administração pública da ênfase em regras gerais para o foco em resultados, valorização da qualidade dos serviços prestados, reposicionamento do cidadão como cliente ou usuário dos serviços, além de demarcar a importância do *accountability* e da transparência. Ainda que os objetivos pareçam louváveis (com exceção do esvaziamento do conceito de cidadão), a NPM teria sido incapaz de atingir o ideal de eficiência pretendido, além de provocar resultados indesejáveis ou inesperados. Para usar a expressão de Weber (apud ABRÚCIO, 2006, p. 174), o “paradoxo das conseqüências”, que atinge a administração burocrática, suscitando inúmeras disfunções em relação ao modelo ideal racional-legal (MERTON, 1971), também deixa a sua marca de imperfeição na administração gerencial proposta pela NPM quando das tentativas de dar concretude ao seu contorno teórico, em suas diferentes concepções e matizes.

Por sua vez, Pollitt e Bouckaert (2011, p. 10) reforçam que a NPM reuniu um pacote amplo de conceitos e práticas assim resumidos: ênfase na performance, particularmente por meio da medição dos *outputs*; preferência por estruturas organizacionais pequenas, achatadas e desagregadas em relação às estruturas grandes e multifuncionais; disseminação da utilização dos contratos como mecanismo principal de coordenação; utilização generalizada de mecanismos assemelhados aos de mercado, os chamados *market-type mechanisms* (MTMs), como por exemplo nas áreas de contratação pública e de recursos humanos, com o fim de inserir ou aumentar o processo de competição; tratamento dos usuários de serviços públicos como consumidores; e aplicação de técnicas de melhoria da qualidade à administração pública, tais como o *Total Management Quality* (TQM), que, no Brasil recebeu a denominação de Gerenciamento da Qualidade Total (GQT).

Como observam Carneiro e Menicucci (2011, p. 13), o termo NPM carrega diferentes abordagens e perspectivas, pois embora se tenha noção dos termos gerais propostos, sua objetivação em medidas concretas apresenta grande dispersão e variedade de formas, configurações, necessidades, contextos. Além disso, misturam-se análises positivas e normativas, no qual se transita do que a NPM é para o que deveria ser (FERLIE et al., 1999, p. 26 apud CARNEIRO e MENICUCCI, p. 14).

A NPM mira com suas críticas a administração burocrática, percebida como ineficiente, lenta, autocentrada e incompatível com as exigências e desafios dos tempos atuais. No entanto, o modelo de administração racional-legal weberiano não prevaleceu historicamente, tendo-se tornado dominante, justamente por ser superior em termos de técnica, conhecimento e eficiência? Não haveria aqui um paradoxo? Ou será que a resposta depende de qual eficiência estamos nos referindo? Olhando para as disfunções da burocracia e referindo-se aos distintos momentos históricos, Bresser Pereira (2011, p. 241) registra as limitações da administração burocrática clássica, que seria eficaz no contexto do Estado liberal característico do século XIX, com sua atuação restrita às garantias cívicas, mas pouco útil ao Estado social do século XX, instado a exercer funções crescentes e inéditas e realizar prestações positivas aos cidadãos. Nas palavras de Bresser Pereira (2006, p. 241), a administração burocrática “... não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.”

Para Abrúcio (2006, p. 179), o autorreferenciamento da burocracia surge como resultado indesejado e inesperado da separação entre as esferas pública e privada, justamente um dos pilares fundamentais do modelo técnico e neutro da burocracia weberiana.

Se a burocracia estatal não funciona e os governos se mostram incapazes de satisfazer as necessidades de seus cidadãos, a solução pode estar nos mercados e na assunção de modelos de atuação e critérios de eficiência tomados da iniciativa privada. Eis que se tinha já a solução à espera do problema. Na síntese certeira de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 6, tradução nossa)²⁷: “Em todo o caso, surgiu um desejo, a espalhar-se rapidamente, de tornar o governo mais parecido com um negócio privado – com o propósito de economizar dinheiro, aumentar a eficiência e, simultaneamente, obrigar as burocracias a agir de forma mais responsiva às necessidades dos cidadãos-usuários”.

Endividados e sem recursos orçamentários disponíveis, na seara da administração pública a saída momentânea exigia corte de gastos, enxugamento de estrutura e, tal qual palavra de ordem, busca de eficiência. Na visão de Abrúcio (2006), o movimento da *public choice* nos Estados Unidos reflete a aversão à burocracia estatal, vista como cara, inerte, lenta, ineficiente, visão compartilhada tanto por setores acadêmicos como pelo senso comum. Como um anjo caído, derrotada pela crítica avassaladora, a burocracia se desnuda da veste imaginada por Weber, parametrizada como modelo ideal de atuação do Estado, baseado na impessoalidade, regras estabelecidas, separação clara entre público e privado, meritocracia, competência. Fica em seu lugar o aparato roto da ineficiência, lentidão, pouca preocupação com o cidadão, apego a normas (formalismo estéril), patrimonialismo, clientelismo e corporativismo (ABRÚCIO, 2006; BRESSER PEREIRA, 2006). O espírito de corpo leva à deformação dos interesses e os agentes passam a agir em benefício próprio em detrimento do interesse público ou comum, assim, na síntese de Abrúcio (2006, p. 177), a burocracia perde a condição idealizada e necessária à sua atuação como “corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos”. Na mesma linha de raciocínio, Osborne e Gaebler (1992, p. 11-12, apud POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p. 71, tradução nossa)²⁸ exprimem com precisão o tipo de críticas alvejadas contra a burocracia tradicional:

²⁷ At any event, there arose a fast-spreading desire to make government more businesslike – to save money, increase efficiency, and simultaneously oblige bureaucracies to act more responsively towards their citizen-users.

²⁸ Our thesis is simple. The kind of governments that developed during the industrial era, with their sluggish, centralised bureaucracies, their preoccupation with rules and regulations, and their hierarchical chains of command, no longer work very well. They accomplished great things in their time, but somewhere along the line they got away

“Nossa tese é simples. Os tipos de governos que se desenvolveram durante a era industrial, com as suas burocracias lentas e centralizadas, sua preocupação com as regras e regulamentos, e suas cadeias hierárquicas de comando, já não funcionam muito bem. Eles realizaram grandes coisas no seu tempo, mas em algum lugar ao longo da rota eles se afastaram de nós. Tornaram-se inchados, perdulários, inefetivos. E quando o mundo começou a mudar, eles não conseguiram mudar com ele. Burocracias hierarquizadas e centralizadas, desenhadas na década de 1930 ou de 1940, simplesmente não funcionam bem no âmbito das sociedades em rápida mudança, ricas em informações e intensivas em conhecimento e da economia da década de 1990”.

No caso específico do Brasil, as críticas ao modelo burocrático carregam ainda mais na acidez e, até certo ponto, mostram-se pertinentes, pois aqui a burocracia não foi capaz de desprender-se dos grilhões do nosso passado colonial e da tradição política arcaica, antimoderna, firmada na manutenção intransigente do *status quo*. Um dos pilares sustentadores da promessa burocrática – a separação entre público e privado – aqui se afundou no terreno movediço do republicanismo sem convicção, mantendo impávidas as estruturas vigentes e incapaz de romper com o patrimonialismo e clientelismo mais descarados. (HOLANDA, 2002)

Na trilha das ideias de Sérgio Buarque de Holanda (Wegner, 2009), o conceito de personalismo irrompe como fator de atraso das relações e sistemas políticos, econômicos e sociais, afetando e dando o seu feitiço à nossa burocracia estatal. O personalismo dominante das relações sociais, em que se reconhece e valoriza apenas o que é próximo e similar, cria padrões de solidariedade vinculados mais ao sentimento que aos interesses em pauta. Se os diferentes interesses – legítimos em qualquer democracia – não são reconhecidos, torna-se inviável a existência da cidadania. Sem espaço público, sem interesses em jogo, sem a mediação de regras impessoais (para se contrapor ao personalismo), não há cidadãos e sem cidadãos não há democracia. Os contextos de proximidade e a mistura insensata criam os “ismos”, em dimensões de mundo específicas, que contaminam o nosso *ethos*: clientelismo, patrimonialismo, nepotismo. Opera-se de forma familiar, promíscua, em contextos que demandam impessoalidade e anonimato. As regras valem para os “estranhos”, não para os “amigos”. Vicejam as relações de compadrio. Com isso, o próprio processo de burocratização e modernização do Estado e da administração pública é feito segundo o jeito brasileiro, pela metade, com prevalência do personalismo mesmo havendo normas e leis a estabelecer o procedimento (impessoal, moral, ético) a ser feito. Que democracia será possível se, nesse sistema, alguns são mais iguais (porque

from us. They became bloated, wasteful, ineffective. And when the world began to change, they failed to change with it. Hierarchical, centralized bureaucracies designed in the 1930s or 1940s simply do not function well in the rapidly-changing, information-rich, knowledge-intensive society and economy of the 1990s.

mais próximos e, portanto, mais importantes do que os outros)? Qual o papel atribuído à burocracia ou, melhor dizendo, o que lhe sobra nesse ambiente viciado?

Não há nada mais weberianamente antiburocrático do que a perversão deste mundo clientelista, patrimonialista, em que a autoridade não está regida pelas regras impessoais e abstratas dadas pela norma de direito e o poder desponta como fruto dileto da habilidade em manejar as relações de proximidade. Consequentemente, para resolver um problema ou exercer um direito não se deve recorrer ao estatuto normativo, que determina o que deve ser feito (algo que é ditado pelos fatos e pelo problema, não pelos atores ou suas posições de poder ou autoridade), mas apelar para o conhecimento pessoal, para a proximidade, para o personalismo que a tudo e todos contaminam. Da igualdade plena, constrói-se um simulacro de igualdade. E a burocracia weberiana padece de males inesperados.

Como lembram Carneiro e Menicucci (2011, p. 23, grifo nosso), as agudas críticas apontadas para a burocracia brasileira talvez não se deem conta de que possivelmente aqui “... a presumida ineficiência seja decorrente não da prevalência de uma administração de moldes burocráticos, mas da **inexistência de uma estrutura organizacional adequadamente burocratizada**.” Em outras palavras, a burocracia não teria atingido no Brasil o grau de desenvolvimento necessário para ser considerada efetivamente uma burocracia, em termos weberianos, por estar contaminada dos males do patrimonialismo, clientelismo, nepotismo, falta de profissionalização e de carreiras de servidores efetivos, entre outros. Por consequência, as críticas à burocracia seriam efetivamente críticas à falta ou ao arremedo de burocracia que aqui se implantou com tanto sucesso.

Tais considerações se coadunam com as observações de Howlett et al. (2013, p. 75, grifo nosso), ao explicitarem algumas das condições necessárias para que as burocracias funcionem bem, o que, por consequência, indica os males a serem combatidos e evitados:

“A autonomia da burocracia em relação à política e aos grupos societários também contribui para sua força e eficácia na *policy-making*. Para ser forte, **a burocracia deve ter mandato claro, caráter profissional e gozar de forte apoio, mas não de interferência**, dos políticos em suas atividades do dia a dia. **Laços estreitos com grupos de clientes também não devem ser permitidos, para que a burocracia seja eficaz**. A capacidade de produzir e processar suas próprias informações é igualmente importante, para se evitar a dependência de grupos de interesse.”

Ocorre que, apesar dos esforços de tornar a burocracia eficiente, eficaz e efetiva, sem apelar para instrumentos de mercado (que, como visto, também não garantem necessariamente

resultados isentos de efeitos indesejados), Howlett et al. (2013, p. 75) apontam que a utilização [plena] da capacidade ou *expertise* burocrática não é algo comum na maior parte do mundo, onde ainda prevalecem “burocracias fracas”, enredadas, poder-se-ia dizer, nas armadilhas do contexto histórico e da incerteza sobre o rumo a ser tomado. Para esses autores, além do afastamento em relação aos mandamentos legais e éticos, a conjunção de corrupção, condições de trabalho desfavoráveis e salários baixos entrava a lida com os problemas complexos do cotidiano, tornando a implementação efetiva das políticas públicas algo difícil de ser alcançado.

Mas não é só a burocracia que tem telhado de vidro, pois, a despeito de suas pretensões de tornar-se alternativa viável ao modo de organização do Estado, as críticas às premissas e resultados da NPM não tardaram em aparecer. Ironicamente, a burocracia, posta na berlinda por tanto tempo, acuada e acusada dos “males do mundo”, passa a assistir à iminente crise e, quem sabe, derrocada desse movimento reformista da administração pública.

No balanço retrospectivo feito por Carneiro e Menicucci (2011, p. 35), algumas análises críticas sobre a NPM referem-se aos paradoxos criados em decorrência dos efeitos inesperados e não pretendidos das ações desenvolvidas. Isso seria visível na tentativa de utilizar a abordagem de produção para exercício do controle, com uso de indicadores de performance em contratos vinculados a serviços públicos em que “... tanto as atividades quanto os resultados não são prontamente observáveis”. Isto provocaria diminuição e não aumento da clareza quanto às responsabilidades dentro dos órgãos governamentais. Talvez mais problemático ainda seja o paradoxo criado pela intenção de trocar os controles *ex ante* e baseados nos processos, ou seja, controle procedimental, pelo controle *ex post*, focado em resultados. Segundo os autores, pesquisas indicaram que o controle por resultados, ao aumentar a discricionariedade gerencial, pode funcionar em algumas circunstâncias, mas tomá-lo como princípio geral seria inapropriado, porque, paradoxalmente, isso tenderia a aumentar os controles e a regulação sobre a burocracia (às vezes sob o pretexto de combater a corrupção). Além disso, a despeito de todo o discurso, as auditorias continuam, em regra, a focalizar os processos e procedimentos. Ainda segundo esses autores, as críticas que utilizam a abordagem cultural procuram demonstrar que, diferentemente do pressuposto racionalista de que é possível obter mudanças culturais originadas de pressões externas, as respostas podem não ser as esperadas, em virtude de reações, resistências e surpresas urdidas no ambiente organizacional.

Além disso, embora se deva reconhecer que efeitos inesperados e paradoxais são inerentes a quaisquer tentativas de intervenção, mudança ou reforma administrativa, pelos próprios limites da racionalidade humana e da complexidade do ambiente interno e externo às organizações, a NPM os teria ignorado, comprometendo a sua própria capacidade de aprender e ajustar-se ao contexto. Para Carneiro e Menicucci (2011, p. 37), essa resistência à aprendizagem advém do caráter ideológico da NPM, levando os reformadores a não somente ignorar conhecimentos consolidados da ciência da Administração como a serem “... seletivos no tipo de ciência e nas evidências que escolheram”.

Prosseguem Carneiro e Menicucci (2011, p. 38-39) discorrendo sobre o risco à legitimidade democrática advindo da transferência de bens e serviços a níveis inferiores de governo ou à iniciativa privada por meio de instrumentos de cooperação ou contratos. O problema é que os diversos agentes ora atuando em nome do Estado não estariam sujeitos aos controles exercidos pela burocracia sobre os servidores públicos e, sem instrumentos adequados para monitorar, fiscalizar e avaliar o cumprimento dos ajustes haveria o risco de “... substituição dos valores fundamentais da responsabilidade por uma concepção estreita de eficiência.”

De qualquer forma, os elementos centrais das críticas passam necessariamente pela opinião de que os instrumentos de mercado incorporados à gestão pública baseados em desagregação de atividades, ações e serviços públicos, fragmentação administrativa e competição entre os órgãos criam complexos problemas de coordenação e *accountability*, difíceis de resolver, mesmo com a instituição de agências reguladoras. Em relação aos incentivos econômicos e pecuniários direcionados aos servidores públicos, como o pagamento por performance, os críticos questionam sua eficácia, se realmente contribuem para a melhoria dos resultados e qualidade do serviço prestado à população, além de suscitar, como mencionam Carneiro e Menicucci (2011, p. 41), o surgimento de possíveis conflitos com os instrumentos tradicionais do “*ethos* do serviço público”.

Por seu lado, Motta (2013, p. 85) afirma que [paradoxalmente] a própria NPM se burocratizou, na tentativa de retomar o controle perdido ou prejudicado pelos processos [desordenados] de mudança. Assim, descentralização, desregulamentação e desburocratização muitas vezes foram “... acompanhadas de novas centralizações e de novas regras, na maioria das vezes, aumentando o peso burocrático.”

Muita coisa se pode dizer sobre as tentativas de reforma da administração pública empreendidas nas últimas décadas. Como mostra o estudo de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 214), embora haja evidências de sucessos pontuais recolhidas aqui e acolá, que mostram exemplos de mudanças administrativas positivas e potencialmente duradouras, além de ações geradoras de ganhos de eficiência e redução de desperdícios, não é fácil coletar dados consistentes sobre o grau de sucesso das reformas como um todo. Esses mesmos autores (2011, p. 214, tradução nossa)²⁹ explicitam parte da dificuldade, ao constatar que os "... defensores de qualquer reforma em particular atribuem tudo o que aconteceu de bom à reforma, enquanto os críticos, similarmente, atribuem quase tudo o que ocorreu de ruim à mesma reforma, mas ambos têm dificuldade em provar suas alegações."

Para além das ideologias e interesses envolvidos, Pollitt e Bouckaert (2011) tiram algumas conclusões relevantes sobre os processos de mudança e reforma da administração pública, independentemente de suas características específicas. A primeira delas é que, ao comparar o rumo e os resultados das reformas em diferentes países, percebe-se que há espaço para escolhas e ponderação. As reformas, ainda que usualmente vendidas como receita de bolo, admitem e, em verdade, exigem adaptações e os países que se dispõem a implementá-las devem escolher os itens do cardápio. Em segundo lugar, deve-se assumir uma postura cética diante dos discursos que vendem as reformas como revolucionárias e radicalmente transformadoras. O tempo costuma mostrar que isso raramente é factível ou verdadeiro. Alguns indicadores comparativos dos países (por exemplo, gasto público como percentual do PIB) mostram que, a despeito das mudanças ocorridas nas últimas décadas, a posição relativa de cada um no ranking permanece inalterada. Ou seja, os países realizaram reformas e implementaram mudanças concretas, mas que não foram de modo algum tão radicais ou transformadoras quanto apregoadas pelo discurso reformista. A terceira observação é que a escala de tempo para se realizar as reformas costuma ser bem mais longa do que a dos interesses vigentes, seja da opinião pública (normalmente representada pela mídia) seja da classe política. Considerando que o processo de reforma pode levar anos a fio para ser bem sucedido, isso exige firmeza de propósitos, continuidade e estabilidade, sobretudo política – condições cada vez mais difíceis de serem

²⁹ Supporters of the particular reform attribute anything good and happened to the reform, and critics similarly attribute almost anything bad that happened to the same reform, but both sides have difficulty in proving their attributions.

alcançadas, levando-se em conta a rapidez com que tudo acontece no mundo atual e a impaciência em se esperar os resultados.

A quarta conclusão sobre os processos de reforma da administração pública merece destaque à parte, pois ela afeta centralmente a composição dos resultados passíveis de serem alcançados. E diz muito sobre o dilema exposto neste trabalho sobre as limitações à eficiência na atividade administrativa de contratações públicas. Como assinalam Pollitt e Bouckaert (2011, p. 218, grifo nosso, tradução nossa)³⁰, a maioria das escolhas empreendidas pela administração pública envolve algum tipo de *tradeoff* ou ponderação entre valores ou princípios subjacentes, o que leva à necessidade de decidir e, sobretudo de transigir, pois não se pode ter tudo. Perguntam os autores:

"Nós queremos continuidade e estabilidade ou poder de escolha e inovação crescentes? **Eficiência ou equidade? Efetividade ou eficiência?** Expertise ou diversidade? [...] Naturalmente nós queremos todas essas coisas, mas quando se busca um valor (eficiência, por exemplo) gradualmente se percebe efeito deletério sobre outro (equidade, por exemplo). [...] Na verdade o que parece acontecer é que o nível de realização de cada valor (ou, pelo menos, de aspiração a realizá-lo) se desloca para cima. Além disso, o próprio valor pode ser redefinido para se adaptar às novas circunstâncias. [...] Em alguns países, **exortamentos à eficiência têm sido presença constante durante um quarto de século, e ainda assim nos dizem que devemos alcançar mais ganhos de eficiência.**"

Os *tradeoffs* retromencionados ecoam as observações e constatações de Wilson (1989) discutidas anteriormente a respeito do funcionamento da burocracia, particularmente a combinação entre eficiência e equidade. Isto significa que os *tradeoffs* integram o processo decisório ou repercutem nos resultados possíveis, não podendo ser eliminados ou ignorados, seja pela burocracia, NPM ou qualquer outro modelo organizacional. O balanceamento entre valores, princípios e expectativas expõe o dilema exposto neste trabalho a respeito das limitações e restrições à eficiência presentes na atividade administrativa de realizar contratações públicas. Como se verá em outro capítulo, o espaço de discricionariedade reduzido e as inúmeras imposições, exigências e demandas que incidem sobre os processos de contratação pública delimitam e restringem o espaço para atingimento da eficiência.

³⁰ "Do we want continuity and stability or ever-increasing choice and innovation? Efficiency or equity? Effectiveness or efficiency? Expertise or diversity? [...] Of course we want all these things, but the pursue of one value (efficiency, say) is gradually realized to have a deleterious effect on another (equity, say). [...] Rather what seems to happen is that the level to which we realize each value (or, at least, aspire to realize it) shifts upwards. Furthermore the value itself may be redefined to fit new circumstances. [...] In some countries efficiency drives have been a fairly constant presence for a quarter of a century, and yet we are told we must make more efficiency gains."

Se por algum tempo a NPM se apresentou como a face mais visível e expressiva do movimento de reforma da administração pública, após as experiências de intervenção, muitas delas frustradas, levadas a efeito nas décadas de 80 e 90, novas preocupações e necessidades surgiram e caminhos alternativos foram sendo desenhados. Pollitt e Bouckaert (2011, p. 7) destacam que a fragmentação da NPM, percebida na profusão de ideias, componentes teóricos e experiências concretas, cedeu espaço a debates e propostas em torno de temas como “‘governance’, ‘partnerships’, ‘joined-up government’/‘whole of government’, and then ‘trust’ and ‘transparency’”, sem que haja um modelo teórico dominante. De qualquer modo, continuam os autores, assim como eficiência e qualidade não saíram da agenda, o *e-government* rompeu a barreira tecnológica, sendo aclamado como solução, às vezes desmedida e irreal, para os problemas governamentais de lentidão burocrática, falta de acesso a informação e baixa participação democrática direta dos cidadãos nos assuntos públicos.

Controvérsias à parte sobre a hegemonia da NPM, grau de penetração do seu ideário e convergência ou não das medidas adotadas por diferentes países, o fato é que teorias e modelos se sucedem por acumulação e reacomodações parciais, em oposição a revoluções completas ou substituições integrais de um modelo, ou conjunto de teorias e ideias, por outro, como bem explicam Dunleavy et al. (2006b, p. 468 apud POLLITT e BOUCKAERT, 2011, p. 12, tradução nossa)³¹: "Definir períodos na evolução de qualquer sistema complexo, tais como sistemas de gestão pública em países industriais avançados, é uma tarefa complicada. Novos desenvolvimentos são agregados e se acumulam enquanto tendências mais antigas ainda persistem e aparentemente continuam a florescer."

Além disso, a construção de modelos monolíticos ou homogêneos ignora as sutilezas e dissonâncias presentes nos sistemas reais de administração pública implementados em diferentes países no contexto de diferentes culturas. O modelo burocrático, para o qual se voltam as críticas dos movimentos reformistas, sobretudo a NPM, também não se desenvolveu nem alcançou o mesmo grau de maturidade e desenvolvimento institucional em todos os lugares. Na escala burocrática há espaço para configurações específicas de atributos e elementos capazes de aproximar ou afastar o experimento concreto do modelo ideal weberiano no âmbito de cada país,

³¹ Defining periods in the evolution of any complex system, such as public management systems in advanced industrial countries, is a tricky task. New developments accrete and accumulate while older trends are still playing out and apparently flourishing.

região e cultura. Por respeito à fidedignidade e verossimilhança, talvez se deva falar “de burocracias” e não “da burocracia”, ao passo que os críticos mais acerbos poderão retrucar dizendo que no fundo, sob a superfície embelezada pelos penduricalhos da sutileza, as diferenças encontradas no modelo burocrático não passam de variações sobre o mesmo tema.

Pollitt e Bouckaert (2006, p. 72) ilustram este ponto, ao mencionar que no Reino Unido, um dos lugares em que a NPM alcançou nível considerável de penetração e, pode-se imaginar, verdadeira ojeriza pela burocracia tradicional, havia setores de atuação da administração pública, como saúde e educação, com alto grau de profissionalização, longe da malfadada rigidez hierárquica. Sem negar os problemas da burocracia, mas tampouco ignorar os seus aspectos positivos, concluem Pollitt e Bouckaert (2006, p. 73, grifo dos autores, tradução nossa)³²: “A ideia de ‘burocracia’ como um único, e agora totalmente obsoleto, *ancien régime* é tão inverossímil como a sugestão de que agora há uma receita global que vai entregar de forma confiável governos ‘reinventados’”.

Em outras palavras, não há solução mágica, única e inequívoca para os problemas da administração pública, não se podendo incriminar o modelo burocrático por todos os males nem louvar a NPM ou modelos alternativos como a salvação perfeita e redentora.

Como visto, as principais críticas a modelos, quaisquer que sejam eles, costumam hostilizar o núcleo duro de suas concepções ideais. No caso da NPM, na sua forma gerencialista pura, um dos pontos mais atacados diz respeito à tentativa de tratar a administração pública nos mesmos moldes dos empreendimentos privados. Ora, por mais que se possam vislumbrar pontos de contato entre a gestão privada e a gestão pública em seu sentido mais genérico (administração de recursos humanos, materiais, financeiros etc.), os valores e elementos condicionantes relativos à estruturação, funcionamento e propósitos de uma e outra são muito diferentes (ABRÚCIO, 2006, p. 185-186). A gestão privada possui lógica própria, dependente dos interesses imediatos de seus *stakeholders*, ainda que inserida num contexto social mais amplo. Do mesmo modo, a gestão pública é informada por valores específicos, sejam éticos ou normativos, que, em regra, estão atrelados ao alcance do bem comum. Isso desmantela a tentativa de separar política e administração propugnada pelos representantes mais afoitos e radicais da NPM, ficando clara essa impossibilidade pela contradição exposta por Abrúcio (2006, p. 184) quando reporta que a

³² The idea of ‘bureaucracy’ as a single, and now totally obsolete, *ancien régime* is as implausible as the suggestion that there is now a global recipe which will reliably deliver ‘reinvented’ governments.

administração gerencial pura tem a preocupação de entregar serviços de qualidade com eficiência, no entanto, isso somente é possível caso a administração pública se aproxime da sociedade, interagindo com os cidadãos e submetendo-se ao seu escrutínio. (PAES DE PAULA, 2005).

Um passo adiante do movimento reformista nos países anglo-saxões, sobretudo na Grã-Bretanha, foi dado pelo chamado consumerismo (*consumerism*), que visou incorporar o conceito de qualidade ao setor público, em resposta à crítica de que as reformas governamentais se preocupavam somente com rendimento e eficiência econômica. (ABRÚCIO, 2006).

Esse novo elemento acompanha o desenvolvimento no setor privado, na mesma época, da chamada Gestão pela Qualidade Total (TQM, ou Total Quality Management, na sigla em inglês). No TQM, chamado muitas vezes de Administração Gerencial Japonesa, a satisfação do cliente (interno e externo) ou consumidor assume papel central nas estratégias de negócios e operações das empresas privadas, afinal não se consegue sobreviver, competir no mercado e gerar lucros sem o atendimento eficiente, eficaz e efetivo das necessidades daqueles que consomem os produtos e serviços da empresa. A atividade gerencial ocupa o posto central na estratégia da gestão voltada ao atingimento dos objetivos organizacionais. Nas palavras de Campos (1996, p. 64), a Gestão pela Qualidade Total “...é um sistema voltado para o atingimento de metas na organização. Portanto, é um sistema gerencial.”

No consumerismo, como o próprio nome indica, os governos também devem observar e buscar atender as demandas dos consumidores de seus produtos, serviços, políticas públicas. Como relata Abrúcio (2006, p. 187), entre as medidas tomadas por alguns governos, como o britânico, incluíram-se a derrubada do monopólio estatal na prestação de serviços públicos, com a integração de entidades sem fins lucrativos ao processo de fornecimento; descentralização, delegação e mecanismos de *quasi market*; e formalização de contratos entre os fornecedores de serviços públicos e os clientes/consumidores. Se a um tempo essas mudanças tiveram o mérito de destacar a importância da qualidade no atendimento e na prestação dos serviços públicos, amenizando o exagero da perspectiva economicista da eficiência, de outro elas persistiram no vício reducionista de querer tratar a administração pública como se fora um empreendimento privado.

O conceito de cliente ou consumidor, embora possa ser bem aplicado ao mercado privado, não se ajusta perfeitamente à esfera pública, em que valores como justiça, equidade,

isonomia, solidariedade, bem comum, pertinentes ao exercício da cidadania, não somente inspiram e informam, mas constituem-se, em regra, na mola mestra da atuação estatal. Partindo do modelo de competição do setor privado, os advogados do consumerismo imaginavam que, ao oferecer alternativas e propiciar condições de escolha aos clientes/consumidores, os prestadores de serviço competiriam entre si, criando um círculo virtuoso de melhoria contínua em termos de qualidade e rendimento. Ocorre que a competição pura e simples não se presta ao exercício pleno da cidadania. Como explicam Stewart & Walsh (1992, p. 507 apud ABRÚCIO, 2006, p. 188), o conceito de cidadão vai bem além dos conceitos de cliente/consumidor, pois envolve valores cívicos, direitos e deveres, bem mais amplos que a liberdade de escolha de bens e serviços públicos. Além disso, o critério de equidade, tão caro à administração pública (BATISTA JÚNIOR, 2012; POLLITT e BOUCKAERT, 2011; ABRÚCIO, 2006, p. 188) não se coaduna com a competição por bens e serviços, na medida em que se choca com a ideia de que grupos de interesse de consumidores mais bem organizados possam ter vantagens sobre grupos menos capacitados ou influentes. Os pressupostos do consumerismo, portanto, não se verificam na prática e as medidas tomadas para alcançar seus propósitos podem provocar efeitos indesejados não previstos, como bem sintetiza Abrúcio (2006, p. 189):

“O modelo de competição pode levar ao que a ciência política denomina jogo de soma-zero. Isto é, o equipamento social vencedor (aprovado pela população) no começo do jogo ‘leva tudo’ (takes all), ganhando todos os incentivos para continuar sendo o melhor. Já a unidade de serviço público que obtiver as piores ‘notas’ dos consumidores ‘perde tudo’, o que resultará indiretamente na aplicação de incentivos para que esse equipamento social continue sendo o pior.”

Acrescenta Batista Júnior (2012, p. 181) que, no caso brasileiro, em que predominam desigualdades profundas entre as pessoas, não se deve ir tão longe com a imputação de atributos da eficiência privada à esfera pública, pois

“... a possibilidade dos destinatários dos serviços públicos, se vistos como consumidores, se aglutinarem em grupos de interesses, perante a limitada possibilidade de recursos, pode conduzir a uma quebra da equidade na prestação de serviços públicos, conferindo a uns, como clientes preferenciais do serviço público, uma condição mais intensa de cidadãos do que a outros”.

Mas o movimento gerencialista não parou por aí e novos desdobramentos se sucederam. Na tentativa de enfrentar alguns dos problemas e fragilidades das correntes reformistas da NPM e do consumerismo, a *Public Service Orientation* (PSO), gestada na Grã-Bretanha, traz ao centro do debate questões ligadas ao tema mais amplo da democracia como participação, accountability, transparência, equidade, justiça, *networks* e poder local (descentralização). De acordo com

Abrúcio (2006, p. 191), a esfera pública (*domain public*) é resgatada do limbo, revigorando-se por consequência lógica o conceito de cidadania, afinal ela corresponde ao espaço de produção da vida social, o que inclui a possibilidade de participação do cidadão na definição e acompanhamento das políticas públicas. Além disso, mais do que competição entre agências governamentais, deve-se buscar mecanismos de cooperação na prestação de serviços públicos. Em suma, a PSO, não como modelo pronto e acabado, mas como tendência, tenta incorporar novos e importantes elementos, sem, no entanto, ignorar postulados caros ao gerencialismo como eficiência e qualidade.

Como se percebe pelo estudo de Pollitt e Bouckaert (2011), as linhas mestras da PSO se encontram com os modelos ou propostas que circulam em torno do tema das *networks* e da governança, como a New Public Governance (NPG) e a Digital-Era Governance (DEG).

No caso das *networks*, entende-se que, por sua flexibilidade e fluidez, elas substituiriam os mecanismos tradicionais de hierarquia operacionalizados tanto pela política quanto pelo mercado, incapazes de lidar com a complexidade dos problemas do mundo atual. No entanto, os autores alegam que não é nova a ideia de *networks*, tampouco sua utilização no mundo real. Ainda haveria muita incerteza quanto às características e variações conceituais das *networks* e quanto ao eventual aprofundamento do seu papel como forma de organização de governo, mercado e sociedade civil.

Já a NPG catalisa o conceito de governança, atraente por propugnar que os governos se tornam mais legítimos e efetivos quando ampliam o leque de atores sociais envolvidos nos processos de desenho e implementação das políticas públicas. Trata-se de um modelo amplo, descritivo e abstrato, sem lastro conceitual sistematizado. Esclarecem Pollitt e Bouckaert (2011, p. 21-22) que as premissas de governança se acomodam aos atributos das *networks*, pois não se alcança a boa governança sem a colaboração em rede, baseada em controles horizontais, dos atores essenciais envolvidos em determinado assunto público.

Por sua vez, Carneiro e Menicucci (2011, p. 56) acrescentam que “... em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional”. O modelo de governança, como “sistema dinâmico, aberto e interativo”, ao requerer o amplo envolvimento de cidadãos e comunidades [nos debates e deliberações] pode levar a perdas de eficiência no curto prazo. O que pode não ser um problema caso se ultrapasse os

limites compreensivos que associam inexoravelmente a eficiência à dimensão técnica ou instrumental em prol da inclusão e da participação da sociedade no processo político de discussão e deliberação dos assuntos públicos. Deste modo, “... as respostas não têm que ser tecnicamente melhores, mas devem representar um ponto de equilíbrio, um compromisso entre as diversas visões de um mesmo problema. Se o problema é complexo e poliédrico, é mais adequada uma resposta dialogada e de equilíbrio” (p. 54).

Quanto à Digital-Era Governance (DEG), proposta por *Dunleavy et. al.*, afirmam Pollitt e Bouckaert (2011, p. 123) que este modelo consubstancia o propósito de reintegrar os governos, na medida em que as tecnologias digitais propiciam a abertura de uma nova era de governança, o *e-gov* fornece os instrumentos para a superação da fragmentação governamental provocada pela NPM e do encilhamento ou isolamento organizacional decorrente da burocracia tradicional. Para atender as necessidades da sociedade, deve-se perseguir a simplificação da relação entre os órgãos governamentais e os respectivos cidadãos, clientes e usuários, por meio da tecnologia e da reengenharia dos processos e procedimentos de trabalho com vistas a torná-los mais eficientes. No nível mais radical, os canais tradicionais de atendimento são substituídos pelos canais eletrônicos via internet. A evolução e desenvolvimento da DEG em termos concretos passa pela interação de fatores econômicos, políticos, culturais, organizacionais, entre outros, indicando a importância do contexto e das condições ambientais na determinação de sua trajetória em diferentes países e realidades. Portanto, na conclusão de Carneiro e Menicucci (2011, p. 61), “... a DEG não trata apenas de mudanças digitais, mas de uma nova governança, uma vez que a generalização de sistemas de TI e o crescimento da internet, e-mail e web não apenas afeta processos, mas pode condicionar os termos da relação entre agências governamentais e sociedade civil”. Ao final, espera-se que o governo seja mais “ágil e responsivo”.

Fica claro que, diante das críticas e das pressões sofridas por conta dos efeitos colaterais indesejados surgidos ao longo do percurso, os movimentos reformistas passaram por um processo de reinvenção, ora desfigurando-se e distanciando-se de antigas propostas, ora incorporando novos elementos, objetivos e estratégias às abordagens de mudança. No entendimento de Pacheco (2010, p. 189-190), a

“... ampla denominação *new public management*, (sic) abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das últimas três décadas. A orientação inicial voltada à busca de eficiência e redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados, ao empoderamento do cidadão por

meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário.”

Por fim, importa registrar o contraponto feito por Pollitt e Bouckaert (2011) às reformas gerencialistas, predominantes nos países anglo-saxões, face às reformas em curso na Europa Continental. Enquanto as primeiras, como visto, buscam a inserção de critérios e parâmetros de mercado e gestão privada na administração pública, as segundas intentam reforçar a dimensão pública de organização e funcionamento dos governos. Esta tendência reformista, denominada pelos autores de “Neo-weberian state” (NWS), ou neweberianismo, consiste basicamente numa tentativa de atualizar a burocracia tradicional, tornando-a mais profissional, eficiente e próxima dos cidadãos, sem abrir mão de seus elementos fundamentais. Neste sentido, os autores propugnam e reafirmam o cerne do modelo burocrático weberiano enquanto, ao mesmo tempo, apontam para inovações e incorporações de mudanças ajustadas aos desafios contemporâneos e demandas da sociedade. No quadro a seguir, sintetizam-se os principais componentes do NWS:

Quadro 1: Elementos conceituais do neweberianismo

Elementos weberianos (oriundos da burocracia tradicional)	Elementos inovadores
Reafirmação do papel do Estado como o principal facilitador das soluções para os problemas trazidos pela globalização, mudança tecnológica, ameaças ambientais etc.	Mudança da orientação interna baseada no cumprimento estrito das regras para uma orientação externa baseada no atendimento das necessidades dos cidadãos. A forma de atingir esse propósito a criação de uma cultura profissional de qualidade e prestação de serviços (subsidiariamente podem ser utilizados mecanismos de mercado).
Reafirmação do papel da democracia representativa como o principal elemento de legitimação da atuação estatal.	Complementação do papel da democracia representativa (não substituição) por meio de mecanismos de consulta e representação direta dos cidadãos.
Reafirmação do papel do direito administrativo, devidamente modernizado, na preservação dos princípios reguladores da relação entre Estado e cidadãos, incluindo a legalidade perante a lei, privacidade e segurança jurídica.	Modernização legal para encorajar uma orientação maior para o alcance de resultados, que não se limite à correta execução do procedimento. Isso passa, entre outras medidas, pelo equilíbrio entre a utilização de controles <i>ex-ante</i> e <i>ex-post</i> , sem que os primeiros sejam abandonados.
Preservação da ideia do serviço público como possuindo traços distintivos de cultura, status e condições (nesse último caso, talvez não tanto como no passado).	Profissionalização do serviço público, para que o “burocrata” não se torne simplesmente um perito nas leis pertinentes às atividades por ele exercidas, mas seja um gestor orientado ao atendimento das necessidades dos cidadãos e usuários dos serviços públicos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Pollitt e Bouckaert (2011, p. 118-119).

Embora os autores argumentem que o modelo é descritivo, baseado no que vem acontecendo em alguns países da Europa continental – Alemanha, França, Finlândia, Suécia, Holanda e Itália -, eles admitem o seu caráter normativo, representativo de uma visão que enxerga nos elementos mostrados a chave para alçar a burocracia a um estágio mais elevado de modernidade e eficiência.

Observa-se que o neoweberianismo descrito e, ao mesmo tempo, preconizado por Pollitt e Bouckaert (2011) repudia o núcleo duro da abordagem de mercado insculpida na NPM, embora admita, mesmo que timidamente, a utilização subsidiária de instrumentos privados com o fim de combater as disfunções e distorções da burocracia tradicional. Deve-se aperfeiçoar a burocracia, não extingui-la, reafirmando sua essencialidade como a forma mais legítima, democrática e, por que não dizer, eficiente de organização do Estado.

A despeito de variações nas ideias ou nos instrumentos utilizados para torná-las factíveis, Carneiro e Menicucci (2011) enxergam como tendência pós-NPM a tentativa de recuperar o papel do Estado como indutor e regulador das políticas de desenvolvimento, o que passa necessariamente pela valorização da política e das instituições democráticas, incluindo os mecanismos de representação direta, governança e recuperação da capacidade administrativa da burocracia para levar adiante as ações e mudanças necessárias. É mister promover o debate público, o intercâmbio, a deliberação, articulando governo e sociedade civil na definição dos objetivos econômicos e dos rumos do desenvolvimento, que não se confunde ou não se restringe ao aumento do PIB per capita.

À luz do que foi discutido, constata-se que há inúmeros problemas e desafios associados às relações entre burocracia, democracia, *accountability*, controle e tentativas de se empreender reformas da administração pública, ensejadores de dilemas e paradoxos apontados por Olivieri (2011, p. 1398):

“As implicações do desenvolvimento da burocracia para o governo democrático também continuam atuais, uma vez que a democracia, apesar de todas as mudanças que ocorreram nas últimas décadas, continua dependendo da expansão da burocracia na medida em que o aparato burocrático é o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político. Entretanto, o desenvolvimento da burocracia pode representar 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, a capacidade do governo e da sociedade de controlarem as decisões tomadas por políticos e burocratas.”

Como palavra final, mesmo os críticos da NPM reconhecem méritos no movimento reformista e a geração de alguns frutos duradouros. Na síntese de Carneiro e Menicucci (2011, p. 68),

“... um legado positivo da NPM parece ser a **permanência da ênfase na eficiência, embora reenquadrada no seu sentido semântico**, enquanto meio para obter resultados, ou para garantir eficácia com a melhor utilização dos recursos disponíveis. Nesta perspectiva, o ângulo pode ser tanto a noção de resultados, mas em sentido mais amplo, quanto a questão da governança democrática, ambos como faces da mesma moeda e com uma reflexão indissociada da discussão da relação Estado-sociedade e do papel do Estado, frente aos desafios atuais”.

Uma vez tendo discutido os principais fundamentos e elementos caracterizadores da ação administrativa estatal, sob a perspectiva da teoria burocrática weberiana e das ideias e postulados da NPM, pode-se passar à caracterização e explicação da atividade de contratações públicas, focalizando seus procedimentos, premissas, princípios e regras, o que será feito no próximo capítulo.

3. VISÃO GERAL SOBRE AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

3.1 Contratações públicas como atividade administrativa

Por força das normas constitucionais que regulam o funcionamento da Administração Pública no Brasil, as contratações realizadas por qualquer órgão ou entidade integrante da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal devem obedecer a princípios, formas, procedimentos e ritos previamente estabelecidos pela legislação pertinente. E não poderia ser diferente, visto que a sistemática de contratação insculpida no ordenamento jurídico se vincula ao modelo burocrático racional-legal weberiano de funcionamento da administração pública, focado em regras, procedimentos e padrões.

Como nos lembra Pereira (2004), nos contratos exclusivamente privados, as partes contratantes possuem um grau amplo de liberdade para pactuar, negociar e estabelecer obrigações recíprocas, pois estão submetidas ao regime jurídico de direito privado. Isto significa que elas podem fazer tudo que não seja proibido por lei e que, em regra, prevalecerá o princípio do *pacta sunt servanda* (ainda que mitigado por influência da moderna doutrina e jurisprudência que tratam dos contratos).

Quando a Administração Pública é parte contratante, ou seja, quando o poder público pretende ou necessita comprar algum produto, contratar um serviço ou realizar uma obra, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) obriga que a contratação seja precedida de licitação, isto é, de um procedimento formal que garanta a competição entre eventuais interessados, garantida a igualdade de condições. A Constituição admite que não seja feita a licitação em certos casos, desde que eles sejam devidamente especificados em lei. Portanto, ao contrário da esfera privada - dos indivíduos ou das empresas -, a Administração Pública só pode agir e/ou fazer, ou deixar de fazer, de acordo com o que for previsto na lei (lei aqui entendida em sentido amplo, podendo ser uma norma constitucional, legal ou regulamentar).

Partindo dessa premissa, a Constituição remeteu à lei ordinária a prerrogativa de definir as regras, parâmetros e condições mínimos e indispensáveis que devem ser seguidos pelo poder público quando da realização de uma licitação.

Com essa finalidade, foi editada a Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), como desdobramento da previsão constitucional, e que se constitui na norma geral nacional sobre licitações e contratos. Os seus preceitos, em regra, devem ser seguidos e respeitados por todos os

entes da federação e respectivos poderes. Situações específicas, que não sejam consideradas gerais e válidas para todos os entes federativos, poderão ser reguladas por meio de leis próprias, a serem editadas pelos entes federativos interessados (algum estado, município ou pelo Distrito Federal).

A Lei nº 8.666/1993, ou, como muitas vezes é chamada, Lei de Licitações e Contratos, é uma norma geral abrangente, detalhada e que trata das principais questões relativas às contratações públicas. Esta lei define os procedimentos que devem ser seguidos pela Administração Pública ao realizar suas licitações ou firmar os seus contratos. Embora não seja a única lei que trate de licitações – temos, por exemplo, a Lei nº 10.520/2000 (BRASIL, 2000), que instituiu o pregão, como uma nova modalidade de licitação, ou a Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011), que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) -, a Lei nº 8.666/1993 se destaca justamente pelo seu caráter de norma geral, válida nacionalmente, e pela descrição minuciosa (para uma lei geral) dos procedimentos que devem ser seguidos pela Administração Pública ao realizar licitação, que serão destacados no tópico seguinte.

3.2 Os procedimentos administrativos de licitações e contratos

Em termos esquemáticos, e de modo que se possa ter uma visão geral do seu teor normativo, a Lei nº 8.666/1993 possui 126 artigos, divididos em seis capítulos, que, por sua vez, são divididos em seções. Os capítulos referem-se aos grandes temas abordados pela Lei, sintetizados no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Sumário das disposições da Lei nº 8.666/1993

Capítulo	Teor/Conteúdo
Capítulo I – Das disposições gerais	Neste capítulo, são tratados dos princípios que devem reger as contratações públicas, além das definições e diretrizes a serem seguidas quando da realização de licitações e contratos para compra de bens e execução de obras e serviços.
Capítulo II – Da licitação	Aqui, há um detalhamento das modalidades de licitação, das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, das exigências para participação nos certames licitatórios, dos procedimentos a serem observados desde o início até o encerramento da licitação e dos critérios de julgamento das propostas.

Capítulo	Teor/Conteúdo
Capítulo III – Dos contratos	As questões contratuais surgem após o término da licitação. Este capítulo volta-se, portanto, para as disposições legais sobre a formalização, alteração, execução, inexecução e rescisão dos contratos.
Capítulo IV – Das sanções administrativas e da tutela judicial	Nesta parte, a lei define as sanções administrativas para os casos de inadimplemento, execução indevida ou inexecução, parcial ou total, dos contratos. Adicionalmente, são tipificados os crimes relacionados a licitações e contratos e estabelecidas algumas diretrizes para o processamento judicial das ações penais relativas a tais crimes.
Capítulo V – Dos recursos administrativos	Este capítulo aborda os tipos e formas de recursos administrativos (extrajudiciais) à disposição dos interessados (cidadãos em geral, licitantes) no caso de discordância em relação às decisões tomadas pelas autoridades responsáveis pela licitação e/ou contrato.
Capítulo VI – Disposições finais e transitórias	Finalmente, têm-se aqui alguns dispositivos mais gerais que não foram enquadrados em nenhum dos capítulos anteriores.

Fonte: elaborado pelo autor com base na Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993).

Observa-se, pois, que a Lei de Licitações e Contratos realmente procura tratar dos principais temas e aspectos envolvidos nas contratações públicas, de modo a demarcar os limites de atuação dos agentes públicos responsáveis pelas licitações e contratos no âmbito de qualquer órgão ou entidade pública.

No que se refere especificamente às licitações, dois temas, ou tópicos, merecem destaque, pois situam-se no cerne da condução de qualquer procedimento licitatório. O primeiro deles diz respeito às modalidades, ou formas, de licitação; o segundo, ao modo de julgamento das licitações. Adicionalmente, destacam-se, por sua relevância, as hipóteses legais que permitem que a administração pública deixe de realizar o procedimento licitatório. Esses temas serão detalhados a seguir.

3.2.1 Modalidades de licitação

Basicamente, a Lei nº 8.666/1993 e, posteriormente, a Lei nº 10.520/1993, se encarregou de definir, de maneira precisa e exaustiva, quais as modalidades de licitação que podem ser utilizadas pelos gestores públicos no momento de contratarem algum bem, serviço ou obra.

Pode-se definir modalidade de licitação como a maneira ou forma pela qual as licitações são realizadas. Justen Filho (2009, p. 251), um dos principais doutrinadores brasileiros na área de Licitações e Contratos, se refere à modalidade como “espécie” de licitação. Os critérios para escolha da modalidade são definidos pela lei, que estabelece também o rito procedimental de cada modalidade específica.

Nos termos da lei, as modalidades hoje existentes são as seguintes: convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregão. A seguir, registram-se brevemente as definições legais e características de cada uma dessas modalidades:

a) Convite

O convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao objeto a ser adquirido e/ou contratado, que serão escolhidos e convidados pela administração pública (órgão ou entidade) a participar do certame. Devem ser convidados no mínimo 3 (três) interessados.

Para que a administração pública promova o convite, o valor do objeto a ser contratado terá que ser menor ou igual a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), no caso de bens e serviços em geral, ou R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para obras e serviços de engenharia.

O convite é utilizado, portanto, para contratações em que os valores financeiros envolvidos não são significativos e, em razão disso, o procedimento é simplificado quanto aos prazos, divulgação e publicidade, fase recursal etc. Merece destaque, no caso dessa modalidade, o maior grau de discricionariedade da autoridade pública responsável pela contratação (o mais alto dentre todas as modalidades), na medida em que possui a faculdade de escolher quem será convidado para participar da licitação.

b) Tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade utilizada quando os interessados em participar da licitação estejam previamente cadastrados perante a administração pública ou que atendam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas.

A tomada de preços poderá ser utilizada para a contratação de bens ou serviços em geral de valor menor ou igual a R\$ 650.000,00; ou, no caso de obras e serviços de engenharia, o valor deve ser menor ou igual a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

Os procedimentos a serem observados na tomada de preços não são tão simplificados como no convite, pois há um nível maior de exigência quanto aos requisitos de participação dos interessados, prazos para realização das etapas do procedimento, publicidade e publicação dos documentos da licitação etc.

c) Concorrência

Segundo a Lei nº 8.666/1993, a concorrência corresponde à modalidade de licitação entre interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem atender aos critérios mínimos exigidos no edital (documento de convocação dos interessados que contém as regras da licitação e que deve ser publicado previamente) para a execução do objeto.

A administração pública deverá utilizar a concorrência se o objeto a ser contratado tiver valor estimado maior que R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), caso se trate de bem ou serviço em geral; ou maior que R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), no caso de obra ou serviço de engenharia.

Até mesmo porque os valores envolvidos na concorrência são mais expressivos, essa modalidade é a mais complexa e sofisticada de todas, acompanhando a natureza e dimensão monetária dos objetos licitados, como as grandes obras públicas. Em razão disso, os requisitos exigidos para habilitação e participação no certame costumam ser mais abrangentes, a divulgação da licitação deve ser a mais ampla possível e são maiores os prazos de cumprimento de cada rito procedimental ou etapa. Enquanto um convite pode ser completado (do início ao fim) em poucos dias, uma concorrência pode demorar alguns meses, até que se decida o vencedor e o contrato possa ser assinado.

d) Concurso

O concurso é a modalidade utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, em que o vencedor, ou vencedores, recebe prêmio ou remuneração fixada previamente no instrumento de convocação (edital).

Por ser uma modalidade muito específica e de uso restrito, não interessa muito aos propósitos deste trabalho.

e) Leilão

O leilão é modalidade utilizada pela administração para a venda de bens móveis considerados inservíveis, produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou bens imóveis.

f) Pregão

O pregão foi instituído pela Lei nº 10.520/2000 (BRASIL, 2000), sendo posteriormente regulamentado por decretos do Poder Executivo Federal para dar cumprimento às disposições legais. Embora a lei seja válida e obrigatória para todos os entes da federação, os decretos contêm normas que se aplicam apenas à Administração Pública Federal. Os Estados, Distrito Federal e Municípios devem editar suas próprias normas infralegais regulamentadoras.

O pregão é uma modalidade de licitação para contratação de bens ou serviços comuns, que se caracteriza essencialmente pela existência de uma etapa de disputa entre os licitantes, que apresentam propostas sucessivas de preços, denominadas de lances, e em que, ao final, se chega ao vencedor da licitação, com quem será firmado o contrato para fornecimento do bem ou prestação do serviço. A Lei nº 10.520/2002, no art. 1º, parágrafo único, define bens e serviços comuns, como “... aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.” Já, para Justen Filho (2009, p. 37), bem ou serviço comum “... é aquele que se encontra disponível a qualquer tempo num mercado próprio e cujas características padronizadas são aptas a satisfazer as necessidades da Administração Pública.” Palavéri (2005, p. 11), sem deixar de questionar a insuficiência da definição legal, complementa:

“Comum’, a nosso ver, está na lei para caracterizar bens e serviços conhecidos de forma inquestionável e obtidos com facilidade pelo mercado, que sigam padrões usuais de especificação ou execução. São bens e serviços, também, que já estão enraizados no hábito da administração, fazendo parte do dia-a-dia dos órgãos públicos, podendo se dizer que assim se caracteriza a maioria dos objetos classificados como material de consumo.”

O pregão pode ser presencial ou eletrônico. No primeiro caso, os licitantes comparecem à sessão de abertura de propostas e fase de lances; já no pregão eletrônico, todo o procedimento - desde o cadastramento, passando pelo envio das propostas iniciais de preço, até a fase de lances - é realizado por meio da internet.

Uma das inovações mais importantes trazidas pelo pregão, além da existência de uma etapa de lances, consistiu precisamente na inversão entre as fases de habilitação e a de abertura da

proposta de preços. Nas demais modalidades, ou espécies, de licitação (convite, tomada de preços e concorrência), há uma etapa que precede a abertura das propostas de preço, chamada de fase de habilitação. Nesta fase, analisa-se toda a documentação apresentada pelos licitantes para verificar se eles cumprem todas as exigências e requisitos de participação definidos no instrumento convocatório (exigências jurídicas, econômico-financeiras, técnicas, fiscais etc.). Caso algum licitante não atenda algum requisito editalício, ele é declarado inabilitado pela administração e, portanto, fica impedido de prosseguir na disputa. Serão abertos os envelopes com as propostas de preço somente dos licitantes considerados aptos, ou habilitados, a contratar com a administração, caso sejam os vencedores da licitação (após o julgamento das propostas de preço). No pregão, há uma inversão lógica do procedimento: primeiro define-se o vencedor da licitação, após a disputa de preços, para somente então verificar se ele cumpre as exigências de habilitação. Se ele cumprir, estará apto a firmar contrato com a administração; caso contrário, será inabilitado, e a administração negociará o preço com o segundo colocado, verificando, por sua vez, as suas condições de habilitação, e assim sucessivamente (se for necessário), até que se encontre um licitante que atenda a administração tanto no critério de vantajosidade econômica da proposta (preço) quanto condições de habilitação (aptidão para contratar). Em suma, enquanto nas demais modalidades pode ser necessário analisar previamente, durante a fase de habilitação, documentação muitas vezes extensas de dezenas de licitantes, no pregão analisa-se a apenas a documentação do vencedor da etapa de preço. Ganha-se, claramente, em eficiência.

3.2.2 Tipos de licitação

Os tipos de licitação mencionados na Lei nº 8.666/1993 dizem respeito aos critérios de julgamento utilizados pela administração pública para se chegar à proposta mais vantajosa para a Administração. A Lei indica taxativamente os tipos de licitação que podem ser utilizados nos procedimentos licitatórios: menor preço; melhor técnica; técnica e preço; maior lance ou oferta. A seguir, faz-se uma descrição sucinta de cada um deles:

a) Menor preço

Neste tipo de licitação, será considerado vencedor o licitante que apresentar a proposta com o menor preço, seja no caso de bem, serviço ou obra, desde que, naturalmente, atenda às especificações e requisitos mínimos exigidos no edital para o objeto da contratação.

As licitações do tipo menor preço são as mais comuns, pois, como bem explica Justen Filho (2009, p. 595):

“O preço representa o fator de maior relevância, *em princípio*, para seleção de qualquer proposta. A licitação sempre visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. (...) As exigências quanto à qualidade, prazo etc. podem variar caso a caso. Porém isso incorrerá no tocante ao preço. A Administração Pública tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia os princípios mais basilares da gestão da coisa pública”.

Ao estabelecer o menor preço (unitário ou global) como critério de julgamento de determinado procedimento licitatório, na verdade o que a Administração está buscando é a proposta mais vantajosa: dentro das especificações e qualidade mínima exigidas, e devidamente descritas no edital, o poder público espera desembolsar o menor valor possível. Em outras palavras, a Administração pretende pagar o menor preço (e, portanto, incorrer no menor custo) para um determinado produto, serviço ou obra, considerado um padrão mínimo de qualidade, que deverá estar bem especificado no edital. Como salienta Justen Filho (2009, p. 522), a “... exigência de qualidade mínima não desnatura a licitação de menor preço”.

Não é correto, pois, afirmar que a lei não se preocupa com a qualidade, mas apenas com o custo do objeto a ser contratado. O cuidado com a qualidade está na necessidade, reforçada no texto normativo, de que haja uma boa, suficiente e correta especificação do objeto a ser contratado. A título ilustrativo, Fernandes (2013, p. 110-112), elenca 20 disposições normativas inscritas na Lei nº 8.666/1993 que tratam do tema qualidade nas contratações de obras, bens e serviços pela administração pública. Por outro lado, de fato é verdade que, em algumas situações, a elaboração de uma especificação adequada apresenta-se como um desafio para a administração, sobretudo quando envolve a licitação de objetos singulares, complexos ou de difícil caracterização. Vale apresentar o exemplo de Fernandes (2013, p. 109), tão comum à realidade das contratações públicas no Brasil:

“Qual a gramatura e composição de um papel branco e resistente para a datilografia e outro, amarelado e que rasga com facilidade? Como descrever um lápis que escreve escuro e não quebra a ponta com facilidade e outro que não escreve? Esses singelos exemplos demonstram que, mesmo para simples objetos, é necessário um grau de conhecimento técnico para descrevê-los e para, no recebimento, certificar-se da qualidade do produto adquirido.”

Pode-se dizer que, nesses casos, há um desafio ao alcance da eficiência, pois exige dos executores e responsáveis pela contratação competências específicas, capacitação, conhecimento do mercado etc.

b) Melhor técnica e técnica e preço

Nesses dois tipos de licitação, o julgamento das propostas é feito por meio de uma combinação, ou ponderação, de fatores técnicos e de preço. Este último não deixa de ser determinante para a escolha da proposta vencedora, mas aspectos técnicos, previamente definidos no edital, também são avaliados. Os dois tipos se distinguem quanto ao procedimento, mas não diferem na essência.

Segundo a Lei de Licitações, esses tipos devem ser utilizados exclusivamente para a contratação de serviços de natureza intelectual (elaboração de projetos, cálculos, estudos técnicos etc.). No entanto, parte da doutrina discorda desse entendimento. Para Justen Filho (2009, p. 602), nada impediria que o poder público fizesse uma licitação do tipo menor preço para a contratação de serviço de natureza intelectual. Não é natureza do objeto a ser contratado que definiria a escolha do tipo, mas o nível ou grau de qualidade técnica requerido para o objeto.

Para Justen Filho (2009), a escolha entre os tipos de licitação decorre da necessidade da Administração. Enquanto nas licitações do tipo menor preço, a Administração se satisfaz com a contratação de um objeto que atenda a um padrão mínimo de qualidade, definido por meio de uma correta especificação técnica no edital, nas licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, busca-se o objeto que tenha a melhor qualidade técnica possível. Nas palavras deste autor (2009, p. 596), nas licitações do tipo melhor técnica ou técnica e preço, “... a melhor qualidade técnica da proposta se refletirá na pontuação mais elevada. Logo, quanto melhor a qualidade técnica, tanto mais provável será a vitória da proposta”. Já na licitação do tipo menor preço, “... a formulação de proposta de qualidade superior ao mínimo não trará qualquer benefício ao licitante, eis que a seleção da proposta se fundará no critério do menor preço”.

No próximo tópico se discutem os casos de dispensa e inexorabilidade de licitação, por suas peculiaridades e impactos que acarretam nas contratações públicas.

3.2.3 Dispensa e inexigibilidade de licitação

Para se compreender a sistemática das licitações no Brasil, é necessário ter conhecimento também das hipóteses previstas na lei que afastam a necessidade de realização da licitação pela Administração Pública.

Como visto, a nossa Constituição determina que a regra é licitar; no entanto, excepcionalmente, a lei poderá prever hipóteses que afastem essa obrigatoriedade. Essas hipóteses estão descritas na Lei nº 8.666/1993.

Em primeiro lugar, a Lei de Licitações enumera as situações ou hipóteses em que, embora seja possível licitar, a execução do procedimento mostra-se inconveniente ao alcance do interesse público. Essas situações estão exaustivamente descritas e enumeradas no art. 24 da Lei. Hoje, são 31 (trinta e uma) hipóteses, sendo vedado à Administração Pública a criação de novas hipóteses – a não ser por meio de lei.

A hipótese mais comum, em que a lei faculta ao administrador público a realização ou não de licitação, refere-se às contratações de pequeno valor, independentemente do objeto. Assim, a Lei nº 8.666/1993 dispõe que a licitação será dispensável: quando o valor das compras e serviços em geral for inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais); ou quando o valor das obras e serviços de engenharia for inferior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Outras hipóteses previstas: caso de guerra ou grave perturbação da ordem; situações de emergência ou calamidade pública; quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional; para aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos; e para as compras de material de uso pelas Forças Armadas.

Além da chamada dispensa de licitação, a lei também previu hipóteses de inexigibilidade de licitação. Enquanto naquela a licitação é possível, embora não recomendável, em face do interesse público, na inexigibilidade, não se realiza a licitação em decorrência da inviabilidade de competição, o que parece bastante lógico: se não há competição, ou não há competidores, num determinado mercado ou para o fornecimento de determinado produto ou serviço, não há razão para a realização de uma licitação, já que esta tem como propósito justamente o estabelecimento de um processo competitivo entre potenciais interessados em contratar com a Administração Pública. A Lei cita ainda algumas hipóteses exemplificativas (não exaustivas) que caracterizariam a inexigibilidade de licitação. São elas: para fornecimento de bens que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo; para a contratação de

serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais de notória especialização; e para contratação de artistas, obedecidas algumas condições.

A partir de uma interpretação teleológica da norma, um dos principais critérios subjacentes às hipóteses que afastam a obrigatoriedade de se realizar uma licitação consiste precisamente na observância do princípio da eficiência administrativa. Isto é mais evidente nos casos mais comuns de dispensa de licitação, como, por exemplo, nas dispensas em virtude do pequeno valor da contratação ou decorrentes de situações emergenciais.

No primeiro caso, das contratações de bens ou serviços de pequeno valor, seria antieconômico, improdutivo e ofensivo ao interesse público realizar uma licitação – com toda a sua sequência procedimental e exigências formais – para contratar objetos de pequeno valor. É bem provável que o custo do procedimento, considerando especialmente o tempo gasto e os recursos humanos empregados para processar a licitação, excederia o valor e o benefício esperado com a contratação - algo, portanto, inadmissível.

No segundo caso, das situações emergenciais, a ocorrência de um fato imprevisível e inesperado que exponha ou coloque em risco a segurança ou bem estar da população justifica plenamente que se faça a contratação direta, sem passar pelo rito licitatório. Situações excepcionais exigem medidas excepcionais. Uma situação de calamidade pública, impossível de se prever e para a qual o gestor público não concorreu – isto é, sua conduta não se caracterizou como desidioso ou negligente -, demanda resposta rápida e precisa da autoridade administrativa. A ação eficiente neste caso requer a busca de uma solução que impeça o agravamento da situação e que controle os riscos, sob pena de aumento do dano ao patrimônio público ou aos cidadãos.

Adicionalmente, há hipóteses de dispensa de licitação na Lei nº 8.666/1993 em que o fator principal para a sua previsão normativa não está na eficiência, mas na busca de outros objetivos, como a proteção da segurança nacional ou estímulo às pequenas empresas.

Percebe-se, pois, que, a princípio, a contratação direta pode conduzir, em algumas situações, a uma maior eficiência administrativa, atendendo melhor ao interesse público. O problema surge quando as hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade de licitação são utilizadas pelo gestor público de forma casuística, com o propósito não declarado de aumentar o seu raio de discricionariedade, permitindo que ele direcione a contratação. Quando isso ocorre, o interesse público deixa de ser a mola propulsora da ação administrativa, passando a prevalecer o interesse particular, ainda que mascarado. A última preocupação do gestor desonesto ou

incompetente é com a eficiência administrativa. Numa situação assim, além das ofensas aos princípios que regem a atividade da Administração Pública (como legalidade, moralidade e eficiência), haverá prejuízos econômicos e sociais, diretos ou indiretos, em função do desperdício ou desvio dos recursos públicos.

Esta exposição do procedimento administrativo das licitações e contratos, que revela a matriz eminentemente burocrática tradicional da atividade de contratação pública, abre caminho para a compreensão dos princípios e regras que informam a atuação governamental no desempenho de suas funções.

3.3 Premissas das contratações públicas: a questão dos princípios e regras

Como um Estado Democrático de Direito, submetido, portanto, ao postulado fundamental da “*rule of law*”, em que o Estado cria, mas ao mesmo tempo se submete ao direito, o Brasil tem em seu ordenamento jurídico os parâmetros norteadores da atuação estatal, que visam especialmente garantir o equilíbrio entre governo e sociedade.

No que toca particularmente à atuação administrativa, menos abrangente que a atuação estatal, há uma série de princípios orientadores insculpidos em nossa Constituição e que devem ser obrigatoriamente seguidos pelos agentes públicos no exercício da função administrativa. Evidentemente que, pela dimensão do Estado e pela variedade e complexidade de suas funções, existem inúmeras leis e atos normativos infralegais que também servirão de determinantes para a atuação da Administração Pública, no entanto, nenhuma lei ou ato em particular poderá desrespeitar os mencionados princípios, daí a sua extraordinária e inalienável importância.

Tais parâmetros devem ser buscados, em primeiro lugar, na Constituição, muito embora possa haver normas de direito administrativo diluídas em inúmeras leis e dispositivos infralegais.

Preliminarmente, antes de tratar dos princípios que governam a atuação da Administração Pública no Brasil, deve-se discutir um pouco o conceito jurídico de “Princípios”.

Numa acepção comum, genérica, não jurídica, ou simplesmente lógica, no dizer de Reale (2000. p. 305), os princípios podem ser entendidos como:

“... ‘verdades fundantes’ de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *práxis*.”

Em sentido jurídico, há diferentes compreensões do significado de princípios, a depender dos autores, escolas doutrinárias ou períodos históricos. No direito brasileiro, e também na jurisprudência e doutrina internacionais, existem, por exemplo, os chamados princípios gerais de direito que normalmente atuam como elementos de integração do direito (preenchimento de lacunas do ordenamento jurídico). Para Reale (2000, p. 306), no entanto, sua função não é apenas integrativa, pois os princípios gerais de direito devem ser entendidos como:

“... enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática.”

Alguns autores entendem os princípios jurídicos simplesmente como categorias valorativas que se situariam acima das regras ou normas ordinárias. Este entendimento é defendido, por exemplo, por Pereira Júnior (1999, p. 44):

“A utilidade dos princípios está, precisamente, em serem mais do que normas. Pairam acima delas. Orientam os rumos do sistema jurídico e a produção das normas que o tornam operante. Presidem todo o trabalho de hermenêutica do sistema e de suas normas. Não devem ser rebaixados à categoria de norma, pois que, então, deixam de ser princípios”.

Para este autor, portanto, princípios não são normas. Na mesma linha interpretativa aparece Silva (2009, p. 2011), ao propor que os princípios “são ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas” e que os autores que propugnam a categorização de princípios e regras como espécies normativas não têm sido capazes de conferir precisão aos conceitos, permanecendo obscuras suas eventuais diferenças.

Há os que reconhecem a natureza normativa dos princípios sem, no entanto, deixar de defender e exaltar o seu papel de sustentação valorativa do ordenamento jurídico, como é o caso de Batista Júnior (2012, p. 85): “...os princípios jurídicos são aquelas proposições fundamentais estruturantes do ordenamento jurídico e que dele fazem parte. Pode-se dizer que o sistema jurídico é uma ordem teleológica de princípios jurídicos”. E mais adiante (p. 86): “Os princípios [constitucionais] expressam os valores superiores que inspiram determinado ordenamento jurídico; traduzem para o Direito o âmbito puramente axiológico dos valores, cravando uma vertente deontológica (faz fronteira, pela face normativa, com o valor).” Embora os princípios, em sua abstração e generalidade, possam parecer distantes da realidade prática, o autor ressalta que eles servem de fundamento para as condutas e ações realizadas pela administração pública.

Para explicar o conceito de princípios, Moreira Neto (2014) divide as normas em dois grupos: as concretamente preceptivas e as abstratamente preceptivas. As primeiras referem-se a circunstâncias de aplicação conhecidas e, por isso, estabelecem condutas determinadas, constituindo-se, portanto, nas regras e preceitos jurídicos. As segundas não impõem a realização de condutas específicas, pois faltam elementos capazes de definir previamente as situações em que devem ser aplicadas e os respectivos efeitos, sendo denominadas de princípios. Além disso, ressalta Moreira Neto (2014, p. 149, grifo do autor), o princípio possui caráter estruturante em relação ao ordenamento jurídico, pois confere sentido finalístico e valorativo às regras e preceitos, sendo definido como

“... uma *norma indicativa de conduta*, uma vez que sua principal finalidade consiste apenas em *assinalar um valor ou um fim*, genericamente enunciado, que deva ser especificamente alcançado, não importando em que grau satisfativo, por todas as *leis* (preceitos ou regras), normas *concretamente preceptivas* que deles derivem”.

Com efeito, a doutrina majoritária reconhece o caráter normativo dos princípios que, ao lado das regras, compõem o sistema jurídico. Um dos principais autores a se debruçar profundamente sobre a questão dos princípios é o professor alemão Robert Alexy, para quem os princípios, assim como as regras, são normas jurídicas. Para Alexy (1993), a distinção entre regras e princípios figura como fator essencial para a construção da teoria dos direitos fundamentais. Consoante seus ensinamentos (1993, p. 83, tradução nossa)³³: "Tanto as regras quanto os princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados com a ajuda de expressões deonticas básicas de mandamento, permissão e proibição." Mas e quanto à distinção entre regras e princípios? Alexy responde (1993, p. 86, tradução nossa)³⁴:

"O ponto decisivo para distinção entre regras e princípios é que os princípios são normas que determinam que algo seja feito na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e concretas existentes. Portanto, os princípios são mandatos de otimização que se caracterizam pelo fato de que podem ser cumpridos em diferentes graus e o grau de seu cumprimento depende não somente das possibilidades concretas, mas também das

³³ Tanto las reglas como los principios son normas porque ambos dicen lo que debe ser. Ambos pueden ser formulados con la ayuda de las expresiones deónticas básicas del mandato, la permisión y la prohibición.

³⁴ El punto decisivo para la distinción entre reglas y principios es que los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Por lo tanto, los principios son *mandatos de optimización* que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas. El ámbito de las posibilidades jurídicas es determinado por los principios v reglas opuestos.

jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras opostos. "

Isso remete a outro aspecto muito importante da sua teoria (e para o presente estudo) que diz respeito às tensões normativas. Na interrelação entre regras jurídicas pode ocorrer um conflito de regras, que se resolve pela prevalência de uma sobre a outra – em outras palavras, as regras são cumpridas ou não são cumpridas, valem ou não valem; como num binômio, uma regra tem que ser afastada para que a outra seja cumprida, com toda a sua força normativa. No caso dos princípios, pode ocorrer colisão, que se resolve não por meio de uma equação “tudo ou nada” (como nas regras), mas através da ponderação, ou atribuição de pesos relativos, aos princípios colidentes.

Por fim, deve-se mencionar a teoria de Canotilho (1993) que propõe a compreensão da Constituição como “um sistema aberto de regras e princípios”. Considerando, portanto, que regras e princípios são espécies de normas, surge a questão de como distingui-las. Canotilho (1993, p. 166-167) propõe os seguintes critérios distintivos:

“a) Grau de abstracção: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida. b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? do juiz?), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa. c) Carácter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de Direito). d) «Proximidade» da ideia de direito: os princípios são «standards» juridicamente vinculantes radicados nas exigências de «justiça» (DWORKIN) ou na «ideia de direito» (LARENZ); as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional. f) Natureza normogenética: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a ratio de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante.”

Embora muitas vezes haja a tendência de se deixar levar pela imediatividade e elevado grau de operacionalidade das regras, na compreensão e aplicação do Direito, não se deve olvidar que os princípios são normas e, portanto, possuem força cogente. E sua importância é bem demarcada por Gabardo (2002, p. 79), que afirma que “... não há como negar o carácter normativo do princípio, pois um sistema somente formado por regras, embora pudesse aparentar maior segurança, na realidade teria limitada sua ‘racionalidade prática’.” Por outro lado, “... é difícil imaginar a operacionalidade de um modelo exclusivamente principiológico, devido à sua indeterminação, tendente ao aumento exponencial da complexidade.” E podemos concluir com o

autor: “As regras, portanto, conferem segurança e concretude; os princípios, abertura e aproximação axiológica”.

De volta a Canotilho (1993, p. 168-169), este esclarece que um sistema baseado exclusivamente em regras seria fechado, limitado, a demandar exaustiva atuação legislativa e incompatível, portanto, com a compreensão da Constituição como sistema aberto. Sociedades pluralistas [em outras palavras, democráticas] requerem sistemas jurídicos que permitam o conflito, concordâncias e ponderação de valores e interesses. Por outro lado, um sistema baseado somente em princípios pecaria por sua indeterminação e provocaria prejuízos diretos à segurança jurídica. Portanto, regras e princípios se complementam quanto à sua natureza, características e funções nos ordenamentos jurídicos democráticos modernos.

Como visto rapidamente, manifesta-se traiçoeiro e movediço o terreno em que se assentam as discussões doutrinárias sobre a conceituação e caracterização dos princípios, sua vinculação normativa e sua distinção em relação às regras. Comprova-se o imbróglio quando se traz ao debate a contribuição de Ávila (2014) que, além de posicionar-se criticamente em relação à posição assumida pela doutrina, propõe novos caminhos para compreensão e interpretação do significado dos princípios jurídicos.

Para começar, este autor observa (2014, p. 44) que, a despeito de serem vistos como “*bases* ou *pilares* do ordenamento jurídico”, os elementos caracterizadores dessa estrutura de sustentação permanecem inexplorados, o que dificulta sua compreensão e aplicação concreta. Além disso, há muita confusão e falta de clareza na abordagem das espécies normativas, aludindo-se a termos diferentes como se sinônimos fossem – princípios, por exemplo, ocasionalmente são chamados de axiomas, postulados, critérios, máximas, entre outros. A separação semântica seria perfunctória se não levasse a dificuldades na interpretação e aplicação do direito, implicando, pois, que fenômenos diferentes devem ser tratados por designações distintas. Neste sentido, regras e princípios não se definem a partir de categorias previamente descritas e estabelecidas no texto legal, mas se desvelam com a contribuição indispensável do intérprete na construção e reconstrução de seus significados. Ao contrário da perspectiva empregada pela doutrina prevalecente, o processo de ponderação e atribuição de valores durante a aplicação normativa não se restringe exclusivamente aos princípios, mas abrange também as regras, diferenciando-se, no entanto, quanto à forma de avaliação e justificação das escolhas pelo aplicador ou intérprete.

Por fim, para Ávila, o papel desempenhado pelos princípios vai além da exaltação de valores – algo visível na abordagem e na linguagem incorporada pelo meio jurídico ao tratar do assunto –, pois, assim como as regras, possuem aptidão para indicar e nortear comportamentos. A diferença é que, no caso das regras, o comportamento vem descrito de forma mais clara e direta no dispositivo legal, quando este aponta o que é permitido, vedado ou obrigatório. No caso dos princípios, o comportamento é mediamente construído em função do propósito a ser buscado, do fim a ser atingido. Em resumo, Ávila mantém a separação entre princípios e regras, mas promove a distinção conceitual a partir de outros fundamentos.

Se princípios e regras não são distinguíveis previamente por algum tipo de ligação unívoca e ontológica ao dispositivo legal, o que os diferencia, em termos mais específicos, e que importância prática isso tem, particularmente para quem exerce a gestão pública? Sem adentrar na profunda e complexa discussão jurídico-doutrinária empreendida por Ávila, pois isto fugiria dos propósitos deste trabalho, a diferenciação talvez mais sensível e direta para todos aqueles que têm que aplicar os princípios (dos juízes ao servidor encarregado de uma contratação pública, por exemplo) refere-se justamente ao comportamento esperado do aplicador com vistas a alcançar o fim pretendido pela norma. Sintetiza Ávila (2014, p. 95):

“As regras podem ser dissociadas dos princípios *quanto ao modo como prescrevem o comportamento*. Enquanto *as regras são normas imediatamente descritivas*, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante descrição da conduta a ser adotada, *os princípios são normas imediatamente finalísticas*, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos.”

O ponto chave é que, para usar as palavras de Ávila (2014, p. 85), os “princípios estipulam fins a serem perseguidos, sem determinar, de antemão, quais os meios a serem escolhidos”. Cabe ao aplicador criar a ponte entre fim estabelecido e os meios necessários ao seu atingimento e, isto, como se imagina, pode ser de fato difícil e desafiante. Ainda que haja uma abertura maior, em relação às regras, quanto aos comportamentos manejáveis, essa plasticidade e esgarçamento do escopo de possibilidades não admite aleatoriedade ou assunção de qualquer comportamento, mas somente daqueles que contribuam, em alguma medida, para o alcance dos fins colimados.

Diante da complexidade do processo de interpretação e aplicação das normas, com especial relevo para os princípios, justamente por sua característica de não exigir comportamentos determinados imediatos, presume-se que o agente público, em particular aquele

envolvido em atividades administrativas operacionais, se sinta mais confortável e seguro na aplicação de uma regra e sua irrisignável tendência ao imediatismo e taxatividade. Por outro lado, o leque de escolhas permitido pela tessitura mais aberta dos princípios e que se consubstancia em aumento do poder discricionário do aplicador da norma é que cria as condições necessárias para que o “estado de coisas” visado por determinado princípio tenha um mínimo de chances de ser alcançado ou preservado. Segundo Ávila (2014, p. 95), pode-se definir “estado de coisas” como uma “situação qualificada por determinadas qualidades”.

Tendo abordado as questões gerais a respeito dos princípios, abre-se caminho para a discussão dos princípios jurídicos específicos previstos no ordenamento jurídico brasileiro e que afetam a atividade administrativa em geral e das contratações públicas em particular.

3.3.1 Princípios Constitucionais da Administração Pública

Na Constituição brasileira há todo um capítulo dedicado ao tema da Administração Pública. O *caput* do art. 37 da Constituição determina que a administração direta e indireta de todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Estes são os princípios constitucionais, no entanto, há alguns outros princípios implícitos ou dispersos pelo ordenamento jurídico. A seguir, discorre-se sobre o significado e a dimensão de cada um desses princípios:

a) Princípio da legalidade

Sem dúvida alguma, este é o princípio mais direto, comum e, em tese, de mais fácil compreensão e aplicação, sobretudo pela sua vinculação mais estreita às regras contidas nas inúmeras leis e atos normativos afeitos à Administração Pública.

O princípio da legalidade constitui-se no principal fundamento e sustentáculo do Estado Democrático de Direito, nos lembra Bandeira de Mello (2009, p. 101), ao assegurar que não somente os particulares estão sujeitos à lei, mas também o próprio Estado. Como sintetiza Di Pietro (2013, p. 65), “... a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei”. Ou nos dizeres de Carvalho Filho (2014, p. 20): “O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.”

Condicional e limitada à moldura dada pela lei, em sentido lato, como se define, então, a ação administrativa estatal? Bandeira de Mello (2009, p. 105, grifo do autor) responde:

“... administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos *meios e formas* nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.”

No entanto, pelo menos em teoria, legalidade não se confunde com legalismo, com formalismo exacerbado, com inclinação incondicional ao texto da lei. Como defende Fortini (2008, p. 31): “O Direito Administrativo moderno repugna o apego ao legalismo, compreendido como a aplicação cega do texto legal, ao argumento de que ao administrador resta a obediência incondicionada e acrítica da regra.”

Tem-se, portanto, que o princípio da legalidade garante o exercício pleno dos direitos individuais ao limitar a ação da Administração Pública aos limites traçados pela lei, advindo daí o caráter central por ele assumido no Estado Democrático de Direito.

b) Princípio da impessoalidade

Segundo os doutrinadores pátrios, esse princípio assume duas conotações distintas. De um lado, significa que, para atingir suas finalidades públicas, a Administração não poderá privilegiar interesses particulares, devendo assumir uma postura em que garanta a igualdade entre as pessoas. Nas palavras de Di Pietro (2013, p. 68): “Significa que a Administração Pública não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.” Em síntese, a Administração visa o interesse público.

Em outra acepção, para Silva (2011, p. 668) o princípio também significa que

“... os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.”

c) Princípio da moralidade

Este princípio expressa a ideia de que não basta que o ato administrativo, ou seja, que a ação praticada ou decisão tomada pela Administração Pública, por meio de seus agentes, obedeça

aos preceitos legais, mas que respeite também os parâmetros da moralidade, definidos de acordo com a ética pública. Como bem explica Di Pietro (2013, p. 79):

“... sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relacione juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.”

A despeito de sua fundamental importância, percebe-se que, em virtude da fluidez e indeterminação do princípio, sua aplicação e, sobretudo, sua avaliação e interpretação pelos gestores, órgãos de controle da administração pública e pelo próprio Poder Judiciário pode mostrar-se difícil.

d) Princípio da publicidade

Pelo princípio da publicidade, os atos da Administração Pública devem ser divulgados, publicados, o que lhes confere não somente eficácia (capacidade de produzir efeitos), mas permite o seu controle, seja pelos órgãos encarregados dessa função seja pela própria sociedade civil.

Na síntese de Carvalho Filho (2014, p. 26): a publicidade dos atos dá aos administrados, isto é, à sociedade, “... a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.”

É da natureza do Estado Democrático de Direito o direito de acesso à informação e aos dados públicos pelos cidadãos e o dever do Estado de divulgá-los. Os atos e decisões, bem como os motivos que os determinaram, devem estar disponíveis para apreciação e avaliação pelos órgãos de controle e pela sociedade em geral. O segredo e o sigilo se justificam apenas naquelas situações em que a divulgação de determinada informação possa colocar em risco a segurança do Estado ou de seus cidadãos.

e) Princípio da eficiência

O princípio da eficiência não constava originalmente do rol de princípios elencados pela Constituição, quando da sua promulgação em 1988. Ele foi inserido posteriormente, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998.

Causa de muita celeuma e discussão, o princípio da eficiência significa que a administração pública deve pautar sua conduta segundo critérios de boa governança e administração. É dever da Administração utilizar-se da melhor forma possível dos meios disponíveis para alcançar os fins públicos. A eficiência implica a otimização dos meios, dos recursos e dos instrumentos de que dispõe a administração para alcance dos resultados pretendidos, estabelecidos e indicados pela lei. A eficiência pressupõe o combate ao desperdício e o cuidado, o zelo, com o patrimônio e com os recursos públicos.

Por relacionar-se diretamente ao tema desta dissertação, esse princípio será tratado em detalhes mais adiante. Antes disso, cumpre tratar brevemente dos princípios constitucionais aplicáveis à atividade de controle externo da administração pública.

3.3.2 Princípios Constitucionais aplicáveis à atividade de Controle Externo

Além dos princípios constitucionais explicitados no art. 37, a Constituição Federal, no art. 70, menciona os princípios a serem avaliados pelos órgãos de controle externo ao fiscalizar a administração pública. Assim, cabe ao Poder Legislativo de cada ente federado, com o auxílio dos Tribunais de Contas respectivos, exercer a fiscalização dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta e verificar se eles observam o cumprimento, ao realizar suas atribuições, dos princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. A legalidade já foi explorada ao tratar dos princípios regentes da atividade administrativa, restando abordar os princípios da legitimidade e economicidade.

a) Legitimidade

Em relação ao princípio da legitimidade, Moreira Neto (2008, p. 41), ao tratar da construção de uma nova ordem jurídica, chamada por ele de pós-moderna, dirige suas críticas à noção tradicional da legalidade pura, duvidosamente centrada em razões de Estado, supremacia do interesse público e formalismo procedimental. Para superar os limites estreitos dessa visão arraigada, propõe que a nova ordem seja submetida ao duplo critério da legalidade e da legitimidade, sendo esta última dividida em legitimidade convencional substantiva, assentada na pessoa humana e nos direitos fundamentais, e legitimidade contratual formal, ligada à organização do Estado.

Para Moreira Neto (2008, p. 42), no Estado Democrático de Direito, enquanto a legalidade repercute no vocábulo “Direito”, a legitimidade ecoa no termo “Democrático”. Isso significa que as ações legítimas cumprem o desígnio de respeitar e contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais, para o interesse comum, por meio da ação instrumental do Estado. Decisões, ações e políticas que contrariam os direitos fundamentais e Estado que se organiza e opera para atingir fins outros que não a perseguição do bem comum padecem do vício da ilegitimidade. O corolário desse entendimento é que atos legais, porém ilegítimos, devem ser considerados inconstitucionais. Nas palavras de Moreira Neto (2008, p. 46, grifo do autor):

“... sob o prisma da *legitimidade* serão *constitucionais* as *ações públicas de prestação*³⁵ que respeitem os limites impostos pelos direitos fundamentais. Ao revés, serão *inconstitucionais* as ações públicas de prestação que não respeitem esses limites. Por outro lado, sob o mesmo critério, serão *constitucionais* as *ações públicas de propulsão*³⁶ que se norteiem pela realização otimizada dos *direitos fundamentais* e, ao revés, serão *inconstitucionais* as ações públicas de propulsão que por eles não se orientem.”

b) Economicidade

Quanto ao princípio da economicidade, Batista Júnior (2012) o considera como uma faceta do princípio da eficiência, que será tratado em capítulo específico desta dissertação. Convém, no entanto, destacar sua previsão constitucional independente e esboçar algumas ideias preliminares.

Segundo Justen Filho (2009, p. 64-65), a economicidade vincula-se ao uso do critério econômico como norteador das decisões administrativas. O gestor público, nas ponderações a respeito das alternativas ou cursos de ação a sua disposição, deve inserir na análise avaliações do tipo custo-benefício, naturalmente que de forma não exclusiva e levando em conta os outros princípios e finalidades em jogo. O fato é que os recursos públicos são limitados e, por isso, sua utilização na consecução dos objetivos estatais deve ser feita do modo mais econômico possível, considerando sempre a solução mais adequada ao atingimento do interesse público. Pela explicação de Justen Filho (2009, p. 65, grifo nosso), constata-se o atrelamento indissociável entre economicidade e eficiência:

³⁵ Segundo o autor, ações públicas de prestação envolvem atividades jurídicas (defesa, justiça e polícia) e socioeconômicas (serviços públicos, ordenamento econômico e social)

³⁶ Ações públicas de propulsão envolvem o desenvolvimento de atividades de estímulo e fomento nas suas diferentes modalidades.

“A economicidade consiste em considerar a atividade administrativa sob prisma econômico. Como os recursos públicos são escassos, é imperioso que sua utilização produza os melhores resultados econômicos, do ponto de vista quantitativo e qualitativo. **Há dever de eficiência gerencial que recai sobre o agente público.**”

Por sua vez, Modesto (2007, p. 4) aponta que a exigência de eficiência já se encontrava originalmente implícita na Constituição, tornando desnecessária sua inscrição no rol dos princípios do art. 37, justamente por conta da autorização para que os Tribunais de Contas avaliem a legitimidade e economicidade da atuação da administração pública, na medida em que não se pode dissociar esses elementos da composição da eficiência.

A seguir, são abordados os princípios legais regentes da atividade de contratação pública expressamente previstos pela Lei nº 8.666/1993.

3.3.3 Princípios legais que regem as contratações públicas

A Lei nº 8.666/1993 explicita em seu art. 3º os princípios que devem ser observados pela Administração Pública ao realizar seus procedimentos licitatórios, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, além de outros correlatos. A lei, por ter sido editada em 1993, não menciona explicitamente o princípio da eficiência, que naturalmente também rege a atividade licitatória por força constitucional. Na sequência, expõe-se cada um deles e sua relação específica com as contratações públicas.

a) Legalidade

O agente público ou autoridade administrativa responsável por conduzir as licitações deve obedecer e seguir os preceitos estabelecidos pelas leis que tratam das contratações públicas, tais como a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993) e a Lei nº 10.520/2000 (sobre o pregão). Mais do que isso, em razão da abrangência e amplitude do princípio da legalidade, o agente público deve se orientar e respeitar as normas que regem a atividade administrativa como um todo, com primazia e posição de destaque para as normas constitucionais.

A aplicação deste princípio assume certa complexidade quando se pensa que ser fiel às leis não se resume a seguir regras específicas, contidas em normas ou leis específicas, mas a respeitar o ordenamento jurídico em sua completude, o que exige um esforço interpretativo por

parte do intérprete e/ou aplicador (seja no âmbito do Poder Judiciário seja no âmbito do Poder Executivo). De nada adiantaria seguir uma regra determinada estabelecida pela Lei nº 8.666/1993, ao realizar uma licitação, se isto ofendesse um princípio ou preceito constitucional.

Ainda com relação às contratações públicas, o princípio da legalidade está consubstanciado no fato de que as licitações se realizam por meio de um procedimento, cuja forma e etapas são estabelecidas pela lei.

b) Impessoalidade

Em termos de licitações, a impessoalidade significa que a Administração Pública não pode discriminar indevidamente os participantes da licitação ou direcionar o procedimento em favor de determinado licitante. Como explica Di Pietro (2013, p. 382): o princípio da impessoalidade está

“... intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante e as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.”

Ou, nos termos de Justen Filho (2009, p. 72): “Todas as decisões adotadas pela Administração ao longo do procedimento licitatório, desde a fase interna até o encerramento do certame, devem traduzir um julgamento imparcial, neutro e objetivo.”

c) Moralidade e Probidade Administrativa

A Lei nº 8.666/1993 cita separadamente os princípios da moralidade e probidade administrativa, no entanto, mesmo admitindo diferenças conceituais, eles são intimamente relacionados. Esses dois princípios compreendem o respeito à ética, à boa fé e à honestidade que todo e qualquer agente público deve ter. Quando se trata de licitação, a moralidade deve pautar a conduta também do particular, interessado ou licitante que se relaciona com a Administração Pública.

O conluio entre os licitantes constitui um bom exemplo de conduta imoral praticada pelo particular no campo das contratações públicas, previsto também como conduta ilegal pela Lei nº 8.666/1993.

d) Igualdade

No campo das licitações, o princípio da igualdade ou isonomia caminha junto do princípio da impessoalidade. Enquanto neste último, não interessa, em regra, a pessoa que será contratada, a igualdade assegura o tratamento justo e equânime entre todos os participantes da disputa, sem espaço para decisões ou escolhas arbitrárias por parte da Administração, que acabem por ofender os direitos dos participantes. A igualdade se relaciona também a outro importante princípio licitatório, o da competitividade, na medida em que a garantia de tratamento justo e igualitário potencializa o universo de competidores em determinado certame, aumentando as chances de que a Administração obtenha efetivamente a melhor proposta (melhor qualidade combinada com o menor custo no fornecimento de determinado objeto).

Garantir o tratamento isonômico entre os licitantes não significa que haja vedação ao estabelecimento de condições diferenciadas entre os licitantes, desde que esteja acobertado pela lei. Isso é bem abordado por Justen Filho (2009, p. 68), que remete também à doutrina de Bandeira de Melo, ao explicar que numa contratação pública, é vedada a

“... discriminação arbitrária, produto de preferência pessoais e subjetivas do ocupante do cargo público. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. Portanto, o ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, as diferenças que são reputadas relevantes para a Administração. A isonomia significa o tratamento uniforme para situações uniformes, distinguindo-se-as na medida em que exista diferença.”

e) Publicidade

O princípio da publicidade tem ampla aplicação no campo das licitações e contratos. Sua importância se revela tanto na exigência de divulgação do procedimento, de modo a garantir um processo competitivo, como na sua imprescindibilidade ao exercício do controle dos atos administrativos licitatórios, tanto pelos órgãos públicos encarregados legalmente desse controle (controle interno e externo) como pela própria sociedade (controle social). Há também momentos em que a lei exige a publicidade como fator de eficácia do ato (como por exemplo ao exigir a publicação do extrato de contrato em diário oficial e/ou jornal de grande circulação).

Interessante notar que a Lei de Licitações gradua a exigência de publicidade segundo a modalidade licitatória. A publicidade deve ser maior nas modalidades que envolvem valores maiores, pois, neste caso, presume-se que a maior divulgação levará a maior competição que, por sua vez, propiciará propostas mais vantajosas à Administração – isso é o que se passa na

concorrência. Ademais, maior publicidade permitirá maior controle dos atos, diminuindo, em tese, a possibilidade de danos ou prejuízos aos cofres públicos. Já no convite, modalidade mais simples, em que a contratação envolve valores financeiros menos significativos, exige-se pouca publicidade.

Em algumas situações, a exigência de publicidade de algum ato poderá ser afastada, quando interesse público de ordem diversa estiver em jogo – e desde que haja a devida justificativa ou fundamentação.

f) Vinculação ao instrumento convocatório

Este princípio é próprio e específico das licitações públicas, além de estar intimamente ligado ao princípio da legalidade. Pela vinculação ao instrumento convocatório, a Administração Pública deve seguir fielmente as disposições, condições e requisitos que ela mesma estabeleceu e divulgou no instrumento de convocação da licitação (em regra, chamado de edital). Uma vez divulgado e/ou publicado o instrumento convocatório, a Administração se vincula às suas cláusulas, assumindo o compromisso de respeitá-las, sob pena de nulidade do instrumento.

O princípio está explicitado tanto no art. 3º da Lei nº 8.666/1993 quanto em seu art. 41: *A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.*

Como bem lembra Di Pietro (2013, p. 384), o princípio se aplica tanto à Administração quanto aos licitantes, que não poderão deixar de cumprir as exigências constantes do ato convocatório.

A afronta a este princípio coloca em risco todo o procedimento, tornando-o passível de anulação, pela conseqüente ofensa a outros princípios, tais como o da isonomia e o da livre, ou justa, competição. Há alguns aspectos deste princípio que serão desdobrados quando da discussão sobre o princípio da eficiência administrativa.

g) Julgamento objetivo

Este princípio reforça outros princípios já mencionados, como o da igualdade, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório, já que traduz a ideia – fundamental para o valor republicano da justiça – de que a avaliação e correspondente julgamento das

propostas apresentadas pelos licitantes devem ser feitas de forma imparcial e isenta. As definições e escolhas empreendidas pela Administração durante a fase interna do procedimento licitatório (onde vimos que a discricionariedade administrativa é mais ampla) refletem-se nas disposições e cláusulas do instrumento convocatório que, uma vez divulgado, inaugura a fase externa do procedimento e, por conseguinte, diminui a discricionariedade administrativa ao vincular a Administração às suas decisões anteriores. O corolário dessa sequência procedimental, e da lógica principiológica que a sustenta, surge claramente no momento do julgamento das propostas, pois, se tiverem sido respeitados os princípios, regras e escolhas feitas pelos agentes públicos ao longo do procedimento, o resultado da licitação será alcançado de forma objetiva (pois baseado em critérios objetivos), independentemente de eventuais preferências subjetivas de parte dos responsáveis pelo julgamento das propostas.

3.3.4 Outros princípios relevantes

Além dos princípios já mencionados, existem outros princípios explícitos ou implícitos no ordenamento jurídico que merecem ser citados, por sua importância tanto para a atividade administrativa como um todo, como para as licitações públicas, em particular.

Inicie-se pelo Decreto nº 5.450, de 2005 (BRASIL, 2005), que regulamentou o pregão, na forma eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal. Trata-se, portanto, de norma infralegal, que não pode inovar na ordem jurídica (apenas a lei pode fazê-lo). Este decreto estabelece, em seu art. 5º, os princípios que devem nortear a realização do pregão, mencionando, além dos princípios já tratados anteriormente, os seguintes: princípio da eficiência, razoabilidade e proporcionalidade.

Embora o Decreto assinala princípios não contidos na Lei nº 8.666/1993 ou na Lei nº 10.520/2000, tais princípios são válidos e podem ser extraídos tanto da Constituição (princípio da eficiência) quanto da Lei nº 9.784/1999 (BRASIL, 1999) ao tratar dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Esta última Lei, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, determina que a Administração Pública deve obedecer aos seguintes princípios (que, portanto, são válidos também para a orientação de conduta durante as contratações públicas): legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Desses princípios, já que o princípio da eficiência será tratado de forma apartada, deve-se salientar o papel desempenhado pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e finalidade.

a) Razoabilidade

Na lição de Bandeira de Mello (2009, p. 108), o princípio da razoabilidade significa que “... a Administração ao atuar no exercício de discricionariedade, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.”

Dado o caráter fluido e indeterminado do conceito, o que dificulta a apreciação e avaliação quanto ao seu cumprimento, há autores que o relacionam a outros princípios, procurando analisá-lo não em abstrato, mas de acordo com as situações concretas. Neste sentido, Carvalho Filho (2014, p. 42) explica que a conduta razoável se situa dentro dos limites aceitáveis delimitados pela lei e pelos fins a serem alcançados, a despeito de eventuais diferenças nos juízos de valor, por parte dos realizadores da ação administrativa, quanto ao curso da ação a ser empreendido. No mesmo sentido, vinculando a razoabilidade à legalidade e finalidade, assevera Bandeira de Mello (2009, p. 109) que “... uma providência administrativa desarrazoada, incapaz de passar com sucesso pelo crivo da razoabilidade, não pode estar conforme à finalidade da lei. Onde, se padecer deste defeito, será, necessariamente, violadora do princípio da finalidade.”

Portanto, o princípio da razoabilidade consigna que as decisões e ações administrativas devem pautar-se por critérios de aceitabilidade, de coerência lógica, de bom senso. Este princípio atua precisamente no espaço da discricionariedade administrativa, em que a liberdade do agente público será norteada pela utilização de critérios de decisão aceitáveis, razoáveis, proporcionais, que levem ao resultado pretendido pela lei e, portanto, permitam o alcance do interesse público. Neste sentido, uma decisão que se afaste da razoabilidade deverá ser considerada ilegítima, pois certamente não conduzirá à decisão mais acertada em matéria de satisfação do interesse público.

b) Proporcionalidade

Já a proporcionalidade, no entendimento de autores como Di Pietro (2013, p. 81), seria um desdobramento do princípio da razoabilidade, na medida em que esta exige uma proporção adequada entre meios e fins. Como bem esclarece Justen Filho (2009, p. 62): “A solução do caso concreto sempre envolve interpretação da norma abstrata e individualização de seus efeitos para a situação real. Essa operação terá de ser norteadada pelo princípio da proporcionalidade.”

Os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, este como corolário lógico do primeiro, têm ampla aplicação no campo das licitações públicas. Assumem uma função relevante e prática no que se refere ao grau de formalidade do procedimento licitatório, ao conter o excesso de formalismo. Um bom exemplo a esse respeito é dado por Dallari (apud JUSTEN FILHO, 2009, p. 76), referente à fase de habilitação da licitação:

“... na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se procurar verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver um defeito mínimo, irrelevante para essa comprovação, isso não pode ser colocado como excluyente do licitante. Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase da habilitação; convém ao interesse público que haja o maior número possível de participantes.”

Entendida a Lei de Licitações e Contratos como instrumento para o alcance de um resultado – obtenção e/ou contratação de um objeto qualquer que satisfaça uma necessidade pública, tendo como parâmetro a melhor qualidade para o menor custo – não há justificativa para o excesso de formalismo, que afaste a administração pública do seu objetivo.

c) Finalidade

O princípio da finalidade dirige a atuação da administração pública na direção do atendimento do bem comum e, como se depreende de Moreira Neto (2014), liga-se estreitamente ao princípio da legitimidade, pois este só subsiste se a ação empreendida pelo poder público atender finalisticamente ao interesse público. Com este pressuposto em mente, Moreira Neto (2014, p. 177, grifo do autor) define o princípio da finalidade como “... a *orientação obrigatória de toda a atividade administrativa pública ao interesse público, especificamente explícito ou implícito na ordem pública*, com vistas ao atendimento pelo Estado”.

Do exposto, verifica-se que é extenso o leque de princípios que condicionam e informam o funcionamento da administração pública, em geral, e por consequência, da atividade de contratação pública, em particular. A observância, conjugação e atendimento desses princípios (além de outros não abordados nessa dissertação) pela administração pública constituem desafios a serem enfrentados e vencidos diuturnamente pelos gestores e servidores públicos encarregados de levar à frente as políticas e ações governamentais.

No próximo capítulo, visando afunilar e aprofundar a teorização sobre eficiência administrativa, serão discutidos o problema geral da eficiência, em termos de definição, escopo e limites, o princípio da eficiência administrativa nas contratações públicas e a teoria do agente-principal e do novo institucionalismo econômico aplicável às contratações públicas.

4. EFICIÊNCIA NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

4.1 Eficiência: definição e aspectos gerais

Como visto, a questão da eficiência na atuação governamental emergiu e expandiu-se com força na década de 1990 do século passado, vicejando particularmente nos movimentos e propostas de reforma do Estado que surgiram à época, com destaque para a Nova Gestão Pública e suas ideias lastreadas em elementos econômicos e gerenciais. Mas a pergunta que naturalmente aparece é se essas ideias reformistas inauguram, ou inovam de alguma maneira, o tema da eficiência administrativa estatal – não se está falando aqui da eficiência estritamente econômica – ou se a preocupação com o assunto pode ser resgatada em tempos mais remotos.

De fato, a indagação mostra-se pertinente, pois no final do século XIX e início do século XX, o “problema” da eficiência penetra na agenda da sociedade e dos governos locais em vários pontos dos Estados Unidos da América, no contexto do que ficou conhecido como “progressismo” ou “*progressive era*”³⁷ (Lee, 2008).

Em sua pesquisa sobre a criação e funcionamento dos chamados “bureaus of efficiency”, que vicejaram e se disseminaram com mais força entre 1890 e 1920, Lee (2008) argumenta que havia discordâncias entre os progressistas quanto ao papel do governo, pois para alguns o governo era problema enquanto para outros era solução, porém todos concordavam que o poder público tinha que ser mais eficiente, especialmente em nível local, onde havia a concreta execução de políticas públicas e prestação de serviços à sociedade, o que exigiria reformas destinadas a alterar o modo de administrar as cidades.

As dissensões também eram menores quanto a um dos objetivos declarados dos reformistas: criar uma unidade administrativa permanente separada da órbita política. Nas palavras de Lee (2008, p. 17, tradução nossa)³⁸: “Os reformadores acreditavam que era possível separar os fins governamentais dos meios”. Nesse sentido, a viabilização do “bom governo” (*good government*), aspiração máxima dos reformistas, dependeria essencialmente do manejo dos

³⁷ O movimento progressista, ou progressivismo, surgido no final do século XIX nos Estados Unidos e que teve seu apogeu no início do século seguinte, caracterizou-se pela gestação de ideias e iniciativas reformistas voltadas ao enfrentamento dos crescentes problemas provocados pelas transformações derivadas da vigorosa industrialização e acelerada urbanização do país. Verifica-se o caráter abrangente e difuso do movimento pelo teor das propostas, direcionadas desde o combate à corrupção, passando pela melhoria dos serviços públicos até chegar a medidas de cunho social, econômico ou político. (THE COLUMBIA, 1993).

³⁸ Reformers believed it was possible to separate the ends of government from the means.

meios colocados à disposição da administração, ou seja, da burocracia estatal, para atingir os fins definidos no nível político. Como a história demonstra, esse propósito seria renovado e resgatado no futuro em movimentos de reforma do Estado, ao enxergar as relações espúrias mantidas entre a esfera política e a esfera administrativa como uma das fontes primárias dos problemas de gestão pública enfrentados pelos governos hodiernamente.

Segundo Lee (2008, p. 17) essa abordagem teria levado à criação de uma nova profissão e disciplina acadêmica chamada de administração pública. De fato, em 1887, Woodrow Wilson, cientista político, futuro reitor da Universidade de Princeton e que viria a ser presidente dos Estados Unidos entre 1913 e 1921, publicou ensaio intitulado “O estudo da administração” (The study of administration), em que preconizava que o objetivo da administração pública como profissão e disciplina seria descobrir “...como se pode fazer as coisas que devem ser feitas com a **maior eficiência possível** e o menor custo possível de dinheiro ou energia”³⁹. (WILSON, 1887, p. 197, tradução nossa, grifo nosso). Digno de notar que este trabalho, gestado no nascedouro da era progressiva, dá o mote para a preocupação com a eficiência que assolaria o país nos anos seguintes e, ainda que de menor alcance e com distintos fins, antecede a publicação dos Princípios de Administração Científica, por Taylor, em 1911, e sua pregação da maximização da eficiência e do rendimento. Como se desse um alerta e, ao mesmo tempo, um puxão de orelha, Taylor (2012, p. 6, tradução nossa)⁴⁰ diz: “... não tem havido comoção pública por ‘maior eficiência nacional’ [...]. E ainda assim há sinais de que a necessidade de maior eficiência é amplamente sentida”.

Curiosamente, como se vê pela descrição do seu escopo feita por Lee (2008, p. 17-18, tradução nossa)⁴¹, os propósitos da administração pública apontam para a instituição do modelo burocrático racional-legal weberiano de gestão:

“Os fundadores da administração pública pretendiam criar em todos os níveis de governo um sistema de serviço público permanente, baseado no mérito, que estaria fora do alcance dos políticos eleitos, empregaria especialistas e tecnocratas com o fim de ‘aconselhar’ os políticos sobre as escolhas racionais disponíveis, profissionalizaria as funções governamentais por meio da criação de carreiras, e promoveria o conceito de gestor municipal no âmbito dos governos locais”.

³⁹ “... how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost of either money or of energy”.

⁴⁰ “... there has been no public agitation for ‘greater national efficiency’ [...]. And still there are signs that the need for greater efficiency is widely felt”.

⁴¹ The founders of public administration sought to create at all levels of government a permanent, merit-based, civil service system that would be beyond the reach of elected officials, would employ experts and technocrats to ‘advise’ politicians of rational choices available to them, would professionalize government employment as a career, and would promote the city manager concept for municipal government.

Os *bureaus of efficiency*, tomados aqui em seu sentido genérico, pois a terminologia variou no tempo e no espaço, se constituíam ora como organizações ou associações civis sem fins lucrativos (sua versão mais comum) e ora como áreas ou departamentos vinculados formalmente ao poder público. De acordo com Lee (2008), os *bureaus* da sociedade civil normalmente buscavam realizar *surveys* em alguma área governamental ou a respeito de alguma política pública, elaborando, ao final, relatórios com os achados e recomendações de melhorias. É factível inferir, a partir das considerações do autor, que essas associações poderiam ser consideradas precursoras longínquas das experiências contemporâneas de *accountability* social decorrentes do papel desempenhado pelas organizações não governamentais voltadas ao acompanhamento da atuação da administração pública, como os observatórios sociais criados no Brasil nos últimos anos.⁴²

Ao pesquisar os *bureaus of efficiency*, Lee (2008) tinha como foco primordial descobrir quais eram os conceitos e ideias subjacentes ao termo eficiência⁴³ vigentes à época, quais os impactos, ou efetividade, resultantes de sua ação, propostas ou mera existência e, finalmente, se havia diferenças na forma de atuação e resultados alcançados oriundas da vinculação institucional dos *bureaus* (governo ou sociedade).

Embora alegue, com razão, que é muito difícil rastrear e, sobretudo, avaliar diretamente os impactos derivados da atuação dos *bureaus*, não só pela dificuldade de levantar informações, mas, sobretudo, pela incapacidade de segregar variáveis intervenientes e afastar a multicausalidade, Lee (2008, p. 198, tradução nossa)⁴⁴ conclui que os *bureaus* tiveram impacto positivo na vida pública das cidades onde foram implantados:

"A respeito do seu impacto substantivo, as conclusões [...] eram de que todos os quatro [*bureaus of efficiency*] afetaram positivamente os resultados das políticas públicas locais, e, com frequência, suas recomendações foram total ou parcialmente adotadas. Quanto a desempenhar ou não papel instrumental nas tomadas de decisões em nível local, um

⁴² Os observatórios sociais são instrumentos de *accountability* e participação democrática da sociedade voltados essencialmente ao controle dos gastos governamentais e fiscalização da administração pública (SCHOMMER e MORAES, 2010).

⁴³ Como critério de investigação, e diante da amplitude e dispersão reinante, o autor decidiu pesquisar apenas os *bureaus* que tinham o termo eficiência no seu nome. Além disso, focou sua atenção nas cidades em que, em algum momento, existiram tanto *bureaus* governamentais como não governamentais. Em função dos critérios, foram pesquisados: The City of Milwaukee's Bureau of Economy and Efficiency, The Milwaukee Citizens' Bureau of Municipal Efficiency, The Chicago Civil Service Commission's Efficiency Division and The Chicago Bureau of Public Efficiency.

⁴⁴ Regarding their substantive impact, the conclusions [...] were that all four had positively affected outcomes in local public policy, with their recommendations often being fully or partly adopted. As for playing an instrumental role in outcomes of local decision-making or not, a summary of the historical case studies [...] documents that all of the bureaus had played instrumental roles in their metropolitan areas.

resumo do seu histórico [...] evidencia que todos os *bureaus* tiveram papéis instrumentais em suas respectivas regiões metropolitanas."

Em relação aos significados dados ao termo, Lee (2008, p. 24) se reporta a uma tipologia elaborada por outro estudioso do tema eficiência na era progressiva⁴⁵, que dividiu o conceito em quatro categorias principais, aptas a representar o entendimento dos diferentes grupos de reformistas, com seus valores, objetivos e interesses específicos: eficiência mecânica, comercial, (do) pessoal e social.

A ideia da eficiência mecânica, focada na razão output-input, era compartilhada pelos reformistas que enxergavam o governo como uma grande máquina que precisava tornar-se mais eficiente. A eficiência comercial baseava-se simplesmente no cálculo da diferença entre preço e custo. Para ser eficiente o governo deveria funcionar como uma empresa privada, pois como salienta Lee (2008, p. 199, tradução nossa)⁴⁶ : "... eficiência significava redução de custos, redução de duplicidades e corte de excesso de pessoal." A eficiência (do) pessoal incorporava a noção de trabalho duro e força de vontade, expressando a preocupação dos reformadores interessados em avaliar e medir a eficiência dos servidores públicos. Por fim, a eficiência social era tributária das correntes ideológicas de viés socialista (ou social democrata), pois defendiam a diminuição da desigualdade, da imoralidade e das injustiças como forma de aprimorar a eficiência do meio social como um todo. Para esses reformistas, em particular, diminuir gastos e cortar custos não conduziria necessariamente ao aumento da eficiência social (muito pelo contrário).

Enfim, na arguta síntese de Lee (2008, p. 24, tradução nossa)⁴⁷, a "... eficiência podia significar praticamente qualquer coisa para qualquer um". Com tantos sentidos, o termo se torna vazio de significado relevante e aproveitável. Não seria exagero arrematar que, a despeito dos avanços científicos e do conhecimento acumulado, este cenário de dispersão terminológica e conceitual não desapareceu ou se esvaiu com o tempo, pois os interesses, objetivos e visões de mundo subjacentes permanecem também divergentes e dispersos.

⁴⁵Haber, Samuel. *Efficiency and Uplift: Scientific Management in the Progressive Era, 1890-1920*. Chicago: University of Chicago Press, 1973 [1964]. (LEE, 2008, p. 265).

⁴⁶ ... efficiency meant cutting costs, reducing duplication, and eliminating excess personnel.

⁴⁷ ... efficiency could mean just about anything to anybody.

De todos os conceitos aqui tratados, Lee (2008, p. 200, tradução nossa)⁴⁸ afirma que um se tornou dominante. Ao aliar o componente mecânico ao empresarial, a eficiência, como sinal do bom governo, "... adquiriu o significado de acabar com a corrupção nas contratações públicas, eliminar o desperdício e atacar a duplicação de atividades." E por que isso teria ocorrido? Entre outras razões, porque prevaleceu a ideia de que o termo eficiência⁴⁹ "... era neutro em termos de valores, simplesmente um imperativo que nenhum sujeito racional, independentemente de sua ideologia, poderia, a princípio, discordar. A eficiência buscava viabilizar o governo produtivo e de boa relação custo-benefício." Racionalmente falando, quem é que poderia ser contra a ideia ou as medidas tendentes a alcançar a eficiência?

Finalmente, a respeito das possíveis diferenças entre os *bureaus* governamentais e os não governamentais, Lee conclui que, além de não haver grandes diferenças em relação aos propósitos – centrados no aumento da eficiência estatal –, as fronteiras de fato separando o público e o privado eram porosas, havendo algumas vezes o intercâmbio de profissionais ou, como ocorreu em certa ocasião, o pagamento de servidores públicos por determinado *bureau* não governamental. Ao analisar os fatores descritos pela literatura, em termos de vantagens e desvantagens, da afiliação dos *bureaus* ao setor público ou ao setor privado, a conclusão taxativa de Lee (2008, p. 205) é que a vinculação a um ou outro setor não revelou-se como elemento primordial para efetividade de sua atuação e dos resultados alcançados. Uma das razões apontadas é que os *bureaus* públicos funcionavam como órgãos de staff, sem poder de decisão. Como órgãos de aconselhamento, sem autoridade ou meios de *enforcement*, suas recomendações e sugestões de aperfeiçoamento se assemelhavam às promovidas pelos *bureaus* civis.

Enquanto os *bureaus of efficiency* pertencem ao passado, perdidos no turbilhão da era progressiva, a ideia de eficiência não só permaneceu como fortaleceu-se ao longo dos anos. Em poucas palavras, Lee (2008, p. 211, tradução nossa)⁵⁰ sintetiza o legado: "A permanente visão normativa da eficiência está profundamente enraizada na cultura política e no espírito cívico". Embora esta afirmação se refira aos Estados Unidos, pode-se aproveitá-la para outras partes do mundo, considerando a interconectividade e o compartilhamento global de problemas e soluções. O seu recrudescimento e realinhamento com as renovadas preocupações e desafios trazidos à tona

⁴⁸ ... came to mean rooting out corruption in the granting of contracts, eliminating waste, and identifying duplication of activities.

⁴⁹ ... was value free, simply an imperative that no rational person, regardless of ideology, could seemingly disagree with. Efficiency sought to achieve cost-beneficial and productive government.

⁵⁰ Efficiency is deeply embedded in the political culture and civic psyche as permanent norm.

pelos movimentos de reforma do Estado do final do século XX e início do século atual apenas comprovam isso, validando, em nível mais geral, a conclusão derradeira de Lee (2008, p. 212, tradução nossa)⁵¹: "A eficiência tem-se mantido como um dos objetivos centrais dos governos neste novo milênio, sendo impulsionada tanto por forças internas quanto externas aos governos".

Essa volta no tempo demonstra que um dos problemas persistentes associados ao tema da eficiência consiste tanto na dificuldade de defini-la, dado o espectro de conceitos que a envolvem, como também de promover sua medição, de aferir seus resultados. Se mesmo no setor privado, onde a relação *inputs/outputs* é mais direta e imediata, pode haver obstáculos na sua mensuração, o que dizer do setor público, com sua especificidade no que diz respeito a valores informadores da atuação estatal, redes complexas interligando políticas públicas e imposições legais que restringem a discricionariedade dos agentes administrativos? Interessante que, ao assinalar o conflito da lógica fiscal versus lógica gerencial como um dos entraves às reformas administrativas implementadas pelos países, Abrúcio (2006, p. 194) adentra no dilema essencial do conceito de eficiência. Quando tragados pela dimensão fiscal, a eficiência se reduz quase exclusivamente à redução dos custos e controle acentuado dos gastos, sem que haja seleção criteriosa dos cortes ou definição de prioridades condizentes com a relevância dos programas governamentais em curso, ao passo que a lógica gerencialista "depurada" (dos seus extremismos) enfatiza a eficiência voltada também aos *outputs*, combinando-se, portanto, ao elemento efetividade.

Como argumenta Gabardo (2002, p. 23), há uma certa indeterminação conceitual quanto à expressão eficiência, que englobaria diferentes definições e características. No entanto, a eficiência pode ser definida como a capacidade de gerar um resultado, que remete ao conceito de eficácia, a partir do uso racional e otimizado dos meios empregados. Para este autor (2002, p. 23-24), a eficiência deve ser aproveitada tanto em seu sentido axiológico, como meio, como teleológico, voltada à produção de um fim. Isso porque não faz nenhum sentido empreender-se uma ação eficiente, se esta ação não estiver vinculada à produção de um resultado útil.

A partir da contribuição das ciências administrativas e econômicas, Batista Júnior (2012, p. 93) assim a caracteriza:

⁵¹ Efficiency has remained a central goal for government in the new millenium, whether the push for it comes from within or without the walls of government.

“A eficiência representa a relação entre os recursos aplicados e o produto final obtido, ou seja, a razão entre o esforço e o resultado, entre o custo e o benefício resultante (relação entre meios e fins). Está voltada para a melhor maneira pela qual as coisas devem ser feitas ou executadas (métodos), a fim de que os recursos sejam aplicados da forma mais racional possível. Verifica-se, pois, que a eficiência preocupa-se com os meios...”

Este autor (2012, p. 91-94) cinge o conceito de eficiência ao de eficácia, como a qualidade de atingir ou produzir o efeito pretendido, e de efetividade, como capacidade de produzir resultados que atendam às necessidades dos cidadãos. O importante a destacar é que ele enxerga a eficiência pública em sentido lato como indissociada da eficácia, pois seria insuficiente o trabalho eficiente se não levasse ao alcance dos resultados desejados, e em sentido estrito, vinculada especificamente ao uso adequado dos meios. Eis a distinção nas palavras de Batista Júnior (2012, p. 177):

“A eficiência *lato sensu* expressa o mandamento constitucional de maximizar a persecução do bem comum e, para tanto, pelo seu caráter pluricompreensivo exige a síntese equilibrada dos interesses públicos. Esta síntese equilibrada dos interesses intervenientes, esta escolha e coordenação entre interesses primários e secundários diz respeito aos fins a serem perseguidos, ou seja, refere-se ao resultado imediato a ser buscado em si, e, portanto, acomoda-se nos domínios da eficácia. Diz respeito à eficiência *lato sensu*, mas não à *eficiência stricto sensu*.”

Se Batista Júnior (2012) toma a eficiência em seu sentido lato, dividindo-a em componentes de eficácia e eficiência estrito senso propriamente dita, Pollitt e Bouckaert (2011, p. 15) retomam o fulcro de preocupação com os meios, ao definir eficiência como a razão (relação) entre os recursos empregados, ou *inputs* e os produtos obtidos, ou *outputs*. Como conceitos interrelacionados, conceituam efetividade como o grau em que os resultados pretendidos ou desejados pela administração resultam dos *outputs*. No exemplo dado pelos autores, aulas ministradas [na escola] correspondem aos *outputs*, enquanto a aprendizagem da matéria (*outcomes*) refere-se à efetividade do processo educacional.

Para Pollitt e Bouckaert (2011, p. 140), os ganhos de eficiência, também chamados de ganhos de produtividade, refletem o aumento da razão entre *inputs* e *outputs* e podem ser atingidos pelas seguintes combinações dos dois fatores:

- a) Diminuição dos *inputs* com aumento dos *outputs*;
- b) Manutenção dos *inputs* com aumento dos *outputs*;
- c) Acréscimo dos *inputs* e aumento dos *outputs* por um valor ainda maior;
- d) Os *outputs* permanecem no mesmo nível, mas os *inputs* diminuem;
- e) Os *outputs* diminuem, mas os *inputs* diminuem por um valor ainda maior.

Essas diferentes combinações tornam a administração mais eficiente, pois aprimora-se a razão entre recursos empregados e produto obtido. Mas as escolhas específicas não garantem efetividade das ações, pois, como apontam Pollitt e Bouckaert (2011, p. 15, tradução nossa)⁵²

"... é, portanto, perfeitamente possível que, no âmbito de determinada política pública, se consiga aumentar a eficiência, porém diminuindo, ao mesmo tempo, sua efetividade, ou vice-versa. Por exemplo, uma nova abordagem para gerenciar procedimentos cirúrgicos em um hospital pode aumentar a taxa de execução das cirurgias (maior eficiência), mas, ao fazê-lo, pode aumentar também o número de erros cometidos por médicos e enfermeiras, reduzindo a efetividade das cirurgias (deterioração dos resultados clínicos)."

O contrário também é possível, ou seja, aumento de efetividade com decréscimo de eficiência como no caso imaginado pelos autores em que determinada universidade substitui professores comuns, de remuneração média, por outros de notório saber e altos salários. Hipoteticamente, os estudantes podem aumentar o nível de aprendizagem e os resultados das pesquisas, melhorar, mas às expensas, por óbvio, do aumento do custo por aluno e, conseqüentemente, da deterioração do indicador de eficiência.

Dentro da trilha precedente, Gabardo (2002, p. 25) alinhava os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade: "Verifica-se claramente uma separação entre meios (condicionadores da eficiência) e fins (determinantes da eficácia), sendo a efetividade o corolário da comparação entre os resultados alcançados e os objetivos pretendidos." Segundo a abordagem desse autor, o significado de efetividade assume conotação complexa e abrangente, pois exige uma avaliação "... de cunho axiológico, variável de acordo com critérios de adequação (dos resultados em face das necessidades), de equidade (justa distribuição de recursos e benefícios), e de politologia (satisfação das exigências sociais)."

Percebe-se que, embora mantendo a associação entre os conceitos, a perspectiva de Gabardo (2002) difere do tratamento dado por Batista Júnior (2012), que mantém eficiência e eficácia vinculadas pela noção de eficiência lato senso e estrito senso.

Ao discutir a relação entre eficiência, efetividade e equidade na avaliação das políticas públicas, Nagel (1986, p. 99, tradução nossa)⁵³ oferece as seguintes definições:

⁵² ... is therefore perfectly possible for a given policy to increase efficiency while decreasing effectiveness, or vice-versa. For example, a new approach to managing hospital operating theatres may increase the rate at which a particular surgical procedure is carried out (greater efficiency) but in doing so lead to more mistakes being made by doctors and nurses, so that the effectiveness of the operations falls (the clinical outcomes deteriorate).

"De modo geral, a efetividade das políticas públicas pode ser definida como o grau, ou extensão, com que elas permitem alcançar os benefícios que supostamente devem alcançar, com acréscimo de outros benefícios não previstos inicialmente. A eficiência das políticas públicas pode ser definida como o grau, ou extensão, com que elas mantêm os custos baixos, especialmente os custos expressos em valores monetários, refletidos pelos custos totais ou pela relação que leva em conta, no cálculo, tanto os benefícios quanto os custos.

Embora focado na avaliação de projetos e políticas públicas, as definições se alinham às ideias de eficiência e efetividade traçadas até aqui, realçando-se o componente financeiro da eficiência, isto é, a faceta da economicidade na abordagem de Batista Júnior (2012). O problema apontado por Nagel (p. 102) é que, enquanto os custos são expressos em termos monetários, os benefícios costumam ser não monetários. À relativa facilidade na identificação dos recursos empregados e respectivos custos envolvidos contrapõe-se a dificuldade em estimar monetariamente os benefícios projetados, criando obstáculos às avaliações do tipo custo-benefício e à mensuração da efetividade da ação governamental. Voltando ao estudo de Wilson (1989) sobre a burocracia, e a multiplicidade de objetivos, limites e constrangimentos que, em grande medida, lhe são impostos pelo ambiente externo, conclui-se que os custos advindos de tais exigências podem ser percebidos e estimados com relativa facilidade ao passo que os benefícios frequentemente se revelam ambíguos, genéricos e intangíveis. A título ilustrativo, seria possível estimar, se não totalmente, pelo menos em boa parte, os efeitos financeiros decorrentes do aumento da complexidade do procedimento de contratação pública ou da inserção de novos objetivos ou interesses – como o estabelecimento de preferências à contratação de micro e pequenas empresas –, porém aquilatar os benefícios esperados ou resultados indesejados em termos monetários pode ser muito espinhoso.

Como visto antes, a relação entre eficiência, efetividade e equidade, com seus efeitos recíprocos e possíveis *tradeoffs*, ocupa as preocupações dos estudiosos da administração pública, no âmbito das discussões jurídico-princípiosológicas, do modelo burocrático weberiano tradicional e das reformas gerencialistas (WILSON, 1989; POLLITT e BOUCKAERT, 2011; BATISTA JÚNIOR, 2012).

⁵³ As a general matter, effectiveness of public policies can be defined as the extent to which the policies are achieving the benefits they are supposed to achieve plus any unanticipated side benefits. Efficiency of public policies can be defined as the extent to which they are keeping costs down, especially monetary costs, as indicated by either total costs or a ratio that involves both benefits and costs.

No tópico seguinte, o foco será o princípio da eficiência administrativa, a partir da discussão constitucional, passando pela repercussão e divergências doutrinárias quanto ao seu significado e, finalmente, quais os seus reflexos e consequências sobre as contratações públicas.

4.2 Princípio da eficiência administrativa e as contratações públicas

Como visto anteriormente de forma breve, o princípio da eficiência foi inserido na Constituição de 1988 dez anos após a sua promulgação, por meio da Emenda à Constituição (EC) nº 19 de 1998, voltada à reforma administrativa. Essa inclusão inaugurou uma grande e acalorada discussão sobre o significado, os problemas e os limites de aplicação deste princípio.

A questão da “nova eficiência”, agora alçada a princípio constitucional, inaugurou uma grande e acalorada discussão sobre o significado, os problemas, a utilidade e os limites de sua aplicação nos meios jurídicos, público-administrativos e acadêmicos.

Nos meios jurídicos, a doutrina jurídica administrativista se dividiu quanto à necessidade, conveniência, importância e motivação para inclusão deste princípio no rol daqueles que regem a atividade da Administração Pública. Ao pesquisar a doutrina, Rodrigues (2012, p. 7) confirma a celeuma: “Tornado princípio explícito, o dever de eficiência encontrou forte resistência na doutrina, por seu caráter fluido e indeterminado, tendo sido considerado, por vezes, mero esforço de retórica, e houve até mesmo quem lhe negasse terminantemente a juridicidade e a natureza de princípio”.

Em grande medida, o debate refletiu, e ainda reflete, uma cisão ideológica nos meios doutrinários e intelectuais, fruto de visões de mundo diferentes quanto ao papel do Estado em geral e da Administração Pública em particular. Quando da inserção do princípio, em 1998, se empreendia no Brasil uma tentativa de implementar, particularmente no âmbito do Poder Executivo Federal, a chamada Administração Pública Gerencial, em oposição ao modelo burocrático weberiano de administração, tido como ineficiente e inadequado aos desafios contemporâneos. Pelo modelo gerencial proposto, e a grosso modo, a Administração Pública deveria voltar-se mais para os resultados da ação governamental e desvencilhar-se das amarras trazidas por uma preocupação excessiva com os meios, com o processo, com a mera conformidade a rotinas e padrões normativos que, muitas vezes, não conduziam ao objetivo pretendido.

De um lado, alguns autores, juristas e estudiosos apontaram que o alçamento da eficiência a princípio constitucional seria medida desnecessária e perfunctória, considerando que a ação eficiente decorre logicamente da natureza das atividades realizadas pela administração pública, direcionadas ao atendimento do interesse público e à satisfação das demandas da sociedade. Este é o caso de Modesto (2007) e Pereira Júnior (1999, p. 41-42), que assim se posicionou à época de aprovação da EC nº 19:

“No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como uma figura de estilo, um esforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administrados, justificadamente. A Sociedade não organiza e mantém o Estado para que seja ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontradas em vários setores da Administração Pública, como podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado.”

De outro lado, havia os que, justamente por associar a reforma administrativa brasileira ao movimento gerencialista de cunho globalizante, denunciavam o modelo gerencial como uma tentativa de implementar de forma definitiva o neoliberalismo no Brasil, em detrimento das conquistas propiciadas e esperadas com a implantação do Estado Democrático de Direito, a partir da redemocratização do Brasil e os novos direitos e garantias consubstanciados na Constituição de 1988. Para esses autores, a implantação da Administração Gerencial, ao posicionar os fatores econômicos em primeiro lugar, seria apenas um subterfúgio para dobrar o Estado brasileiro aos interesses privados, com conseqüente risco aos direitos fundamentais, a muito custo conquistados pela sociedade brasileira.

Para Marcellino Júnior (2009, p. 140), o neoliberalismo seria incompatível com a estrutura jurídica, econômica e social do Estado Democrático de Direito, que se identifica, nessa visão, com a do Estado do Bem Estar Social. Neste sentido (2009, p. 156), a “... nova lógica, com a conseqüente e inevitável subordinação do Direito ao econômico, é que as normas constitucionais que declaram e garantem Direitos Fundamentais passem a ser interpretadas sob a égide da relação custo-benefício.” O princípio da eficiência seria um dos instrumentos para dobrar o Direito ao campo econômico. Ao contrário do que prega o modelo gerencial, na verdade, a inserção da eficiência como um dos alicerces da ação administrativa levaria à completa submissão dos fins públicos aos meios empregados. Ser eficiente levaria à preocupação com os meios, não importando os fins. O mesmo autor (2009, p. 182) vai mais adiante, ao afirmar que o princípio da eficiência teria se tornado “... o principal e paradigmático princípio que acabou por vincular todos os demais, constituindo praticamente uma perigosa metanorma.”

Há autores que, embora discordem do viés gerencial reducionista do princípio da eficiência, procuram sustentar sua utilidade a partir de uma interpretação conforme a Constituição. Para Gabardo (2002, p. 97-100), por exemplo, a aplicação do princípio da eficiência não pode ser reduzida ao cálculo matemático-econômico do custo-benefício e a sua observância deve ser compatibilizada com os demais princípios e valores constitucionais.

Assim, em termos de Administração Pública, o poder público age com eficiência quando se utiliza de todos os recursos públicos disponíveis (econômicos, financeiros, humanos, materiais etc.) de modo racional, buscando a melhor maneira de produzir o resultado, ou finalidade pública, com a imposição do menor ônus possível à sociedade.

Numa perspectiva democrática, o cuidado que se precisa ter ao tomar a eficiência como princípio de atuação administrativa estatal é de situá-la e contextualizá-la segundo os demais princípios e valores escolhidos pela sociedade como ideário do bem viver.

Esta busca pelo ótimo, pela boa organização, bom andamento e boa administração, de acordo com as doutrinas italiana e portuguesa se coadunam perfeitamente segundo Gabardo (2002, p. 100-101) com o ideário democrático, em que o poder público age em prol da coletividade e do bem comum. Não há como se pensar em bem comum e atingimento do interesse público quando o Estado é perdulário, incompetente, ineficiente e incapaz de alcançar os resultados pretendidos para as políticas públicas. Com papel mais ou menos amplo, atuação mais intervencionista ou mais discreta, o Estado tem o dever de eficiência.

Este “dever de eficiência”, estudado por uma série de administrativistas brasileiros, revela-se, segundo Gabardo (2002, p. 103), na necessidade imperiosa de uma “... realização rápida, responsável, maximizada, abrangente e perfeita da atividade, evitando-se gastos além dos necessários, dentro da adequada estrutura institucional”. Modesto (2007, p. 6, grifo do autor) vai direto ao ponto ao nos lembrar que:

“Se entendermos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente *racional e instrumental*, voltada a servir ao público, na *justa proporção das necessidades coletivas*, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo *negligente, contra-produtivo, ineficiente*.”

Di Pietro (2013, p. 84, grifo da autora) ainda esclarece aspecto importante quanto ao princípio da eficiência, o qual

“... apresenta na realidade dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar**,

estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.”

Cumpra apenas observar que os resultados não se limitam aos relacionados à prestação de serviços públicos, mas a toda e qualquer atividade administrativa estatal, inclusive as instrumentais ou atividades-meio que visam determinados fins, como é o caso das contratações públicas.

Ao tratar do princípio da eficiência, Moraes (2014, p. 347) ressalta que ele não significa a “consagração da tecnocracia”, mas direciona-se ao atendimento do bem comum e do interesse público, por meio da utilização de todos os “meios legais e morais possíveis”, definindo-o da seguinte maneira:

“... princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.”

Com viés eminentemente jurídico, mas sem deixar de tocar em questões imprescindíveis à compreensão da eficiência administrativa, Batista Júnior (2012) empreendeu estudo minucioso sobre o princípio da eficiência na administração pública, abordando aspectos ligados à sua definição, interpretação, aplicação e controle.

Para Batista Júnior (2012, p. 90), a eficiência administrativa constitui-se em mandato de otimização do atendimento dos diversos interesses e necessidades da sociedade. Trata-se de norma genérica, pois se vincula a uma “série indefinida de aplicações”. Molda-se e atualiza-se de acordo com as circunstâncias e com a evolução da realidade circundante, operando como critério diretivo para a atuação de toda a administração pública. Pelas considerações do autor, percebe-se que, embora o dever de eficiência seja preciso (é imperativo agir com eficiência), sua generalidade e indeterminação traz dificuldades ao intérprete e aplicador (como ao agente público encarregado de realizar uma licitação, por exemplo), pois o delineamento específico dos seus elementos, atributos e dificuldades de cumprimento se tornará visível apenas no caso concreto.

Além de destacar a previsão do princípio da eficiência administrativa em diversos ordenamentos jurídicos ao redor do mundo, independentemente do regime político ou econômico, Batista Júnior (2012) discorda dos que contra ele se insurgem, afirmando que se trata de princípio jurídico autônomo e completo de sentido, apto a fornecer parâmetros para o exercício do bom governo, controle da administração pública e a própria elaboração das leis.

Segundo Batista Júnior (2012), se, por um lado, a eficiência administrativa ganha notoriedade no Estado Democrático de Direito, de cunho social, em razão da necessidade de se atender múltiplas demandas com recursos escassos, de outro, expõe suas diferenças em relação à eficiência eminentemente privada. Ainda que a discussão sobre eficiência administrativa - centrada na racionalização da relação entre meios e fins com o propósito de maximizar os resultados da administração pública - encontre respaldo no utilitarismo econômico, o Estado não opera (e não deveria operar) como empresa privada, pois os valores que informam a ação de um e outro são claramente distintos.

A crítica de Batista Júnior (2012) dirige-se ao neoliberalismo e sua tentativa de impor parâmetros de eficiência privada aos assuntos públicos. Embora não nomeie explicitamente os movimentos de reforma do Estado, como a NPM, por fugir da análise jurídica propriamente dita, ele contesta os pressupostos reformistas por ignorarem os valores, a missão e o compromisso do Estado Democrático de Direito com a efetivação dos direitos sociais e com a dignidade da pessoa humana. A caracterização e medição da eficiência não pode resumir-se a combater o desperdício ou exagerar na economicidade se isto colocar em risco o alcance do interesse público e do bem comum. Mesmo que se incorporem elementos privados, de modo a romper com as distorções da burocracia tradicional, a administração pública jamais poderá ser considerada um negócio como outro qualquer.

Nas palavras de Batista Júnior (2012, p. 165), o “... critério para a verificação da eficiência pública é a medida da satisfação dada ao bem comum, ou seja, o nível de atendimento dos objetivos postos pelo ordenamento jurídico para a [administração pública].” Confrontando-se este raciocínio com a análise de Wilson (1989) sobre a burocracia, constata-se que os constrangimentos e limites impostos à administração pública pelos inúmeros *stakeholders* e interesses a serem perseguidos não representa um problema para a eficiência, sob a ótica de Batista Júnior (2012), pois ser eficiente significa justamente atender a todos os compromissos firmados segundo “mandatos de otimização”. Visualiza-se aqui o contato entre o entendimento de eficiência preconizado pelo autor e os parâmetros de eficiência defendidos pelos políticos e partidários socialistas por ocasião da implementação dos *bureaus of efficiency* em cidades dos Estados Unidos no início do século XX, como já discutido neste trabalho.

Portanto, na visão de Batista Júnior (2012, p. 166), como “as finalidades reveladoras do interesse público são postas de forma concertada e em medida relativa”, em razão dos diversos

interesses públicos envolvidos, a eficiência reclama o “melhor interesse público possível”, síntese do bem comum, o que afasta as soluções maximizantes importadas da doutrina econômica. Por conseguinte, como a eficiência administrativa não se limita à eficiência econômica, ela se torna um termo complexo e multifacetado, arquitetada democraticamente pela sociedade por meio das escolhas feitas pelos seus representantes eleitos. A eficiência se transubstancia em conceito político-jurídico, a refletir-se nas decisões, no planejamento, no orçamento e nas leis.

Como visto anteriormente, Batista Júnior (2012) divide a eficiência em *lato sensu*, vinculada à eficácia, e *estricto sensu*, articulada à noção de eficiência em seu sentido mais comum, concernente à utilização dos recursos, ou seja, dos meios à disposição da administração para atingimento dos fins (e alcance da eficácia). Ao tratar dessa eficiência estrita, ele avança em direção a uma caracterização mais específica dos seus elementos constituintes, o que auxilia a deslocá-la do nível geral e abstrato para nível mais próximo do concreto e das preocupações cotidianas. Os atributos, ou facetas (como prefere o autor), da eficiência estrita são os seguintes: produtividade, economicidade, celeridade e presteza, qualidade, continuidade e desburocratização.

Consoante Batista Júnior (2012, p. 183-184), a produtividade reclama que meios e fins se relacionem de maneira otimizada, gerando rendimento adequado das ações, atividades e tarefas executadas. Alcança-se a otimização da produtividade pela maximização dos resultados ou pela minimização dos recursos escassos empregados. Tal necessidade se impõe pelo fato dos fins a serem atingidos pela administração pública não estarem hierarquizados ou rigidamente fixados na lei, constatação que se coaduna com os ensinamentos de Wilson (1989) sobre o caráter múltiplo, colidente, ambíguo e vago dos objetivos da burocracia estatal.

Em relação à faceta da economicidade, Batista Júnior (2012, p. 186-188) acentua o enfoque econômico-financeiro do conceito, uma vez que se refere ao cuidado estrito com os meios financeiros à disposição da administração para realizar suas atividades, aproximando-a, pois, do conceito de produtividade. Alerta o autor que, quando falta clareza ou nitidez à noção de eficiência, esta costuma reduzir-se praticamente ao aspecto da economicidade e sua preocupação com a parcimônia no uso dos recursos financeiros. No nível micro a economicidade requer “... adequação da ‘relação custo x benefício’; de modicidade e simplicidade da despesa; de minimização dos custos financeiros para determinado resultado almejado, de combate ao desperdício”. Em nível ampliado, a economicidade retrata a “... eficiência da gestão financeira e

da execução orçamentária, consubstanciada na minimização de custos e gastos públicos e na maximização da receita e da arrecadação.” Portanto, eficiência e economicidade não são sinônimos nem se confundem, porém gerir despesas e receitas segundo os critérios da economicidade mostra-se imprescindível à atuação eficiente da administração pública.

Falar de eficiência normalmente aponta para a necessidade de celeridade e presteza no funcionamento da administração pública. Boa parte das críticas endereçadas à burocracia tradicional compreende, em alguma medida, contundentes reclamações sobre a lerdeza, demora, indolência, falta de agilidade dos órgãos públicos na prestação de serviços ou realização das atividades administrativas. Realçando o caráter intuitivo da ligação entre celeridade e eficiência, Batista Júnior (2012, p. 197) complementa dizendo que a “... ideia de eficiência impõe uma exigência de otimização da ‘relação tempo x custo x benefício’” exigindo-se a imposição de “... regras de celeridade, informalismo, simplicidade e economia processual, incompatíveis, por exemplo, com prazos de decisão administrativa muito dilatados e com excessiva burocratização.”

De nada adiantaria a ação produtiva, econômica, célere, se faltasse a faceta da qualidade. Embora Batista Júnior (2012, p. 194) não explore em detalhes os atributos caracterizadores da qualidade, ele chama a atenção para a necessidade de que a administração pública entregue o resultado esperado aos cidadãos em geral, que dependem da atividade estatal, e não apenas aos usuários dos serviços públicos. Só assim se garante o atingimento do interesse público e a preservação da dignidade da pessoa humana, como princípio e objetivo central do Estado Democrático de Direito.

Como consequência lógica das demais facetas, a ação administrativa eficiente reclama pela continuidade na prestação dos serviços públicos, que devem ser prestados sem atrasos ou interrupção. Isto posto, Batista Júnior (2012, p. 199) ressalta que a administração pública “... deve tomar todas as medidas necessárias para afastar os óbices e obstáculos ao regular exercício das atividades postas sob sua competência; a descontinuidade, assim, é uma quebra do dever de atuar, de perseguir sempre o bem comum.”

Por fim, este autor (2012, p. 200-206) trata da faceta da desburocratização e seus desdobramentos sobre a eficiência. A desburocratização depende do exercício do poder de auto-organização administrativa voltado tanto aos arranjos da estrutura quanto aos procedimentos administrativos norteadores da ação estatal. Quanto ao componente estrutural, deve-se privilegiar estruturas simples, enxutas, sem cargos em excesso, que evitem duplicação de funções, tenham

como foco as atividades finalísticas dos órgãos e contribuam para a aproximação entre a administração pública e a população. Os procedimentos administrativos, por seu turno, não podem se colocar como óbice à rápida e ágil tomada de decisões, em razão de serem desnecessariamente complicados ou lentos. Processos de descentralização ou desconcentração administrativa impõem-se como necessidade, pois como as demandas da sociedade são crescentes e a realidade, cada vez mais complexa, inviabiliza-se a capacidade da administração de responder sozinha aos desafios que lhe são postos cotidianamente. Porém, tais processos direcionados à busca da eficiência não devem levar à “*fuga para o Direito Privado*”, pois, a exemplo do que ocorreu nas reformas das décadas de 80 e 90, provocariam fragmentação da ação estatal e prejuízos à sua coordenação, controle e governança.

Diante de cenário tão complexo a enquadrar e confranger o problema da eficiência administrativa, poderiam a teoria do agente-principal e do novo institucionalismo econômico fornecer algum subsídio ao entendimento do problema da eficiência? Isto será tratado no próximo tópico.

4.3 Modelo do tipo agente-principal e novo institucionalismo econômico

Com tantos interesses em disputa, tantos *stakeholders* representados nas normas que definem as condições da ação administrativa voltada à aquisição de bens e serviços para a administração pública, pode-se antever a dificuldade em conciliar todos os interesses em jogo e ainda atingir o primado da eficiência. Dificuldade que se acentua com a própria incapacidade técnica e operacional dos agentes públicos – ou seja, da burocracia – em bem executar os procedimentos e tarefas de contratação. Considerando ainda que uma das características da NPM, nos termos de Pollitt e Bouckaert (2011) foi a expansão das ações de Estado por meio da contratação, verifica-se a relevância do aprimoramento desses instrumentos para a eficiência.

O primeiro grande obstáculo no caminho da eficiência administrativa se dá no confronto com o princípio da legalidade. Segundo a maior parte da doutrina, a eficiência não pode se sobrepor à legalidade, mesmo que as regras sejam insensatas ou inapropriadas. Como sustenta Di Pietro (2013, p. 84-85), isto significa que a eficiência deve ser alcançada sem ultrapassar os limites da legalidade. Rodrigues (2012, p. 5) assim detalha esse entendimento:

“É de ser ressaltado que o princípio da eficiência não faz substituir ao da legalidade, vale dizer, não é lícito ao administrador, na busca de realizar com mais esmero, e com vistas nos requisitos intrínsecos de excelência a serem alcançados, desviar-se da conduta legal. Deve estar, em todo o seu mister, adstrito aos preceitos da lei, dela extraindo os

parâmetros para atuar visando à otimização de resultados, à melhor consecução dos fins públicos e à satisfação dos interesses da coletividade, emprestando a maior efetividade possível ao postulado constitucional da eficiência.”

Se a lei não é adequada, mude-se a lei. Em outras palavras, nas democracias modernas a eficiência deve-se fazer acompanhar pela legitimidade. Observa-se essa limitação, embora de modo menos ostensivo, nas oposições que a eficiência enfrenta na relação com outros princípios, tais como impessoalidade, isonomia, publicidade, moralidade, etc.

Tem-se, portanto, que na área das contratações públicas, os limites à eficiência são impostos, de um lado, pela combinação de princípios que devem ser respeitados pela administração na sua atuação (como legalidade, impessoalidade, isonomia, publicidade etc.), e, de outro, pelos diversos objetivos que devem ser atingidos pela via das contratações públicas, insculpidos na legislação – de ordem econômica, social, política, ambiental -, os quais provocam realocação de benefícios entre os diversos grupos interessados.

O modelo do agente-principal, e suas variações, pode auxiliar a compreender esse cenário intrincado e as dificuldades enfrentadas na perseguição da eficiência. Nesse modelo, o principal, incorporado por um ou vários *stakeholders*, encarrega o agente da execução de determinada função ou atividade segundo os interesses do principal. O problema surge quando o agente se desvia ou deixa de se comprometer com as determinações do principal e passa a buscar os próprios interesses. Em contraponto, a vontade do principal pode eventualmente se tornar ilegítima se ele buscar atingir propósitos ilegais, desarrazoados, por meio do agente, configurando o chamado conflito de interesses, como explicado por Yukins (2010, p. 64).

Nas palavras de Wilson (1989, p. 155, tradução nossa)⁵⁴, o modelo do agente-principal "... trata a questão de como um principal (por exemplo, o proprietário de uma empresa ou o gerente de um órgão governamental) pode arranjar os incentivos à disposição de um agente (por exemplo, um empregado ou gerente de nível inferior) para que este último faça o que aquele deseja". O problema surge quando o principal não pode ou não tem meios de observar, acompanhar, monitorar e controlar diretamente as ações do agente ou nos casos de assimetria de informação, ou seja, quando o agente possui informações que não estão disponíveis ou acessíveis ao principal.

⁵⁴ ... address the question of how a principal (for example, the owner of a firm or the manager of a government bureau) can arrange the incentives confronting an agent (for example, a worker or lower-ranking manager) so that the latter does what the former desires.

Por seu lado, Przeworski (2006) analisa a relação entre os políticos eleitos e a burocracia pública, explicando que a necessidade de delegação cria as condições para o surgimento do problema do tipo agente-principal. Como os objetivos dos burocratas não se alinham perfeitamente aos objetivos dos políticos e dos cidadãos, o desafio consiste em desenhar sistemas de regras e incentivos que mantenham o comportamento dos burocratas dentro de limites aceitáveis, sob a perspectiva do principal, ou seja, que eles não se afastem sobremaneira dos termos do mandato recebido. Problemas do tipo agente-principal existem em todos os âmbitos, incluindo o privado, porém, como destaca Przeworski (2006, p. 53), no caso da burocracia pública, a grande dificuldade envolve a limitação governamental de “... oferecer incentivos e de extrair informações, nos casos em que o resultado depende da ação conjunta de vários *agents*.” Como visto anteriormente, Wilson (1989) aponta a incapacidade ou dificuldade de dispor e manejar incentivos adequados como um dos problemas da burocracia pública tradicional. Como consequência, conclui Przeworski (2006, p. 55) que “... as burocracias estatais tendem a agir mais em conformidade com as regras do que através de incentivos”, o que implica na adoção do “... controle *a priori* dos processos, em oposição ao controle *a posteriori* dos resultados”. Em outras palavras, o foco do monitoramento e controle concentra-se no procedimento e não no resultado propriamente dito da ação estatal.

De acordo com Yukins (2010, p. 65), para assegurar a fidelidade e lealdade do agente à persecução dos objetivos do principal, e para diminuir o problema da assimetria de informação, empregam-se ações de supervisão e monitoramento. Em se tratando das contratações públicas, essa supervisão pode levar à previsão de sanções ao agente responsável pelo desvio comportamental ou descomprometimento com a vontade do principal (essencialmente manifestada na lei). Yukins (2010, p. 66, tradução nossa)⁵⁵ frisa que haverá perdas residuais para que o controle e supervisão sejam eficientes:

"À primeira vista, essa perda residual pode sugerir que utilizar um agente é sempre contraproducente - ou, dito na linguagem dos contratos, que nenhuma função jamais deveria ser contratada fora. A intuitiva falta de lógica desta solução extrema aponta os outros custos (por exemplo, os custos de oportunidade de não contratar um agente altamente qualificado) que também devem ser considerados ao se ponderar os custos e benefícios de utilizar um agente".

⁵⁵ “That residual loss might, on its face, suggest that using an agent is always a losing proposition – or, put in the language of procurement, that no function should ever be contracted out. The intuitive illogic of that extreme solution points out the other costs (the opportunity costs of not engaging a highly qualified agent, for example) that also must be considered when weighing the costs and benefits of using an agent”.

Como mencionado, no caso das contratações públicas, o problema agente-principal é particularmente sensível e complexo, pois o principal não é representado por apenas um *stakeholder*, mas muitos. Assim, para ter acesso à vontade do principal deve-se olhar primeiramente para a lei, que, numa sociedade democrática, registra e consolida os inúmeros interesses a serem representados. Nas contratações públicas, podem ser ouvidas as vozes, entre outras, do legislador, do governo (poder executivo), dos contribuintes, dos usuários de serviços públicos, das pequenas empresas, dos ambientalistas, das autarquias, das empresas públicas e sociedades de economia mista. Cada grupo ocupa a arena pública, com seus recursos de poder e influência particulares, visando prevalecer democraticamente os seus legítimos interesses. Diante deste cipoal de vontades e interesses muitas vezes divergentes ou contraditórios (atender aos interesses da pequena empresa ou ampliar a competição, visto que os recursos públicos são limitados?), o agente tem a responsabilidade de buscar atender, de forma equilibrada e justa, os interesses em disputa, o que não é tarefa fácil, e assegurar, ao mesmo tempo, independentemente da situação, a realização da contratação mais vantajosa para a administração. Além disso, o agente tem os seus próprios propósitos, que muitas vezes não se coadunam com os propósitos do principal (podendo ser um ou outro ou todos os stakeholders). Por fim, Yukins (2010, p. 67) sublinha que os contratados, agindo como subagentes, podem operar em descompasso tanto em relação à vontade do principal quanto do agente, em razão da sua própria ordem de prioridades e da existência de assimetria de informação.

Mas há os que questionam as limitações, utilidade e aplicação desse modelo à burocracia. Segundo Meier e Hill (2007, p. 59), a sua essência reside na premissa de que todas as relações podem ser reduzidas a termos contratuais. É como se o principal estivesse comprando alguma coisa do agente, com similaridades e diferenças em relação ao mercado puro de bens e serviços: a semelhança é que, como nos mercados privados, há conflito de objetivos em relação aos respectivos objetivos, pois cada parte visa maximizar o próprio benefício; a diferença é que pode haver assimetria de informação em favor do agente, caso este possua conhecimentos e informações não disponíveis ao principal, levando-o a assumir comportamentos oportunistas. O agente poderia não fazer exatamente o que o principal requer ou, quem sabe, poderia tentar “vender” seu “produto ou serviço” por um preço mais alto. Para evitar o comportamento oportunista, duas soluções seriam possíveis: desenhar contratos que procurem prever as situações passíveis de gerar o comportamento desviante antes que ele ocorra ou acompanhar e monitorar o

comportamento do agente durante a execução do contrato. Em crítica contundente aos modelos do tipo agente-principal, Meier e Hill (2007, p. 60, tradução nossa)⁵⁶ ressaltam que:

"O desafio dos modelos de agente-principal reside na sua premissa de que a burocracia como forma de organização não importa; todas as relações podem ser reduzidas a termos contratuais. Embora os modelos de agente-principal sejam puramente empreendimentos acadêmicos, eles geralmente sustentam as conclusões tiradas da Nova Gestão Pública [New Public Management, ou NPM]. Afinal de contas, se não houver necessidade da burocracia como conceito intelectual, então o esforço da NPM de contratar fora as funções [da administração pública] e caminhar em direção a formatos não hierárquicos, assemelhados aos de mercado, apresenta-se como uma coisa boa".

Em complemento, Meier e Hill (2007) afirmam que tais modelos são incompletos e sem grande utilidade prática. Ao apresentar todas as relações em termos contratuais, o modelo perde de vista o lado informal da burocracia, no qual afeto e confiança contam. O agente entrega ao principal o que ele requer por razões normativas ou por que a ordem ou dever se enquadra dentro da sua zona de aceitação. Quanto à linguagem utilizada, o modelo se torna restritivo, pois conflito de objetivos ou assimetria de informação conduzem ao velho comportamento oportunista de evadir-se das responsabilidades e do dever assumido. O problema, em muitas situações, pode ser o contrário: os agentes fazerem mais do que o requerido pelo principal. Por fim, Meier e Hill (2007, p. 60, tradução nossa)⁵⁷ concluem que o modelo negligencia o papel da coerção na burocracia:

"O modelo foi concebido para analisar relações voluntárias entre iguais num ambiente do tipo de mercado. Neste caso, ele é aplicado a relações compulsórias entre desiguais em uma situação que não se dá no ambiente de mercado. Embora relações burocráticas não se baseiem somente na coerção [...], no fim das contas as burocracias são uma ordem de poder. A utilidade dos modelos de agente-principal nessas situações é uma questão aberta à discussão. Este entendimento também se aplica ao uso desses modelos para descrever as relações entre a burocracia e as instituições eleitorais".

Já Schooner (2002) propõe que, em se tratando de contratação pública, os objetivos são infundáveis e, muitas vezes, contraditórios. Ele cita, de forma não exaustiva, nove finalidades usualmente atribuídas aos sistemas de contratação pública: competição, integridade e

⁵⁶ The challenge of principal-agent models is the contention that bureaucracy as an organizational form does not matter; all relationships can be reduced to contractual ones. Although principal-agent models are purely an academic enterprise, they generally support the conclusions of the New Public Management. After all if there is no need for bureaucracy as an intellectual concept, then the NPM effort to contract out functions and move to non-hierarchical, market-like implementation is a good thing.

⁵⁷ The model was designed to examine voluntary relationships between equals in a market-like setting. In this case it is applied to mandatory relationships between unequals in a nonmarket-like situation. Although bureaucratic relationships contain more than coercion [...], at the end of the day bureaucracies are an ordering of power. The utility of principal-agent models in these situations is open to question. This position also applies to the use of principal-agent models to describe relationships between bureaucracy and electoral institutions.

transparência (na sua opinião, pilares do sistema), eficiência, satisfação do consumidor, maximização de valor, distribuição de riqueza/renda, controle de riscos e uniformidade.

Com objetivos tão amplos e diversos, não surpreende que eventualmente eles possam entrar em colisão. Schooner (2002) dá um bom exemplo do tipo de contradição ou oposição de interesses que pode ocorrer numa contratação pública. Quando estão presentes simultaneamente os propósitos de maximização de valor (obtenção do maior benefício para o dinheiro empregado), eficiência e satisfação do consumidor (que, no caso, pode ser o próprio agente público ou o usuário de um serviço público), pode ser difícil compatibilizá-los. O melhor uso dos recursos disponíveis pode não atender as expectativas dos consumidores ou usuários, os quais, na ausência de restrições orçamentárias, demandariam o melhor produto ou serviço que o dinheiro pode comprar, independentemente do custo.

Quando se trata de distribuição de riqueza, renda, ou benefícios, Schooner (2002) mostra-se relutante em admiti-la como um dos objetivos primários das contratações públicas. A título de ilustração, essa repartição de benefícios (ou tentativa de diminuição da desigualdade material) seria o fundamento da instituição no Brasil, por meio da Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006), do regime de preferências na contratação de microempresas e empresas de pequeno porte (algo que ocorre também nos Estados Unidos e em outros países). Segundo este raciocínio, Schooner (2002, p. 12)⁵⁸ entende que a "... distribuição da riqueza é apenas um subconjunto do fenômeno mais amplo de sobrecarregar o processo de contratação pública (ou, pode-se dizer, o processo de governar), com os esforços de promover políticas sociais".

Depreende-se, portanto, que a teoria do agente-principal, embora não seja perfeita, pode ser útil à compreensão dos limites impostos ao atingimento da eficiência administrativa nas contratações públicas, de forma mais imediata e maximizada, por conta das relações que se estabelecem entre o principal e o agente, segundo os múltiplos interesses em disputa.

Em relação aos elementos do novo institucionalismo econômico (WILLIAMSON, 1985) que interessam à presente discussão, Yukins (2010, p. 79) destaca que quaisquer objetivos políticos ou requisitos socioeconômicos impostos às contratações públicas adicionam custos de transação ao sistema [de contratações]. Qualquer decisão, tarefa, processo administrativo ou operacional embutem certa quantidade de custos de transação, implícitas ou explícitas, que irão

⁵⁸ ... wealth distribution is merely a subset of the larger phenomenon of burdening the procurement process (or, for that matter, the process of governing) with efforts to promote social policies.

afetar o seu nível de eficiência. Nas contratações públicas, por exemplo, em cada passo do caminho, em cada fase do processo, os servidores públicos encarregados de realizar o procedimento de contratação têm que executar diferentes tipos de ações, algumas simples, outras mais complexas, mas qualquer uma delas estará vinculada a custos de transação.

A expressão “custos de transação” é antiga, no entanto, foi Williamson (1985), com o livro "The Economic Institutions of Capitalism", que tratou do seu conceito de forma mais ampla e sistêmica. Arrow (apud WILLIAMSON, 1985, p. 18)⁵⁹ define custos de transação como os "... custos de funcionamento do sistema econômico". Embora Williamson se concentre nas empresas e mercados privados, o seu trabalho mostra-se útil, e pode ser aplicado, em vasta gama de situações, mesmo quando as transações não são especificamente econômicas. De modo sintético, Williamson (1985, p. 41)⁶⁰ propõe que qualquer "... problema que possa ser exposto direta ou indiretamente como um problema contratual pode ser utilmente investigado em termos de custos de transação."

Williamson (1985, p. 20) também explica que o que está no núcleo da economia dos custos de transação é o problema da contratação. Em qualquer sistema ou processo em que ocorrem trocas entre partes relacionadas há também custos de transação. Estes custos referem-se à necessidade das partes em reciprocamente lidar, negociar, interagir ou solucionar problemas contratuais, podendo ser do tipo *ex-ante* ou *ex-post*. Como explica Williamson (1985), enquanto os do tipo *ex-ante* estão associados aos custos de elaboração, negociação e garantias de um contrato ou acordo, os do tipo *ex-post* envolvem os custos de tratar as divergências contratuais, os custos com as estruturas de governança, particularmente as voltadas à resolução de disputas, e os custos para assegurar o cumprimento das obrigações contratuais.

O conjunto dos custos de transação do tipo *ex-ante* e *ex-post* mostra que em qualquer relação contratual é impossível antecipar todas as questões e atuar preventivamente para resolver todos os problemas que possam ocorrer no futuro entre as partes contratantes. Isto é particularmente importante em matéria de contratação pública, em que existem dois blocos distintos de ações, um anterior e outra posterior à formalização do contrato e adjudicação do objeto da licitação ao vencedor. Mesmo quando as minutas contratuais são bem elaboradas e os

⁵⁹ ... costs of running the economic system”.

⁶⁰ ... problem that can be posed directly or indirectly as a contracting problem is usefully investigated in transaction costs economizing terms.

servidores responsáveis por conduzir o procedimento tentam antecipar questões relevantes que podem aparecer durante a execução do contrato - algo que diminuiria os custos de transação na fase seguinte de acompanhamento contratual -, ainda assim persiste amplo espaço para o aparecimento de custos envolvendo fatos e situações imprevisíveis ou inesperados. Isso pode tornar-se ainda mais relevante se eventual disputa entre a administração pública e determinado contratado for alçada aos tribunais, pois nesse caso os custos de transação podem aumentar substancialmente em decorrência de todos os procedimentos legais e garantísticos a serem cumpridos e respeitados pelas partes envolvidas - Estado, na figura central do juiz, e litigantes, no caso, administração pública e contratado.

Williamson (1985, p.44) aborda dois pressupostos fundamentais atrelados à economia dos custos de transação: a racionalidade limitada e o oportunismo. A primeira noção, extraída de March e Simon (1975), significa que a capacidade cognitiva ou racional dos seres humanos é limitada, em outros termos, os indivíduos são intencionalmente racionais, mas, na prática, agem conformados por uma racionalidade limitada. De acordo com Williamson (1985, p. 46)⁶¹, isto significa que essa racionalidade limitada tem que ser levada em conta no processo de tomada de decisões e no desenho de estruturas dedicadas ao tratamento dos custos associados ao "... planejamento, adaptação e monitoramento das transações."

Já o aspecto do oportunismo humano demonstra, na visão de Williamson (1985, 47 p.), a existência de comportamento orientado para o atendimento dos próprios interesses, podendo assumir formas agressivas ou sutis (estas últimas costumam ser mais frequentes). O oportunismo é alimentado, na origem, pela possibilidade de seleção adversa e pelo risco moral, que, por sua vez, surgem devido ao problema da assimetria de informação. A partir deste ponto, pode-se associar a situação descrita ao problema enunciado pelo modelo do agente-principal e às contratações públicas, pois, de fato, o comportamento oportunista é mais provável de prevalecer nos contextos em que a assimetria de informação entre agente e principal é mais expressiva.

É preciso lembrar que, nas contratações públicas, o agente pode ser subdividido nas figuras dos servidores públicos encarregados de realizar a contratação e do contratado. Muitas vezes o equilíbrio contratual é rompido injustamente em favor do contratado porque ele tem informações relevantes que são ignoradas tanto pelo principal (por exemplo, o político eleito ou

⁶¹ ... planning, adapting and monitoring transactions.

dirigente do órgão contratante), quanto pelos servidores responsáveis operacionalmente pela contratação. Por outro lado, algumas vezes pode haver conluio entre os servidores e o contratado em detrimento do principal. É por isso que Williamson (1985, p. 48) ⁶² recomenda que as operações "... que estão sujeitas ao oportunismo do tipo *ex post* se beneficiarão caso as garantias necessárias e apropriadas sejam concebidas *ex ante*." Uma vez mais, isso torna necessário que o poder público esteja ciente dos riscos de que ocorram problemas desse tipo no momento de planejar e definir as estruturas, procedimentos e sistemas de contratação pública, de modo a pensar em possíveis soluções, como o incremento dos mecanismos de monitoramento e acompanhamento contratual, exigência de que os contratados explicitamente se comprometam com o cumprimento de suas responsabilidades e obrigações e criação de regras que regulem o conflito de interesses. Mesmo assim, é preciso ser cauteloso, pois há medidas que podem contribuir para o aprimoramento da integridade do sistema de contratações e, ao mesmo tempo, ajudar a diminuir os custos de transação, ao passo que algumas ações podem não contribuir consideravelmente para a melhoria do sistema de integridade, embora possa levar a grande aumento dos custos de transação.

Se a eficiência é um dos princípios constitucionais que informam e condicionam o funcionamento da administração pública brasileira, os órgãos públicos e autoridades devem fazer esforços legais, gerenciais e organizacionais com o objetivo de enquadrar os custos de transação relativos às contratações públicas dentro de limites razoáveis. O sistema de contratações deve permitir que os objetivos do principal (políticos, dirigentes, sociedade) sejam alcançados e, ao mesmo tempo, que isso seja feito de forma racional [ainda que limitada], com suporte em critérios claros e objetivando minimizar os custos e evitar a dissipação de recursos escassos (econômicos, técnicos, humanos e assim por diante).

Nesse contexto, Justen Filho (2009, p. 64) assevera que a vantagem perseguida pela administração pública tem estreita relação com os ganhos econômicos proporcionados pelas contratações públicas. Isto significa que a avaliação das propostas de preço, deve ser conduzida, em larga medida, segundo critérios de custo-benefício, em que se busca a otimização da equação que combina níveis e requisitos de qualidade, dados pela especificação do objeto a ser contratado, com os preços ofertados. Como aponta Justen Filho (2009, p. 64), como os recursos públicos são escassos, o dever de eficiência torna-se imperativo para a administração. Obrigação que recai

⁶² ... that are subject to *ex post* opportunism will benefit if appropriate safeguards can be devised *ex ante*.

sobre os servidores que, como agentes, devem agir, no máximo grau possível, de acordo com os interesses fundamentais do principal.

Como realça Justen Filho (2009, p. 65), pelo fato de que os legisladores não têm condições de antecipar todos os fatos que podem ocorrer em situações reais no que diz respeito aos processos de contratação pública, a própria lei abre espaço de discricionariedade para atuação do agente público, ainda que possa haver divergências quanto aos limites amplos ou estreitos dessa discricionariedade. A liberdade dada ao agente público deve ser exercitada com vistas a obter a melhor e mais eficiente solução para o caso concreto. De qualquer forma, o processo de contratação pública é um instrumento, de modo que o ponto de partida na perseguição da eficiência começa pela definição clara sobre o propósito de uma contratação determinada. As etapas subsequentes do processo, e os respectivos resultados, se será bem sucedida ou não, decorrem das decisões tomadas e escolhas feitas no início do processo.

A propósito dos custos de transação nas contratações públicas, Justen Filho (2009, p. 66) alerta que a ciência prévia de que eles existem é crucial para que a administração pública tente desenvolver formas mais eficientes de estruturação e condução dos processos de contratação. Isto significa que quaisquer condições, cláusulas especiais, exceções e privilégios incluídos no contrato representam custos econômicos que terão de ser arcados por alguém de uma forma ou de outra. Embora essas condições sejam usualmente previstas ou garantida ou garantidas pela lei, os servidores públicos responsáveis pelas contratações devem conhecê-los muito bem, a fim de lidar com essas limitações impostas externamente pelo principal (políticos, sociedade), de modo que consigam utilizar da melhor forma possível o espaço discricionário de que dispõem.

A discussão exposta, a respeito das relações entre eficiência, teoria do agente principal, diversidade de objetivos das contratações públicas e os custos de transação apontam para algumas reflexões e conclusões. Como explica Justen Filho (2009, p. 67), quando a administração pública realiza determinado processo de contratação, que se materializa no instrumento de convocação ou edital de licitação, deve estar ciente de que a ocorrência de evento extraordinário ou a inclusão de privilégios em favor da administração pública aumentará os custos de transação e isso, conseqüentemente, se refletirá nas propostas de preços dos licitantes. Em poucas palavras, os custos de transação não podem ser negligenciados quando do planejamento e execução dos processos de contratação pública.

No tópico seguinte, são tecidas considerações sobre o sistema de contratações no Brasil e sua relação com as discussões travadas até aqui.

4.4 Considerações sobre as contratações públicas no Brasil: burocracia e eficiência administrativa.

Com base nas discussões pretéritas, e considerando os procedimentos gerais para contratação de obras, bens e serviços no Brasil, vale a pena tentar estabelecer algumas relações entre o mundo real e as teorias e modelos tratados até agora.

Para começar, o exemplo dado por Wilson (1989, p. 121-122) atinente à reforma do ringue público de patinação no gelo pelo município de Nova York ilustra as diferenças nos procedimentos de contratação de bens e serviços por organizações públicas e privadas e ilumina o papel dos limites e restrições (chamado por Wilson de *constraints*) impostos pelo ambiente interno e externo sobre a atividade estatal, ao diminuir o espaço de discricionariedade do administrador público e impor condicionantes ao alcance da eficiência administrativa.

De um lado, existem as burocracias privadas, livres para definir internamente os próprios procedimentos de contratação, como, por exemplo, comprar de fornecedores que apresentem preços mais altos se lhes parecerem mais confiáveis. Se julgarem conveniente e vantajoso, podem afastar o certame competitivo em prol de negociações diretas, entabular negócios por anos a fio sem mudar de fornecedor em favor da construção de relações de longo prazo.

Já as burocracias públicas, ao contratar bens e serviços, devem fazê-lo normalmente por meio de um procedimento competitivo, também chamado de licitação ou certame, buscando e aceitando a proposta de preço mais vantajosa, ou seja, que tenha custo mais baixo. Além disso, para evitar problemas ou assumir riscos indesejados, a administração pública deve manter o fornecedor ao alcance e sob controle e monitoramento rígidos. Por sua vez, quando um órgão público consegue estabelecer uma relação satisfatória com determinado fornecedor, essa relação não pode ser mantida indefinidamente, havendo imposição legal para abertura de nova licitação.

Em termos práticos, como reage a sociedade diante dos problemas encontrados nas contratações públicas, como desperdícios, irregularidades em contratos, preços superfaturados, fraude nas licitações? Simples: como frisa Wilson (1989, p. 126), ela clama, exige, protesta por mais controle, mais regras, mais auditores, mais relatórios de acompanhamento. Ocorre que mais

controle, leis, supervisão, pessoal pode, paradoxalmente, levar a mais ineficiência. Mais interesses em jogo, mais *stakeholders* a serem atendidos, mais princípios, mais regras, mais procedimentos podem sobrecarregar ainda mais a administração pública, tornando-a mais incapaz de cumprir suas atividades com eficiência. Na linguagem econômica, há um *tradeoff* entre aumento do controle (que nem sempre é efetivo) e perda potencial de eficiência.

O acirramento normativo, a criação desmedida e infundável de regras para atender os diversos interesses dos *stakeholders* e anseios da sociedade, facilita a criação de “álibis” pelo gestor. No exemplo de Wilson (1989, p. 127, tradução nossa)⁶³, se questionado ou confrontado sobre a contratação de empresa desqualificada para prestar determinado serviço ou que se comprou um produto de péssima qualidade, o gestor naturalmente responderia: “Eu segui as regras”. Conclui o autor (1989, p. 127, tradução nossa)⁶⁴:

"Essas regras dão ao gestor vaga orientação sobre os elementos caracterizadores da qualidade (uma questão subjetiva), porém oferecem clara orientação sobre como organizar o procedimento de licitação e firmar os contratos - deixe todo mundo competir (especialmente as empresas pequenas e que tenham alguma desvantagem) e sustente a formalização do contrato com determinado fornecedor no preço ofertado, que é um critério ‘objetivo’".

Portanto, essa invocação ao vasto e inexpugnável universo das regras cria para o burocrata o ambiente propício ao esquivamento de sua responsabilidade caso o resultado final se mostre inefetivo. A regra é impositiva, palpável; o resultado final, incerto e influenciado por fatores alheios ao seu controle. Aveso ao risco, sua preocupação primeira e imediata é seguir as regras e ponto final. A constatação de Wilson (1989, p. 131, tradução nossa)⁶⁵ não deixa por menos: “É difícil responsabilizar os administradores [públicos] pelo alcance de objetivos, fácil responsabilizá-los pela conformação às regras.”

Mas a discussão não para por aí. Se o problema for muito grave, como a compra de um bem por preços superfaturados, e gerar questionamentos e pressões inescapáveis, tem-se sempre à mão a opção de exigir mais controle, mais auditores para fiscalizar, procedimentos mais rígidos de contratação. É possível que isso efetivamente diminua a chance de comprar produtos superfaturados, mas, como alerta Wilson (1989, p. 128), pode aumentar tanto a complexidade do

⁶³ I followed the rules.

⁶⁴ Those rules give you vague guidance on what constitutes quality (a subjective matter) but clear guidance on how to solicit bids and award contracts – let everybody compete (especially small and disadvantaged firms) and base the award on price, an ‘objective’ criterion.

⁶⁵ “It is hard to hold managers accountable for attaining a goal, easy to hold them accountable for conforming to the rules”.

procedimento que acabe por afastar potenciais interessados em fornecer para a administração pública. O benefício de diminuir perdas extremas pode não ser compensado pelo aumento do custo do controle, monitoramento, *compliance* com os novos procedimentos e contratação adicional de auditores. Em última instância, assegurar que o objetivo da contratação seja atingido, ou seja, que o objeto atenda sua finalidade, perde em importância relativa para o atendimento dos critérios restritivos insculpidos no procedimento que rege a contratação, desde a instauração do certame até a seleção e escolha final do fornecedor. A conclusão lógica de Wilson (1989, p. 128, tradução nossa)⁶⁶ é que “... a gestão [ou administração] orientada pelas limitações e restrições pode ser inimiga da gestão [ou administração] orientada para os objetivos.” Em outras palavras, seguir regras e procedimentos não garante o resultado esperado, embora não se possa deles prescindir, pois são impostos à burocracia pelos *stakeholders* ou principal – classe política, governo, dirigentes, sociedade, entre outros.

Se trazido para a realidade brasileira, o exemplo ilustrativo de Wilson (1989) se encaixa à perfeição. Aqui, como lá, o regime burocrático-procedimental de realização das contratações públicas é naturalmente submetido à vontade democrática da sociedade, representada pelos políticos eleitos, que, por razões diversas - como necessidade de *accountability* e controle, propósitos sociais ou econômicos, busca de equidade, entre outros -, impõem à burocracia, na forma de leis, regras e procedimentos, limites e restrições à discricionariedade administrativa, com impactos diretos ou indiretos sobre o grau de alcance da eficiência nas contratações públicas. De fato, na vontade expressa nas normas estão teoricamente representados os interesses democráticos de todos os envolvidos, incluindo sociedade, governo, políticos, empresas, grupos de pressão, etc.

Quando se toma o ordenamento jurídico pátrio e as normas que regem as contratações públicas, consegue-se visualizar o cenário de limites e restrições intervenientes. No quadro a seguir, elaborado sem qualquer pretensão de taxatividade ou exaustividade, são explicitados os limites e restrições intervenientes, sua previsão legal e os interessados envolvidos (principal ou *stakeholders*).

⁶⁶ ...constraint-driven management may be the enemy of goal-oriented management.

Quadro 3: Limites e restrições intervenientes nos processos de contratação pública no Brasil.

Limites e restrições	Previsão normativa	Principal/stakeholders envolvidos/afetados/interessados	Propósitos relacionados (explícitos ou implícitos)
Princípios constitucionais que regem a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.	Art. 37, CF/1988.	Sociedade, políticos, governo, empresas.	Enquadrar a administração pública dentro dos princípios que ordenam o Estado Democrático de Direito, particularmente o da legalidade.
Princípios que regulam especificamente o procedimento de contratação: legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da proibição administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e correlatos.	Art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, políticos, governo, empresas.	Garantir a aderência da administração pública a princípios vigentes no Estado Democrático de Direito voltados, com especial relevo para a demarcação dos interesses públicos e privados nos processos de contratação pública.
Princípios que regem o pregão (uma das modalidades de licitação), além dos princípios previstos na Lei nº 8.666/1993: celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.	Art. 4º do Decreto nº 3.555/2000.	Sociedade, políticos, governo, empresas.	Garantir a aderência da administração pública a princípios vigentes no Estado Democrático de Direito, com atenção para atributos voltados à eficiência das contratações públicas, como celeridade, razoabilidade, seletividade.
Obtenção da proposta mais vantajosa (que não se confunde ou não se restringe às vantagens econômicas).	Art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, políticos, contribuintes.	Firmar a vantajosidade, em sentido amplo, como critério para as escolhas e decisões da administração pública nos seus processos de contratação.
Promoção do desenvolvimento sustentável.	Art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, ambientalistas (nacionais e estrangeiros), organismos internacionais, empresas criadas para atuar no mercado dos produtos e serviços sustentáveis.	Atender a exigências contemporâneas de respeito ao meio ambiente; evitar a repressão social; interessar-se efetivamente pela sustentabilidade do meio ambiente; conformar-se a práticas isomórficas.

Limites e restrições	Previsão normativa	Principal/stakeholders envolvidos/afetados/interessados	Propósitos relacionados (explícitos ou implícitos)
Critério de desempate nos processos licitatórios para os bens produzidos no País ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras.	Incisos 2º e 3º do §2º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Empresas nacionais, consumidores, políticos, governo.	Favorecer as empresas nacionais.
Critério de desempate nos processos licitatórios para a aquisição de bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.	Inciso 4º do §2º do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Empresas que investem em pesquisa e desenvolvimento no Brasil, empresas estrangeiras, sociedade, governo, políticos, universidades e centros de pesquisa.	Alavancar e estimular a pesquisa e desenvolvimento tecnológico no Brasil.
Estabelecimento de margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais.	§5º do Art. 3º da Lei nº 8.666/1993 e Decreto nº 7.546/2011.	Empresas nacionais, empresas estrangeiras, governo, políticos.	Assegurar vantagens competitivas às empresas nacionais; criar reserva de mercado para as empresas nacionais.
Restrição de participação nas contratações públicas a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação considerados estratégicos.	§12º do Art. 3º da Lei nº 8.666/1993.	Empresas nacionais, empresas estrangeiras, governo, políticos.	Assegurar vantagens competitivas às empresas nacionais; criar reserva de mercado para as empresas nacionais.
Exigência de projeto básico e, se for o caso, projeto executivo, para contratação de obras e serviços.	Art. 7º da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, políticos, governo, classe dos engenheiros, empresas.	Garantir que o objeto seja executado de acordo com as especificações; prover a administração pública e os potenciais fornecedores de informações mínimas e necessárias à realização do certame.
Vedação de participação na licitação ou na execução da obra ou serviço do autor do projeto básico ou executivo.	Art. 9º da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, políticos, governo, empresas.	Garantir a isonomia e justiça do certame; evitar o direcionamento da licitação e o favorecimento de fornecedores determinados.

Limites e restrições	Previsão normativa	Principal/stakeholders envolvidos/afetados/interessados	Propósitos relacionados (explícitos ou implícitos)
Exigência de concurso para a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação.	§1º do Art. 13 da Lei nº 8.666/1993.	Governo, políticos, empresas e fornecedores que atuam na área de serviços técnicos profissionais especializados.	Adequar a característica do objeto à modalidade de licitação.
Exigência de publicação de extratos de editais e contratos na imprensa oficial e/ou em jornais de grande circulação.	Arts. 21 e 61 da Lei nº 8.666/1993.	Sociedade, políticos, governo, imprensa oficial, jornais, empresas.	Assegurar a publicidade dos atos administrativos.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das disposições normativas que regulam a atividade de contratação pública no Brasil.

A lista anterior não esgota todas as restrições e limites existentes, porém ilustra os fatores que condicionam a atuação da administração pública ao contratar obras, bens e serviços necessários ao seu funcionamento ou à prestação de serviços finalísticos à sociedade. Seu teor se coaduna com os estudos da burocracia abordados anteriormente, particularmente a visão de Wilson (1989) sobre tais condicionantes e o aspecto político-democrático das escolhas feitas pela sociedade por meio do sistema político de representação, segundo análise de Meier e Hill (2007).

Como alternativa aos entraves ou limites internalizados no procedimento de contratação perpetrados pelas regras vigentes, pode-se tentar fazê-lo pela via das mudanças legislativas. Isto ocorreu no Brasil recentemente, com a instituição do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), por meio da Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011). Embora não faça parte do escopo desta dissertação o estudo aprofundado do RDC, é necessário abordá-lo, mesmo que brevemente, pois interessa ao tema da eficiência.

O RDC surgiu para ser aplicado, a princípio, nos processos de contratação de obras, bens e serviços atinentes aos grandes eventos esportivos que seriam realizados no Brasil - Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016 -, visando dar agilidade às contratações. Temia-se que a adoção do procedimento tradicional previsto pelas normas vigentes levaria a atrasos e problemas na consecução dos objetivos governamentais, impedindo o atendimento dos prazos previstos no cronograma de execução e cumprimento dos compromissos assumidos com os organizadores dos eventos.

Segundo Justen Filho (2013), o desenho do RDC responde à insatisfação com a Lei nº 8.666/1993, embora muitas vezes seja uma contrariedade eivada de controvérsias quanto aos pontos negativos da norma e quanto às soluções e mudanças legislativas a serem empreendidas para superá-los. A complexidade do tema e a incerteza quanto aos melhores caminhos a trilhar fez com que, mesmo com a criação do RDC, não se revogasse a Lei nº 8.666/1993, que permanece em vigor. Espera-se que, com o tempo, caso o RDC realmente se mostre vantajoso como procedimento de contratação pública, ele substitua naturalmente a Lei nº 8.666/1993 como norma geral reguladora dos processos de contratação pública no Brasil.

A despeito das controvérsias, o §1º do art. 1º da Lei nº 12.462/2011 (BRASIL, 2011) indica o primeiro e talvez principal objetivo do RDC: “ampliar a **eficiência nas contratações públicas** e a competitividade entre os licitantes.” (grifo nosso). Como esclarece Justen Filho (2011, p. 42), em teoria, todas as normas que tratam de licitações e contratos se pautam pela meta de que as contratações se concretizem da forma mais eficiente possível, no entanto, a criação do RDC, com seu conteúdo explicitamente voltado ao atingimento da eficiência, indica que “... as soluções previstas nos regimes licitatórios anteriores não são as mais satisfatórias para assegurar a eficiência administrativa. O legislador consagrou um novo modelo licitatório *visando* promover a eficiência...”. (grifo do autor). Eficiência que, segundo Justen Filho (2011, p. 42) se orienta para a redução de custos administrativos, redução do tempo do ciclo de contratação e ampliação de vantagens para a administração pública.

A centralidade da preocupação com a eficiência no RDC é tão dominante que o art. 23, §1º, da Lei nº 12.462/2011 previu a figura do contrato de eficiência, que tem por objeto a prestação de serviços em que o contratado é remunerado com base na economia gerada para o contratante.

Por enquanto, a utilização do RDC como modelo normativo procedimental para realização das contratações públicas é residual e isolada, pois, além de ter sido instituído há poucos anos, sua adoção ainda é facultativa e não se aplica a todos os tipos de objeto ou situação. Não se sabe, por ora, se ele tornará o procedimento de contratação realmente mais eficiente e vantajoso para a administração pública, vencendo, por mérito próprio, a disputa com as normas obrigatórias atuais de contratação, teoricamente mais atrasadas e ineficientes. Porém, sua criação ilustra a importância de se tentar modificar o panorama legal com o fim de contornar limites e

restrições burocráticas e, a partir daí, melhorar o desempenho da administração pública, mesmo que não se tenha certeza de que as soluções propostas irão funcionar.

Naturalmente, os limites e restrições à atuação burocrática em geral e à atividade de contratação pública, em particular, não decorrem somente dos fatores normativos, das leis e regras, mas também de elementos internos às organizações burocráticas. Este é o caso da aptidão, do preparo e da capacidade institucional da organização de realizar com correção e eficiência o procedimento de contratação. Apesar do peso e do volume dos condicionantes impostos, se faltam as competências necessárias ao setor ou aos servidores encarregados de conduzir as contratações, certamente haverá diminuição do potencial de eficiência, com reflexos indesejados nos resultados alcançados. Segundo a OCDE (2009, p. 30), o investimento no preparo dos servidores públicos responsáveis pela atividade de contratação propicia condições tanto para o combate à má administração, desperdício e corrupção quanto para o exercício pleno das competências necessárias ao desempenho da atividade. A OCDE (2009, p. 30, tradução nossa)⁶⁷ defende que os “... governos devem investir nas contratações públicas de modo apropriado e proporcionar os incentivos adequados à atração de profissionais altamente qualificados”.

Se, diante do contexto descrito, o exercício da política e da democracia aparece como uma primeira causa definidora das escolhas do cardápio de limites e restrições que, como proposto, interfere no alcance da eficiência nas contratações públicas, não se pode olvidar do papel representado pelo isomorfismo, na linha teórica traçada pelo novo institucionalismo.

Como explicam Meyer e Rowan (1977), além de criar produtos e serviços, as organizações sobrevivem e florescem porque alcançam a legitimidade social, ao se conformar a regras, normas, valores, procedimentos, rituais e cerimônias que reproduzem e reforçam o mito da racionalidade burocrática. Pode-se dizer que, mais do que a racionalidade em si, as organizações devem possuir a aparência de que são racionalmente eficientes, de que seus produtos e serviços atendem as necessidades da sociedade e de que elas estão sintonizadas com as exigências do ambiente, que transcendem o aspecto técnico. Essas proposições se aplicam perfeitamente às organizações públicas.

Para Fonseca (2003), a institucionalização pode ser entendida como “...o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social”. Como consequência, as organizações

⁶⁷ Governments should invest in public procurement accordingly and provide adequate incentives to attract highly qualified officials.

modernas e complexas vicejam em um ambiente em que os elementos da estrutura formal-racional estão integrados e, ao mesmo tempo, refletem os entendimentos gerais, difundidos e compartilhados da realidade social. Como explicam Meyer e Rowan (1977, p. 343)⁶⁸:

"Muitos dos arranjos, políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são impostos pela opinião pública, pelos pontos de vista dos seus integrantes importantes, pelo conhecimento legitimado através do sistema educacional, pelo prestígio social, pelas leis e pela definição de negligência e prudência utilizada pelos tribunais. Tais elementos de estrutura formal são manifestações de regras institucionais poderosas que funcionam como mitos altamente racionalizados que agem sobre organizações particulares".

Esse processo de institucionalização é amplo e diversificado, abarcando inúmeros elementos da estrutura formal, que passam a funcionar como mitos enquadrados em rituais e cerimônias, tais como as profissões, os programas e as tecnologias. A disseminação de determinadas ocupações, as categorias funcionais da estrutura organizacional e as novidades tecnológicas são tomadas como um dado da realidade (*taken for granted*), **independentemente da sua contribuição, ou não, para a eficiência ou o sucesso da organização.** Desde que esta absorva os códigos sociais que a legitimem, perdas decorrentes do afrouxamento e do distanciamento do seu caráter técnico são perfeitamente aceitáveis, pois, em última instância, isto pode garantir a sobrevivência. Esta constatação explícita, de forma crua, o mito da racionalidade burocrática e, ao mesmo tempo, não poderia ser entendida propriamente como uma disfunção, pois, de um lado, o resultado pode ser previsto e, de outro, ele se alinha às expectativas da sociedade em relação à organização.

Essas considerações refletem o conceito de isomorfismo, que, na definição de DiMaggio e Powell (2005, p. 76) correspondem a "...um processo de restrição que força uma unidade em uma população a se assemelhar a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais." Em outras palavras, as organizações ajustam a sua estrutura e estratégia para se tornarem parecidas com as organizações do seu ambiente. Este isomorfismo pode ser tanto técnico (ou competitivo), na regulação das trocas que a organização faz com o ambiente para manter em funcionamento o seu processo produtivo, como institucional, quando a organização

⁶⁸ Many of the positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by the definition of negligence and prudence used by the courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations".

assume normas, valores e crenças, adquire características e incorpora elementos do ambiente em que está situada (campo organizacional). Mais do que unidades isoladas, em competição para serem “selecionadas” pelo ambiente e sobreviver, as organizações estão inseridas em um ambiente institucional mais amplo e complexo onde, mais do que a diferenciação, prevalece o imbricamento.

Como esclarece Fonseca (2003, p. 52-53), o isomorfismo pode ser “...competitivo, fruto das pressões do mercado e das relações de troca entre os integrantes de um determinado espaço organizacional, e o isomorfismo institucional, que inclui a luta por legitimidade.” No caso da burocracia governamental, o isomorfismo atua no campo da busca por legitimidade.

Portanto, qual o significado, ou consequências, que o isomorfismo traz para as organizações? Segundo Meyer e Rowan (1977, p. 348-349), as organizações passam a incorporar elementos que são legitimados externamente, **sem que isto esteja vinculado a critérios de eficiência**; elas empregam critérios externos ou cerimoniais para definir o valor dos elementos estruturais; e a dependência de elementos institucionais fixados externamente reduz a turbulência e mantém a estabilidade interna. O resultado final é que o isomorfismo institucional promove o sucesso e a sobrevivência da organização.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o grau de isomorfismo e de institucionalização varia com o campo organizacional ou tipo de organização. Se colocarmos as organizações num continuum, em um dos lados teríamos, em regra, as organizações industriais e comerciais que exigem controle do processo produtivo e coordenação interna e externa, em que preponderam, em alguma medida, os critérios da eficiência, enquanto no outro teríamos as organizações para as quais o sucesso depende da confiança e da estabilidade proporcionadas pelo isomorfismo com as regras institucionais vigentes num determinado ambiente (como, por exemplo, organizações governamentais, hospitais, universidades etc.). Não existe, porém, o tipo puro e mesmo organizações industriais podem, dependendo de circunstâncias ambientais particulares (ambientes muito regulados, por exemplo), apresentar um grau elevado de isomorfismo institucional.

Enquanto Meyer e Rowan (1977) apresentam ideias e hipóteses gerais para o institucionalismo organizacional, DiMaggio e Powell (2005), além de demonstrar que as causas da burocratização e da racionalidade mudaram, decompõem o isomorfismo institucional em três vertentes.

Para começar, DiMaggio e Powell (2005) entendem que, se no passado, o surgimento e crescimento das burocracias se deu num ambiente de competição e valorização da eficiência, hoje esse processo se caracteriza essencialmente pelo isomorfismo, que leva as organizações a buscarem a legitimidade social pela semelhança com as demais organizações integrantes do ambiente circundante (campo organizacional). Por conseguinte, isso conduz à homogeneização em termos de estrutura, cultura, valores, resultados.

A partir daí, DiMaggio e Powell (2005) classificam e estudam os mecanismos de isomorfismo institucional, divididos em: a) isomorfismo coercitivo; b) isomorfismo mimético; e c) isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta primordialmente das pressões sofridas pelas organizações originadas de outras organizações das quais elas são dependentes em alguma medida e, em regra, viceja no âmbito de um ambiente legal comum. Isso é muito comum no caso das exigências governamentais sobre as organizações para que cumpram determinadas normas e regulamentos, sob pena de sofrerem sanções. Acontece também nas situações em que a matriz determina coercitivamente às suas subsidiárias que obedeçam determinadas regras e procedimentos. Nesse tipo de isomorfismo, a margem de manobra e de discricionariedade das organizações pressionadas é bastante reduzida. Mas, de fato, o Estado, com o seu poder de império, costuma ser o grande indutor, facilitador e propulsor do processo de institucionalização baseado no isomorfismo coercitivo. No caso das contratações públicas, o isomorfismo coercitivo se traduz nos limites e restrições impostos à atividade de contratação devidamente integrados às normas vigentes, em termos de princípios e regras.

No que diz respeito ao isomorfismo mimético, o fator que dispara esse processo é a incerteza. Como explicam DiMaggio e Powell (2005), se as metas organizacionais são ambíguas, se as inovações tecnológicas não são bem compreendidas, dentre outros aspectos, as organizações buscam segurança e sustentação nas respostas que dão aos problemas imitando ou copiando o que as outras organizações fazem. Esse mimetismo, ainda que carente de razões técnicas e de especificidade, tem a vantagem de diminuir os custos da ação, encurtando caminhos, auxiliando na negociação e na definição do que deve ser feito. As principais formas de propagação desse isomorfismo podem ser encontradas nos mecanismos de *benchmarking*, na rotatividade de profissionais entre as organizações (que levam procedimentos, valores e soluções de um lugar para o outro), nas associações de empresas, nas firmas de consultoria etc. Não se pode deixar de

mencionar o lado ritualístico, simbólico, do processo de mimetização, em busca da legitimação e aceitação (complacência, tolerância) da própria atuação e resultados alcançados. Se, nesse processo de homogeneização ou cópia, alguma coisa sai errado, pode-se argumentar que “essa é a prática do mercado”, atenuando possíveis consequências e, quem sabe, angariando até alguma simpatia, por ter seguido a “manada” e jogado segundo as regras vigentes (*by the book*).

Esse mecanismo é forte e eficaz porque a sociedade em geral (força de trabalho, base de clientes e fornecedores, governo, associações etc.) pressionam na direção do mimetismo organizacional. E ninguém quer ficar de fora. A título de ilustração, esse mimetismo é explícito nos congressos de profissionais de determinadas áreas (de recursos humanos, por exemplo) e o decantado compartilhamento das novidades - o último modelo de estrutura, a última moda de treinamento, a última inovação em liderança e estratégia etc. O importante é diferenciar-se na homogeneização – por mais paradoxal que isso pareça -, ficando em segundo plano se as medidas e soluções acriticamente copiadas repercutirão em termos de eficiência e resultados organizacionais.

Os governos em geral, assim como o governo brasileiro, em particular, propagam o isomorfismo mimético, adotando práticas, posturas e regras comuns na área de contratações públicas. Os fóruns internacionais de discussão de políticas públicas específicas e o papel desempenhado por organizações como a OCDE – que produz estudos e elabora propostas na área de contratações públicas – reforçam a reprodução de modelos e propósitos, independentemente do mérito das proposições quanto a fatores de eficiência, viabilidade de implementação, cultura, entre outros.

Outro aspecto importante a considerar é que, perante a sociedade e os *stakeholders*, ou seja, o principal, as mudanças efetuadas na estrutura (departamentos, funções etc.) – como resposta a determinados problemas e a desajustes ambientais – são mais visíveis, e, em geral, mais fáceis, do que mudanças nas políticas e estratégias internas. Ou seja, não conta muito a efetividade da mudança, mas o caráter mítico e cerimonial das medidas adotadas, pois, ao fim e ao cabo, isso tende a assegurar a legitimidade e, em consequência, a sobrevivência da organização, a despeito das incoerências internas (em estrutura, estratégia etc.) e das perdas por ineficiência.

Por fim, DiMaggio e Powell (2005, p. 79) tratam do isomorfismo normativo, que decorre do processo de profissionalização, definida por eles como “...a luta coletiva de membros

de uma profissão para definir as condições e os métodos de seu trabalho [...] e para estabelecer uma base cognitiva e legitimação para a autonomia de sua profissão.”

As fontes desse tipo de isomorfismo podem ser encontradas nos sistemas formais de ensino (escolas, universidades), nas associações de profissionais e nos processos de seleção de pessoal. Esse isomorfismo é facilitado pelo processo de socialização dos profissionais que contribui para a criação e propagação dos valores, dos princípios e das crenças por um sem número de organizações, em diferentes ambientes. Os burocratas que lidam com contratações públicas, por exemplo, compartilham de suas experiências com outros burocratas, em diferentes ambientes e, com isso, amplificam a suposta utilidade dos modelos e das práticas adotados.

A conclusão de DiMaggio e Powell (2005), coincidente com a posição de Meyer e Rowan (1977), é que **não há evidência de que o isomorfismo institucional (em cada uma de suas vertentes) contribua para o aumento de eficiência**. No entanto, o mito da racionalidade, devidamente ritualizado, institucionalizado, indica que se houver aumento de eficácia e eficiência, isso será justificado pelo fato da organização ter-se ajustado ao seu ambiente, pela sua conformação às regras vigentes, por adotar as melhores práticas do seu setor ou campo organizacional, por acompanhar o estado da arte em determinada tecnologia ou solução, por compartilhar dos valores da competição, eficiência, atendimento às necessidades sociais e busca por resultados.

Mas, uma vez mais, esse procedimento de misturar-se e tornar-se igual não garante a eficiência, cuja aferição é difícil, seja pela assimetria informacional seja pela resistência imposta pelo próprio processo de institucionalização, em que o controle extenso e profundo deve ser evitado, sob pena de expor o mito da racionalidade.

Em suma, no campo das contratações públicas, o isomorfismo age em todas as suas vertentes – coercitiva, com mais vigor, mimética e normativa – no sentido de enquadrar a atividade de contratação a padrões principiológicos ou operacionais que, costumeiramente, na prática não levam em conta critérios de eficiência, ainda que o discurso não o admita.

Encerradas as discussões de cunho teórico sobre a eficiência nas contratações públicas, passa-se, no capítulo seguinte, à apresentação da metodologia utilizada na elaboração dessa dissertação.

5. METODOLOGIA

5.1 Aspectos gerais da pesquisa

Toda pesquisa ou investigação científica tem como ponto de partida uma dúvida, inquietação, pergunta, questão sobre determinado problema, assunto ou fenômeno. Para Marconi e Lakatos (2012, p. 2), a necessidade de obter resposta ao problema e interrogações que o acompanham funcionam como o *leitmotiv* que leva o pesquisador a agir. Já de início, deve ele decidir sobre o caminho a ser trilhado, o formato ou procedimentos a serem utilizados para realizar o empreendimento, o que impactará o andamento e as escolhas posteriores a respeito do processo de pesquisa. Nesse sentido, Creswell (2010) identifica três grandes tipos de projetos ou abordagens de pesquisa, a depender das características e finalidades do objeto pesquisado e do contexto em que este se insere: qualitativo, quantitativo e misto.

No caso, a presente pesquisa possui caráter qualitativo e sustentou-se, do ponto de vista teórico, pela análise e discussão argumentativa de teorias e modelos que, em maior ou menor grau, apresentam elementos relevantes para o entendimento do fenômeno “eficiência administrativa” e sua aplicação à eficiência das contratações públicas em particular, por meio da análise da experiência do Observatório da Despesa Pública. Ressalte-se que as escolhas metodológicas, retiradas de vasto universo teórico-reflexivo refletem e, ao mesmo tempo, apontam para caminhos possíveis, jamais únicos ou inequívocos. O núcleo teórico da análise foi integrado primariamente pela teoria da burocracia weberiana e pelo movimento reformista da administração pública representado pela Nova Gestão Pública. O novo institucionalismo econômico e o modelo do agente-principal auxiliam de forma secundária, mas não menos importante, no suporte teórico da pesquisa. Dado o papel que o Direito exerce sobre a configuração e funcionamento da Administração Pública, a discussão perpassa e se alimenta do componente jurídico-principiológico que rege e informa a atividade estatal, com especial relevo para o princípio da eficiência administrativa.

Segundo Creswell (2010, p. 26), o cerne da abordagem qualitativa reside na busca do significado atribuído a problemas sociais ou humanos, eclodindo do processo tanto as questões quanto o procedimento de pesquisa. A análise e exame do problema parte indutivamente de particularidades para os temas gerais, com a mediação interpretativa do pesquisador a respeito do significado dos dados coletados, o que confere flexibilidade à exposição dos resultados no

relatório final. Como assinala o autor (2010, p. 26): “Aqueles que se envolvem nessa forma de investigação apoiam uma maneira de encarar a pesquisa que honra um estilo indutivo, um foco no significado individual e na importância da interpretação da complexidade de uma situação”.

Como explica Oliveira (2011, p. 28), a pesquisa ou abordagem qualitativa exige um processo de “reflexão e análise da realidade” por meio do uso de métodos e técnicas apropriados. De forma descritiva, empreende-se revisão da literatura, aplicam-se questionários e/ou entrevistas, realizam-se análises de dados, a depender dos propósitos e condições de realização da pesquisa.

Para Godoy (1995, p. 21), a pesquisa qualitativa possibilita que o problema ou fenômeno seja estudado e compreendido de forma integrada no contexto do qual faz parte, levando em conta a visão e opinião dos envolvidos e demandando diferentes tipos de coleta e análise de dados. Segundo esta autora (1995, p. 62), este tipo de pesquisa apresenta, portanto, as seguintes características: ambiente como fonte direta de dados, além da centralidade do pesquisador; natureza descritiva; preocupação do investigador com o “significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida”; e enfoque indutivo. Isso leva à necessidade de delimitação do espaço e tempo da pesquisa.

Considerando a natureza do problema – eficiência nas contratações públicas – e sua importância no contexto operacional de funcionamento da administração pública, depreende-se o caráter teórico-empírico da pesquisa, ou indutivo-dedutivo, na acepção de Moura Castro (1978, p. 71). Como explica este autor, este é um dos caminhos mais utilizados na evolução do conhecimento científico, ainda que as contribuições possam ser eventualmente modestas. Em relação aos temas em si, e à forma de tratamento escolhida pelo pesquisador, varia-se a composição entre as dimensões dedutivas e indutivas, não sendo viável a perspectiva tanto do dedutivismo puro quanto do indutivismo puro.

Para Godoy (1995, p. 21), os estudos qualitativos abrem distintos caminhos de investigação, sendo comuns a pesquisa documental, a etnografia e o estudo de caso. Como esses caminhos integram o espaço de discricionariedade do pesquisador, decidiu-se, nesta dissertação, pela realização de estudo de caso para evidenciar a utilidade dos modelos teóricos adotados na compreensão do fenômeno da eficiência nas contratações públicas, tendo como objeto de análise o Observatório da Despesa Pública (ODP) criado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Esta escolha se coaduna com a constatação feita por Creswell (2010, p. 208) de que, na pesquisa

qualitativa, os pesquisadores tendem a atuar no ambiente natural em que vivenciam o problema objeto de estudo.

Na lição de Eisenhardt (1989, p. 534), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa, podendo envolver o exame de um único ou de múltiplos casos, além de se abrir a distintos níveis de análise. Os estudos de caso podem empregar diferentes métodos de coleta de dados, como questionários, entrevistas, observações, e as evidências podem ser qualitativas, quantitativas ou as duas.

Segundo Moura Castro (1978, p. 88), nos estudos de caso busca-se conhecer bem uma parcela de algo maior, sem saber, a priori, se ela é representativa do todo, o que implica em deixar-se franqueado o espaço para que o próprio leitor possa fazer inferências sobre a relação particular-todo. A opção pelo estudo de caso afasta-se da agregação, muito embora, como enfatiza o autor, “... mesmo no estudo de caso, o interesse primeiro não é pelo caso em si mas pelo que ele sugere a respeito do todo.”

Yin (2009) compreende o estudo de caso como exame empírico que visa investigar determinado fenômeno em seu contexto concreto. Para este autor, os estudos de caso se mostram mais adequados à exploração de eventos, assuntos e problemas contemporâneos, que se desenrolam no tempo em que a pesquisa se realiza, adequados a perguntas do tipo como e por quê.

Por sua vez, Creswell (2010, p. 38), assim como Eisenhardt (1989), também enxerga o estudo de caso como estratégia de investigação por meio da qual o pesquisador tem condições de explorar de forma mais aprofundada algum aspecto da realidade (evento, programa, atividade, processo, entre outros), utilizando-se de procedimentos de coleta de dados variados.

Por fim, Eisenhardt (1989, p. 535) enuncia que o estudo de caso pode mirar os seguintes fins específicos: obter uma descrição (de um objeto e/ou fenômeno), testar uma teoria ou gerar uma teoria.

Assim, o estudo de caso nesta pesquisa descreve o funcionamento do Observatório da Despesa Pública da CGU, avaliando o seu potencial como ferramenta de gestão e controle apta a contribuir para o incremento da eficiência administrativa nas contratações públicas.

Em relação às objeções e ressalvas feitas aos estudos de caso, particularmente quanto à impossibilidade ou dificuldade de proporcionarem generalizações científicas, Yin (2009, p. 15) refuta o argumento ao lembrar que essa mesma questão pode ser oposta aos experimentos que,

individualizados, carecem de elementos de generalização, mas que, uma vez replicados e repetidos, têm a oportunidade de alcançar o status de cientificidade. Arremata o autor que nos estudos de caso (como nos experimentos) se generalizam as proposições teóricas, não populações ou universos. Interessa a generalização analítica, não a frequência estatística. Em outras palavras, os estudos de casos se sustentam pela coerência argumentativa da análise empreendida sobre o objeto de exame em conjunção com os elementos teóricos abordados e trazidos à discussão.

Na próxima seção, discutem-se os procedimentos de coleta de dados utilizados na pesquisa.

5.2 Procedimento de coleta de dados

O tipo de abordagem – se qualitativa, quantitativa ou mista – abre caminhos específicos de investigação (CRESWELL, 2010; GODOY, 1995) e tem desdobramentos diretos na escolha dos procedimentos de levantamento de dados. Como na pesquisa qualitativa o pesquisador normalmente se aproxima do local ou ambiente em que desempenha suas atividades ou vivencia suas experiências cotidianas, no papel de executor ou observador, a consequência natural, como lembra Creswell (2010, p. 208), é que ele desenvolva pessoalmente os instrumentos de pesquisa, colete os dados, examine os documentos e realize as entrevistas.

Nesta pesquisa, foram utilizados os instrumentos de levantamento bibliográfico, observação não participante, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

No que tange ao levantamento bibliográfico, sua necessidade encontra eco na pertinente observação de Moura Castro (1978, p. 76): “A ciência tem passado, tem história; sem uma ideia do que já aconteceu, do que já se sabe, perde-se a perspectiva”. Como o alerta o autor, não é imprescindível, e poder-se-ia dizer, viável, ler tudo que se escreveu sobre determinado assunto, porém é necessário identificar estudos, pesquisas, teorias e trabalhos relevantes, que tenham peso no contexto do tema objeto da pesquisa.

Por seu turno, Marconi e Lakatos (2012, p. 57) ressaltam a abrangência do levantamento - que pode envolver multiplicidade de fontes já tornadas públicas, como livros, jornais, revistas, publicações avulsas, teses, monografias, além de materiais audiovisuais – e sua função de permitir ao pesquisador entrar em contato com o que de relevante já foi produzido sobre o tema.

Para realização da pesquisa, utilizou-se do levantamento bibliográfico em livros, dissertações, teses, periódicos e artigos – tanto nacionais quanto internacionais - que tratam ou se

vinculam ao tema da eficiência, partindo da perspectiva mais geral até chegar ao âmbito mais circunscrito da atividade administrativa estatal de contratações públicas. Investiu-se na pesquisa de marcos teóricos considerados relevantes para a compreensão do fenômeno da eficiência administrativa, sobretudo a teoria da burocracia e as ideias atreladas ao movimento gerencialista surgido nas últimas décadas do século passado, particularmente o movimento da Nova Gestão Pública. Empreendeu-se também a busca sobre perspectivas teóricas de suporte ao estudo como o novo institucionalismo econômico e o modelo do agente-principal.

Quanto ao procedimento de observação, tanto Godoy (1995) quanto Minayo (2009) o incluem como uma das técnicas fundamentais utilizadas nos estudos de caso, podendo ser participante ou não participante. No primeiro caso, o pesquisador toma parte na situação objeto de estudo, se juntando aos elementos que a integram ou, como esmiúçam Marconi e Lakatos (2012, p. 79), o pesquisador “se incorpora ao grupo, confunde-se com ele. Fica tão próximo quanto um membro do grupo que está estudando e participa das atividades normais deste”. Já no segundo caso, aponta Godoy (1995, p. 26), ele atua a certa distância, como espectador atento aos fatos relacionados ao fenômeno ou problema, registrando as ocorrências pertinentes ao trabalho de pesquisa, porém sem interferir no desenrolar dos acontecimentos. Porém, Marconi e Lakatos (2012, p. 78) advertem que esse distanciamento não significa que a observação não seja consciente, direcionada e voltada ao atingimento de fins determinados.

Cumprir destacar o alerta de Godoy (1995, p. 27) ao lembrar que, ainda que o pesquisador no processo de observação assumira uma perspectiva de totalidade, ou seja, de abrangência, ele deve direcionar o foco para aspectos selecionados, de modo a não “terminar com um amontoado de informações irrelevantes ou deixando de lado dados que possibilitariam uma análise mais completa do problema.”

Nesta pesquisa utilizou-se a técnica da observação não participante, pois os dados foram coletados sob a ótica de um pesquisador que trabalha na organização responsável pelo Observatório da Despesa Pública (ODP) – que é o objeto do estudo de caso -, sem, contudo, integrar hierárquica ou funcionalmente a unidade interna encarregada do seu funcionamento. Como indica Creswell (2010, p. 213), alia-se, pois, a vantagem da proximidade reservada com a possibilidade de explorar tópicos sensíveis a uma discussão mais aberta e direta com os participantes. Por outro lado, como alerta este mesmo autor, a observação pode ter a desvantagem advinda do impedimento de relatar situações ou problemas de cunho privado observados pelo

pesquisador. No caso do ODP, que lida com informações sensíveis, estratégicas ou de inteligência (investigativas), eventualmente pode ser necessário manter sob sigilo determinados dados ou informações observados e/ou coletados. Neste trabalho, as desvantagens de procedimentos específicos são amenizadas pelo uso complementar de diferentes técnicas.

Em adição aos procedimentos retromencionados, empreendeu-se pesquisa documental por meio do levantamento e posterior análise de dados primários e secundários atrelados à criação, organização e funcionamento do Observatório da Despesa Pública.

A pesquisa documental é definida por Godoy (1995, p. 21-22) como o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares...” Ainda segundo esta autora (1995, p. 25), é comum que a pesquisa documental seja encarada como técnica complementar voltada à validação e aprofundamento dos dados obtidos por meio da observação e das entrevistas. Além de defender os documentos como rica fonte de coleta de dados, a autora demarca sua amplitude, que pode abarcar materiais escritos diversos, estatísticas e elementos iconográficos. Por sua vez, Marconi e Lakatos (2012, p. 51-57) dividem os tipos de documentos em oficiais, parlamentares, jurídicos, estatísticos, administrativos, particulares, além de alguns outros tipos não relevantes para esta pesquisa, como iconográficos, fotográficos etc.

Como vantagens assinaladas por Creswell (2010, p. 213), na pesquisa documental o pesquisador pode ter acesso aos documentos no momento que lhe pareça mais conveniente e, como os documentos já estão registrados, economiza-se tempo e gastos com transcrição. Por outro lado, o mesmo autor avisa que pode haver documentos incompletos ou que careçam de precisão ou autenticidade, ou, quem sabe, algumas informações podem estar protegidas por sigilo, dificultando o trabalho do pesquisador. Já Godoy (1995, p. 22-23) aponta, entre outras vantagens, que os documentos “constituem uma fonte não-reativa”, ou seja, não são alterados pelo comportamento dos sujeitos inseridos no contexto do problema objeto de estudo. Em sentido contrário, o risco de ocorrer arbitrariedade na escolha dos documentos aliado à complexidade de codificar as informações costumam ser apontados como aspectos negativos ou dificuldades envolvidas na pesquisa documental.

No estudo de caso do ODP, foram coletados, examinados e analisados documentos legais, tais como portarias, normas e regulamentos internos; procedimentos administrativos não necessariamente formalizados, ou seja, oficiais, relacionados às rotinas definidoras das atividades

executadas pelos servidores; e resultados gerados pelo Observatório, consubstanciados em planilhas, trilhas e relatórios analíticos produzidos.

Especificamente quanto aos resultados, e com o fim de demonstrar o potencial do ODP como ferramenta de melhoria da eficiência nas contratações públicas, foi analisado o tema de monitoramento dos gastos públicos com foco na aquisição de passagens aéreas. Escolheu-se este tema porque ele ilustra e demonstra perfeitamente o poder da ferramenta no auxílio tanto aos órgãos gestores, que efetuam aquisições de passagens aéreas diuturnamente, quanto aos órgãos de controle, como a CGU, no seu papel de auditar a regularidade, economicidade e eficiência das contratações públicas. O tema permite mostrar também, de forma simples e clara, as funcionalidades e o potencial do ODP como ferramenta auxiliar ao alcance da eficiência nas contratações públicas.

Por fim, as entrevistas completam o conjunto de procedimentos empregados na coleta de dados desta pesquisa. Ao lado da observação, Godoy (1995, p. 26) inclui a entrevista como uma das técnicas fundamentais associadas ao estudo de caso. O seu grande objetivo é obter do entrevistado informações, opiniões, sentimentos, ideias a respeito de determinado assunto, como explicam Marconi e Lakatos (2012, p. 81). Além de aludir à tendência aberta do procedimento de entrevista nas pesquisas qualitativas, Creswell (2010, p. 214) consigna que elas podem ser feitas pessoalmente, por telefone, e-mail (poder-se-ia complementar: via mecanismos e ferramentas da internet) ou em grupo focal e normalmente “envolvem questões não estruturadas e em geral abertas, que são em pequeno número e se destinam a suscitar concepções e opiniões dos participantes.”

É comum encontrar na literatura a respeito do tema algum tipo de classificação das entrevistas, como a indicada por Marconi e Lakatos (2012, p. 82) que as dividem em estruturadas (ou padronizadas) e não estruturadas (ou despadronizadas). Esses autores apontam que, nas entrevistas estruturadas, as questões são definidas previamente e o procedimento é rígido, não havendo espaço para inovações ou adaptações por parte do entrevistador, como, por exemplo, mudar a sequência das questões ou incluir novas perguntas. Em contraste, nas entrevistas não estruturadas o procedimento é mais aberto, as perguntas não são rigidamente definidas de antemão, conferindo-se ao entrevistador mais liberdade e flexibilidade para conduzir o rumo da conversa. Por seu turno, Flick (2004, p. 106) elucida que entre um procedimento e outro se encontram as entrevistas semiestruturadas, que se caracterizam pela existência de um roteiro de

perguntas, ou guia de entrevista, construído previamente, mas sem a rigidez absoluta das entrevistas estruturadas. Já Minayo (2009, p. 64) define a entrevista semiestruturada como o procedimento “que combina perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada.”

A entrevista como técnica de levantamento de dados apresenta tanto vantagens e pontos positivos importantes como limitações e pontos de atenção que não podem ser ignorados, como salientam Marconi e Lakatos (2012, p. 83) e Creswell (2010, p. 213). Entre as vantagens, podem ser citadas: 1) sua natureza flexível, ao permitir que o entrevistador repita ou esclareça as perguntas com o fim de aumentar o grau de compreensão do entrevistado; 2) oportunidade dada ao entrevistador de analisar as atitudes, reações e expressões do entrevistado; 3) possibilidade de que o entrevistador obtenha informações históricas ou que não estejam disponíveis em fontes documentais; 4) possibilidade de que o entrevistador consiga informações mais precisas e/ou passíveis de verificação; e 5) oportunidade para que o entrevistador administre a linha de questionamento. No campo das limitações ou pontos que merecem cuidado no uso desse tipo de procedimento, destacam-se: 1) dificuldade de comunicação entre entrevistador e entrevistado; 2) filtragem natural das informações e opiniões pelo entrevistado; 3) falta de disposição ou receio do entrevistado em revelar determinadas informações, ideias ou opiniões; 4) incompreensão, por parte do entrevistado, quanto ao significado das questões, levando a interpretações e conclusões equivocadas no plano da análise; e 5) possibilidade de que, mesmo inconscientemente, o entrevistado seja influenciado pela aparência, atitudes e ideias do entrevistador.

Alerta Flick (2004, p. 106) que, especificamente no caso da entrevista semiestruturada, o entrevistador deve ser capaz de dosar adequadamente o ritmo da conversa, ora estimulando as divagações e ora restringindo as digressões do entrevistado. Embora a habilidade de bem conduzir a entrevista seja requisito em todas as suas variantes, no procedimento semiestruturado ela se mostra mais crítica precisamente pelo papel mais ativo representado pelo entrevistador.

Neste estudo de caso, foram realizadas pessoalmente cinco entrevistas semiestruturadas com profissionais de cargos estratégicos de direção ou assessoramento na CGU, detentores de conhecimento gerencial, técnico ou operacional sobre o Observatório da Despesa Pública. A partir de um leque de quatorze questões definidas previamente, buscou-se obter a opinião e visão dos entrevistados sobre a CGU, de um modo geral, sobre as atividades de controle desempenhadas pela instituição e, especificamente, sobre o uso, funções e potencial do ODP

como ferramenta na área de gestão e controle. As entrevistas foram realizadas no mês de dezembro de 2014 e duraram aproximadamente 60 minutos. O roteiro de entrevista consta do Anexo 1 desta dissertação.

Em andamento às etapas e passos propostos por Creswell (2010), após a transcrição e compilação das entrevistas, promoveu-se a leitura integral e atenta do material com o fim de realizar a análise e interpretação dos dados coletados.

Segundo Gomes (2009, p. 80), a etapa de análise e interpretação dos dados nas pesquisas qualitativas deve concentrar-se tanto nos achados indicativos de elementos homogêneos quanto naqueles que apontam para o diferente e contrastante. Apesar do seu imbricamento conceitual, este autor explica as diferenças entre descrição, análise e interpretação dos dados:

“na *descrição* as opiniões dos informantes são apresentadas da maneira mais fiel possível [...], na *análise* o propósito é ir além do descrito, fazendo uma decomposição dos dados e buscando a relação entre as partes que foram decompostas e, por último, na *interpretação* [...] buscam-se os sentidos das falas e das ações para se chegar a uma compreensão ou explicação que vão além do descrito e analisado.”

A interpretação dos resultados – ponto culminante do levantamento – e conclusão da pesquisa requerem, pois, a realização de procedimento metódico conhecido como análise de conteúdo, definido por Bardin (1977, p. 42, grifo da autora) como:

“... conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.”

Deste modo, para Bardin (1977, p. 101-102), os conhecimentos inferidos e construídos no processo de interpretação é que levarão à utilização dos resultados da análise com propósitos teóricos ou pragmáticos, incluindo propostas de novas análises e estudos, se for o caso.

Ao desdobrar esquematicamente o processo de pesquisa, Vergara (2012, p. 8-10) consigna que, após a etapa de coleta de dados, o pesquisador deve empreender a análise de conteúdo, o que demanda: leitura do material selecionado, fixação das unidades de análise, definição das categorias de análise, análise propriamente dita do conteúdo, resgate do problema que levou à realização da pesquisa, confrontação dos resultados obtidos com o marco teórico e conclusão do trabalho com a correspondente elaboração do relatório de pesquisa.

Portanto, com o apoio dessas considerações metodológicas, e particularmente dentro da sistemática proposta por Creswell (2010), os dados foram tratados em temáticas construídas a partir do referencial teórico de um lado e do conteúdo das entrevistas de outro, envolvendo

conteúdos relativos a função/finalidades da CGU; sua estrutura e funcionamento, bem como as funcionalidades da ferramenta ODP, suas características, vantagens e desvantagens, dentre outros.

No próximo capítulo serão apresentados e analisados os resultados da pesquisa empírica que teve como objeto o Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral da União (CGU).

6. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Antes de tratar especificamente do Observatório da Despesa Pública (ODP), será feito um breve relato sobre a Controladoria-Geral da União, com foco em suas atribuições, missão e funções.

6.1 Controladoria-Geral da União: visão geral

À Controladoria-Geral da União (CGU), criada em 28 de maio de 2003 por meio da Lei nº 10.683 (BRASIL, 2003), atribui-se o papel de atuar como órgão central de **controle interno** do Poder Executivo Federal. Sua instituição encontra respaldo nos artigos 70 e 74 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que obrigam todos os poderes da República e todas as esferas de governo a manterem sistema de controle interno com o fim de: a) avaliar o cumprimento das metas orçamentárias e a execução dos programas de governo; b) verificar o cumprimento da legalidade e avaliar os resultados, em termos de **eficiência e eficácia**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades federais e das entidades privadas que recebam recursos públicos; c) realizar o controle das operações de crédito, avais e garantias, além dos direitos e haveres da União; e d) prestar apoio ao órgão de controle externo no exercício da sua missão institucional.

Antes de mais nada, convém registrar a definição usual de controle interno governamental, que para Olivieri (2009, p. 6) corresponde ao:

“... conjunto de atividades de auditoria e fiscalização da gestão pública que visa não apenas garantir a conformidade legal dos atos da administração pública, mas que tem também a finalidade de prover o gestor de um instrumento de monitoramento sobre a eficiência, economicidade e eficácia das ações, com os objetivos de evitar perdas, melhorar a gestão pública e garantir a prestação pública de contas.”

Por seu turno, Ferraz (2012, p. 43, grifo do autor) enuncia o conceito jurídico e, ao fazê-lo, chama a atenção para a relação e distinção entre os controles interno e externo:

“Controle interno [...] designa organismos incumbidos de realizar, em harmonia com os órgãos de Controle Externo (Tribunais de Contas e Poderes Legislativos), a fiscalização financeira, contábil, orçamentária e patrimonial da Administração Pública em amplo sentido (art. 70 c/c 74 da Constituição). Tais órgãos detêm competência *rationae materiae* [ou seja, sobre a matéria] parelha à dos órgãos de Controle Externo, *mas não possuem atribuições de julgamento administrativo e de coerção.*”

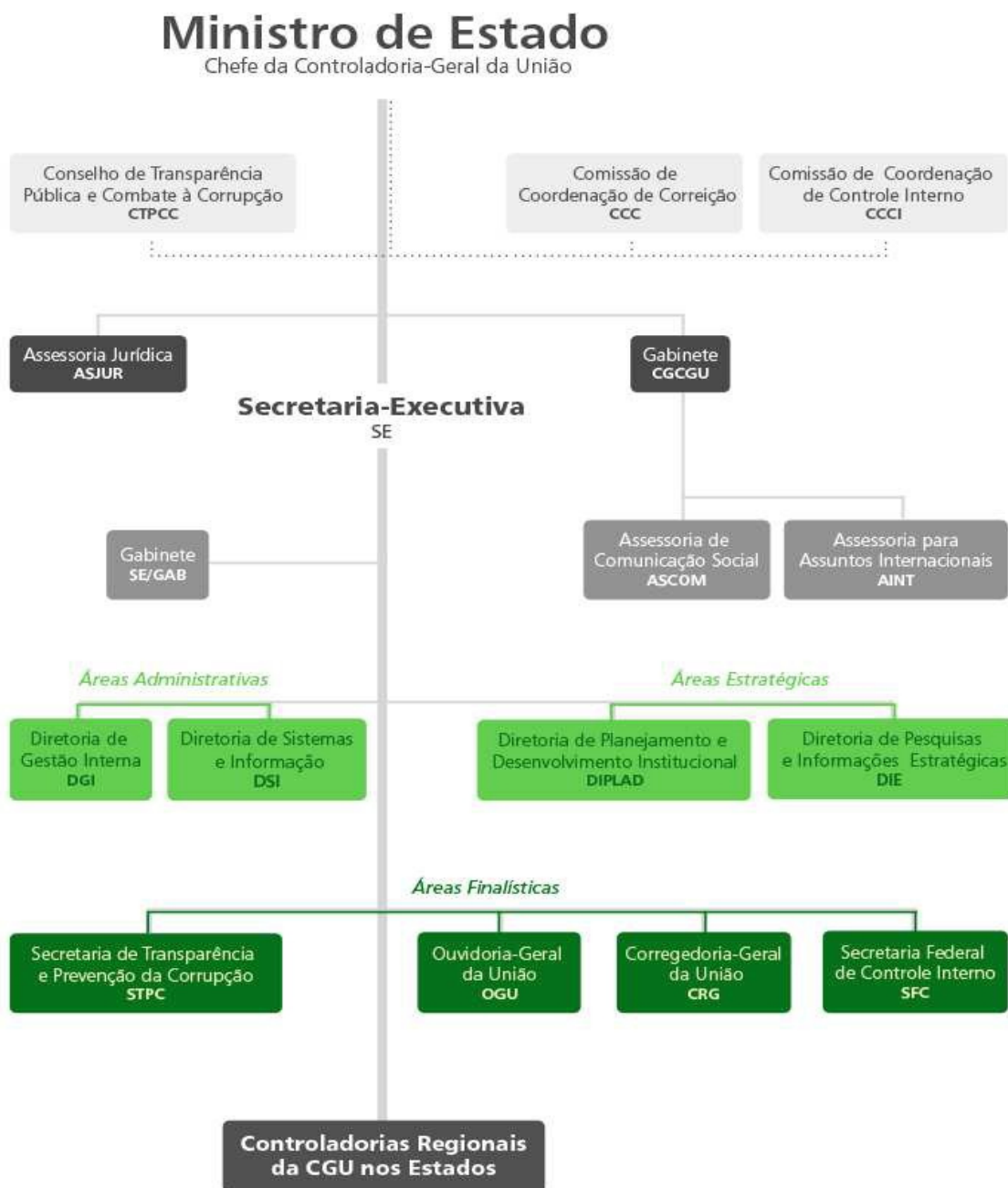
De volta ao texto constitucional, o uso das expressões eficiência e eficácia não é gratuito, pois impõe o dever aos órgãos de controle interno para que avaliem a gestão estatal segundo tais critérios. Se os órgãos e entidades que compõem a administração pública devem observar o princípio da eficiência no desempenho de suas funções, como prescreve o art. 37 da Constituição, cabe aos órgãos estatais de controle averiguarem se suas ações concretas correspondem ou se conformam ao mandamento constitucional.

A Lei nº 10.683, em seu art. 17, atribui as competências e delimita as funções, em nível macroinstitucional, da CGU:

“À Controladoria-Geral da União compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal.”

As quatro grandes áreas de atuação finalística da CGU - controle interno (auditoria e fiscalização), prevenção e combate à corrupção, correição e ouvidoria – estão representadas no organograma mostrado a seguir na Figura 1:

Figura 1: Organograma da Controladoria-Geral da União (CGU).



Fonte: sítio eletrônico da CGU, disponível em <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/organograma>>. Acesso em: 02 fev. 2015.

O Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013, estabelece atualmente a estrutura regimental da CGU, definindo e detalhando as competências e atribuições de suas áreas administrativas, estratégicas e finalísticas.

Em termos de competências das áreas finalísticas, atribui-se à Ouvidoria-Geral da União (OGU), entre outras funções, coordenar tecnicamente as atividades de ouvidoria no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Poder Executivo Federal; receber, processar e encaminhar as denúncias recebidas pela CGU aos órgãos e entidades competentes; processar os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527/2011, (BRASIL, 2011), chamada de Lei de Acesso à Informação (LAI), dirigidos à CGU; apoiar o Ministro Chefe da CGU no julgamento dos recursos relacionados aos pedidos de acesso à informação; fomentar a participação da sociedade no acompanhamento e fiscalização da prestação de serviços públicos; promover capacitações em assuntos de sua competência; e realizar mediação de conflitos entre cidadãos e órgãos, entidades ou agentes públicos vinculados ao Poder Executivo Federal no exercício das atividades de ouvidoria.

À Corregedoria-Geral da União compete essencialmente a atribuição de atuar como órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal. Além disso, deve a Corregedoria realizar atividades associadas a investigações, sindicâncias e processos administrativos disciplinares; instaurar ou requerer a instauração de procedimentos correccionais, como sindicâncias e processos administrativos disciplinares, com o fim de apurar irregularidades cometidas no âmbito do Poder Executivo Federal; propor (ao Ministro Chefe da CGU) a avocação de procedimentos disciplinares que estejam em curso em outros ou entidades da administração pública federal; averiguar a regularidade dos procedimentos disciplinares instaurados pelos órgãos e entidades da administração pública federal; promover capacitação em procedimentos disciplinares; propor a aplicação de penalidades disciplinares aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal; realizar a administração do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); e etc.

Por sua vez, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) exerce o papel institucional de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, cabendo-lhe, entre outras atribuições, avaliar o cumprimento, no âmbito da União, da execução orçamentária e das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e no plano plurianual; promover a fiscalização e avaliação dos programas de governo; verificar, por meio de fiscalização e

auditorias, a aplicação de recursos federais por órgãos e entidades públicos e privados; realizar fiscalizações e auditorias de cunho contábil, orçamentário, financeiro, entre outros, no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal; exercer atividades de controle relativas a operações de crédito, garantias, avais, dívida interna, etc.; propor medidas de normatização, padronização e sistematização de procedimentos de controle interno no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal; prestar auxílio ao Ministro Chefe da CGU na elaboração da prestação de contas anual do Presidente da República; determinar a instauração de tomadas de contas especiais; executar ações de apoio ao controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU); e realizar ações de capacitação em assuntos de controle interno.

Por fim, a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC) tem a incumbência de realizar ações voltadas à promoção e fomento da transparência pública, acesso à informação, integridade, ética e exercício do controle democrático pela sociedade sobre a administração pública. No âmbito de cada uma das finalidades, compete à STPC elaborar, propor e implementar planos, projetos, programas e ações; propor mudanças normativas destinadas a aperfeiçoar os mecanismos de transparência, integridade, prevenção e combate à corrupção, entre outros; realizar pesquisas e estudos sobre os respectivos temas de trabalho, disseminando os resultados para a sociedade; promover ações de articulação e intercâmbio com órgãos, entidades e organismos nacionais e internacionais; acompanhar e avaliar os programas e ações de cooperação internacional e os compromissos assumidos pela União nos assuntos retromencionados, especialmente no que tange às convenções de combate à corrupção.

Dito isto, em dezembro de 2014, a CGU contava com 2.267 servidores ativos distribuídos por sua sede, localizada em Brasília, no Distrito Federal (DF), e pelas capitais de todos os estados da federação. Hierarquicamente, as unidades regionais nos estados respondem ao Secretário Executivo, porém o planejamento e execução dos trabalhos de auditoria, fiscalização, prevenção da corrupção, ouvidoria e correição, entre outros, ocorre a partir das relações funcionais mantidas pelas regionais com as respectivas áreas finalísticas sediadas no órgão central.

Para melhor entendimento do estágio em que se encontra a CGU, faz-se, no próximo tópico, breve incursão sobre a trajetória histórica das atividades de controle interno, sem, no entanto, entrar nos detalhes de sua evolução, pois foge ao escopo deste trabalho. Discute-se também alguns aspectos sobre a estrutura atual e funcionamento da CGU.

6.1.1 Observações e comentários sobre a evolução institucional do controle interno até o surgimento da CGU.

Em breve retrospecto histórico, algum tipo de atividade de controle interno existe no Brasil desde priscas eras, remontando a séculos passados. No entanto, a passagem do controle essencialmente contábil, não sistemático e precário se deu lentamente, avançando com mais rapidez a partir das tentativas de instituir a burocracia como modelo de atuação estatal, especialmente a partir do governo de Getúlio Vargas na década de trinta do século passado. Segundo Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 36, grifo dos autores) na era Vargas se criou “... uma burocracia, meritocrática, profissional e universalista, que, ao atuar como o motor da expansão desenvolvimentista do Estado, tornou-se então **a primeira estrutura burocrática weberiana destinada a produzir políticas públicas em larga escala.**”

Ao longo do tempo, houve avanços e retrocessos, além de inúmeras mudanças de estrutura, nomenclatura e funções associadas ao controle interno, no entanto, de acordo com Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 49), o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), promoveu a “... segunda grande reforma administrativa do século XX” e que representa um marco tanto em termos de desconcentração administrativa como de medidas que permitiriam a estruturação e avanço do controle interno nas décadas seguintes. Esta reforma, ao contrário do movimento gerencialista da década de 1990, visava o fortalecimento da burocracia, a partir da reordenação da estrutura da administração pública federal, que deveria daí em diante lastrear sua atuação pela obediência aos seguintes princípios norteadores da atuação estatal, devidamente previstos no texto legal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e **controle**.

De relevo para as atividades de controle, o Decreto-Lei nº 200 distinguiu o controle primário, realizado pelo gestor no âmbito do próprio órgão ou entidade, do controle interno, efetuado pelos órgãos de controle interno sobre os atos praticados pelas unidades gestoras. Dentro do espírito reformador que o inspirou e realçando a preocupação com a eficiência, estabeleceu em seu art. 14 que: *O trabalho administrativo será **racionalizado** mediante **simplificação de processos** e **supressão de contrôles** que se evidenciarem como **puramente formais** ou cujo **custo seja** evidentemente **superior ao risco**.* (grifo nosso).

Além disso, instituiu no âmbito de cada ministério civil órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro e, para apoiá-los, as Inspetorias Gerais de Finanças (IGF) que tinham como atribuição a supervisão das funções de administração financeira, contabilidade e auditoria setorial.

A despeito de seus propósitos, segundo Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 50-51), essa reforma, em virtude do seu viés autoritário [o País encontrava-se sob o comando do Regime Militar], teria falhado ao manter a burocracia afastada do controle público [da sociedade]. Ademais, ao fragmentar a administração pública federal, privilegiando a administração indireta em detrimento da direta, dificultou-se o processo de coordenação, sem que o sistema de controle tenha sido capaz de avaliar e aferir o desempenho das unidades descentralizadas.

Posteriormente, as IGFs se transformaram em Secretarias de Controle Interno (Ciset), por meio do disposto no Decreto nº 84.362, de 31 de dezembro de 1979 (BRASIL, 1979), que previu também a criação de uma unidade central de controle interno denominada de Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), vinculada ao Ministro-Chefe da Secretaria da Presidência da República. Deve-se ressaltar que, até então, existiam somente unidades setoriais de controle interno vinculadas a cada um dos ministérios civis.

Aos poucos, percebem-se pequenas inserções legislativas e mudanças na tônica de atuação que, ulteriormente, contribuirão para transformações mais significativas no modelo de funcionamento do controle interno. Embora, até este momento, os órgãos de controle interno tenham como foco o controle eminentemente contábil, o Decreto nº 84.362/1979 previu entre as finalidades das Cisets também o acompanhamento físico dos projetos e atividades sob a responsabilidade dos respectivos órgãos e entidades e o fornecimento aos Ministros de relatórios de acompanhamento dos programas de governo sob sua responsabilidade.

Em 10 de março de 1986, com a edição do Decreto nº 92.452 (BRASIL, 1986), extinguiu-se a Secretaria Central de Controle Interno (CECIN), criando-se em seu lugar a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), subordinada ao Ministério da Fazenda, e que lhe sucedeu no papel de órgão central do Sistema de Administração Financeira, Contabilidade e Auditoria. Em termos de controle interno, não houve avanços dignos de nota, pois a STN manteve a sistemática de funcionamento anterior, incluindo o papel desempenhado pelas CISETs no exercício do controle setorial. O principal impacto da criação da STN deu-se com a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que representou

verdadeira revolução nas contas públicas, ao organizar e uniformizar os procedimentos de execução orçamentária, financeira e patrimonial da União. Assim, concluem Abrúcio, Pedroti e Pó (2010, p. 54) que, à exceção das reformas financeiras, pouco se avançou em matéria de reforma administrativa mais ampla durante a década de 1980.

Retoma-se o progresso na área de controle interno com a criação da carreira de Finanças e Controle e respectiva instituição dos cargos de Analista de Finanças e Controle, de nível superior, e Técnico de Finanças e Controle, de nível médio, pelo Decreto nº 2.346, de 23 de julho de 1987 (BRASIL, 1987). Desde então os servidores que ingressaram na administração pública federal para exercer funções de controle interno passaram a ocupar os referidos cargos.

Finalmente, chega-se à primeira metade da década de 90, marcada pelo surgimento da Secretaria Federal de Controle (SFC), criada pela Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994 (BRASIL, 1994), que, após oitenta e oito reedições (BRASIL, TCU. AC-2351-49/06-P, Rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça, 2006) converteu-se na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001). De se notar que o Ministério da Fazenda foi alçado ao posto de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, subordinando-se a ele tanto a STN quanto a SFC.

A criação da SFC tem relevância ímpar em termos de ganhos institucionais, pois a partir deste momento abre-se o caminho e criam-se as condições para que o controle interno saia dos limites do controle eminentemente contábil-financeiro e comece a monitorar, acompanhar e verificar os resultados da ação governamental (OLIVIERI, 2009, p. 7; BALBE, 2010). Deste modo, continua a autora, haveria a “... substituição do controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e processos, que caracterizou o modelo das Cissets, por uma nova cultura organizacional e um novo arcabouço institucional de controle dos resultados das políticas públicas”.

Nos anos seguintes, ainda segundo Olivieri (2009), houve mudanças e aperfeiçoamentos na metodologia de trabalho da SFC, culminando com a extinção das Cissets em 1999 (à exceção das Cissets da Casa Civil, Advocacia-Geral da União, Ministério das Relações Exteriores e Ministério da Defesa que permanecem até hoje) e a descentralização dos processos de trabalho pelas unidades regionais nos estados. Isso proporcionou ganhos de toda ordem, incluindo diminuição de custos e agilidade nos trabalhos, pois os servidores das Cissets, lotados e centralizados nos ministérios, tinham que viajar pelo Brasil afóra para realizar as ações de

controle em órgãos e entidades da administração pública federal. Com a regionalização nos estados, os servidores situaram-se mais próximos não somente das estruturas de governo, mas das situações e objetos a serem auditados e/ou fiscalizados. Para Olivieri (2009, p. 8-9), a

“... desconcentração da estrutura do controle interno foi fundamental para fortalecer o poder da SFC como órgão normatizador do sistema e para ampliar o raio de alcance do sistema sobre os órgãos federais, que na sua maioria estão fora de Brasília, bem como sobre os programas federais, que são em grande parte implementados pelos estados e pelos municípios. [...] Além disso, a desconcentração permitiu a ampliação do alcance da auditoria federal para todo o território nacional, inclusive para os programas federais implementados pelos estados e, principalmente, pelos municípios. Essa ampliação do alcance territorial da auditoria federal foi fundamental para a criação pela CGU, em 2003, do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos, que gerou grande notoriedade à atividade de fiscalização da SFC e ampliou enormemente a publicidade das fiscalizações dos programas federais realizadas nos municípios.”

Esclareça-se que a competência legal da SFC, como órgão central de controle interno do poder executivo federal, estendia-se (e mantém-se até hoje) tanto sobre os órgãos e entidades da administração pública federal (portanto, administração direta e indireta) como sobre outros entes públicos ou entidades privadas sem fins lucrativos que tenham recebido e/ou aplicado recursos públicos federais. A união de competência legal e desconcentração administrativa permitiu que os servidores, agora lotados em todos os estados da federação, pudessem intensificar as ações de controle, com especial relevo para as fiscalizações realizadas nos municípios com o fim de verificar a aplicação de recursos da União empregados na execução de programas federais, obras públicas ou destinados a convênios com os entes municipais ou entidades privadas sem fins lucrativos. Tais mudanças são significativas, pois envolvem a própria sistemática de atuação do controle federal, o que remete à distinção entre auditoria e fiscalização.

Segundo o Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, aprovado pela Instrução Normativa nº 01, de 06 de abril de 2001, define-se auditoria como

“... conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante a confrontação entre uma situação encontrada com um determinado critério técnico, operacional ou legal.” (SFC, 2001, p. 32).

Já a fiscalização consiste em

“... técnica de controle que visa a comprovar se o objeto dos programas de governo existe, corresponde às especificações estabelecidas, atende às necessidades para as quais foi definido e guarda coerência com as condições e características pretendidas e se os mecanismos de controle administrativo são eficientes.” (SFC, 2001, p. 37).

A incorporação da fiscalização como técnica de controle, particularmente nas fiscalizações municipais, e seu foco na verificação física dos objetos, contribuiu ainda mais para

o amadurecimento institucional da organização que culminaria com a criação da CGU em 2003. Entre 1995 e 2000 houve aumento expressivo no número de ações de controle, na quantidade de projetos e atividades acompanhados e no volume de recursos fiscalizados, como se verifica no quadro a seguir, a partir de informações extraídas do Balanço Geral da União relativamente às atividades realizadas pelo Ministério da Fazenda, ao qual a SFC se vinculava, no exercício de 2000 (SFC, 2000):

Tabela 1: Evolução das ações de controle e acompanhamento dos programas de governo.

Tipo de ação de controle	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Auditoria de avaliação de gestão	963	1.033	1.615	1.166	1.184	1.059
Auditoria de acompanhamento de gestão	773	841	964	607	436	245
Auditoria contábil/recursos externos	73	87	101	74	72	164
Auditoria de tomada de contas especial	1.834	1.044	1.704	967	474	417
Fiscalização	1.556	3.258	3.461	4.952	9.121	17.123
Total de ações de controle	5.199	6.263	7.845	7.766	11.287	19.008
Volume de recursos verificados (em bilhões de reais) *	11	77,5	84,2	98,2	100,3	118,6
Projetos e/ou atividades avaliados	73	114	120	202	183	200

Fonte: adaptado pelo autor, a partir de informações extraídas do Balanço Geral da União (BGU) referente ao exercício de 2000.

*Excluindo-se gastos com pessoal e serviço da dívida.

Para compreender a mudança que isto representou, para além do aumento dos números apresentados, urge comparar os modelos de atuação, antes e após a criação da SFC:

“Até 1994, o trabalho dos técnicos e auditores nas Cissets se resumia à auditoria contábil, ou seja, à análise e verificação dos balanços, sem nenhuma preocupação com a materialidade desses registros contábeis e financeiros. A auditoria era realizada sem nenhuma preocupação com a constatação da realização dos resultados das políticas públicas, como, por exemplo, o fornecimento de alimentação nas escolas ou a provisão de remédios e vacinas nos postos de saúde. O trabalho era realizado quase que inteiramente dentro dos escritórios das Cissets, sem qualquer envolvimento com o “mundo real” no qual os serviços públicos eram executados.” (OLIVIERI, 2009, p. 10).

Essa mudança de procedimento e estratégia é captada numericamente pelo acentuado crescimento das ações de fiscalização que, no curto período de seis anos, saíram de 1.556 em 1995 para 17.123 em 2000. No seu propósito e metodologia, as fiscalizações sustentam a nova

forma de atuar dos servidores da SFC, que passam a ir a campo para verificar *in loco* como os programas governamentais federais estão sendo executados.

Em 29 de junho de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.893-67 (BRASIL, 1999), a SFC substituiu o Ministério da Fazenda como órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, permanecendo, entretanto, a ele subordinada. Em 06 de setembro de 2000, por meio do Decreto nº 3.591 (BRASIL, 2000), a SFC, antes chamada de Secretaria Federal de Controle, passou a ser denominada de Secretaria Federal de Controle Interno, que permanece até os dias atuais.

No interregno de apenas um ano e às vésperas de criação da CGU, algumas alterações relevantes ocorreram. Primeiro, como sinal de clara progressão institucional e aproximação do órgão central de controle interno com a estrutura orgânica da Presidência da República, o Decreto nº 4.113, de 05 de fevereiro de 2002 (BRASIL, 2002), promoveu a transferência da SFC para a estrutura da Casa Civil, desvinculando-a do Ministério da Fazenda.

Menos de dois meses depois, com a edição do Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002 (BRASIL, 2002), a SFC foi removida da Casa Civil, passando a ser subordinada à Corregedoria-Geral da União, que havia sido criada em 2001 por meio da Medida Provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001 (BRASIL, 2001), com atribuições de defesa do patrimônio público, instauração de procedimentos disciplinares e encaminhamento de denúncias e representações, mas, à época, sem relação com o sistema de controle interno do Poder Executivo Federal. Neste momento, a SFC deu mais um salto institucional, pois a Corregedoria-Geral da União estava vinculada à estrutura da Presidência da República, com status ministerial. Por sua vez, o Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002 (BRASIL, 2002) retirou da SFC o papel de órgão central do Sistema de Controle Interno, transferindo-o para a Controladoria-Geral da União (nova denominação da Corregedoria-Geral da União), cabendo àquela as funções operacionais do órgão central, a serem definidas em regimento interno.

Finalmente, chega-se à criação da CGU, por meio da Lei nº 10.683/2003 retromencionada, que congregou e consolidou organizacionalmente as atividades de defesa do patrimônio público, previstas quando da criação da Corregedoria-Geral da União, de controle interno, a cargo da SFC, de ouvidoria geral da União e de incremento da transparência da gestão da administração pública federal.

Nos anos seguintes, o desenvolvimento institucional prosseguiu e inovações e alterações legislativas posteriores - a começar pelo Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006 (BRASIL, 2006), que aprovou a estrutura regimental da CGU -, acrescentaram ou delimitaram de forma mais sistemática e orgânica as atribuições e os papéis do órgão até chegar-se à estrutura e às funções atuais ligadas, em sentido amplo, ao controle interno e auditoria pública, desempenhados pela SFC; ações de correição, de cunho administrativo-disciplinar, a cargo da Corregedoria-Geral da União; ouvidoria, sob a responsabilidade da Ouvidoria-Geral da União; e prevenção à corrupção, de responsabilidade imediata da Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC). Temas como defesa do patrimônio público e incremento da transparência pública tornaram-se transversais à atuação de todas as áreas da CGU, a exigir coordenação interna das ações e cooperação externa com outros órgãos do Estado com propósitos e fins semelhantes.

No caso da SFC, toda a evolução pretérita pavimentou o caminho para inovações nas atividades de auditoria e fiscalização. Entre elas, destaca-se o Programa de Sorteio Público de Municípios, iniciado ainda em 2003 e que, segundo Olivieri (2009, p. 9) "... gerou grande notoriedade à atividade de fiscalização da SFC e ampliou enormemente a publicidade das fiscalizações dos programas federais realizadas nos municípios." Para Balbe (2010, p. 88), o Programa de Sorteio Público de Municípios contribuiu tanto para a mobilização da sociedade no exercício do controle democrático dos recursos aplicados pela administração pública quanto para a articulação entre os órgãos incumbidos institucionalmente do controle das ações governamentais e defesa do patrimônio público, tais como CGU, Polícia Federal, Ministério Público, entre outros.

A Corregedoria-Geral da União, a partir da edição do Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005 (BRASIL, 2005), que instituiu o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, organizou o sistema de apuração e punição administrativa de ilícitos cometidos por agentes públicos estatutários federais. Segundo último relatório de acompanhamento divulgado pela Corregedoria⁶⁹, entre 2003 e 2014, o Poder Executivo Federal demitiu 4.288 servidores, cassou 374 aposentadorias e destituiu do cargo 464 agentes públicos.

⁶⁹ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas/arquivos/punicoes-2014-estatutarios-rev.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

Na área de ouvidoria pública, a Ouvidoria-Geral da União (OGU), além da atuação nas áreas mais tradicionais de recebimento, exame e tratamento de denúncias, reclamações e sugestões e na coordenação das ouvidorias públicas federais, tem-se destacado no seu papel institucional de processar os pedidos de acesso à informação endereçados à CGU e no suporte ao julgamento dos recursos previstos pela LAI, pois à CGU incumbe a atribuição de deliberar sobre os pedidos de acesso à informação que tenham sido negados pelos órgãos e entidades da administração pública federal. Entre maio de 2012 e janeiro de 2015, a CGU processou e julgou recursos relativos a 2.324 pedidos de acesso à informação⁷⁰, que demandaram a atuação da OGU na sua instrução, análise, emissão de pareceres e julgamento.

E, por fim, na área de prevenção da corrupção, inúmeras ações foram iniciadas, concebidas ou continuadas a partir da criação da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas (SPCI), hoje STPC. Informações sobre os programas e ações podem ser obtidas no sítio eletrônico da CGU em: <<http://www.cgu.gov.br/>>. A seguir, no entanto, são prestadas algumas informações gerais sobre as principais iniciativas desenvolvidas ao longo dos últimos anos.

No rol dos programas e ações dignos de nota, o primeiro grande tema diz respeito às políticas e iniciativas na área de transparência, desde o aprimoramento e dinamização do Portal da Transparência do Governo Federal, criado em 2004 (antes, portanto, da criação da Secretaria), até a representação institucional do Brasil na chamada Parceria para o Governo Aberto (*Open Government Partnership*, ou OGP, na sigla em inglês). Esta iniciativa foi lançada em 2011 por oito países, entre eles o Brasil, com o fim de fomentar, difundir e apoiar mundialmente ideias, propostas e práticas na seara da transparência governamental, acesso à informação pública e participação da sociedade no monitoramento e acompanhamento das ações governamentais. A iniciativa se expandiu neste período e hoje conta com a participação de 63 países.

Ainda na área de transparência, a Secretaria atuou na implementação do Programa Brasil Transparente, desenvolvido pela CGU com o propósito primordial de apoiar outros entes federativos no cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação, ou LAI) e na adoção de práticas de transparência, governo aberto e participação cidadã.

⁷⁰Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/Relatorios/Anual/RelatorioAnualRecursos.aspx>>. Acesso em: 04 fev 2015.>

Na área de controle social, ainda em 2003 foi criado o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, voltado ao fomento da participação democrática nos assuntos públicos, por meio da capacitação de conselheiros municipais, agentes públicos, lideranças locais, professores, estudantes, entre outros. Segundo os últimos dados consolidados pela CGU⁷¹, de 2004 a 2013 houve 442 eventos de capacitação presencial, envolvendo 2.688 municípios, nos quais foram capacitados e/ou mobilizados diretamente cerca de 50 mil pessoas. Por meio da Escola Virtual da CGU, entre 2007 e 2013 foram treinadas a distância 14.393 pessoas no tema de controle social e na política pública do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em parceria com o Instituto Maurício de Sousa, a CGU desenvolveu o Programa Um por Todos e Todos por Um! Pela Ética e pela Cidadania, com o fim de disseminar entre os estudantes do ensino fundamental conceitos e valores éticos associados à democracia, participação social, responsabilidade, autoestima e respeito à diversidade, por meio de histórias com os personagens da Turma da Mônica. Em 2014, tem-se como meta alcançar 90 mil estudantes do 3º ano do ensino fundamental matriculados nas escolas municipais das capitais do País.⁷²

Nos anos de 2011 e 2012, a CGU coordenou a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) que teve como tema central “A sociedade no acompanhamento e controle da gestão pública” e objetivo central “... promover a transparência pública e estimular a participação da sociedade no acompanhamento da gestão pública, contribuindo para um controle social mais efetivo e democrático que garanta o uso correto e eficiente do dinheiro público”⁷³. Ao todo foram mobilizadas no Brasil inteiro 150 mil cidadãos, que foram representados por 1,2 mil delegados na etapa nacional da Conferência, realizada em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012.

Outras ações de estímulo ao controle social, participação cidadã e promoção da transparência pública têm incluído a realização de concursos de desenho e redação, de vídeos de curta metragem e de criação de *jingles* e *spots*. A CGU criou também o Portalzinho da Criança

⁷¹ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/olho-vivo/resultados>>. Acesso em: 09 fev 2015.

⁷² Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/educacao-cidada/um-por-todos-e-todos-por-um-pela-etica-e-cidadania>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

⁷³ Informação disponível no Relatório Final da Consocial, em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/controle-social/consocial/arquivos/relatorio-final/consocial_relatorio_executivo_final_16012013.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2015.

Cidadã, para disseminação da ética e cidadania entre as crianças de seis a doze anos por meio de histórias em quadrinhos, jogos etc.

Na temática de ética e integridade, a CGU, em conjunto com o Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, criou o Cadastro Nacional de Empresas Comprometidas com a Ética e a Integridade (Cadastro Empresa Pró-Ética), para divulgação das empresas que, de forma voluntária, demonstrem engajamento com práticas corporativas baseadas na ética, integridade e combate à corrupção pública e privada. Atualmente a avaliação das empresas para inclusão no cadastro encontra-se suspensa, em virtude da necessidade de ajustar a metodologia às disposições da Lei nº 12.846/2013, chamada de Lei Anticorrupção, por tratar da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública.

No âmbito da articulação internacional, a CGU monitora e acompanha a implementação interna das principais convenções voltadas ao tema da prevenção e combate à corrupção das quais o Brasil é signatário, a saber: Convenção da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Parte relevante do trabalho realizado pela CGU nos últimos anos tem envolvido a elaboração ou apoio a projetos de lei com o fim de aperfeiçoar o marco normativo na área de prevenção e combate à corrupção, estímulo à integridade e transparência e fortalecimento do controle social. Para citar apenas as iniciativas mais relevantes, a CGU teve participação decisiva na construção das propostas que levaram à aprovação da LAI; Lei nº 12.813/2013 (regulação do conflito de interesses no Poder Executivo federal); e Lei nº 12.846/2013 (chamada de Lei anticorrupção, dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública). A CGU participou também da elaboração do Decreto nº 6.170/2007, e portarias relacionadas, que regulamenta as transferências voluntárias de recursos da União a outros entes federativos e entidades privadas sem fins lucrativos, contribuindo para o aumento da visibilidade e transparência dos procedimentos.

Finalmente, no campo das informações estratégicas, criou-se uma área de inteligência vinculada inicialmente à SPCI e que hoje se encontra atrelada estruturalmente à Secretaria Executiva. De acordo com o Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013), a atual Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas (DPIE), antes vinculada à Secretaria de

Prevenção da Corrupção com o nome de Diretoria de Informações Estratégicas (DIE), possui atribuições de assessoramento à direção da CGU na busca, coleta e tratamento de informações estratégicas, por meio da realização de atividades de investigação e inteligência e uso intensivo de tecnologia da informação. Entre os exemplos de trabalhos desenvolvidos, a Diretoria promove ações de sindicância patrimonial com o objetivo de verificar possíveis casos de enriquecimento ilícito por parte de servidores públicos federais.

À Diretoria incumbe ainda o trabalho de monitoramento dos gastos públicos, atividade esta realizada pelo Observatório da Despesa Pública (ODP) que, como objeto do presente estudo de caso, será aprofundado no próximo tópico.

6.2 Observatório da Despesa Pública (ODP)

O Observatório da Despesa Pública (ODP) é uma unidade de análise informacional criada em 2008 pela Controladoria-Geral da União, com o fim de produzir e fornecer informações estratégicas sobre gastos públicos, auxiliando tanto os dirigentes da CGU quanto os gestores públicos federais na tomada de decisões.

A espinha dorsal do ODP está sustentada em três pilares fundamentais: tecnologia computacional avançada, em termos de hardware e software, recursos humanos capacitados e aplicação de método de trabalho sistematizado especialmente desenvolvido para extrair informações úteis, que garantam eficácia na consecução de seus objetivos.

Em linhas gerais, o trabalho do ODP envolve a realização de cruzamento de dados utilizando diferentes fontes informacionais, isto é, banco de dados, que possibilitam, por meio de análise, a identificação de possíveis irregularidades ou problemas de gestão em diferentes áreas de atuação da administração pública tais como licitações e contratos, compra de passagens aéreas, terceirização de serviços e políticas públicas determinadas, como por exemplo o Bolsa Família.

Mais especificamente, as ações do ODP se dividem em três grandes áreas: uma área de monitoramento dos gastos públicos, com foco em detecção de alertas, ou seja, de transações atípicas; uma área com forte focalização em análise, que envolve a utilização de muita estatística e mineração de dados com o fim de construir modelos de gestão de risco; e uma área crescente que lida com infraestrutura de Tecnologia da Informação (TI).

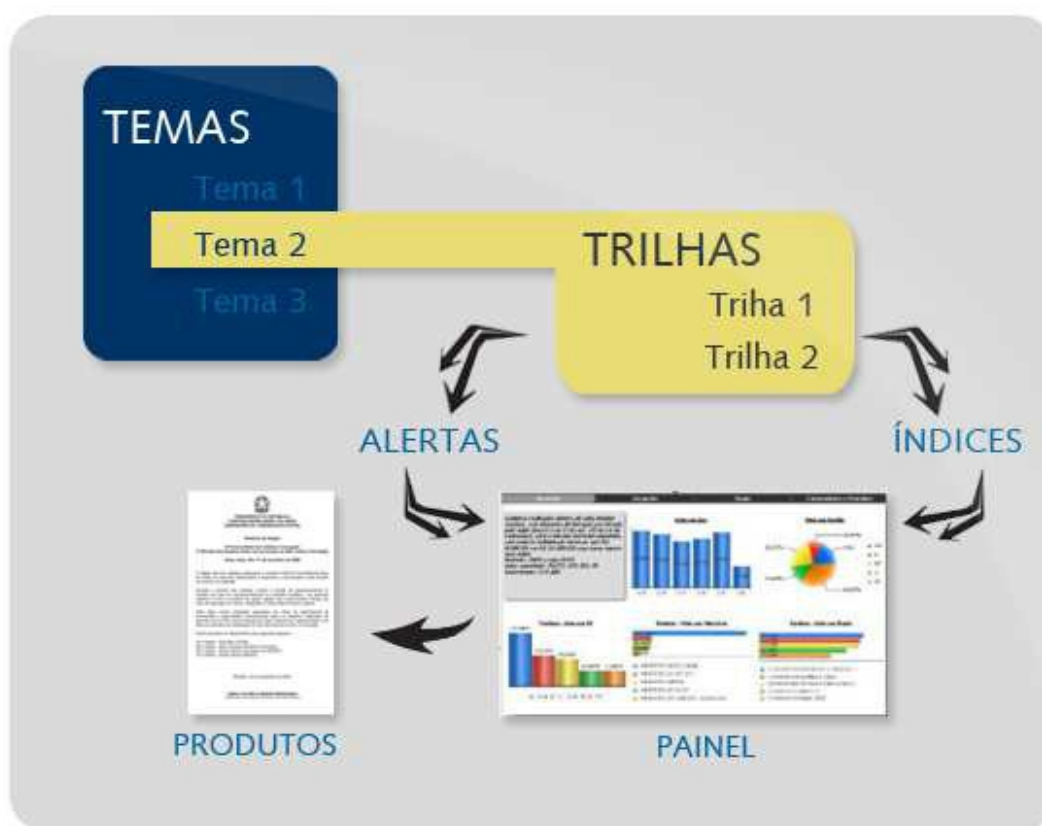
No que se refere ao monitoramento dos gastos, que interessa à presente pesquisa por sua relação com a eficiência das contratações, e de modo a facilitar a compreensão do seu funcionamento e propósito, pode-se dizer que, assim como existe a “malha fina” da Receita Federal, o ODP opera como “malha fina” da despesa. A título de ilustração, o ODP permite que se descubra se as empresas participantes de uma licitação possuem vínculos entre si, tais como sócios em comum. Para identificar tais situações, criam-se tipologias – licitante A ligado a licitante B – e atua-se para transformar o tipo numa regra computacional com o objetivo de identificar exatamente a ocorrência do fato tipificado. Uma vez identificado o fato, geram-se alertas, como um sinal vermelho, de que existe algo atípico, incomum, relacionado a determinada transação. Em seguida, empreende-se uma análise dos resultados gerados, como parte do processo de validação, que visa identificar o conjunto de alertas mais relevantes e os chamados falsos positivos, ou seja, situações que, a princípio, parecem suspeitas, mas que, em última instância, não se revelam como verdadeiros problemas. Feitos os ajustes, os alertas são encaminhados periodicamente para a área de auditoria, no caso, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), como auxílio ao trabalho de monitoramento dos gastos públicos. Teoricamente, a auditoria passa a ter informações que, com bom percentual de certeza, indicam a ocorrência de falhas ou irregularidades. Além disso, a totalidade dos alertas, com exceção dos falsos positivos, eliminados durante o processo de validação, alimentam o Portal ODP, na rede mundial de computadores. O ODP produz também relatórios, que são encaminhados às áreas de controle interno, dentro da CGU. Futuramente, pretende-se inserir esses relatórios no retromencionado Portal.

Há situações, no âmbito do monitoramento dos gastos públicos, em que o ODP busca também identificar fragilidades ou pontos a melhorar na gestão de determinada atividade, ação ou política pública a cargo de determinado órgão – e não necessariamente irregularidades ou fraudes na execução do gasto. Este é o caso da aquisição de passagens aéreas, em que se busca não apenas identificar transações atípicas - como, por exemplo, viagens de servidores em finais de semana ou viagens do servidor para a sua terra natal com muita frequência -, mas debilidades ou vulnerabilidades na gestão da atividade por parte do órgão. Para essas situações, os alertas e relatórios são encaminhados aos gestores para que, tendo acesso às informações, possam tomar as providências cabíveis visando melhorar a eficiência do processo de compra de passagens aéreas. Neste ponto, mostra-se importante o trabalho conjunto entre o ODP e a área de auditoria, pois,

munido das informações, os auditores podem acompanhar os indicadores relativos à compra de passagens aéreas de determinado órgão e, eventualmente, no caso de persistência das fragilidades ou ineficiências levantadas, cobrar do gestor a adoção de medidas corretivas.

O diagrama a seguir ⁷⁴, extraído do sítio eletrônico da CGU na internet, mostra o conceito do ODP e a forma do seu funcionamento:

Figura 2: Diagrama esquemático de funcionamento do Observatório da Despesa Pública (ODP).



Fonte: sítio eletrônico da CGU.

Em recapitulação do fluxo de trabalho do ODP, o monitoramento e análise dos gastos públicos se iniciam com a escolha do tema de trabalho. Os temas correspondem aos assuntos a

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/odp/o-que-e.asp>>. Acesso em: 01 de maio de 2014.

serem analisados e investigados (como licitações e contratos ou compras de passagens aéreas pelo governo federal). No âmbito de cada tema, testam-se hipóteses que são utilizadas na construção de trilhas de auditoria e/ou investigação.

Ao executar as trilhas no sistema, por meio de softwares especializados, falhas, erros ou irregularidades podem ser detectadas, gerando alertas (chamados usualmente de *red flags*). As trilhas vinculadas a informações gerenciais podem gerar índices, como, por exemplo, a posição do órgão no *ranking* de compra de passagens aéreas.

Para facilitar e tornar mais acessível a utilização do ODP como ferramenta gerencial de apoio à tomada de decisão, as trilhas, alertas e índices são agrupados em painéis de informação (chamados de *dashboards*).

No contexto da CGU, os resultados engendrados podem levar à elaboração de relatórios aptos a servir de subsídios à realização de ações de controle específicas e determinadas (por exemplo, auditorias, fiscalizações, sindicâncias). Em nível mais amplo, os resultados podem eventualmente ser encaminhados aos gestores federais para municiá-los de informações capazes de auxiliá-los a identificar problemas, corrigir falhas e agir de forma mais tempestiva e eficaz.

Em termos de frequência, os levantamentos, análises e apresentação dos resultados dos temas de trabalho ocorrem mensalmente no caso do Cartão de Pagamento do Governo Federal, trimestralmente em relação às compras de passagens aéreas, quadrimestralmente para o tema sobre terceirização e semestralmente para os convênios. Outros monitoramentos, feitos sob demanda, como o Programa Bolsa Família e o Garantia Safra, têm sua frequência definida por determinação superior.

Todos os temas possuem servidores responsáveis pelo trabalho de carga e análise dos dados, sendo alocados pelo Coordenador-Geral do ODP, levando-se em consideração tanto a especialidade quanto o interesse de cada um.

A seguir, são apresentados e analisados os resultados do monitoramento dos gastos com passagens aéreas, pois, além de inscrever-se no campo das contratações públicas, como explicado no capítulo sobre metodologia, este tema permite ilustrar, de forma didática, o tipo de abordagem, analítica e decisória, que pode ser empreendida tanto pelos órgãos de controle quanto pelos órgãos que fazem a gestão das políticas e ações governamentais. O tema possibilita mostrar também as funcionalidades e o potencial do ODP como ferramenta auxiliar ao alcance da eficiência nas contratações públicas.

6.2.1 Apresentação e análise dos resultados das trilhas de compras de passagens áreas.

Como já mencionado, um dos temas trabalhados pelo ODP refere-se às aquisições de passagens áreas pelos órgãos da administração pública federal. Trata-se de despesa significativa, como se constata pelos valores registrados na tabela a seguir, relativos ao período de 2012 a 2014:

Tabela 2: Despesas correntes – Passagens e despesas com locomoção – 2012 a 2014.

Ano	Valor (R\$)
2012	889.639.677,15
2013	1.163.299.635,62
2014	1.282.319.543,27
Total	3.335.258.856,04

Fonte: elaborado pelo autor com base em informações obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal.⁷⁵

Deve-se esclarecer que esse grupo de despesas inclui gastos com diferentes tipos de deslocamento, no entanto, o dispêndio com passagens aéreas representa fatia representativa, levando-se em conta que os servidores federais movimentam-se pelo país afora em viagens de trabalho, reuniões e treinamentos. Em 2014, as despesas somente com transporte aéreo, no âmbito do Poder Executivo Federal, alcançaram a quantia de R\$ 483,6 milhões ⁷⁶, correspondendo, portanto, a cerca de 38% do total gasto com deslocamentos⁷⁷.

Ao realizar o monitoramento das despesas com passagens aéreas, o ODP visa não somente detectar eventuais irregularidades na execução do gasto, mas também identificar fragilidades e pontos que podem ser aperfeiçoados a partir de ações administrativas do órgão público federal responsável pela despesa, mirando, pois, ganhos de eficiência.

Em termos metodológicos, trimestralmente são extraídos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) os dados de compras de passagens áreas pelos órgãos do governo federal. Os dados são tratados, analisados e validados, com o fim de obter informações úteis tanto

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 20 Fev. 2015.

⁷⁶ Informação divulgada no Portal Brasil, com base em dados extraídos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/02/compra-de-passagens-aereas-pode-ficar-30-mais-barata>>. Acesso em: 15 Fev. 2015.>

⁷⁷ Despesas com deslocamento envolvem gastos com diárias de viagem, passagens aéreas, rodoviárias e outros tipos de transporte.

à atividade de controle interno quanto aos órgãos gestores. Em seguida, as informações são inseridas em painéis (chamados de *dashboards*), que permitem visualizar como se deram os gastos com passagens aéreas de cada órgão em determinado trecho (por exemplo, São Paulo-Belo Horizonte, ou Brasília-Cuiabá). Além disso, são observados os seguintes critérios na montagem dos painéis: a) consideram-se apenas as viagens encerradas e contendo apenas trechos nacionais; b) os painéis mostram apenas os órgãos que gastaram em algum trecho o valor mínimo de: R\$ 30.000,00, caso o painel se refira a um exercício fechado e R\$ 15.000,00, caso o painel se refira à parcela de um exercício; c) entende-se como ‘trecho’ o percurso de ida ou ida e volta entre duas cidades, independentemente da origem e do destino; d) a quantidade de trechos viajados no segmento considera cada parcela da viagem, sendo assim, contabiliza-se um único trecho quando a viagem for apenas de ida e dois trechos quando for de ida e volta.

Os painéis, que serão mostrados adiante, simplificam e facilitam o processo de visualização de informações relevantes à análise do evento mostrado e à tomada de decisão. Neste sentido, o controle interno, ao ter acesso às informações dos painéis e das planilhas analíticas que contêm o desdobramento detalhado dos dados, pode identificar problemas merecedores de investigação mais aprofundada e, a partir daí, empreender ações de auditoria. Já os gestores federais contam com a facilidade de obter informações gerenciais que, de outro modo, seriam muito difíceis ou onerosas para se levantar. O formato simplificado aliado ao conteúdo informacional contido nos painéis permite, entre outras coisas, que os gestores comparem o seu desempenho com o restante da administração pública federal. Munidos das informações, eles podem tomar medidas para revisão do processo de compra de passagens visando a melhoria dos indicadores e aumento da eficiência.

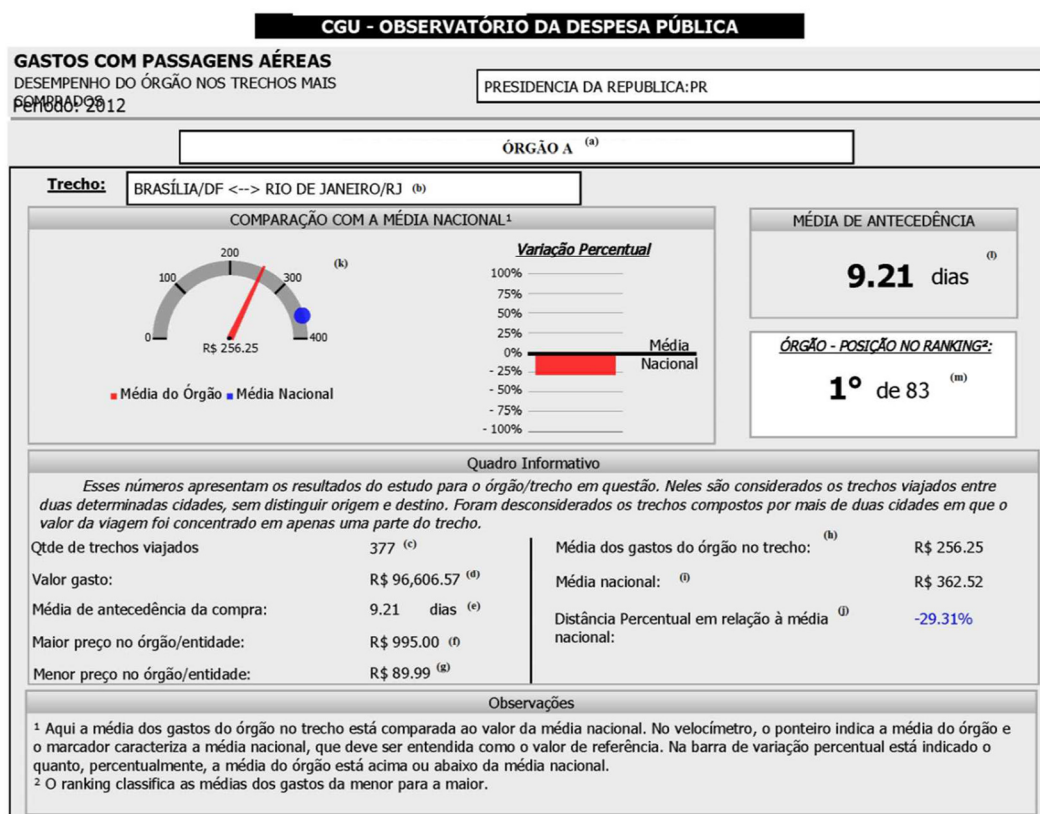
Portanto, para ilustrar o funcionamento do ODP no que tange ao monitoramento dos gastos com passagens aéreas, serão apresentados dois painéis, acompanhados de tabelas com dados analíticos, que revelam os melhores e os piores resultados, em termos financeiros, na compra de passagens aéreas por órgãos do Poder Executivo Federal no trecho entre Brasília-Rio de Janeiro (e vice-versa) nos anos de 2012 e 2013⁷⁸. Especificamente em relação aos painéis, serão mostrados, como exemplo, apenas os relativos ao melhor e ao pior resultado para o ano de 2012, pois interessa compreender a lógica da ferramenta e não efetuar demonstração exaustiva de

⁷⁸ Não serão mostrados os dados de 2014, pois, até o encerramento desta dissertação, eles ainda não estavam disponíveis na sua totalidade.

painéis.

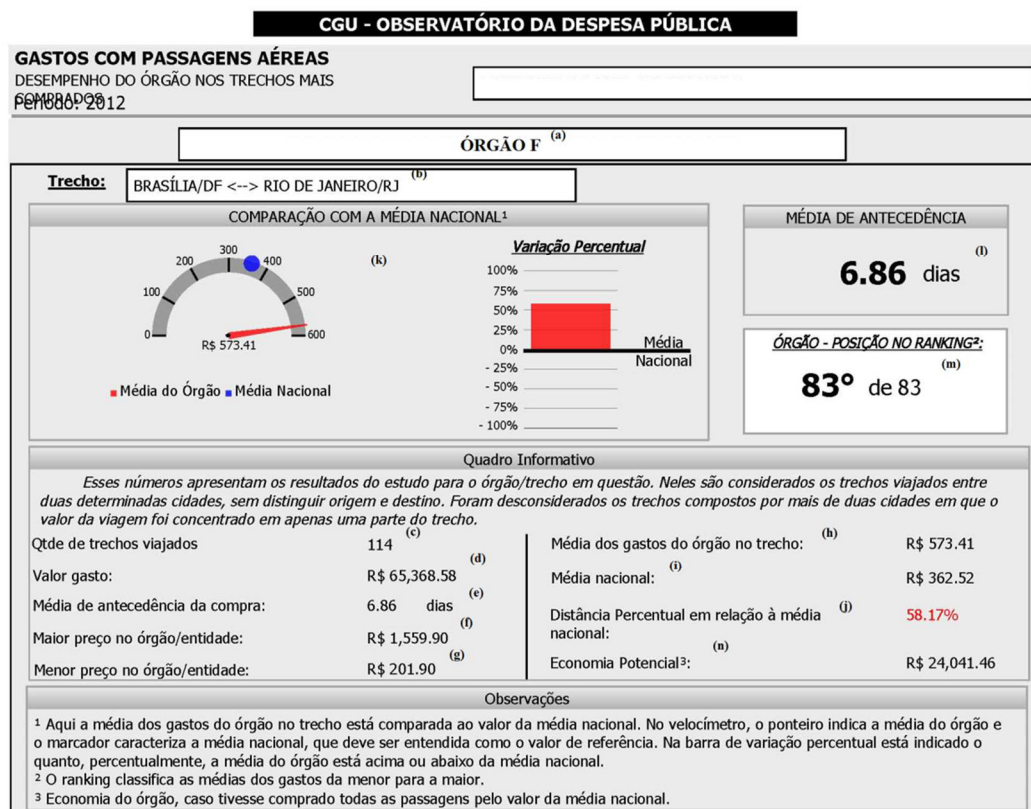
O primeiro painel, mostrado a seguir na Figura 3, contém as informações do órgão A, que apresentou o melhor desempenho relativo, considerando-se o universo de 83 órgãos do Poder Executivo Federal que realizaram compras de passagens aéreas no trecho Brasília-Rio de Janeiro (e vice-versa) no ano de 2012.

Figura 3: Painel 1 - Desempenho do Órgão A (melhor resultado) – Trecho Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012



O segundo painel, mostrado na sequência na figura 4, contém as informações do órgão F, que apresentou o pior desempenho relativo, considerando-se o universo de 83 órgãos do Poder Executivo Federal que realizaram compras de passagens aéreas no trecho Brasília-Rio de Janeiro (e vice-versa) no ano de 2012.

Figura 4: Painel 2 - Desempenho do Órgão F (pior resultado) – Trecho Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012



Como se vê, podem ser extraídas dos painéis referentes à aquisição de passagens aéreas as seguintes informações:

- a) Identificação do órgão;
- b) Trecho viajado;
- c) Quantidade de trechos viajados no período;
- d) Valor total gasto;
- e) Média de antecedência de compra (em número de dias);
- f) Maior preço pago no trecho pelo órgão;
- g) Menor preço pago no trecho pelo órgão;
- h) Média dos gastos do órgão no trecho;
- i) Média nacional dos gastos no trecho por todos os órgãos;

- j) Distância percentual do órgão em relação à média nacional;
- k) Velocímetro (gráfico) com a visualização da média do órgão e da média nacional;
- l) Registro da média de antecedência de compra em destaque;
- m) Posição do órgão (ranking) em relação a todos os órgãos;
- n) Economia potencial, caso o órgão tivesse comprado as passagens pelo valor da média nacional.

Os dados analíticos, por sua vez, incluem os cinco melhores e os cinco piores resultados para os anos de 2012 e 2013, mostrados, a seguir, nas tabelas 03 e 04. Os órgãos são representados por letras, pois este trabalho de pesquisa não visa comparar o desempenho específico dos órgãos, mas demonstrar o tipo de análise que pode ser realizada e sua contribuição à tomada de decisões.

Tabela 3: Desempenho dos órgãos na compra de passagens aéreas – Trecho: Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2012 – Valores financeiros em R\$

Órgão	Quant. de trechos	Dias de antecedência	Gasto médio	Gasto total no ano	Economia potencial	Percentual sobre a média	Posição no ranking ⁷⁹
Cinco melhores							
A	377	9	256,00	96.607,00	0,00	-29,31	1º
B	268	12	263,00	70.593,00	0,00	-27,34	2º
C	212	10	274,00	58.046,00	0,00	-24,57	3º
D	1.312	15	281,00	368.401,00	0,00	-22,54	4º
E	325	12	281,00	91.446,00	0,00	-22,38	5º
Cinco piores							
F	114	7	573,00	65.369,00	24.401,00	58,17	83º
G	129	14	568,00	73.309,00	26.544,00	56,76	82º
H	507	7	556,00	281.914,00	98.115,00	53,38	81º
I	99	4	498,00	49.324,00	13.434,00	37,43	80º
J	386	7	498,00	192.174,00	52.241,00	37,33	79º

Fonte: adaptada pelo autor, com base em dados obtidos do ODP.

⁷⁹ Universo de 83 órgãos federais.

Tabela 4: Desempenho dos órgãos na compra de passagens aéreas – Trecho: Brasília-Rio de Janeiro – Ano: 2013 – Valores financeiros em R\$

Órgão	Quant. de trechos	Dias de antecedência	Gasto médio	Gasto total no ano	Economia potencial	Percentual sobre a média	Posição no ranking ⁸⁰
Cinco melhores							
K	211	31	316,00	66.753,00	0,00	-36,63	1º
B	239	13	385,00	92.039,00	0,00	-22,86	2º
M	165	9	400,00	66.066,00	0,00	-19,79	3º
N	95	13	411,00	39.015,00	0,00	-17,73	4º
A	139	12	411,00	57.196,00	0,00	-17,57	5º
Cinco piores							
O	1.051	5	687,00	721.996,00	197.346,00	37,61	93º
I	125	3	672,00	84.032,00	21.364,00	34,67	92º
P	119	7	660,00	78.554,00	19.151,00	32,24	91º
Q	228	8	659,00	150.265,00	36.450,00	32,03	90º
R	224	5	653,00	146.303,00	34.485,00	30,84	89º

Fonte: adaptado pelo autor, com base em dados obtidos do ODP.

Diante dos dados analíticos e das informações dos painéis mostrados anteriormente, cumpre explorar, ainda que de forma não exaustiva, quais os tipos de análises e inferências que podem ser realizadas e sua contribuição para a tomada de decisões voltadas ao aumento da eficiência nas contratações públicas em geral e na aquisição de passagens aéreas, em particular.

Segundo uma visão geral de governo, e sob a perspectiva do controle interno no seu papel de prestar auxílio ao aperfeiçoamento da gestão, os resultados amostrais das compras de passagens aéreas em 2012 e 2013 indicam que há evidente espaço para diminuição dos custos no âmbito geral da administração pública federal, o que levaria ao aumento da eficiência no uso do dinheiro público, liberando-se recursos limitados para aplicação em outras finalidades.

Se os cinco piores órgãos na compra de passagens aéreas em 2012 e 2013 tomassem medidas para alinhar os preços pagos à média de todos os órgãos, a economia potencial atingiria a cifra de R\$ 523.531,00, por ano, valor que seria muito maior se todos os órgãos com baixo desempenho se tornassem operacionalmente mais eficientes, pela revisão dos procedimentos de

⁸⁰ Universo de 93 órgãos federais.

compra de passagens e otimização da utilização dos meios disponíveis, tais como recursos humanos e financeiros. Se a comparação fosse feita não com a média de todos os órgãos, mas com o órgão mais eficiente – ou seja, com o primeiro colocado no ranking - haveria maximização da eficiência, com aumento ainda mais significativo da economia potencial.

Os dados levantados permitem inferir ⁸¹ que, de um modo geral, os órgãos mais eficientes na compra de passagens costumam adquirir os bilhetes com mais dias de antecedência. O pressuposto é simples: quanto mais em cima da hora da viagem é feita a compra, maior o preço cobrado pelas companhias aéreas. Em 2012, os cinco órgãos mais eficientes compraram as passagens com 11,6 dias de antecedência em média, enquanto os menos eficientes fizeram-no com 7,8 dias. Já em 2013, a diferença é ainda mais expressiva: os cinco melhores compraram os bilhetes com 15,6 dias de antecedência, em média (que foi puxada para cima pelo órgão mais eficiente, que efetuou suas aquisições com 31 dias de antecedência, em média), ao passo que os cinco piores fizeram-no com 5,6 dias.

Pelas regras do governo federal⁸², as passagens aéreas devem ser adquiridas com, no mínimo, dez dias de antecedência, justamente para evitar o dispêndio desnecessário com viagens de última hora. As solicitações de viagens com menos de dez dias de antecedência devem ser devidamente justificadas e autorizadas pela autoridade pertinente. No entanto, como os números expostos anteriormente demonstram, essa regra não é sempre respeitada, as justificativas para compra fora do prazo se sucedem e a administração pública incorre em custos maiores, muitas vezes decorrentes não de viagens urgentes e que não poderiam ser previstas – algo que eventualmente ocorre -, mas de falta de planejamento por parte do órgão.

Ainda numa visão de eficiência do governo federal como um todo, os dados levantados pelo ODP permitem que se avalie o desempenho dos órgãos por meio do mapeamento de suas aquisições ao longo do tempo. Em períodos mais longos de monitoramento – provavelmente acima de três, quatro anos -, torna-se factível identificar a formação de padrões nas aquisições, possibilitando averiguar se o desempenho dos órgãos é aleatório, circunstancial, ou se aponta para eficiência ou ineficiência sistêmicas. Hipoteticamente, é possível imaginar que o desempenho dos órgãos na compra de passagens resulte da postura ativa ou passiva dos seus

⁸¹ Trata-se de inferência, com base nos números contidos nas tabelas, e não de conclusão derivada de tratamento estatístico, como estudo de correlação ou regressão. Para os propósitos dessa dissertação, tomou-se que a inferência não estatística é suficiente.

⁸² Cartilha sobre Diárias e Passagens – Perguntas e respostas (CGU, 2012).

dirigentes e responsáveis na condução da política interna de viagens, da atenção dada ao tema e da estruturação de cada um deles. É provável que a eficiência seja consistentemente maior nos órgãos mais bem estruturados, com procedimentos de viagens e aquisição de passagens institucionalizados, que contem com servidores capacitados e em que os membros da organização compreendam e aceitem as regras vigentes. O oposto também é verdadeiro. Como informação, e apenas para exemplificar o tipo de análise proposto, sem qualquer pretensão conclusiva, os órgãos A e B, que estão entre os cinco melhores de 2012, também aparecem entre os cinco melhores de 2013; e o órgão I, entre os cinco piores de 2012, também aparece entre os cinco piores de 2013.

No âmbito de cada órgão, o painel desenvolvido e fornecido pelo ODP mostra dados e informações úteis à atuação gerencial, em formato amigável e direto. Num único painel, o órgão tem acesso a informações sobre a quantidade de viagens realizadas em determinado período, valor total gasto, média dos gastos por trecho, média nacional dos gastos no trecho por todos os órgãos, distância percentual em relação à média nacional, média de dias de antecedência de compra, maior e menor preço pagos, economia potencial e posição do órgão em relação aos demais. Como o órgão não tem acesso à base de dados e tampouco possui os recursos tecnológicos, humanos e metodológicos do ODP, seria-lhe inviável obter as informações retromencionadas, com a conveniência e baixo custo proporcionados pelo Observatório.

Obviamente, o acesso às informações constitui o ponto de partida para a adoção de medidas gerenciais com o fim de promover ajustes no procedimento de compra de passagens aéreas, se necessário, mas, por si só, não garante a melhoria da eficiência. Acesso à informação não gera automaticamente eficiência procedimental em determinada política pública, atividade ou tarefa; por outro lado, falta de informação impede ou, no mínimo, dificulta o ataque aos problemas, especialmente suas causas. Assim, embora o produto disponibilizado pelo ODP não seja suficiente para que os órgãos se tornem mais eficientes na realização de determinada atividade, como a compra de passagens aéreas, pois qualquer melhoria depende de ação gerencial efetiva, ele facilita o trabalho dos órgãos, instrumentalizando-os com informações relevantes e pertinentes à análise dos problemas e tomada de decisão.

No nível de cada órgão, ao receber as informações do ODP, e constatar que o seu desempenho na aquisição de passagens aéreas é insatisfatório, o órgão pode empreender análises com o objetivo de identificar as causas da ineficiência interna. Perguntas surgem, como por

exemplo: a fonte do problema seria inadequação do procedimento de viagens como um todo? Ou, quem sabe, do procedimento de compra? A organização tem conhecimento das regras sobre viagens? Os servidores encarregados de efetuar a compra dos bilhetes são preparados e capacitados? Por que tantas viagens são realizadas em caráter de urgência? Por falta de planejamento ou pela natureza do trabalho? Quais os termos do contrato firmado com a agência responsável por comprar as passagens da companhia aérea? Etc.

De acordo com informações colhidas durante as entrevistas de campo - não confirmadas, porém com documentos ou evidências -, alguns órgãos, ao receber as informações do ODP a respeito da compra de passagens aéreas, tomaram providências (como, por exemplo, revisão das normas internas) visando o aperfeiçoamento do procedimento de viagens e aumento da eficiência na compra de passagens aéreas.

Percebe-se, portanto, que as informações representam a ponta do iceberg, onde o trabalho árduo se inicia, no entanto, sem elas, fica-se sem norte e sem rumo. Elas não solucionam problemas de forma imediata, mas elas fornecem subsídios para que isso ocorra. E num mundo cada vez mais dependente de informação, isso não é pouco, pois a diferença entre sucesso e fracasso, ou eficiência e ineficiência, pode estar na rapidez e agilidade com que as informações são produzidas e disponibilizadas, em sua fidedignidade, no seu baixo custo e no valor que agregam aos seus destinatários.

O ODP se destaca justamente por sua capacidade de produzir e disponibilizar informações úteis, de forma rápida, fidedigna e a custo baixo⁸³, em outras palavras, o ODP é eficiente no processamento e tratamento das informações. Ao disponibilizar as informações aos seus clientes imediatos, como a área de auditoria da CGU, ou aos órgãos públicos federais, o ODP compartilha os seus ganhos internos de eficiência com os parceiros, diminuindo o ônus que esses teriam para individualmente prospectar e produzir informações.

A seguir, são apresentados e analisados os resultados das entrevistas de campo realizadas com indivíduos estratégicos que, de algum modo, conhecem ou possuem algum tipo de relação com o ODP. A partir de suas percepções, pretendeu-se ampliar a compreensão do funcionamento e das potencialidades do ODP como ferramenta de auxílio tanto ao controle

⁸³ Segundo alguns especialistas entrevistados durante a realização dessa dissertação, o custo inicial de montagem e aparelhamento do ODP, incluindo equipamentos, softwares, seleção e capacitação da equipe de trabalho, não é desprezível, no entanto, uma vez em funcionamento, o custo da unidade de informação produzida é extremamente baixo.

interno quanto aos órgãos federais.

6.2.2 Apresentação e análise dos resultados das entrevistas

Ao tratar do ODP, é imprescindível abordar questões e temas associados ao contexto institucional da CGU, em termos de suas funções, finalidades, estrutura organizacional e funcionamento, pois a organização dá o suporte e provê o pano de fundo institucional do qual decorrem fatos, situações e consequências que afetam diretamente as operações e a utilidade do Observatório.

Nas entrevistas realizadas, sobressaíram comentários e preocupações ora dissonantes ora convergentes quanto aos rumos da CGU, seus processos de trabalho e as prioridades vigentes na sua forma de atuação.

Nitidamente, alguns entrevistados entendem que embora a CGU tenha ganhado visibilidade e reconhecimento social em razão da ampliação do seu escopo de atuação, particularmente por conta das atividades de prevenção e combate à corrupção, não se pode abandonar ou negligenciar as ações mais tradicionais de auditoria, avaliação de programas de governo e assessoramento ao gestor, pois isto faz parte da natureza do trabalho de controle interno.

Um dos entrevistados reconhece que talvez a grande inovação propiciada pela criação da CGU, ao assumir papéis bastante abrangentes, tenha sido a ampliação do conceito de controle interno, ajustado aos tempos modernos. E sobre o papel da CGU na área de controle, acrescenta:

“... eu vejo a CGU como uma organização voltada para apoiar os gestores e esse apoio tem como propósito apoiar o governo como um todo, apoiar os órgãos e as entidades e, no limite, a maior autoridade do governo, que é a Presidente, a fazer as coisas acontecerem, ou seja, fazer os órgãos atingirem os seus objetivos, superarem os seus desafios.”

Para este mesmo entrevistado, os casos muito graves e emblemáticos [normalmente envolvendo desvio, fraude, corrupção] recebem quase toda a atenção da mídia, embora sejam pouco representativos em termos quantitativos. Segundo ele,

“... [identificam-se] na maioria das vezes, na maioria esmagadora das vezes, problemas de gestão, problemas estruturais, problemas muito específicos da administração pública; e uma parcela menor, uma parcela reduzida desses trabalhos, a gente identifica sim casos de desvios graves, irregularidades.”

Por conta do aumento da abrangência de atuação e da agregação de novos significados para o controle interno, perguntou-se ao entrevistado se ele acreditava que a forma de trabalhar hoje da Secretaria de Fiscalização e Controle Interno (SFC) é diferente da que existia quando só existia a Secretaria e ela, de fato, representava todo o controle interno. No seu entendimento:

“Eu diria que sim e que não. Eu acho que não há como negar que é diferente, não há como negar que é uma evolução institucional. Hoje o desenho da CGU é um desenho mais aprimorado, um desenho mais adequado aos tempos que nós vivemos hoje. No entanto, na essência, na essência mesmo, o que nós fazemos hoje é muito parecido com o que nós fazíamos há 13 anos atrás, há 14 anos atrás, há 15 anos atrás.”

Em outra passagem, percebe-se alinhamento entre a visão do entrevistado a respeito do marco de criação da SFC para a evolução do controle interno e o estudo de Olivieri (2009), ao dizer que:

“... nos primeiros anos da SFC, a SFC muda radicalmente a forma de ver o trabalho de auditoria e de controle. Por que? Até então, naquela data, o trabalho era muito formal, muito burocrático, muito voltado para a contabilidade.”

Perguntado se o controle hoje exercido pela CGU é menos procedimental, se há uma preocupação maior com o controle de resultados e se haveria ainda espaço para evoluir, um dos entrevistados acredita que, embora sempre haja espaço para melhorar e adotar novas formas de atuação, já houve grande evolução. Ele também defende uma abordagem equilibrada que leve em conta tanto o foco em procedimentos quanto em resultados. Segundo ele,

“Ao longo desses 20 anos, nós tivemos vários movimentos em direção a um maior foco nos resultados. No entanto, numa visão prospectiva, eu acredito que nunca haverá na administração pública espaço para uma coisa ou outra. Eu acho que sempre haverá um certo equilíbrio de novo entre os dois focos. **Porque a administração está assentada no princípio da legalidade, então sempre haverá uma regra a ser cumprida, sempre haverá um quesito a ser checado se está atendendo ou se não está atendendo a esse determinado normativo.**” (grifo nosso).

Essa perspectiva nos leva à teoria da burocracia weberiana e o papel da rotina, da previsibilidade e, por evidente, dos condicionantes e fatores limitadores da atuação estatal (WILSON, 1989) aqui representados pela menção ao princípio da legalidade. Curiosamente, segundo um dos entrevistados, até quando se pensa em técnicas e meios de controle para aferição dos resultados, como as auditorias de desempenho⁸⁴, os critérios acabam se voltando para a verificação da legalidade:

⁸⁴ Segundo a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), a auditoria de desempenho ou de otimização visa verificar a economia, eficiência e eficácia com que a entidade utiliza os seus

“... há quem diga até que a própria auditoria de desempenho, no fundo no fundo, no fundo no fundo mesmo, é uma auditoria que os critérios são critérios legais, são critérios de conformidade; se não são os critérios legais, são critérios estabelecidos pelo próprio camarada que desenha o programa.”

Um dos entrevistados apontou que, a despeito das tentativas da CGU, por meio da SFC, de tentar focalizar um pouco mais a avaliação dos programas de governo e o cumprimento dos seus objetivos finalísticos, esse controle, de fato, continua baseado “em procedimentos que visam apenas o controle de legalidade.” Apesar de mudanças na apresentação do relatório de gestão e de avaliação dos programas de governo, não teria havido mudança na essência da auditoria, pois os procedimentos realizados pelos auditores no dia a dia não mudaram, permanecendo “atrelados ao controle de legalidade, de conformidade.” Assim, a título de ilustração, conclui-se que determinado programa funciona ou apresenta bons resultados porque “foram verificados que apenas um por cento dos atos apresentaram inconsistências etc.”, ou seja, “usa esse controle legal para tirar conclusões acerca do funcionamento do programa”, o que difere do controle verdadeiramente finalístico. A razão para esse apego ao procedimento, segundo esse entrevistado, se explica pela própria origem da CGU:

“... a CGU nasceu a partir da área de auditoria, então talvez esse fato contribua para existir uma maior rigidez nos procedimentos, na estrutura administrativa e de planejamento e tomada de decisão da auditoria, ela é meio que independente da própria CGU como um todo.”

Tal percepção indica a possibilidade de ocorrência de rigidez burocrática, na linha das disfunções da burocracia weberiana estudadas por Merton (1971). Na mesma direção, outro entrevistado afirma que, para que o controle interno em geral e a CGU, em particular, produzam informações relevantes para a gestão ele tem que “... deixar de ser um controle meramente formal, meramente sobre meios, sobre procedimentos, pra ser um controle mais voltado ao resultado das políticas públicas, mais voltado à efetividade do gasto público”.

No posicionamento dos entrevistados, a dissonância em torno da forma de atuação da CGU vai se tornando mais clara, à medida que aparece grande número de críticas à persistência do viés formalista do trabalho de controle interno, à escolha equivocada de prioridades - levando-se em conta a limitação de recursos disponíveis -, e ao dilema entre fazer controle de legalidade e

recursos. Teoricamente, difere da auditoria de conformidade ou regularidade, que tem como objetivo a confrontação entre determinados atos ou fatos e um padrão estabelecido, normalmente dado pela lei. (INTOSAI, 1995).

combater a corrupção e/ou efetivamente avaliar as políticas públicas. Embora este trabalho não tenha como objeto o estudo da cultura organizacional, evidencia-se nas respostas a presença de desalinhamentos culturais entre as áreas – como a SFC, mais antiga e dominante, focada em auditoria, avaliação de programas de governo e controle de legalidade, e as áreas mais novas, ligadas às ações de transparência, prevenção e combate à corrupção. Criadas em momentos distintos, cada qual com valores e visões de mundo específicos a moldar as respectivas subculturas, decorre daí divergências sobre o que a CGU deveria estar fazendo. No entendimento de um dos entrevistados,

“... o potencial da CGU é muito maior do que o que de fato ela vem apresentando, principalmente na área de controle, em que toda a potencialidade do órgão, que é um órgão que tem uma capilaridade enorme, que tem escritórios em todos os estados do país, não vem sendo utilizada a contento para de fato combater a corrupção, pior ainda, pra fornecer informações pra que o governo possa aprimorar as políticas públicas. Hoje você tem um sistema de planejamento na área de controle que é totalmente equivocado, que não tem nenhum procedimento mais qualificado de gestão de risco, em que as políticas públicas são tratadas quase que todas da mesma forma, numa competição entre as diversas áreas, sem a menor estratégia. E com isso, evidentemente, um órgão que tem uma limitação na sua capacidade operacional, o que é mais importante deixa de ser visto. É um órgão que fez muito, tem um papel muito importante, mas que poderia fazer muito mais.”

Para este entrevistado, portanto, essa distorção hipotética estaria limitando a potencialidade do ODP e restringindo o seu alcance como ferramenta de auxílio ao controle interno e aos órgãos de gestão.

O aparente entrechoque de culturas, as distintas visões sobre o controle interno e as divergências quanto à definição de prioridades e foco de atuação da CGU desaguam, pelo teor das entrevistas, em conflitos não explicitados e problemas de comunicação, particularmente entre a área de produção de informações estratégicas – à qual o ODP está vinculado – e a SFC.

Praticamente todos os entrevistados apontaram problemas de falta de integração e falhas de comunicação entre o ODP e a SFC, variando apenas a contundência da crítica. Um deles reclama da falta de integração e diálogo e alega que, além de não se conseguirem atuar em conjunto, os trabalhos de produção de informações estratégicas são negligenciados pela SFC. Afirma que, no nível dos coordenadores (gerência intermediária), há um pouco mais de diálogo e de aproximação, ao passo que no nível dos diretores, a comunicação é bastante deficitária. Segundo ele, isso “... impacta o funcionamento do órgão como um todo”. Outro declara: quanto a este ponto, “eu acredito que precisamos ter uma sintonia melhor entre as áreas, ações mais concretas, diretamente, com melhor planejamento, com coordenação.” E complementa: “nós

poderíamos ter um resultado melhor, ou potencializar esse resultado, se tivesse uma integração maior das áreas, um planejamento mais coerente, com focos melhores definidos e atribuição para cada área especificamente.”

Ainda que de forma mais comedida, um dos entrevistados reconhece problemas de comunicação e alinhamento, ao afirmar que o ODP deveria estar mais próximo da SFC, como área cliente que recebe as informações produzidas, e que o planejamento anual das ações a serem realizadas deveria ser mais integrado. Suas considerações revelam o tamanho do distanciamento entre as áreas ao mencionar que:

“... **eu não sei exatamente quantas pessoas trabalham no ODP, qual a capacidade que eles têm**, então isso... É de ter um planejamento mais integrado, começar o ano com um compromisso do quê que vai ser feito, do quê que não vai ser feito. Eu acho que esforços nessa direção já foram feitos, mas a gente chega no final desse ano ainda sem uma agenda mútua...” (grifo nosso).

No entanto, este mesmo entrevistado minimiza a deficiência de atuação integrada e falta de agenda comum, relata que o ODP recebe *feedback* sobre as informações produzidas e indica que tem havido avanços, citando como exemplo o trabalho conjunto entre a SFC e o ODP no tema de aquisição de passagens aéreas, que culminou com o levantamento de boas práticas, no âmbito dos órgãos federais, passíveis de serem compartilhadas. Acrescentou também que, em função de determinação ministerial, as duas áreas procuraram se aproximar mais ao longo do ano de 2014 – informação que, no entanto, não foi citada por outros entrevistados.

A propósito, a ação conjunta sobre o tema de passagens aéreas é mencionada por outros entrevistados como exemplo de atuação integrada que rendeu bons frutos – mas, de fato, foi o único caso citado, o que parece muito pouco, considerando o universo de ações realizadas no período tanto pela SFC quanto pela área de produção de informações estratégicas.

Em contraste, outros entrevistados reforçam o discurso do descontentamento com os problemas de falta de integração, planejamento conjunto, comunicação e feedback. Entre as várias opiniões, destacam-se as seguintes afirmações: que a área de auditoria, ou seja, a SFC, atua como se fosse uma unidade independente do resto da CGU; feedback não passa de um “conjunto vazio”; a SFC nunca informou claramente à área de informações estratégicas, em geral, e ao ODP, em particular, o que ela quer, necessita ou como a informação que lhe é entregue poderia ser aprimorada; e que nos últimos anos tem havido, de fato, aumento, e não diminuição, do distanciamento entre a SFC e a área de produção de informações estratégicas.

Questionados sobre as razões para os problemas de comunicação e falta de atuação conjunta, diversos entrevistados compartilham a opinião de que, no fundo, se trata de vaidade, disputa por espaço e poder. Um dos entrevistados, por exemplo, admite que a vaidade pode ser um fator interveniente ao qual tanto a SFC quanto a área de produção de informações estratégicas estão sujeitas:

“Então eu creio que existe sim questões de vaidade, de você não querer reconhecer, valorizar, o trabalho de outra área, e ao mesmo tempo, de alguma forma, desvalorizar... como se isso, de alguma forma, fosse desvalorizar a sua própria área. Ou seja, se tem alguém querendo interferir no meu processo de planejamento é porque o meu processo de planejamento talvez não seja tão bom. Então às vezes é difícil até reconhecer isso.”

Ao ser perguntado se a internalização pela SFC de atividades similares às da alçada da área de produção de informações estratégicas, criando um processo de competição interna, não seria porque eles pensam que a forma deles atuarem é melhor, um dos entrevistados mostrou-se mais enfático, afirmando que o motivo não declarado resume-se a “vaidade, por pura vaidade”, “apego ao cargo, medo de perder o poder”.

Pelas considerações relatadas, percebe-se a dificuldade hoje existente de criar canais de contato e comunicação eficazes entre a área de produção de informações estratégicas (fornecedora) e a SFC (cliente). Se, de fato, existe desconfiança quanto ao papel e aos reais objetivos de parte a parte, se “o outro lado” é visto como ameaça à sua posição na organização, abre-se caminho para o isolamento, competição, aberta ou velada, e defesa de interesses particulares, em detrimento do interesse geral da CGU. Neste cenário, inviabilizam-se as iniciativas em prol do diálogo franco e aberto, das ações conjuntas e da formação de parceria duradoura, que transcenda o mero formalismo institucional.

Diante de rumos aparentemente desconectados, caberia à direção da CGU tomar ciência do problema e liderar o processo de aproximação, integração e ajuste de expectativas entre as áreas. O exercício do controle hierárquico, típico do modelo burocrático weberiano, apresenta-se neste caso como tarefa imprescindível à correção de rumos e ao combate ao desperdício de recursos – oriunda da competição interna contraproducente, sobreposição de iniciativas ou dispersão de esforços - e à perda de foco e sinergias organizacionais. Entretanto, alguns entrevistados entendem que tem faltado essa instância de arbitragem para esclarecer os papéis de cada área, resolver as divergências e, em última instância, tornar o trabalho mais integrado.

Quanto ao funcionamento do ODP, as entrevistas tendem a se alinhar quanto ao seu papel e modo de atuação. Na descrição da missão e das funções do ODP, a maior parte dos

entrevistados menciona termos como produção de informações estratégicas, análise de informações, detecção de fraudes, monitoramento dos gastos públicos e auxílio à gestão. Nas palavras de um dos entrevistados, que pode servir como síntese, o ODP

“... é uma unidade de análise de informações, análise de dados e produção de informações estratégicas, com foco em detecção de fraudes a partir da utilização de base de dados governamentais, e também com foco na melhoria da gestão pública.”

Na ênfase dada por um dos entrevistados, um dos principais papéis internos do ODP, como unidade de levantamento, tratamento e análise de dados, consiste na geração de informações estratégicas para subsidiar as decisões da CGU, incluindo informações para apoiar o trabalho das auditorias. Para as auditorias, o ODP poderia facilitar a decisão sobre “quem eu vou auditar, como eu vou auditar [e] quando eu vou auditar”, entre outros aspectos. Porém este mesmo entrevistado reconhece que, quanto ao apoio às auditorias, o resultado tem ficado aquém do esperado, principalmente em razão das resistências internas da SFC, como área cliente, em utilizar as informações produzidas.

Outro entrevistado mostra-se enfático quanto à utilidade da ferramenta, mas faz questão de frisar o seu subaproveitamento pela própria CGU:

“Eu acho que é uma ferramenta extremamente útil, diria mais, essencial, numa gestão pública atual, que produz informações extremamente relevantes, tanto para o controle como para a gestão; que usa uma metodologia absolutamente inovadora, com corpo técnico de excelência, extremamente qualificado; com ferramental super poderoso. Mas que, no entanto, o potencial vem sendo solenemente desprezado pela alta administração da própria CGU e [...] do governo.”

Vê-se que boa parte das entrevistas estão entremeadas com referências à subutilização do ODP, com críticas, veladas ou não, à direção da CGU por sua incapacidade de definir os papéis de cada área e de integrá-las de forma produtiva. Isso não impede que, vez ou outra, se explicita, nas entrevistas, a autocrítica e que se faça o *mea culpa* sobre a responsabilidade e o dever do próprio ODP em demonstrar seu valor e importância para os parceiros com que se relaciona. Um dos entrevistados, por exemplo, admite que

“... fazendo um *mea culpa* – depende de nós mostrarmos pra auditoria que ela poderia estar ganhando realmente com a modificação disso aí. [...] Talvez a gente tenha que ser mais incisivo nesse sentido, de tentar vender o produto pra eles com qualidade. Porque a gente sabe também que existem falhas no que a gente produz: existem falsos positivos que são encaminhados, existem situações decorrentes de erros de sistema e que fragilizam um pouco o resultado.”

Mas, em complemento à autocrítica, o entrevistado ressalta novamente a falta de feedback da SFC e dos auditores na ponta sobre os resultados inconsistentes gerados pelo ODP, o

que dificulta o trabalho de reavaliar o processo de produção de informações, visando corrigi-lo, aperfeiçoá-lo e torná-lo cada vez mais azeitado às necessidades dos destinatários da informação.

Outro entrevistado enxerga de forma positiva a criação e utilidade do ODP, particularmente para a execução dos trabalhos de auditoria, sem deixar, entretanto, de enunciar fragilidades que precisam ser vencidas para que o ODP corresponda mais efetivamente às finalidades e propósitos que levaram ao seu desenvolvimento. A crítica se dirige mais especificamente ao volume de dados e/ou informações gerados e à ocorrência de sinalizações equivocadas de problemas, os chamados falsos alertas ou falsos positivos, ou seja, alertas gerados de possíveis falhas, deficiências ou irregularidades que, quando verificados com mais profundidade, não são problemas de fato. Se eventualmente isto ocorre em grande quantidade – e, diga-se de passagem, não faz parte do objetivo dessa pesquisa empreender este tipo de investigação –, perde-se em eficiência no trabalho de análise tanto do auditor quanto do gestor, por estarem seguindo “pistas erradas” e falsos problemas. Como esclarece o entrevistado, os falsos alertas, ou falsos positivos, geram transtornos tanto para a SFC, como área de auditoria da CGU, dificultando o planejamento dos trabalhos, como para o gestor, e, neste último caso, o risco é que “... se você passa esse mundo de informações para o gestor, para que ele possa administrar isso, ele pode se enfartar dessa informação e não conseguir tomar providência nenhuma.” Como visto anteriormente, um dos entrevistados admite que o tratamento dos falsos positivos - ou seja, de possíveis problemas, ou irregularidades, que, quando verificados de forma mais detida, não se confirmam como problemas nem irregularidades - constitui ponto a ser aprimorado pelo ODP.

Mais adiante, a crítica emanada por um dos entrevistados se aprofunda, ingressando na discussão da ideia de controle interno, da visão do seu papel e da sua missão. Como se vê a seguir, ao elogio se segue o julgamento, pois indiretamente o entrevistado desfere crítica à forma de atuação do ODP, que estaria muito focado no apontamento de problemas, mas sem se preocupar em auxiliar a administração pública a encontrar soluções:

“... eu acho que a importância do ODP é criar um laboratório em que a gente possa fazer cruzamento de dados e produzir informações úteis para auxiliar a casa, apoiar as outras áreas, notadamente a SFC, na condução dos seus trabalhos. [...] O que nós queremos é mais do que apontar problemas, a gente deve apontar problemas, problemas estruturais, problemas pontuais, problemas de corrupção, no entanto isso não é a nossa missão, nós não recebemos o nosso salário para apontar problemas. O que nós temos como profissão de fé é ajudar a administração federal a resolver os seus problemas. [...] Só a informação, da forma como está, não resolve, não ganha o jogo, a gente fica no zero a zero...”

E continua o entrevistado:

“a gente precisa de encontrar maneiras inteligentes, inclusive cruzando grandes massas de dados, para fazer essa articulação com gestores e encontrar maneiras de implementar medidas capazes de solucionar os problemas, estabelecendo rankings de prioridade, áreas de riscos. Porque no fundo, mesmo antes do ODP ser criado, há mais de 10 anos atrás, já se fazia grandes cruzamentos de dados.”

Em direção contrária, acirra-se a crítica à atuação formalista da SFC, à priorização equivocada das ações, à centralização do seu planejamento, explicitando, portanto, a divergência em relação ao foco a ser dado à atuação do controle interno. Essa percepção surge nítida na fala de um dos entrevistados:

“O potencial da CGU é muito maior do que o que de fato ela vem apresentando, principalmente na área de controle, em que toda a potencialidade do órgão, que é um órgão que tem uma capilaridade enorme, que tem escritórios em todos os estados do País, não vem sendo utilizada a contento para de fato combater a corrupção, pior ainda, para fornecer informações pra que o governo possa aprimorar as políticas públicas. Hoje você tem um sistema de planejamento na área de controle que é totalmente equivocado, que não tem nenhum procedimento mais qualificado de gestão de risco, em que as políticas públicas são tratadas quase que todas da mesma forma, numa competição entre as diversas áreas, sem a menor estratégia. E com isso, evidentemente, um órgão que tem uma limitação na sua capacidade operacional, o que é mais importante deixa de ser visto. É um órgão que fez muito, tem um papel muito importante, mas que poderia fazer muito mais.”

Outro entrevistado esboça crítica mais aguda sobre o funcionamento da CGU, em particular sobre a atuação da SFC:

“... é um órgão extremamente centralizado, planejamento extremamente centralizado. Eu acho que a gente não ataca o que deveria atacar. Eu acho que a priorização das ações de controle, que foi uma coisa que eu aprendi lá no curso de formação, eu acho que é um fracasso total...”

Ao longo das entrevistas, essa dicotomia aparece inúmeras vezes, revelando distintas percepções sobre o papel da CGU – o que ela tem feito (visão descritiva) e o que deveria fazer (visão normativa). Há, no mínimo, desencontro, desinformação e falta de alinhamento quanto às funções, papéis, atribuições e prioridades de cada área.

Na descrição crítica da SFC feita pelos entrevistados, aparecem termos e invocações relativas ao planejamento excessivamente centralizado, à ainda forte preocupação com os meios, ao excesso de formalismo, à equivocada definição de prioridades, à resistência em realizar ações integradas, às dificuldades de comunicação, apego ao cargo, vaidades pessoais e desejo de manter o poder. Para parte dos entrevistados, ao internalizar atividades de inteligência, encampar funções de produção de informações estratégicas e promover também cruzamentos em bancos de dados - e, sobretudo por fazê-lo à revelia da Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas, que é a

área incumbida legal e institucionalmente de realizar tais ações -, a SFC estaria simplesmente competindo por espaço, em vez de cooperar para atingimento dos interesses comuns, levando ao desperdício de recursos e sobreposição de atividades.

Por sua vez, sob a ótica da SFC, a dissonância é menos explícita no que toca a eventual conflito e disputa por espaço dentro da organização, revestindo-se, pelo menos na aparência, de diferença conceitual e de foco. Os apontamentos críticos feitos ao ODP mencionam o grande volume de dados gerados, a ocorrência de falsos positivos e a insuficiência representada pelo apontamento dos problemas, sem participar da solução.

Em contrapartida, é curioso que, em relação à solução de problemas, as auditorias a cargo da SFC também sejam criticadas, em algumas entrevistas, por não contribuírem para atacar a verdadeira causa dos problemas – apesar de haver um campo para isso nos relatórios -, o que faz com eles sejam detectados e apontados nos trabalhos de auditoria anos a fio, permanecendo, no entanto, sem a devida resolução. Um dos entrevistados diz que a melhor contribuição que a SFC, com seus trabalhos de auditoria, poderia dar às unidades gestoras seria “verificar realmente as causas dos problemas”, no entanto, as análises, quanto às causas, costumam ser genéricas, patinando no terreno da superficialidade, sem que se encontre a verdadeira causa. E conclui: “Se a auditoria realmente conseguisse aprofundar a questão e olhar a causa de perto, talvez ela pudesse fazer uma recomendação mais direta, em algo que poderia realmente ter um efeito na resolução daquele problema.”

A despeito das divergências de percepção e de opinião dos entrevistados sobre o funcionamento da CGU em nível amplo e das áreas que a integram, como a SFC e a área de informações estratégicas, em particular, praticamente todos eles concordam que o ODP pode contribuir para a melhoria da eficiência na atuação tanto do controle interno quanto dos órgãos encarregados da gestão.

Na opinião de um dos entrevistados, “... ao se expor os alertas ao gestor, a gente faz com que ele olhe pra si mesmo, pra própria organização e identifique fragilidades ali, e tente corrigir as fragilidades, e isso vai melhorar, em tese, a eficiência dele.”

A melhoria da eficiência das compras públicas, por exemplo, decorreria da externalização dos problemas para o gestor e da indicação de áreas de risco da gestão nas quais se poderia atuar com mais precisão.

Mas a busca por eficiência passa também por novas iniciativas, como o desenvolvimento do projeto de Banco de Preços, citado por vários entrevistados, e que tem como propósito criar um banco de preços médios dos bens mais comuns adquiridos pela administração pública federal, a partir de dados extraídos do sistema de compras do governo federal, o Comprasnet.

O desafio é obter informação confiável, pois o cadastro de aquisições do governo federal, além de ser extremamente volumoso e complexo, contém muitos dados errados, muitos erros de preenchimento, o que provoca distorções nos resultados. Para tentar vencer esses obstáculos, o ODP utiliza técnicas avançadas de estatística e mineração de dados com o fim de identificar padrões no preenchimento dos textos dos cadastros e, a partir daí, promover as ligações entre identificação detalhada do bem adquirido e respectivo preço, proporcionando que, depois do processamento dos dados, se consiga chegar ao preço médio de determinado produto.

Por exemplo, o preço médio pago pela administração pública para uma resma de papel A4 – bem bastante comum e de alto consumo – poderia servir como referência de valor para outros órgãos da administração pública federal e, como acredita um dos entrevistados, contribuir para diminuir “substancialmente tempo e gasto administrativo para se fazer compra no Brasil”, mesmo que, no princípio, haja óbice legal para que ele substitua oficialmente a forma de obtenção de preços de referência de mercado. Além de atender os gestores, o Banco de Preços seria útil também para os trabalhos de auditoria, ao prover informação de referência aos auditores por ocasião das análises das contratações realizadas pela administração pública. Deve-se ressaltar que a instituição do Banco de Preços da administração pública federal consta como uma das metas do 2º Plano de Ação Brasileiro no âmbito da Parceria para o Governo Aberto (Open Government Partnership)⁸⁵.

No campo específico das contratações públicas, o desafio da eficiência assume contornos mais amplos, pois vários entrevistados mencionaram que ganhos mais relevantes e duradouros, em termos de tempo e diminuição de custos administrativos para realizar as contratações, dependem da atuação do governo federal, sobretudo na implementação de

⁸⁵ Objetivo e justificativa do Banco de Preços constante do Plano: Criar um banco de dados que contenha um preço de referência dos produtos mais comprados pelo Governo Federal, a partir dos dados publicados no portal da transparência. A interface possibilitará a identificação de preços médios dos produtos, constituindo estratégia eficiente para a elaboração de orçamentos e licitações, para a disseminação de melhores práticas nas compras públicas, bem como para o apoio às ações de combate à corrupção, nas circunstâncias em que se verifique a existência de aquisições com sobre preço. Disponível em: <http://governoaberto.cgu.gov.br/no_brasil/plano-brasileiro/segundo-plano/index.asp>. Acesso em: 10 fev. 2015.

inovações e internalização de funcionalidades no seu sistema de aquisições (Comprasnet). Eis a explicação e a proposta de um dos entrevistados:

“Na ótica do controle, mas não só do controle da Controladoria, mas do controle dos próprios Ministérios: você tem uma trilha no ODP que ele cruza lá as empresas para identificar sócios em comum, ou empresa com endereço comum. **Isso devia ser inserido no próprio ComprasNet, pra automaticamente o pregoeiro já ter essa informação no momento da licitação.**” (grifo nosso).

Essa opinião é confirmada por outro entrevistado que entende que soluções estruturais, e não meramente pontuais, passam pela internalização das trilhas [de auditoria], pois isto facilitaria “o mecanismo de trabalho do governo, pra que isso possa ser detectado on line, *in time*, porque se não for assim, 365 dias depois não adianta, isso não é um controle preventivo.” E conclui:

“Então eu acho que o primeiro passo seria internalizar as trilhas. O segundo passo seria ter algum tipo de capacitação, de ampliação dos quadros, de pessoas voltadas pra resolver esse tipo de problema. [...] Nos próprios órgãos. Ou seja, fazer o que nós chamamos aqui de controle interno administrativo, controle interno primário, controle primário ou controle interno administrativo.”

Os exemplos não param por aí, o próprio Banco de Preços poderia ser internalizado. Com isso, abrir-se-iam possibilidades para ganhos de toda ordem, não se limitando à economia de recursos financeiros, como, por exemplo, antecipação de problemas, sinalização aos fornecedores potenciais de que os comportamentos dos participantes das licitações são mapeados, inibindo assim as condutas inaceitáveis, e criação de uma cultura de monitoramento, como já ocorre no caso do Cartão de Pagamento do Governo Federal (CPGF), o chamado cartão corporativo.⁸⁶

Enfim, o contexto geral de funcionamento da CGU, as relações internas, interdepartamentais e interpessoais, a estrutura organizacional e a distribuição de funções e atribuições entre as áreas constroem o cenário de operação do ODP e demarcam os seus limites e possibilidades.

Aparentemente, e como hipótese, a raiz das divergências expostas nas entrevistas envolve tanto aspectos culturais, técnicos e de foco de atuação, seja do controle interno exercido pela SFC seja da área de produção de informações estratégicas, quanto questões mais complexas ligadas a conflitos organizacionais, problemas de comunicação interna e disputas de poder, posição e influência. Limitar as causas dos problemas levantados pelos entrevistados a uma ou

⁸⁶ Informações sobre as despesas realizadas pelos gestores por meio do CPGF podem ser obtidas no Portal da Transparência do Governo Federal, disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

outra razão estanque, descolada do contexto mais amplo, segundo visões particularistas, afigurarse-ia enganoso e superficial, incongruente com a complexidade do fenômeno. Alerta-se que não faz parte do escopo da pesquisa incursionar pela causa dos problemas, embora isso possa constar como sugestão para trabalhos futuros.

6.2.3 Observatório da Despesa Pública e a eficiência das contratações públicas: síntese analítica.

Com o fim de se esboçar uma proposta de síntese entre o modelo burocrático de organização da administração pública e as ideias e iniciativas dos movimentos gerencialistas de reforma do Estado, pode ser estimulante empreender a análise a partir da crítica ao caráter ideológico da NPM, como se observa, por exemplo, nos estudos de Carneiro e Menicucci (2011), Motta (2013) e Pollitt e Bouckaert (2011). Ora, acusar a NPM de ser ideológica parece desconsiderar que o ser político, que os agentes sociais, carregam cada qual a própria ideologia em suas escolhas políticas, econômicas etc., sem conseguir dela desvencilhar-se. Por trás do tom normalmente acusatório e depreciativo de que a NPM representa a ideologia neoliberal se fundam discursos e se posicionam visões favoráveis à intensificação ou reafirmação vigorosa do papel do Estado, o que também não escapa ao reclame ideológico. Em outras palavras, tanto o alinhamento à burocracia quanto aos movimentos reformistas estudados nesta dissertação se acomodam, em alguma medida, à natureza mais ou menos mistificadora da ideologia, como explicada por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1994). Pode-se argumentar, como mera proposição, que parte das críticas direcionadas à NPM originam-se, em parte, de visões ideológicas que condicionam as visões a respeito do funcionamento do mundo: da economia, da política, da sociedade.

Apontar os equívocos e deficiências das tentativas de implantação de modelos alternativos não reativa os traços burocráticos do modelo ideal weberiano no mundo real. As disfunções burocráticas (MERTON, 1971; WILSON, 1989; ABRÚCIO, 2006) persistem, em maior ou menor grau, na realidade concreta, a depender do grau de maturidade e aperfeiçoamento institucional não somente das burocracias, em si, mas dos governos e das sociedades que formam o ambiente circundante.

Na apresentação do debate sobre a eficiência, viu-se que, para alguns autores, a inclusão da eficiência no rol dos princípios constitucionais administrativos derivou da instituição do modelo econômico neoliberal no Brasil que, ao posicionar os fatores econômicos em primeiro

lugar, colocaria em risco os direitos fundamentais conquistados com a implantação do Estado Democrático de Direito em nosso País. Assim, a implantação da Administração Gerencial seria apenas um subterfúgio para dobrar o Estado brasileiro aos interesses privados, com conseqüente risco aos direitos fundamentais conquistados pela sociedade brasileira com tanta dificuldade. Para Marcellino Júnior (2009, p. 156) a “... nova lógica, com a conseqüente e inevitável subordinação do Direito ao econômico, é que as normas constitucionais que declaram e garantem Direitos Fundamentais passem a ser interpretadas sob a égide da relação custo-benefício.” Essa crítica, essencialmente preocupada com a preservação de direitos, parece exagerada e desproporcional, na medida em que a preocupação com o custo-benefício (claro que devidamente ponderado por outras considerações, princípios e propósitos) deve ser incorporada, em alguma medida, ao processo decisório do gestor público, sob pena de comprometimento do interesse público. A eficiência, por mais que se lhe agreguem dimensões políticas, culturais e sociais, não pode perder de vista o fundamento econômico. Isto se traduz normalmente em entregar mais (produtos, serviços, atividades) sem o correspondente aumento dos recursos utilizados ou entregar a mesma quantidade com redução dos recursos (humanos, financeiros, materiais, de tempo, entre outros).

Como tentativa de conciliação, talvez a busca de síntese entre o modelo burocrático weberiano e as ideias reformistas da administração pública, passíveis de serem simbolicamente referidas ao arcabouço da NPM, possa ser encontrada no termo “gestão pública”, dentro da proposta de Perry e Kraemer, (1983, apud CARNEIRO e MENICUCCI, 2011, p. 8), capaz de integrar a

“... orientação normativa da administração pública tradicional e da orientação instrumental da gestão em um sentido genérico. No primeiro aspecto, a gestão pública incorpora temas como democracia e responsabilidade, além de valores como equidade, igualdade e probidade; e, da orientação instrumental, aceita que o setor público compartilhe com o setor privado a necessidade de alcançar seus objetivos de forma mais econômica e eficiente.”

Embora, deve-se enfatizar, o termo utilizado, se gestão pública ou outro qualquer, não importa, desde que a prática de gestão, ou administração, incorpore os atributos tanto da administração pública weberiana quanto da gestão em sentido genérico-instrumental.

É possível imaginar também que a conciliação possível e factível no atual momento histórico passe por uma reconstrução da burocracia segundo a perspectiva do neweberianismo proposto por Pollitt e Bouckaert (2011). Sob essa perspectiva, embora se reafirme o papel do Estado, do sistema político democrático e do serviço público - com preservação, portanto, do

ethos burocrático -, procura-se reorientação para as demandas e necessidades dos cidadãos e atingimento de resultados, em vez do estrito cumprimento de regras e procedimentos.

O fato inescusável é que, por mais que as burocracias possam, em princípio, garantir a legitimidade de atuação da administração pública, pelo respeito à lei e à vontade do povo, pela impessoalidade e preocupação com a equidade, pela procedimentalização das ações, elas não podem servir de esteio à ineficiência, considerando que os recursos públicos são limitados e que, qualquer perda, desperdício ou inoperância significa menos resultados e menos bem estar social. Evidentemente, tendo em vista as diversas finalidades públicas e o compromisso com os direitos e garantias fundamentais, com a dignidade da pessoa humana e com os valores democráticos, premissas inarredáveis de um Estado Democrático de Direito, o raciocínio e o cálculo da eficiência não podem ser simplistas e desconectados dos demais princípios e valores da sociedade, insculpidos na Constituição. No entanto, esses cuidados garantísticos (Batista Júnior, 2012), sob o pretexto de atender ao cidadão, não podem sustentar a ineficiência estatal, que mina e impede o efetivo exercício da cidadania e fruição da dignidade humana.

Deve-se frisar que, para além das diferenças ideológicas e da, em certos casos artificial, oposição entre Estado neoliberal e Estado Democrático de Direito (ou Estado do Bem Estar Social), a eficiência administrativa, como princípio, prática e resultado, revela-se imprescindível para a consolidação de um Estado responsável, preocupado com a coisa pública e devotado integralmente à satisfação do interesse público. Em matéria de eficiência administrativa, a disputa entre ideologia neoliberal e ideologia do Bem Estar Social (se é que se pode chamar assim) parece perfunctória, anacrônica e sem sentido. O Estado tem um dever de eficiência, independentemente de sua inclinação ideológica, política, econômica e social.

É preciso identificar e perceber quando visões normativas de parte a parte permeiam a discussão, seja dos partidários da burocracia weberiana tradicional, seja dos advogados da visão de mundo gerencialista radical. Talvez seja necessário adotar uma postura mais pragmática e, quem sabe, produtiva, no sentido de separar o que é desejável do que é real do que é factível.

Deste modo, deve-se ter claro que, quando se fala em eficiência administrativa na administração pública, há limites, restrições e condicionantes muitas vezes inafastáveis que decorrem justamente das escolhas feitas pela sociedade por meio dos mecanismos políticos de representação da sua vontade. Isso estabelece um teto para a eficiência, impossibilitando não a busca da melhor solução, não a maximização dos resultados, mas a solução possível, a medida

menos onerosa, a resposta do tipo “*the second best*”, típica dos arranjos políticos, como explicam Carneiro e Menicucci (2011, p. 50).

A eficiência social, em oposição à eficiência econômica, já mencionada nos estudos de Lee (2008), ao tratar dos *Bureaus of Efficiency*, é recuperada no âmbito do Estado Democrático de Direito, como se apreende, por exemplo, do estudo de Batista Júnior (2012), o que afasta a ideia de melhor solução ou de melhor prática, pois tudo depende das escolhas políticas, feitas num amplo e aberto processo democrático. A questão toda é saber se a sociedade estaria disposta a pagar o preço, o que depende sobremaneira do amadurecimento do regime político. Pode ser que sim, mas para saber, deve-se promover uma discussão realmente aberta e ampla, algo que, por seu turno, muito provavelmente afetaria os interesses eleitorais imediatos dos políticos. A alternativa dos instrumentos de democracia direta, sem forte apoio do sistema representativo indireto tradicional, tampouco oferece resposta inequívoca de que funcionaria, pois além de não afastar as disputas e não impedir a captura por grupos de interesse mais poderosos e organizados, seria de difícil operacionalização.

Portanto, a priori, não há problema em acomodar a eficiência no interior de uma moldura construída a partir dos inúmeros interesses existentes em dado tempo e lugar, desde que isto seja explicitado, que haja transparência, que não se espere que a burocracia seja capaz de, por si só, suplantar os limites e restrições que lhe são impostos. Quanto mais interesses em jogo a serem atendidos, quanto mais objetivos a serem alcançados, quanto menos discricionariedade à disposição dos gestores, quanto mais princípios, regras e procedimentos a serem seguidos, mais exíguo será o espaço de manobra para alterações radicais do cenário burocrático interno, onde decisões têm que ser tomadas e cidadãos devem ser atendidos em suas demandas e necessidades.

A propósito, ao chamar atenção para o papel dos limites e restrições impostos pelo ambiente externo ao funcionamento da burocracia estatal, não se pretende ignorar a participação decisiva e ativa da própria burocracia na definição do seu destino, para o bem e para o mal.

A figura 5, a seguir, ilustra este entendimento, a partir da representação gráfica dos componentes conformadores da ação eficiente no caso das contratações públicas, mas que, por certo, se aplicariam a quaisquer ações ou políticas públicas.

Figura 5: Representação gráfica dos limites à eficiência nas contratações públicas



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na figura 5, o eixo Y representa a eficiência passível de ser alcançada enquanto o eixo X corresponde às medidas que podem ser tomadas pelo poder público com o fim de ascender na escala de eficiência.

À luz das teorias amplamente discutidas nesta dissertação, a figura 5 mostra que há limites à eficiência impostos pelo ambiente externo à burocracia, os quais estabelecem um teto ao seu atingimento que permanece intocável, a não ser que diferentes decisões políticas sejam tomadas com o fim de alterar o rumo dos acontecimentos, que escolhas distintas sejam feitas, que leis, regulamentos e procedimentos sejam substancialmente alterados, que paradigmas sejam quebrados, que novos interesses prevaleçam.

Como visto no capítulo 4, e especificamente no item 4.4, desta dissertação, as contratações públicas no Brasil são conformadas pela presença de inúmeros interesses, obrigações e critérios a serem cumpridos pela burocracia responsável por executar a tarefa de licitar e contratar para a administração pública e que, geralmente, encontram-se insculpidos na legislação. Para relembrar, existem princípios a serem respeitados, regras a serem cumpridas, procedimentos a serem observados, inúmeros objetivos a serem alcançados, não restringíveis à

obtenção da proposta econômica mais vantajosa. Isto se reflete na previsão das licitações sustentáveis, na instituição de margens de preferência para produtos nacionais ou no estabelecimento de regras favoráveis à participação de micro e pequenas empresas nas licitações realizadas pelo poder público.

Parte da explicação para a configuração específica das normas e práticas reinantes no Brasil pode ser encontrada no quadro traçado pela riqueza teórica e conceitual do (neo)institucionalismo (DiMAGGIO e POWELL, 2005), ao incorporar os aspectos culturais, ideológicos e simbólicos inerentes aos processos organizacionais, chamando a atenção para a importância da aceitação e da legitimidade da organização perante o seu ambiente. O sucesso organizacional não decorre única ou necessariamente da sua performance objetiva, do seu desempenho em termos de resultados ou da sua eficiência operacional, mas da sua capacidade de assegurar o apoio social, ainda que este apoio esteja calcado em mitos e cerimônias coletivamente construídos.

Ainda que alguns autores tentem dar uma conotação menos restrita, como na abordagem de Fonseca (2003), fica a impressão de que a racionalidade e a eficiência, em termos técnicos, perderam definitivamente o seu espaço nas organizações, desde que se assegure a legitimidade, por meio da manipulação dos símbolos e códigos (mesmo que intuitivamente). Embora não se possa negar a força institucional e a tendência ao isomorfismo, o impulso racional e a busca de um resultado que não seja meramente simbólico não podem ser jogados no limbo da impotência e da inutilidade da ação humana, seja ela de gestão ou não, sob pena de cair-se no determinismo ambiental (que prevalece na teoria da ecologia populacional), na medida em que o único caminho possível leva, quase como uma regra, à conformidade com o ambiente, independentemente das vantagens ou desvantagens que isso proporcione à organização.

O fato é que, à parte qualquer discussão sobre eficiência, determinadas escolhas feitas pelo legislador pátrio não asseguram nem mesmo o atingimento dos resultados pretendidos, justamente porque são objetivos muitas vezes intangíveis, difíceis de avaliar ou medir. Assim, por exemplo, aparentemente faltam evidências que demonstrem que as vantagens atribuídas às micro e pequenas empresas realmente cumpram o seu papel; ou que o regime de margem de preferência realmente contribua para o sistema produtivo nacional como um todo e não para empresas isoladas; ou ainda que a exigência de publicação dos editais de licitação e extratos de contrato nos diários oficiais e jornais de grande circulação seja realmente necessária à

publicidade e transparência dos atos, considerando que é um procedimento oneroso e que hoje existe a rede mundial de computadores à disposição de todos (sociedade, governo, empresas etc.), provavelmente mais eficaz e certamente menos dispendiosa do que os mecanismos tradicionais.

De volta à NPM e movimentos gerencialistas subsequentes, tais iniciativas procuraram elevar o teto da eficiência por meio de proposta de novo paradigma de atuação do Estado, representado, sobretudo, por alterações no marco legal, políticas de privatização, desregulamentação e transferência para a iniciativa privada a responsabilidade pela execução de funções públicas e atividades administrativas estatais.

Por outro lado, há tentativas de se buscar alterações do cenário sem o rompimento com o modelo burocrático weberiano tradicional. É o que se fez recentemente no Brasil com a instituição do RDC, visando aumentar a eficiência das contratações públicas, pela via da modificação legislativa. Como a Lei nº 12.462/2011 existe há pouco tempo e sua utilização pela administração pública tem sido ainda restrita, não há evidências de que os ganhos de eficiência pretendidos serão alcançados. Mas, de qualquer forma, não deixa de ser uma tentativa.

A parte de baixo da figura 5 apresenta o espaço de manobra à disposição da burocracia para a obtenção de ganhos de eficiência. Apesar do teto imposto pelos limites e restrições preponderantemente externos (parte de cima da figura), o grande desafio é preencher a parte de baixo com medidas que mirem ganhos de eficiência, por mais modestos que aparentem ser. Quando se trata de recurso público, ganhos incrementais, quando vistos em conjunto, podem significar economias e redução de desperdício de recursos (financeiros, tempo etc.) passíveis de serem direcionados à melhoria da própria atividade ou liberados para utilização em outros programas e políticas públicas.

Assim, a profissionalização da burocracia, em geral, como preconizada por Pollitt e Bouckaert (2011) e da atividade de contratação pública, em particular, contribui para o fortalecimento das competências e da capacidade de atuação dos servidores públicos, possibilitando a diminuição da assimetria de informação em relação ao mercado e a ocorrência do fenômeno da escolha adversa. Plano de carreira, remuneração adequada, política de treinamento e reciclagem certamente auxiliam nesse objetivo, embora não sejam, de modo algum, panaceia para os males que afligem a administração pública, em face de todas as demais dificuldades existentes. Parece factível também exercitar melhor o poder discricionário - medida estritamente vinculada à profissionalização dos gestores públicos responsáveis pela contratação -, sobretudo

na fase interna da licitação, onde, como explica Justen Filho (2009), reside a oportunidade para a realização de escolhas e tomada de decisões que condicionarão o andamento do procedimento de contratação daí em diante. Escolhas e decisões sensatas nesta etapa reduzirão a ocorrência de erros subsequentes, o retrabalho e o índice de insucesso, refletido muitas vezes em anulações e revogações do procedimento de contratação.

Talvez seja possível também pensar em medidas desburocratizantes, com menos apego a regras estritas e mais foco nos verdadeiros objetivos da contratação pública. Os princípios, uma vez melhor compreendidos, talvez possam prestar algum auxílio nessa empreitada, por mais paradoxal que isso possa parecer, na medida em que, como discutido, eles se inscrevem no campo dos fatores limitadores, que impõem restrições e condicionantes à atuação burocrática.

A ideia aqui consiste em preparar os burocratas para lidar com os princípios, diminuindo o receio quanto a sua utilização e tentando desenhar um cardápio de medidas concretas que levem ao atingimento do “estado de coisas” principiológico segundo proposta de Ávila (2014). Porém, de fato, isto representa um grande desafio, pois, como firmado por Wilson (1989), a cultura burocrática é marcada pela aversão ao risco e pelo apego quase incondicional e irrefletido ao cumprimento das regras, por mais disfuncionais que sejam ao atendimento dos objetivos pretendidos. Por um lado, o “estado de coisas” caracterizador do princípio da eficiência nas contratações públicas pode ser vinculado a celeridade, economicidade, diminuição do desperdício, comedimento procedimental, antecipação dos riscos contratuais na elaboração dos documentos da contratação, levando à redução de custos de transação posteriores durante a fase de execução do objeto, como ensinado por Williamson (1985). Por outro, pavimentar essa estrada é outra história, pois volta a esbarrar na cultura, na falta de instrumentos apropriados de incentivo, nos estreitos limites orçamentários dos órgãos da administração pública, que os leva a investir muito pouco em capacitação de servidores, na falta de continuidade de ações e políticas tão típica da burocracia estatal e nos retrocessos advindos das mudanças de governo.

Quando louvada em termos teóricos e gerais, como bem fazem os juristas, a lógica da eficiência administrativa parece imperturbável e inequívoca. Difícil é operar com eficiência, dados os fatores que limitam a sua compreensão cognitiva e os demais condicionantes da ação estatal (legalidade, legitimidade, impessoalidade, isonomia etc.). Por sua vez, não são poucos os desafios práticos de medi-la, fazer comparações, chegar a conclusões claras e precisas sobre o grau de eficiência alcançado pela administração pública numa dada atividade.

Ações e medidas inovadoras na área de tecnologia da informação, a exemplo do Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral da União, têm-se desenvolvido mundo afora, com o propósito de gerar eficiência, desburocratizar, reduzir gastos, ampliar o acesso remoto a bens e serviços públicos, além de aumentar a transparência pública e o *accountability*. Embora seja campo promissor, os resultados efetivos e o seu impacto sobre o desempenho da administração pública ainda estão para ser demonstrados. O pressuposto é de que, como explica Roman (2013, p. 1), a despeito da complexidade do ambiente e das restrições orçamentárias e financeiras, as modernas tecnologias da informação, como as contratações eletrônicas, ou *e-procurement*, possam contribuir para o aperfeiçoamento das práticas administrativas, por meio dos sistemas digitais de suporte a decisão.

A demonstração do funcionamento do Observatório da Despesa Pública (ODP) atesta tanto o seu potencial como suas limitações no apoio ao aumento da eficiência das contratações públicas realizadas pelos órgãos federais.

Pode-se afirmar que a ferramenta contém funcionalidades, propriedades e características com aptidão para efetivamente auxiliar tanto o órgão de controle interno quanto os órgãos gestores na melhoria dos seus processos de trabalho e, por consequência, nos resultados alcançados, ao fornecer informações valiosas, com rapidez, a custo baixo e em formato amigável. O levantamento e cruzamento de dados, o processo de filtragem e análise preliminar, os alertas sobre possíveis problemas, a consolidação das informações em painéis gerenciais, enfim, o método de trabalho do ODP permite que ganhos internos de eficiência sejam transferidos aos seus clientes e parceiros, potencializando novos ganhos a depender do uso que se faça das informações.

Em termos de auditoria interna, o ODP facilita a obtenção de insumos informacionais que podem ajudar a auditoria a definir melhor o escopo do seu trabalho, a estipular mais eficazmente suas prioridades e assessorar os gestores no aperfeiçoamento dos processos como ilustrado nos procedimentos de aquisição de passagens áreas.

Quanto à gestão, o ODP municia a direção dos órgãos federais com informações de cunho gerencial que, de outro modo, seriam difíceis ou onerosas de se obter. Essas informações podem agregar valor à gestão, ao alavancar a melhoria de processos internos, levando, ao final, à diminuição dos gastos, com conseqüente incremento do valor do dinheiro empregado, ou *value for money* (Schooner, 2002) e, portanto, da eficiência.

O ODP possibilita, de fato, a diminuição dos custos de transação (WILLIAMSON, 1985; YUKINS, 2010) relacionados à categorização, levantamento, cruzamento, filtragem, análise, apresentação e transmissão de informações sobre gastos públicos. Ao centralizar o processo, concentra-se o ônus de montagem, gestão, operação e manutenção da estrutura em uma única unidade, no caso, o ODP, ao passo que os ganhos são repartidos entre clientes e parceiros, internos e externos. O investimento inicial para se montar uma unidade de produção de informações semelhante ao ODP pode ser significativo, pois envolve despesas com hardware, software, formação de equipe com competências necessárias, capacitação e treinamento de servidores, desenvolvimento de metodologia. Para manter o ODP em funcionamento, deve-se arcar com despesas de pessoal, treinamento e reciclagem de servidores, atualização de equipamentos e sistemas, entre outros. O custo final da unidade de informação pode ser baixo, como já mencionado, em razão do portfólio diversificado, da flexibilidade para introduzir novos itens e da quantidade de informação produzida, mas seria alto caso determinado órgão se dispusesse a montar uma unidade dessa natureza apenas para produzir informações internas, como, por exemplo, sobre contratações públicas. Em outras palavras, o ODP se justifica por prestar serviços de informação tanto para a CGU como para o resto da administração pública federal.

Deste modo, o ODP poupa o trabalho, tanto da CGU quanto dos órgãos, nos processos interacionais que vão desde a prospecção até a disponibilização da informação. No caso do exemplo dado nesta dissertação, a obtenção das informações sobre compra de passagens aéreas por parte da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), como unidade de auditoria da CGU, e também dos órgãos gestores, exige menos tempo, menos transações, menos esforço, menos dispersão na busca, diminuindo o custo envolvido, ainda que de difícil estimativa. Menos custo de transação traduz-se em mais eficiência na obtenção da informação necessária ao aperfeiçoamento do processo de contratação pública.

Neste ponto, torna-se claro que o ODP contribui para a melhoria da eficiência nas contratações públicas de maneira acessória, indiretamente. A eficiência efetiva depende do uso que se faça da informação. Se tanto a SFC quanto os órgãos de gestão não utilizarem a informação obtida, não haverá aumento de eficiência das contratações públicas. O ODP é ponto de partida, relevante, necessário, pois a informação útil, densificada, tem a aptidão de agregar valor à gestão ao servir de insumo à tomada de decisões, mas não o ponto culminante das

iniciativas visando alcançar ganhos de eficiência, seja pela redução de custos seja pela maximização de resultados. Em suma, para os órgãos gestores, informação apenas não é suficiente, caso não seja acompanhada de medidas gerenciais efetivas voltadas à redução de desperdícios, eliminação de gargalos, capacitação dos servidores envolvidos, alteração de procedimentos, entre outras, que, em última instância, gerem ganhos quantificáveis para a administração pública.

O ODP não tem a força e o poder, por exemplo, de interferir nas grandes limitações e restrições impostas à burocracia, dentro da linha sugerida por Wilson (1989), que envolve dimensões externas, notadamente políticas, decorrentes das escolhas democráticas feitas pela sociedade, por meio dos *stakeholders* (ou principal, no modelo do agente-principal) e que se reflete, sobretudo, nas disposições legais espalhadas pelo ordenamento jurídico na forma de princípios e regras mandamentais. Alguns dos limites e restrições impostos às contratações públicas no Brasil, abordados especificamente no tópico 4.4 desta dissertação, continuam a existir e conformar o procedimento adotado pela administração pública. O que o ODP faz é criar condições para que se alcance ganhos de eficiência que, no entanto, estarão limitados pelo teto estruturalmente rebaixado pelos limites e restrições ambientais, internas e externas.

O ODP se insere no âmbito das estruturas burocráticas vigentes na administração pública, dentro de um marco ambiental, organizacional e normativo previamente definido, o que o impede de desvencilhar-se das amarras existentes. Tanto é assim que as tipologias de problemas desenvolvidas seguem, em regra, as exigências da lei. No grupo temático das Contratações Públicas, por exemplo, foram desenvolvidas trilhas de auditoria que visam identificar, por exemplo, vínculo entre licitantes, algo vedado pelo sistema normativo por afetar o caráter competitivo da licitação, ou o fracionamento de despesas, utilizado muitas vezes para escapar da obrigação de licitar ou fugir de modalidades de licitação mais complexas e onerosas.

Ressalte-se que isso não diminui a importância do ODP ou o resultado que ele pode proporcionar à melhoria do funcionamento da administração pública, muito antes pelo contrário. Como o espaço de manobra para atingimento de ganhos significativos de eficiência revela-se exíguo, o auxílio do ODP e o seu impacto potencial no aperfeiçoamento da gestão, mesmo que muitas vezes indiretos, devem ser valorizados. Até porque, como mostrado anteriormente, o campo de aplicação é vasto, e os temas trabalhados, inúmeros, não se restringindo às contratações públicas, incluindo, por exemplo, o Bolsa Família, Cartão de Pagamento do Governo Federal

(CPGF) e terceirizações. E dada a capacidade instalada e a flexibilidade do modelo de negócio, novos temas e iniciativas podem ser agregados, de acordo com demandas da CGU, do governo e até mesmo da sociedade. Em termos agregados, os ganhos de eficiência podem ser expressivos.

Em outra vertente, sob a perspectiva do modelo do tipo agente-principal (WILSON, 1989; PRZEWORSKI, 2006; YUKINS, 2010), o ODP pode contribuir para que os gestores públicos, ou seja, burocratas governamentais, na função de agentes, não se distanciem dos interesses dos *stakeholders* ou principal - no caso, o governo, que determina o que deve ser feito, e a sociedade, que sofre o ônus das decisões tomadas. Este alinhamento ou, pelo menos, a redução da dissonância, pode ser viabilizado por meio da diminuição da assimetria de informação e indicação de parâmetros para análise dos resultados da ação governamental.

No caso da aquisição de passagens aéreas, o ODP consolida e divulga informações gerenciais de todos os órgãos do Poder Executivo Federal, o que permite que o Ministério do Planejamento, responsável por estabelecer diretrizes de gestão dos gastos públicos, incluindo normas específicas sobre contratações públicas, e controlar o orçamento, consiga informações agregadas e consolidadas que, até então, encontravam-se dispersas e perdidas nos sistemas do governo federal. A partir daí, o Ministério do Planejamento pode monitorar mais de perto o desempenho dos órgãos e adotar as medidas necessárias para que eles cumpram as diretrizes e metas governamentais.

Mas existem problemas e desafios a serem superados. A expansão da contribuição do ODP à melhoria ou aumento da eficiência nas contratações públicas – e, certamente, isso vale para outras áreas e temas de trabalho – passa por providências e ajustes internos e externos.

Internamente, como sugerem as entrevistas, o ODP vem sendo subutilizado ou, por outra, o seu potencial não vem sendo explorado de forma otimizada pela CGU, em geral, e pela SFC, como seu principal cliente interno, em particular. Há problemas de comunicação, integração e conflitos que precisam ser equacionados e superados, de modo que a organização como um todo caminhe na mesma direção, realizando sua missão e cumprindo suas atribuições a partir da contribuição eficiente, com o máximo de sinergia e o mínimo de dispersão, das áreas que a compõem.

Há indicativos de sobreposição de atuação da SFC e da Diretoria de Pesquisa e Informações Estratégicas (DPIE), à qual o ODP está ligado, na realização de ações e no

desenvolvimento de soluções e produção de informações (estratégicas, de inteligência, de monitoramento dos gastos públicos, entre outras).

De um lado, há reclamações de que a SFC resiste à cooperação e integração com o ODP, não lhe fornece *feedback* sobre as informações produzidas, muitas vezes simplesmente ignorando o seu papel, atribuições e o resultado do seu trabalho. Diz-se que a SFC não só desconhece como não tem interesse em conhecer como funciona o ODP, as informações que produz ou pode produzir e a contribuição que pode oferecer ao trabalho dos auditores. Ressente-se de que a SFC desenvolva ações e soluções a princípio similares às desempenhadas pela DPIE, a exemplo da instituição dos núcleos de inteligência e do cruzamento interno de informações, não porque sejam necessárias ou melhores, mas simplesmente para contornar e minar o trabalho da DPIE, como área originária e normativamente encarregada de fazer pesquisas e produzir informações estratégicas para toda a organização. Para além do enfoque personalista, as razões para isso podem ser encontradas nas origens da SFC que, como órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, deu origem à CGU. Por conseguinte, por conta da cultura forte, cristalizada e dominante, a SFC aparentemente esboça resistência a toda e qualquer diretriz inovadora que não esteja sob sua orientação.

Por outro lado, o levantamento sugere que a DPIE, em geral, e o ODP, em particular, também não têm pleno conhecimento de todas as motivações e razões da SFC para desenvolver soluções próprias e resistir à cooperação, integração e planejamento conjunto, aferrando-se à tese quase exclusiva da vaidade e disputa por poder, ascendência e espaço dentro da organização. Ainda que tais insinuações sejam plausíveis - pois não se pode ignorar que toda organização está sujeita a conflitos internos, oposição entre interesses comuns e particulares e problemas de comunicação -, há outras questões de fundo.

Uma delas é quanto ao volume de informações produzidas pelo ODP e grau de incidência dos falsos alertas ou falsos positivos. Se isso de fato ocorre (e, esclareça-se, não faz parte do escopo desta dissertação entrar nesse mérito), torna-se um problema para o auditor, pois afeta a eficiência do trabalho. O falso positivo – ou seja, um problema que se revela na realidade um não problema - representa um ruído, um fator perturbador, que desvia o olhar do analista para campos inférteis, afastando-o do que realmente importa. Isso logicamente dificulta e diminui a eficiência do seu trabalho, exigindo mais tempo de análise e esforço de depuração, implicando, portanto, em mais ônus, e custos, para o processo auditorial. Embora, hipoteticamente, nenhuma

trilha de auditoria seja capaz de eliminar completamente os falsos positivos, por mais bem elaborada que seja, deve-se controlar e minimizar o seu grau de ocorrência, justamente para não impactar negativamente a eficiência da análise. Em qualquer caso - se há ou não número significativo de falsos positivos, se isso, de fato, é um problema -, o que as entrevistas revelaram é que falta informar o ODP sobre isso, fornecer *feedback* sobre as informações produzidas, para que o Observatório, ao tomar conhecimento dos fatos, percepções e impressões a respeito do seu trabalho, possa rever seus processos internos e adotar medidas corretivas, caso sejam necessárias, com o fim de, no ciclo seguinte, oferecer informações mais precisas e confiáveis aos seus clientes. Cumpre reafirmar que vários entrevistados disseram que o ODP solicitou *feedback* – ou seja, não se manteve inerte à espera de *feedbacks* espontâneos -, mas que não obteve resposta. Isso definitivamente é um problema a ser resolvido pela organização.

Outra das questões de fundo parece ser ainda mais significativa para a apreensão das causas da distância entre a SFC e a DPIE, remetendo a divergências quanto à natureza do trabalho desempenhado pela CGU. Enquanto a DPIE e, por conseguinte, o ODP, enfatizam que a CGU deve dar mais atenção à detecção de fraudes, ações de inteligência visando identificar desvios de recursos públicos e combate à corrupção, em detrimento de atenção a ações aparentemente onerosas (consomem tempo e recursos orçamentários limitados e valiosos) e que não produzem resultados palpáveis, a SFC defende que o trabalho da CGU não deve ser direcionado, de forma preponderante ou exclusiva, para o combate à corrupção. Para a SFC, a CGU, por meio de sua atuação, deve agregar valor à gestão, contribuir para o aperfeiçoamento da governança corporativa e assessorar o gestor público a solucionar os problemas. A detecção de fraudes e combate à corrupção decorrem do trabalho, mas não constituem sua finalidade última. A propósito, vale comentar que, à exceção dos órgãos de persecução criminal, como a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, não existe, no âmbito do governo federal, outro órgão que exerça as funções anticorrupção institucionalmente assumidas pela CGU desde sua criação. Mas, em resumo, consoante a visão da SFC, aplicada ao âmbito do ODP, não basta produzir um volume enorme de informações apontando erros, falhas, irregularidades, deficiências, se a isto não se seguirem ações que pensem soluções para os problemas apontados. Eis, portanto, o dilema instalado.

De qualquer modo, a menção ao quadro dos problemas e divergências organizacionais percebidos, tem relevância para a questão da eficiência. O benefício potencial que o ODP pode

gerar internamente para a organização, sobretudo para os trabalhos de auditoria, hoje se encontra, em princípio, cerceado pela utilização abaixo do esperado das informações por ele produzidas. Isso demanda a atuação da direção da CGU, como instância de liderança, arbitragem e decisão, apta a definir claramente os papéis, realizar as escolhas e monitorar o alinhamento das partes ao objetivo geral da organização, tendo como parâmetro fundamental o interesse comum. É imprescindível, pois, que a organização tenha ciência dos fatos e enfrente as divergências e dissonâncias existentes visando equacionar o problema, para o bem da organização e em favor do interesse público. A propósito, vale ressaltar que o trabalho conjunto feito pelo ODP e SFC na área de passagens aéreas, com produção de relatório e levantamento de melhores práticas, ainda que, por enquanto, tenha sido um evento isolado, indica que é possível a cooperação, desde que haja sincero interesse em juntar os esforços e aproveitar as competências, o talento e as capacidades de cada uma das áreas.

Deve-se lembrar, no entanto, que o efeito do trabalho do ODP sobre as contratações públicas, sob a perspectiva das ações de auditoria, é indireto e mediato. Vai desde a produção e fornecimento da informação aos auditores, passa pela utilização desta informação durante a investigação e análise até eventualmente chegar como medida de monitoramento e controle ou recomendação de melhoria nos relatórios de auditoria. Por fim, a sua efetividade e, portanto, os ganhos de eficiência, dependerão da adoção de medidas de correção ou melhoria pelo gestor. De uma ponta a outra, o processo pode ser longo, não linear e sujeito a desvios de rota. Se, no fim de tudo, o gestor público não tomar nenhuma providência, qualquer ganho de eficiência estará definitivamente comprometido.

Apreciada a relação entre o ODP e a SFC e seu correspondente efeito sobre a eficiência, pode-se passar à relação do ODP com o ambiente externo, em termos de fatores limitadores ou potencializadores do seu trabalho.

Um dos problemas levantados nas entrevistas refere-se ao alcance do trabalho do ODP sobre os órgãos da administração pública federal. No caso específico das aquisições de passagens aéreas, nem todos os órgãos do Poder Executivo Federal utilizam as informações produzidas. Segundo informações obtidas com o próprio ODP, apenas 13 órgãos estavam acessando o Portal ODP para obter os relatórios sobre o seu desempenho na aquisição de passagens aéreas, o que é muito pouco, considerando-se que, como mostrado nesta dissertação, em 2013, 93 órgãos federais adquiriram passagens aéreas apenas no trecho Rio-Brasília (ou vice-versa). Isso advém do

fato de que não existe obrigação, seja legal ou de qualquer espécie, para que os órgãos acessem tais informações. Como elas possuem cunho eminentemente gerencial, é possível que os órgãos não se sintam compelidos a utilizá-las. Poucos órgãos utilizando com regularidade significa pequeno alcance da ação, o que, por sua vez, restringe o potencial geral de aumento da eficiência que poderia ser atingido, caso todos ou o maior número possível de órgãos acessasse e utilizasse a informação dos relatórios para aperfeiçoamento gerencial dos seus processos internos de aquisição de passagens aéreas. A saída para essa deficiência passa por duas frentes: normatizar e tornar compulsória a consulta pelos órgãos, o que sai da esfera de competência ou influência imediatas do ODP, ou desenvolver estratégias de divulgação e convencimento dos órgãos federais de que a ferramenta disponibilizada é útil e proveitosa, ao provê-los com insumos informacionais capazes de auxiliá-los a tomar decisões mais acertadas e apropriadas ao contexto em que atuam. Esse caminho pode ser mais longo e difícil, exige manejo inteligente de marketing e incentivos adequados (Wilson, 1989), mas talvez seja mais consistente e permanente, sob a perspectiva da institucionalização da ferramenta no âmbito da administração pública federal, levando-se em conta que a mera obrigação normativa, se não for acompanhada de medidas efetivas de *enforcement*, pode não ser suficiente.

Vale dizer que, ao contrário do caminho pela via da auditoria, que, como visto, é indireto e mediato, a ação do ODP, no caso da aquisição de passagens aéreas, é mais direta, pois as informações são encaminhadas ou disponibilizadas diretamente aos gestores. Mesmo assim, para que o ciclo de assessoramento à gestão se torne efetivo, há necessidade de acompanhamento dos desdobramentos em termos de solução dos problemas levantados, algo que, a princípio, poderia ser feito durante as auditorias de acompanhamento da gestão.

Mas o fator que pode restringir ou potencializar o caráter do ODP como indutor de eficiência está atrelado ao papel do Ministério do Planejamento na área de contratações públicas. A contribuição do ODP à eficiência pode ser potencializada caso o Ministério do Planejamento promova inovações nos seus sistemas, como o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), ao qual se vincula o Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), ou o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Certas trilhas de auditoria poderiam ser internalizadas nesses sistemas, passando a fornecer alertas e indicativos gerenciais para executores ou gestores, quanto a possíveis irregularidades ou pontos de melhoria.

A título ilustrativo, a trilha sobre vínculos entre licitantes, uma vez internalizada, poderia oferecer subsídios ao pregoeiro, durante a realização de pregões eletrônicos, alertando-o sobre possíveis riscos ao caráter competitivo da licitação. Já o SCDP poderia fornecer aos compradores de passagens aéreas de cada órgão informações gerenciais consolidadas sobre seu desempenho, preços médios praticados e posição relativa em relação aos demais órgãos federais, entre outras. O desenvolvimento do Banco de Preços pelo ODP - projeto inovador, porém de difícil execução, - poderia ser mais facilmente viabilizado com a colaboração do Ministério do Planejamento, na medida em que este é o responsável pelos sistemas correspondentes, incluindo o cadastro dos itens adquiridos pela administração pública federal. Numa situação ideal, um Banco de Preços bem construído, que incluísse alguns dos principais produtos adquiridos pelo governo federal, apto, portanto, a legitimar-se como fonte referencial de consulta para os órgãos da administração pública federal e, até mesmo, para outras esferas de governo, poderia proporcionar robustos ganhos de eficiência, considerando-se o tamanho da administração pública brasileira e o volume de recursos despendidos.

Por fim, percebe-se nas preocupações do ODP com o resultado, nos valores explicitados por seus integrantes, no uso de ferramentas de tecnologia da informação para aperfeiçoar tanto a atividade de controle quanto a gestão pública, certo alinhamento com os propósitos dos movimentos gerencialistas, mas sem despegar-se da estrutura organizacional burocrática. É natural que isto ocorra, pois, se por um lado, tanto a estrutura quanto os parâmetros de atuação do ODP são definidos a partir dos elementos burocráticos tradicionais – de hierarquia, procedimento, coordenação funcional, vinculação à lei -, de outro, tenta-se superar as circunstâncias negativas decorrentes de tal enquadramento com o desenvolvimento de soluções que melhorem o desempenho da administração pública.

Enquanto os valores e objetivos não se coadunam com os pressupostos mais radicais da NPM, de atrelamento aos atributos da eficiência privada, de descentralização e desregulamentação radicais e uso indiscriminado de mecanismos de mercado, entre outros (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; POLLITT e BOUCKAERT, 2011), o discurso e, em certa medida, a prática, enfatizam a importância de gerar resultados, de não se preocupar apenas com a legalidade, de inovar e integrar por meio da tecnologia da informação, afiliando-se, de acordo com estudo e proposta de Pollitt e Bouckaert (2011) a alguns dos elementos da Digital-Era Governance (DEG) e do neweberianismo. É como se o ODP tivesse como propósito implícito

buscar uma ponte entre a burocracia tradicional, com problemas, porém necessária, e as estruturas modernizantes que, por meio da tecnologia da informação, fornecem à primeira a roupagem e os instrumentos imprescindíveis para se adequar às demandas e desafios do mundo atual. Desafios que reverberam sem parar a necessidade de eficiência.

Do exposto, pode-se concluir que o ODP possui os recursos necessários – tecnológicos, metodológicos, humanos – e capacidade inovadora para contribuir tanto com a CGU, como órgão de controle, quanto com os órgãos federais, na esfera da gestão, na melhoria dos processos de contratação pública e, por conseguinte, aumento da eficiência administrativa. Para que isso ocorra, e o seu potencial seja efetivamente utilizado, é necessário que os entraves analisados sejam atacados e superados, criando-se um círculo virtuoso de aperfeiçoamento da gestão baseado em cooperação, suplantação das diferenças e busca permanente por melhores resultados.

No próximo capítulo, por fim, serão tecidas as considerações finais, priorizando-se as reflexões críticas sobre os limites ao alcance da eficiência nas contratações pela administração pública. Também serão sugeridos assuntos e caminhos para pesquisa futura relacionados ao tema desta dissertação.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se pensa em eficiência, como conceito genérico, normalmente se pensa no uso econômico dos recursos, na ordenação adequada dos meios, para se atingir determinado resultado. Já ao discutir a eficiência aplicada ao setor público, embora não se perca completamente de vista o aspecto econômico, pois os recursos públicos são limitados, novas dimensões e perspectivas são inseridas, tornando o contexto mais complexo. A eficiência na administração pública não se confunde com a eficiência privada, pois enquanto esta se atrela quase exclusivamente à dimensão econômica, aquela é informada também pela perspectiva política, social e normativa.

Mais do que isso, o debate sobre a eficiência na administração pública leva quase inevitavelmente a acusações de que o poder estatal, leia-se, a burocracia, é ineficiente por natureza, enquanto se louva a iniciativa privada como símbolo máximo do modelo de atuação eficiente. Instalados em polos opostos, o embate se dá entre uma burocracia atormentada por limites e restrições que em boa medida lhe são impostos e sua antítese agora representada pelos movimentos e iniciativas de reforma do Estado, imbuídos do nobre propósito de devolver-lhe a eficiência perdida.

Quando se estuda um pouco mais as razões para a relativa ineficiência da burocracia e os motivos para o também relativo fracasso das tentativas de tornar os governos mais eficientes a partir de critérios gerencialistas puros, ou seja, de mercado privado, vê-se que talvez uma saída possível e sensata dependa da pavimentação do caminho do meio. Deste modo, qualquer solução conciliadora, para se tornar viável, deve ser capaz de combinar e trazer equilíbrio entre os pressupostos, premissas e fundamentos próprios da atuação estatal, conformada por incontáveis princípios e orientada para o atingimento de objetivos cada vez mais complexos e desafiantes, e a necessidade de se renovar a burocracia, em termos de estrutura, práticas e valores, que reafirmem a exigência de que a administração pública deve gerar resultados concretos à sociedade, o que exige o compromisso com a ação eficiente.

Nesse sentido, tanto o marco teórico quanto os achados empíricos dessa dissertação suscitam reflexões a respeito do funcionamento da burocracia, começando pela (re)afirmação de sua importância e necessidade e redundando nos seus problemas, disfunções e impactos sobre a eficiência em geral e sobre as contratações públicas em particular.

Em primeiro lugar, portanto, não há como afastar a burocracia do mundo atual, pois, por mais imperfeita que seja como forma de organização da administração pública, ela confere legitimidade procedimental ao funcionamento dos governos, especialmente os democráticos, e, quando combatidos os seus males, agudos e crônicos, pode gerar doses de eficiência possível, comedida, bem comportada, apta a manter o aparato governamental operando em níveis aceitáveis de satisfação social. Provavelmente, no entanto, jamais será capaz de proporcionar a eficiência maximizadora, buscada e proclamada pelos que almejam compensações pelo fardo de limites e restrições que lhe são impostos.

Em segundo lugar, a despeito dos questionamentos direcionados aos movimentos de reforma do Estado, como a NPM e congêneres, eles têm o mérito de apontar os inúmeros problemas da burocracia, ainda que, a julgar pelos estudos e pesquisas realizados, as soluções propostas deixem a desejar ou provoquem inesperadas e indesejadas consequências. A propósito, geração de resultados indesejados não são exclusividade dos movimentos de reforma do Estado, como comprovado pela própria burocracia, pródiga desde o início em gerar robusto e pesado cardápio de disfunções e desvios do modelo ideal weberiano.

Os movimentos reformistas se destacam também pelo resgate da importância do resultado das políticas públicas e das ações governamentais, por muito tempo tributárias do procedimento burocrático, como se este por si só fosse capaz de garantir o atingimento dos objetivos estabelecidos. O procedimento legal assegura legitimidade, não garante necessariamente o resultado. Daí dizer, como o fazem alguns juristas, que a eficiência deve ser alcançada dentro da legalidade, além de parecer óbvio e quase tautológico, não resolve a questão, principalmente para os burocratas, isto é, para os servidores públicos responsáveis por realizar a ação governamental. De pouca ajuda seria o aviso ao condutor de um processo licitatório de que deve ser eficiente na contratação, mas que não pode ultrapassar os limites da legalidade. Por certo ele continuará atormentado por todos os limites e restrições impostos pela legislação, por todas as regras que tem que seguir, por todos os princípios que deve observar. Limites que, como expressão da vontade dos inúmeros interessados no processo (*stakeholders* ou principal), reduzem o alcance da eficiência. Para lembrar Pollitt e Bouckaert (2011), a eficiência, sob o prisma restritivo da organização burocrática, envolve sempre *tradeoffs*, escolhas entre objetivos ou princípios divergentes, antagônicos, dissonantes.

No caso específico das contratações públicas, a administração pública, ao licitar e contratar obras, bens e serviços para viabilizar a realização das ações governamentais e implementação das políticas públicas, deve cumprir, observar e respeitar uma série de princípios, regras e procedimentos, como visto no capítulo 3. Ainda que isto limite o grau de alcance da eficiência administrativa (estudada no capítulo seguinte), em razão da dificuldade da burocracia governamental de lidar com as restrições do ambiente, dos problemas do tipo agente-principal e pelo aumento dos custos de transação, cabe à administração pública atuar na faixa mais ou menos estreita do seu poder discricionário em busca de soluções que, ainda que não sejam maximizadoras da eficiência, pois incompatíveis com o seu *ethos*, permitam o alcance da eficiência possível ou “*the second best*”.

O estudo de caso objeto desta dissertação abordou justamente a experiência do Observatório da Despesa Pública (ODP) da Controladoria-Geral da União (CGU), buscando avaliar sua contribuição para o aumento ou melhoria da eficiência nas contratações públicas. Como ferramenta de tecnologia da informação, o ODP se caracteriza como ação inovadora, no âmbito da administração pública federal, orientando-se para a busca de soluções que facilitem o trabalho da própria CGU, em particular na realização das atividades de auditoria e monitoramento dos gastos públicos, e contribuam para o aprimoramento da gestão dos órgãos públicos federais.

Na apresentação dos resultados da pesquisa, no capítulo 6, concluiu-se que o ODP pode sim contribuir para a melhoria ou aumento da eficiência nas contratações públicas, ainda que o faça de forma acessória, incremental, e restringido pelos limites externos, expressos pelos condicionantes políticos, normativos e institucionais do ambiente no qual se insere, e internos, oriundos da aparente subutilização do seu potencial por conta do contexto organizacional da CGU.

A figura 5, mostrada e elucidada no capítulo 6, ilustrou os mencionados limites e restrições externos que condicionam a atuação de qualquer unidade da administração pública, estabelecendo um teto para o nível de eficiência que pode ser alcançado, a despeito das medidas internas que sejam tomadas para contornar ou enfrentar esses limites. Além disso, mostrou-se graficamente o espaço de manobra à disposição da administração pública, que pode ser mais ou menos estreito a depender da configuração dos fatores intervenientes, como cultura, poder discricionário, capacitação dos servidores e cultura organizacional. A partir dos levantamentos

efetuados, da observação não participante e das entrevistas realizadas com atores estratégicos, verificou-se que a margem de manobra do ODP encontra-se, a princípio, limitada por fatores que têm levado a sua subutilização tanto pela CGU como pelos órgãos gestores federais.

Com efeito, para que o ODP, como unidade de produção de informações, exerça em plenitude sua capacidade operacional e potencialize o seu papel de auxiliar tanto o controle interno (ou seja, a própria CGU) quanto os órgãos de gestão da administração pública federal no cumprimento de sua missão institucional, particularmente no monitoramento e acompanhamento dos gastos públicos, é necessário que os envolvidos compreendam o que o ODP de fato faz e o tipo de contribuição que ele pode oferecer. A legitimidade e o reconhecimento da sua importância dependem não somente da utilidade intrínseca das informações que produz, mas da sua capacidade de demonstrá-lo. Os clientes internos e externos devem perceber com clareza o papel do ODP, a singularidade de suas competências e as vantagens organizacionais que proporciona, pois somente desta forma ele conseguirá vencer os obstáculos e se estabelecer como referência na produção de informações estratégicas no âmbito do Poder Executivo Federal.

No que tange às limitações dessa pesquisa, procurou-se levantar e confrontar teorias da burocracia com os elementos teóricos dos movimentos gerencialistas, particularmente a NPM, dada a sua posição de proeminência e relevância no âmbito das iniciativas de reforma do Estado. De maneira propositiva, teve-se o intuito de demonstrar que a burocracia tradicional sozinha ou os movimentos gerencialistas puros não atendem ao desafio da eficiência na administração pública. Para que a eficiência administrativa possível seja viabilizada, deve haver uma combinação de elementos burocráticos renovados a partir da influência de elementos gerencialistas, sobretudo os que apontam para a necessidade de que a administração pública se preocupe menos com procedimentos estéreis, monitore o seu desempenho e, acima de tudo, gere resultados. No entanto, não se pretendeu em momento algum estudar os elementos específicos que otimizem a equação de eficiência, a partir da combinação de elementos burocráticos e gerencialistas, o que seria um tema interessante para pesquisa futura.

Outrossim, a incursão pelo institucionalismo econômico e modelo do tipo agente-principal foi feita pelo fato de que essas teorias ajudam a demonstrar alguns dos fatores que afetam o alcance da eficiência administrativa, particularmente nas contratações públicas, e funcionamento da burocracia, sem a pretensão, no entanto, de alça-las a pilares do estudo realizado, função cumprida pelas teorias da burocracia e dos movimentos gerencialistas.

Como desdobramento desta dissertação e, a título de sugestão para pesquisa futura, pode ser relevante investigar como se dá a utilização do ODP pelos órgãos federais, explorando percepções e opiniões dos gestores, sobre os pontos negativos e positivos, além dos impactos e resultados gerados pela ação do Observatório. A princípio, pesquisa dessa natureza possibilitaria a formação de novas inferências e conclusões sobre o trabalho do ODP e sua contribuição à eficiência administrativa, neste caso, a partir da perspectiva dos órgãos gestores. E permitiria ao ODP obter subsídios para promover ações corretivas e ajustes de rota, caso necessário.

Outra linha sugestiva de pesquisa diz respeito à cultura organizacional da CGU, sua formação, caracterização, grau de coesão e alinhamento entre as diversas áreas assim como questões ligadas a diferenças, divergências e disputas internas e o impacto que isso causa na organização.

Por fim, sugere-se a realização dos seguintes estudos: a) efetuar levantamento nos acórdãos e decisões dos Tribunais de Contas, com o propósito de identificar o tratamento dado ao tema da eficiência administrativa pelos órgãos de controle externo, ao julgar as contas dos gestores públicos ou avaliar programas de governo. Isso permitiria constatar se a abordagem restringe-se à utilização de critérios jurídico-formais ou inclui análises econômicas, quantitativas ou que procuram de alguma forma mensurar ou estimar perdas ou ganhos de eficiência; e b) pesquisar o entendimento dos gestores de diferentes esferas de governo, para descobrir como eles definem, enxergam, percebem e aplicam o princípio da eficiência nas atividades de contratação pública, explorando também possíveis dificuldades para alcançar a eficiência.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; Pedroti, Paula; Pó, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRÚCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Silvia Regina (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALEXY. Robert. **Teoria de los derechos fundamentales**. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BALBE, Ronald da Silva. **O resultado da atuação do Controle Interno no contexto da Administração Pública Federal brasileira**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 26. Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998. 1 v.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado, 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Diárias e passagens – Perguntas e respostas**. Edição revisada. 2012. Brasília, 2011.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Decreto 84.362, de 31 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a estrutura de controle interno aplicável a recursos de qualquer natureza, estabelece novos instrumentos de fiscalização e acompanhamento da despesa pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 1979. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=198777&norma=212785>> Acesso em: 18 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986. Cria, no Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), extingue a Secretaria Central de Controle Interno (SECIN), e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 mar. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92452.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de julho de 1987. Cria, no Magistério da Fazenda, os cargos que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 24 jul. 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del2346.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.591, de 06 de setembro de 2000. Dispõe sobre o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 08 set. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.113, de 05 de fevereiro de 2002. Transfere da estrutura do Ministério da Fazenda para a da Casa Civil da Presidência da República a Secretaria Federal de Controle Interno e a Comissão de Coordenação de Controle Interno, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 06 fev. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4113.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.177, de 28 de março de 2002. Transfere para a Corregedoria-Geral da União as competências e as unidades administrativas da Casa Civil da Presidência da República e do Ministério da Justiça que especifica e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 01 abr. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4177.htm#art8> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 4.304, de 16 de julho de 2002. Altera dispositivos do Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000, que dispõe sobre o sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4304.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 01 jul. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5480.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 5.683, de 24 de janeiro de 2006. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 jan. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5683.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 8.109, de 17 de setembro de 2013. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão. Diário Oficial da União, Brasília, 18 set. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8109.htm> Acesso em: 19 out. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 07 fev. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp123.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 jul. 2002. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.683.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Diário Oficial da União, Brasília, 05 ago. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994. Organiza e disciplina os Sistemas de Controle Interno e de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 abr. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/480.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.893-67, de 29 de junho de 1999. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1893-67.htm>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.143-31, de 02 de abril de 2001. Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 03 abr. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2143-31.htm> Acesso em: 15 dez. 2014.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle (SFC). **Balanco Geral da União (BGU)**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BRASIL. Secretaria Federal de Controle (SFC). **Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal**. Anexo à Instrução Normativa n. 1, de 06 de abril de 2001, 2001. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>>. Acesso em: 03 fev. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria operacional no Sistema de Contabilidade Federal. Processo: TC-014.264/2005-1 (AC-2351-49/2006). Rel. Ministro Marcos Vinícios Vilaça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://extranet.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/tcu/..%5Ctcu%5CPDFs%5CAcordao23512006-TCU-Plen%C3%A1rio.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BUCHANAN, James M. Politics Without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and its Normative Implications. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D. (Editors). **The Theory of Public Choice – II**. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1984.

BUTLER, Eamonn. **Public Choice - A Primer**. London: The Institute of Economic Affairs, 2012.

CAMPOS, Vicente Falconi. **Gerenciamento pelas diretrizes**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.

CAPOBIANCO, Antonio; JENNINGS, Hilary. **Fighting collusion to optimize public procurement expenditure**. Washington: World Bank, 2011. 42 slides: color. Disponível em: <<https://www.wbginvestmentclimate.org/uploads/WB%20-%20Bid%20rigging%20Presentation.pdf>> Acesso em: 08 mar. 2015.

CARNEIRO, Ricardo; PEREIRA, Adailton Vieira. **Os Impactos e os Limites da Implantação do Pregão como Nova Modalidade de Licitação**: uma Abordagem a partir da Experiência do Governo Mineiro. 29º Encontro da ANPAD, 2005, Brasília/DF.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011 (Texto para Discussão n. 1686). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1686.pdf>. Acesso em: 25 de set. 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHERNOW, Barbara A; VALLASI, George A.(ed.). In: **The Columbia Encyclopedia**. 5th. ed. Boston: Columbia University Press, 1993. 1 v.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EISENHARDT, Kathleen M. Building Theories From Case Study Research. *Academy of Management Review*, Vol. 14, n. 4, p. 532-550, Oct 1989. Disponível em: <http://euroac.ffri.hr/wp-content/uploads/2010/06/Eisenhardt_1989_Building-Theories-from-Case.pdf> Acesso em: 19 dez. 2014.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FORTINI, Cristiana. As alterações contratuais: o desafio do intérprete. In: FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. **Licitações e Contratos: aspectos relevantes**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

DINGWALL, Robert; STRANGLEMAN, Tim. Organizational cultures in the public services. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2007.

FERRAZ, Luciano. A César o que é de César: contornos e perspectivas do controle interno da administração pública. In: FORTINI, Cristiana; IVANEGA, Miriam M. **Mecanismos de controle interno e sua matriz constitucional: um diálogo entre Brasil e Argentina**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FONSECA, Valéria Silva. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, 1995.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HILL, P. J. **Public choice: a review**. Faith & Economics, Wenham, MA, n.34, p. 1-10, Fall 1999.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. In: SANTIAGO, Silviano (coord.). **Intérpretes do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2002. v. 3.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC**. São Paulo: Dialética, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão**: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico. 5. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

LEE, Mordecai. **Bureaus of efficiency**: reforming local government in the progressive era. Milwaukee: Marquette University Press, 2008.

MARCELLINO JÚNIOR, Júlio César. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**: (des)encontros entre economia e direito. Florianópolis: Habitus, 2009.

MARCH, James G.; SIMON, Herbert A. **Teoria das organizações**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1975.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEIER, Kenneth J.; HILL, Gregory C. Bureaucracy in the twenty-first century. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of public management**. New York: Oxford University Press, 2007.

MERTON, Robert. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org.) **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n.2, p. 340-363, 1977.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico – REDAE**, Salvador, n. 10, p. 1-11, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-10-MAIO-2007-PAULO%20MODESTO.pdf>> Acesso em: 08 nov. 2014

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo Pós-Moderno: legitimidade-finalidade-eficiência-resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. O Estado da Arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas - RAE**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 82-90, jan/ fev. 2013.

MOURA CASTRO, Cláudio de. **A prática da pesquisa**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.

NAGEL, Suart. S. Efficiency, **Effectiveness and Equity in Public Policy Evaluation**. *Policy Studies Review*, v. 6, n. 1, p. 99-120, August 1986.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **OECD Principles for Integrity in Public Procurement**. OECD: 2009. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Principles.pdf>

Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI. **Normas de Auditoria do INTOSAI**. Trad. do Tribunal de Contas da União 1ª ed. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 1995. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/files/file/auditoria/normas/intosal1.pdf>> Acesso em: 12 fev. 2015.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer projetos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

OLIVIERI, Cecília. **O sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro: a construção institucional do controle político da burocracia**. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2009, Brasília. II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_27/o_sistema_de_controle_interno_do_executivo_federal_brasileiro.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2015.

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

PACHECO, Regina. A agenda da nova gestão pública. In: Loureiro, Maria Rita; Abrúcio, Fernando; Pacheco, Regina. **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v.45, n.1, p.36-49, jan./mar. 2005.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. v. 3. Contratos. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

POLLITT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. **Public Management Reform: a comparative analysis – New Public Management, governance, and the neo-weberian State.** 3rd. ed. New York: Oxford University Press, 2011.

PROGRESSIVISM. In: **The Columbia Encyclopedia.** 5th. edition. Boston: Columbia University Press, 1993.1 v. p. 2225

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter Kevin (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RAINEY, Hal G.; CHUN, Young H. Public and private management compared. In: FERLIE, Ewan; LYNN JR., Laurence E.; POLLITT, Christopher. **The Oxford Handbook of public management.** New York: Oxford University Press, 2007.

RODRIGUES. Eduardo Azeredo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios: aspectos dogmáticos de sua interpretação e aplicação.** Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2012.

ROMAN, Alexandru V. The “mental revolution” of the public procurement specialist: achieving transformative impacts within the context of e-procurement. In: POMAZALOVÁ, Natasa. (editor.) **Public sector transformation processes and internet public procurement: decision support systems.** Hershey: Information Science Reference, 2013).

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003.

SCHOONER, Steven L. **Desiderata: Objectives for a System of Government Contract Law.** Public Procurement Law Review, Vol. 11, Pp. 103, 2002, Forthcoming. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=304620> or doi:10.2139/ssrn.304620>.

SCHOMMER, Paula C.; MORAES, Rubens L. Observatórios sociais como promotores de controle social e *accountability*: reflexões a partir da experiência do Observatório Social de Itajaí. Gestão.Org – **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, vol. 8, n. 3, p. 298-326, 2010. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/issue/view/48>> Acesso em: 06 de jan. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **O poder de compras governamental como instrumento de desenvolvimento tecnológico: análise do caso brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014 (Texto para Discussão n. 1.922). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1922.pdf> Acesso em: 08. Mar. 2015

TAYLOR, Frederick W. **The principles of Scientific Management**. New York and London: The Harper & Brothers Publishers, 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2004. Vol. I (cap. 1 e p. 139-160).

WEGNER, Robert. Caminhos de Sérgio Buarque de Holanda. In: BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz. (orgs.) **Um enigma chamado Brasil – 29 intérpretes e um País**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: what government agencies do and why they do it**. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*. **The Academy of Political Science**, vol. 2, n. 2, pp. 197-222, 1887. Disponível em: <http://www.commentary.com/admin_thoughts_1887.pdf> Acesso em: 10 Dez. 2014.

WILLIAMSON, Oliver E. **The economic institutions of capitalism**. New York: The Free Press, 1985.

YIN, Robert K. **Case study research: design and methods**. 4th. ed. Londres: Sage Publications, 2009.

YUKINS, Christopher R. A Versatile Prism: Assessing Procurement Law through the Principal-Agent Model. **Public Contract Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 63-86, Fall 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Explicar o objetivo para o entrevistado/sigilo das informações e da fonte;
2. Identificação do entrevistado/atividades/formação;
3. Perguntar sobre o funcionamento da CGU;
4. Quais as formas de controle existentes e utilizadas;
5. Quais as contribuições do controle interno para a gestão;
6. Qual a sua percepção sobre o funcionamento da ferramenta ODP/como você a definiria?
7. Quais as principais funções do ODP/quais os resultados que ele permite alcançar?
8. A partir dos produtos/resultados do trabalho do ODP, como ele pode contribuir para o aumento ou melhoria da eficiência na atuação do controle interno?
9. E como ele pode contribuir para o aumento ou melhoria da eficiência dos órgãos em geral?
10. E como a ferramenta pode contribuir para o aumento ou melhoria da eficiência nas contratações públicas em particular?
11. Em síntese, quais as características e atributos positivos do ODP?
12. Em síntese, o que você melhoraria?
13. Quais os obstáculos para que o ODP seja mais utilizado/potencialize os seus resultados tanto para o controle quanto para a gestão;
14. O que diferencia o ODP das ferramentas de controle tradicionais?

Obs.: ODP = Observatório da Despesa Pública, criado pela Controladoria-Geral da União como ferramenta de monitoramento e controle dos gastos governamentais.