

# PODER DE COMPRA DO ESTADO E COMPETITIVIDADE: IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Jorge Fagundes<sup>1</sup>  
Alexis Toribio Dantas<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Existem múltiplas dimensões que exercem influência sobre a definição e resultados das política de compras do setor público: ao nível da firma, do setor, do país e do cenário internacional. Ao nível da firma estatal – ou entidade pública em geral – as **estratégias** de compras se articulam com outras esferas de suas atividades: política de controle de qualidade, estratégias tecnológicas, métodos de gestão e organização da produção, administração financeira *etc.* As estratégias competitivas das firmas estatais não são compartimentos isolados; pelo contrário, estão – ou deveriam estar – interligadas por uma visão estratégica global.

Ao nível setorial, as políticas de compras do Estado dependem das características que definem a estrutura do mercado dos setores fornecedores de insumos, equipamentos e serviços, tais como a tecnologia, as barreiras à entrada, o número de firmas, as curvas de custo, o ritmo do progresso técnico, o grau de verticalização *etc.* Estas características imprimem diferentes dinâmicas no comportamento das indústrias, dentro das quais as compras do governo, sobretudo quando utilizadas como instrumento de política industrial, devem se inserir.

Ao nível sistêmico, o poder de compras do Estado é condicionado pelas políticas macroeconômicas, pela estrutura financeira do Governo, pelas políticas tarifárias, industrial, tecnológica e comercial, pelo balanço de pagamentos *etc.* Por exemplo, crises cambiais podem – e já o fizeram no passado – impor imperativos sobre a natureza e o alvo das compras estatais.

Finalmente, a conjuntura internacional também co-determina a política de compras governamental, na medida em que as transformações nas indústrias e legislações internacionais impõem limites – ou oportunidades – para a utilização do poder de compra dos Estados. As recentes mudança no GATT são uma prova desses argumentos.

---

1 Professores de Economia da Faculdade Cândido Mendes (Ipanema/RJ).

Entretanto, as relações acima esboçadas não são unidirecionais. Ao contrário, a política de compras do Estado pode ser um princípio ativo na definição da competitividade das firmas, das indústrias e do país. O reconhecimento da importância do poder de compras público remete à questão de como utilizá-lo com eficiência, ou seja, para os problemas ligados:

- a) à definição dos objetivos, motivos e circunstâncias que orientam a sua utilização;
- b) aos instrumentos que o viabilizam, respeitando a coerência entre meios e fins.

Este artigo está dividido em quatro seções. Na primeira seção, discorreremos sobre a racionalização do poder de compras do Estado, segundo dois eixos básicos: seus objetivos e instrumentos de implantação. Na segunda seção, apresentamos o cenário internacional, através do exame da legislação internacional e de alguns exemplos de política de compras retirados da experiência mundial. Na terceira seção, a experiência recente brasileira, tanto no âmbito dos órgãos da administração direta e indireta, como no nível das empresas estatais, é discutida. Finalmente, a quarta seção apresenta as principais conclusões e recomendações em termos de políticas públicas.

## **2 POLÍTICA DE COMPRAS DO ESTADO: ASPECTOS TEÓRICOS**

O uso do poder de compras público está intimamente ligado ao próprio papel do Estado na economia e na sociedade em geral. Portanto, na medida em que as funções do Estado e as formas de intervenção se modificam, dado as mudanças no ambiente tecnológico, econômico e regulatório, tanto no nível nacional, como no internacional, os objetivos e os modos de implementação do poder de compras do governo também sofrem alterações.

Quando as funções do Estado passaram a incorporar outras áreas de atuação, surgem novos espaços – e critérios de validação – para o uso de seu poder de compra. Ao se responsabilizar pela estabilidade macroeconômica, bem-estar social ou crescimento econômico, potencializou sua face de agente demandante de bens e serviços na economia, inclusive enquanto produtor (empresas estatais): o Estado, direta ou indiretamente, ocupa uma posição de destaque nas compras de equipamentos, medicamentos, insumos siderúrgicos, materiais e serviços de construção *etc.*

As recentes transformações econômicas e tecnológicas no cenário mundial determinaram, contudo, a necessidade de reestruturação das funções e formas de intervenção estatal. Particularmente relevante, no mundo atual, é o papel do Estado como indutor de desenvolvimento econô-

mico, coordenador das diferentes estratégias empresariais e promotor da competitividade das firmas, setores e do país, funções exercidas através do exercício de políticas industriais, tecnológicas, comerciais, macroeconômicas e sociais (Coutinho, Ferraz, 1994).

A reconstrução do Estado em novas bases, com recuperação de sua capacidade ordenadora, constitui condição essencial para sustentar o desenvolvimento competitivo. O principal papel do Estado no desenvolvimento competitivo, dentro desse contexto, é o de promotor da competitividade em todas as suas dimensões: sistêmica, empresarial e setorial.

O novo estilo de planejamento, coordenação e intervenção do Estado moderno deve pautar-se pelos critérios de transparência, participação e parceria (Coutinho, Ferraz, 1994). Os objetivos, cenários, hipóteses, metas, meios, políticas *etc.* devem ser amplamente discutidos e consensados pelos atores relevantes em fóruns representativos; o Estado também deve exercer seu papel de coordenador das atividades econômicas, evitando que ações individuais, resultantes do processo competitivo, sejam incompatíveis com a construção da competitividade e do desenvolvimento sustentável nacional; finalmente, o desenvolvimento competitivo demanda uma ampla parceria entre o Estado e o setor privado.

Por exemplo, no atual ambiente competitivo, cujo âmbito é crescentemente global, a tecnologia tem adquirido importância estratégica na competição entre as nações (Porter, 1990). A questão da competitividade e, especialmente, da capacitação tecnológica dos agentes econômicos depende do grau de interação entre as entidades que compõem o sistema nacional de inovação<sup>2</sup>, inclusive os órgãos de governo (Dahlman, Frischtak, 1990).

Como conseqüência, diversos governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento têm procurado elaborar políticas tecnológicas indutoras da capacitação tecnológica do setor produtivo privado. O poder de compra estatal, neste contexto, é um importante instrumento de política, como demonstram vários casos no cenário internacional (Geroski, 1990). São exemplos bem sucedidos – e conhecidos – de emprego da política de compras, como método de estímulo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) privado e difusão de novas tecnologias, os casos das indústrias de computadores, semicondutores e aeronáutica nos EUA.

No Brasil, esses argumentos tornam-se ainda mais importantes, dadas as assimetrias verificadas no sistema nacional de inovação do país, sobretudo no tocante à participação do setor público e do setor privado para o desenvolvimento das atividades científicas e tecnológicas nacionais. Em

2 O Sistema Nacional de Inovação pode ser definido como o conjunto de instituições, políticas e seus instrumentos de implementação, que tem por objetivo motivar o surgimento e a incorporação de inovações tecnológicas na economia (Nelson, 1993).

1988 e 1989, as contribuições do setor público (Governo Federal e governos estaduais) ao financiamento de ciência e tecnologia representavam 78% do dispêndio total, enquanto as empresas estatais e as empresas privadas participavam, cada uma, com 11% (Frischtak, Guimarães, 1993).

A utilização do poder de compra como instrumento de política industrial e tecnológica não se limita, contudo, ao universo das novas tecnologias. Seu uso pode ser eficaz na promoção da competitividade da economia (Possas, 1994), quando empregado, por exemplo, como veículo de difusão de normas de qualidade, normalização de produtos e serviços, disseminação de informações e estabilização da demanda para micro e pequenas empresas. Trata-se, portanto, da utilização do poder de compra como instrumento indutor da capacitação tecnológica, qualidade e produtividade (Coutinho, Ferraz, 1994).

O reconhecimento dessas outras dimensões – objetivos – relativos à política de compras do governo implica a inclusão, em alguns casos, de critérios de validação para seu uso que não os baseados exclusivamente nas regras puras de mercado, tais como o desenvolvimento de tecnologia nacional, o *up-grading* tecnológico e/ou gerencial de empresas instaladas no país, a geração e difusão de inovações pelo tecido econômico e a internalização/promoção de atividades que gerem externalidades positivas.

Evidentemente, não se trata de renegar a importância da busca do menor preço, melhor qualidade *etc.* através do emprego das forças de mercado. De fato, os princípios da concorrência e da transparência devem nortear, como regra geral, a política de compras do Estado. A questão reside, na verdade, na existência de oportunidades para a aplicação de diretrizes de cunho cooperativo e, portanto, na dosagem de competição e cooperação envolvida nessa política de compras.

Tendo em vista as novas condições de contorno que regulam as atividades econômicas, o Estado deve procurar desenvolver e/ou adequar os métodos de efetivação de seu poder de compra – por exemplo, criando novas formas de relacionamento com seus fornecedores – ajustando-os aos objetivos que guiam sua política de compras. Esses objetivos devem, por sua vez, estar balizados por políticas econômicas claramente definidas: o poder de compras é, evidentemente, somente um instrumento.

Basicamente, os objetivos da política de compras são:

- a) adquirir, de modo eficiente, insumos e componentes necessários à execução das atividades do Estado em todas as suas dimensões (autarquias, entidades federais, estaduais, municipais e empresas estatais);
- b) agir como instrumento de efetivação de políticas industriais e tecnológicas;

- c) servir como meio para a consecução de outras medidas de política econômica, tais como diminuir os gastos do governo;
- d) instrumentalizar políticas de cunho social, tais como distribuição de medicamentos a populações carentes ou promoção da qualificação da força de trabalho.

Esses objetivos, por sua vez, como já observado, devem estar norteados pela busca do desenvolvimento competitivo. Mesmo as políticas de cunho social são instrumentais à promoção da competitividade. A construção da competitividade não pode prescindir de fundamentos sociais (Coutinho, Ferraz, 1994), como educação básica universalizada, elevada qualificação da mão-de-obra ou quaisquer outros elementos que gerem um mínimo de equidade na sociedade.

Finalmente, independentemente das orientações que dirigem seu emprego, o próprio instrumento pode – e deve – ser aperfeiçoado. Trata-se da promoção da racionalização dos procedimentos operacionais (métodos gerenciais, rotinas, regras de decisão *etc.*) que canalizam os recursos públicos para a aquisição de bens e serviços.

### 3 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Do ponto de vista da legislação internacional, o poder de compra do Estado segue as restrições impostas pelo GATT, especificamente a partir do Acordo sobre Compras Governamentais firmado na Rodada Tóquio no final dos anos setenta<sup>3</sup>. Embora não haja um número expressivo de países signatários, o seu peso é bastante relevante<sup>4</sup>, pois encontram-se aí os principais países, incluindo os Estados Unidos, a Comunidade Européia, o Japão e outros<sup>5</sup>.

O acordo apresenta como objetivo primordial o enquadramento das compras governamentais nas propostas de aumento da liberalização e

---

3 Até então, as compras governamentais encontravam-se fora de qualquer restrição legal, possibilitando-se o seu uso de forma explicitamente discriminatória.

4 Vale salientar, no entanto, que apenas as entidades governamentais especificadas por cada país signatário são enquadradas no acordo firmado, o que abre espaço para a utilização de pelo menos parte das governamentais de forma discricionária.

5 Ainda que não estejam envolvidos países em desenvolvimento no acordo, há previsão para que sejam incluídos, garantindo-lhes inclusive um tratamento especial, mormente no que se refere à importância das compras governamentais para o seu processo de desenvolvimento econômico e tecnológico.

conseqüente expansão do comércio internacional, vale dizer, visa a diminuição do poder discricionário dos governos nacionais na definição de suas compras<sup>6</sup>, inibindo o privilégio geralmente conferido às firmas nacionais para o fornecimento de bens e serviços. Neste sentido, o acordo prevê a utilização do processo de concorrência aberta, sob a forma de licitação, como o procedimento usual de determinação dos fornecedores dos governos. Como as compras não são uniformes, dependendo do tipo de bem ou serviço a que se refere, estão previstas três formas de licitação: as licitações públicas, abertas a qualquer interessado; as licitações seletivas, com participantes convidados, em geral quando as compras são relacionadas a produtos ou serviços mais específicos; e a contratação direta, com negociação mais estreita com cada fornecedor<sup>7</sup>.

Deve-se observar, no entanto, que a despeito da importância do acordo no sentido de abrir mercados anteriormente fechados, existem várias brechas legais para a discriminação de fornecedores sem observância do processo concorrencial focalizado, permitindo privilégios, em maior ou menor grau, para fornecedores locais.

O caso mais estudado e, por isso mesmo, mais citado na literatura sobre a utilização do poder de compras é o americano. De uma maneira geral, a concorrência é colocada como a forma natural de definição de fornecedores (*US Code, Title 41*). No entanto, em diversas situações, é admitido o processo não concorrencial e discriminatório de fornecedores estrangeiros. Neste caso, incluem-se algumas restrições pontuais, como as relativas à especificidade da demanda, à urgência, à segurança nacional e à defesa nacional, e outras mais abrangentes, como o *Buy American Act* e o *Small Business Act*, que aparecem como as formas mais diretas de utilização do poder de compra do governo americano.

O *Buy American Act* (1933), por um lado, define que apenas serão objeto de compra das agências governamentais os produtos de origem americana e constituídos de insumos americanos (mais que 50% dos custos de produção). Deve-se ressaltar, todavia, que este ato pode deixar de ser aplicado nos casos de custos muito elevados, por problemas de quantidade e qualidade, ou quando seu uso for verificado fora dos EUA. A partir de 1981, por conflito com a Rodada Tóquio do GATT, sua aplicação ficou restrita apenas às agências não incluídas no acordo. A partir de 1988, o *Buy American*

---

6 As compras contempladas no acordo são as superiores a aproximadamente US\$ 93 mil. Ademais, não estão incluídas no acordo as compras relativas aos itens de segurança, defesa nacional e armas e material de guerra.

7 Embora o acordo estabeleça uma série de exigências para a contratação direta, particularmente quando esta é usada para se evitar o processo de concorrência normal, existem várias brechas para a utilização de tratamento discriminatório por parte dos governos, como será visto mais adiante.

*Act* vem sendo amplamente utilizado como forma de pressão para que outros países removam obstáculos à compra, por parte do governo, de produtos estrangeiros.

O *Small Business Act* é basicamente utilizado como instrumento de incentivo às pequenas empresas nacionais. Algumas compras, então, são reservadas às pequenas empresas – compras inferiores ou iguais a US\$ 25 mil, determinados tipos de produtos e serviços, como engenharia e arquitetura, e favorecimento de minorias.

Por outro lado, cabe salientar a importância das compras militares, tanto pelo seu peso significativo no total das compras governamentais de máquinas e equipamentos (95% no final dos anos 80), quanto pela sua relevância na indução da busca de novas tecnologias<sup>8</sup> – as compras militares, em geral, são realizadas a partir de programas de longo prazo, envolvendo vários estágios do processo de geração de novos produtos. Ademais, há garantia de fornecimento continuado dos produtos desenvolvidos, estimulando não só a busca de novas tecnologias, mas sua produção e aperfeiçoamentos envolvidos.

Na União Européia, as compras dos governos nacionais<sup>9</sup> estão basicamente definidas a partir dos termos previstos no Acordo do GATT, utilizando-se desta forma o procedimento aberto, o procedimento restrito e o procedimento negociado, substancialmente coincidentes com as formas de licitação previstas no Acordo de Compras Governamentais. As compras são efetivamente decididas a partir da definição da proposta mais vantajosa, o que inclui várias dimensões de análise, como o custo, o prazo de entrega, a qualidade, enquadramento das especificações e normas constantes nos códigos específicos e no acompanhamento do fornecimento a partir da venda (como garantia, acompanhamento técnico e outros).

No entanto, ainda que se tomem como referência estes procedimentos liberalizantes previstos no acordo, podem ser mencionadas várias exceções importantes que abrem espaço relevante para o uso discriminatório do poder de compra do Estado. Casos particulares enquadram-se nesta questão, como as obras públicas, setores de água e telecomunicações, cujos valores mínimos para a necessidade de licitação ultrapassam de forma significativa os valores normais<sup>10</sup> e, além disso, respondem a normas específicas, dada sua relevância no que se refere às compras governamentais.

---

8 As compras militares são responsáveis por 2/3 dos gastos do governo com P&D e 90% das despesas de contratação de atividades científicas e tecnológicas.

9 Superiores a US\$ 280 mil ou US\$ 188 mil, de acordo com o bem ou serviço adquirido.

10 No caso das obras públicas, por exemplo, o limite vai para aproximadamente US\$ 7 milhões, enquanto nas telecomunicações o valor supera os US\$ 800 mil.

De acordo com Guimarães (1995a), estas normas específicas garantem, usualmente, “tratamento discriminatório contra fornecedores de países que não tenham estabelecido acordos com a Comunidade Européia, assegurando o acesso recíproco às compras do setor público. Se a proporção de elementos europeus for inferior a 50%, a oferta pode ser rejeitada; a preferência será dada a ofertas equivalentes cuja proporção de elementos europeus seja ao menos igual a 50% se a diferença dos preços não ultrapassar 3%” (p. 14). O autor complementa ainda, no que diz respeito ao privilégio de fornecimento nacional, que:

*“estudo realizado no final dos anos oitenta – embora não tenha identificado a existência de políticas que privilegiem oficialmente fornecedores nacionais nos diferentes países da comunidade-, reconheceu, no entanto, a presença de fortes pressões de ordem administrativa, e mesmo psicológica, nesta direção”* (p. 14-15).

A margem de manobra permitida pela caracterização destes casos especiais mostra-se, então, significativa, conferindo ao poder de compras dos governos da União Européia, apesar de enquadrado no processo liberalizante previsto no Acordo do GATT, um direcionamento não isento de privilégios a empresas nacionais.

No Japão, da mesma forma, apesar das compras governamentais estarem submetidas às normas e mecanismos do Acordo sobre Compras Governamentais, este poder de compra representa um dos principais instrumentos de política industrial e tecnológica do país, com claro privilégio aos produtores nacionais. O caso é bastante peculiar. Não há qualquer legislação específica sobre o assunto (a não ser o próprio acordo internacional, que inclui parcela relevante do total das compras do governo) que confira efetivamente uma discriminação sobre os concorrentes estrangeiros<sup>11</sup>, observando-se as licitações abertas, licitações seletivas e contratação direta, respaldadas pelo acordo. No entanto, aspectos culturais<sup>12</sup> e institucionais<sup>13</sup> fundamentam a

11 A legislação (Accounts Law, 1947) não inclui nenhuma regra restritiva a fornecedores estrangeiros.

12 O consumidor japonês, em geral, dá preferência aos produtos nacionais. Dessa forma, ainda que não vigorem restrições formais para a entrada de produtos estrangeiros no Japão (como as barreiras tarifárias), a venda efetiva de produtos não-japoneses é, no mínimo, complicada. Isto é um exemplo expressivo da existência de restrições informais que, efetivamente, garantem privilégio aos produtores nacionais.

13 O forte laço entre Estado e indústria aparece como um traço marcante da economia japonesa.

preferência pelo fornecimento doméstico. O resultado é um relevante privilégio informal para as empresas nacionais no que diz respeito ao atendimento da demanda governamental.

Neste contexto, observa-se que os fornecedores estrangeiros têm participação muito reduzida nas compras do governo japonês<sup>14</sup>. Dentre os aspectos gerais que explicam este fato, pode-se destacar:

- a) o grande volume de compras de pequeno valor (mais da metade do total), isentas, portanto, do procedimento indicado pelo acordo;
- b) a utilização em escala relevante do procedimento de contratação direta, como no caso da indústria de computadores, exemplar neste sentido, e em outras indústrias de alta tecnologia, como as telecomunicações (mais de 1/5 do total das compras de agências incluídas no Acordo GATT).

Nesta última, deve-se salientar alguns problemas e entraves reclamados pelos concorrentes estrangeiros quanto aos procedimentos de definição de fornecedores da *Nippon Telephone and Telegraph* (NTT), principalmente os Estados Unidos, como:

- a) o artifício de especificações e normas técnicas predeterminando preferência aos produtos japoneses;
- b) propostas avaliadas sem critérios claros;
- c) desconsideração efetiva de protestos relativos aos resultados das concorrências;
- d) não divulgação de intenções de compras futuras em tempo hábil para preparação de propostas competitivas<sup>15</sup>.

Assim como ocorre nos outros países abordados, o governo japonês se utiliza de folgas do acordo para utilizar seu poder de compra de forma discricionária, ainda que isto possa ser verificado em maior proporção – o que é uma característica marcante do modelo de desenvolvimento do Japão.

---

14 De acordo com Guimarães (1995a), “em 1988, apenas 15% das compras das entidades abrangidas pelo Acordo do GATT” (p. 22) eram de fornecedores estrangeiros.

15 Há casos suspeitos em que o governo japonês adia determinadas compras de forma a permitir a capacitação de firmas nacionais para o atendimento de suas necessidades.

A prática de compras governamentais da Coréia não difere, em substância, da prevista pelo Acordo GATT (sua adesão ao acordo está datada para 1997). As compras dos governos locais e do governo central são, em grande parte, realizadas pelo Escritório de Compras.

A licitação aberta<sup>16</sup> é o mecanismo básico para definição dos fornecedores, embora esta prática represente, em última instância, menos de 30% do total das compras do governo. Como nos casos anteriores, verifica-se a utilização de instrumentos de escape que acabam englobando, na prática, a maior parcela da atividade de compras governamentais. Neste sentido, pode-se observar que aproximadamente metade das compras do governo coreano é realizada diretamente, sem processo licitatório aberto (concorrencial).

Uma prática importante adotada pelo governo coreano, com sucesso na indução de busca por capacitação técnico-econômica das firmas nacionais, relaciona-se ao anúncio prévio dos planos de compras a médio prazo. Este recurso estimulou, ao mesmo tempo:

- a) o investimento de novos produtores nos setores de alta tecnologia;
- b) esforços de capacitação técnico-econômica de firmas nacionais buscando adequar-se às normas e especificações exigidas para atendimento da demanda governamental. Os setores de informática de telecomunicações observaram significativo avanço no país por conta desta prática adotada pelo governo coreano, contando inclusive com apoio direto das agências governamentais.

A indicação, como é possível notar, é de que o poder de compra do Estado na Coréia é tendencialmente utilizado como fator de estímulo aos produtores nacionais, exercendo um papel relevante na promoção industrial e aperfeiçoamentos técnico-econômico, ainda que sejam verificadas mudanças importantes no sentido de ampliar a participação de fornecedores estrangeiros no total de suprimentos do governo – a adesão ao Acordo do GATT em 1997 é representativa neste contexto.

Verifica-se, então, que a política de compras dos diferentes países varia de acordo com o grau de desenvolvimento industrial, e com as distintas formas de intervenção estatal derivadas das condições cultural-ins-

---

16 Cabe salientar, no entanto, que até 1988 as importações realizadas para atendimento da demanda do governo representavam apenas 19% do total das compras, dado que tradicionalmente o suprimento era realizado preferencialmente por ofertantes locais, restando aos fornecedores estrangeiros a parcela de produtos ou serviços não-disponíveis internamente.

titucionais apresentadas. No entanto, percebem-se pontos em comum das várias experiências analisadas, sobressaindo-se:

- i) a tendência ao favorecimento aos fornecedores locais, seja para compensar as defasagens de competitividade, seja para definir grupos específicos de produtores, como as pequenas empresas;
- ii) o estímulo à capacitação técnico-econômica de firmas nacionais.

#### 4 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

A política de compras governamentais no Brasil encaixa-se nos preceitos gerais da política industrial adotada no País em suas diversas fases. É assim que, durante a o período mais arraigado do processo de substituição de importações, sobretudo a partir do II PND, as compras do Estado foram fortemente viesadas para a constituição de um parque industrial mais integrado, sobressaindo-se aí a atuação das empresas estatais. No entorno de uma política industrial “super-ativa”<sup>17</sup>, estatais como a Petrobrás, a Telebrás e a Eletrobrás desempenharam importante papel de indução de investimentos que dessem conta de um sistema de suprimento nacional, principalmente no setor de bens de capital sob encomenda.

Atualmente, dada a estagnação do processo de industrialização marcado pela substituição de importações, e os novos caminhos sugeridos para a participação do Estado na economia em suas várias dimensões, a política de compras governamentais é destacada como parte integrante de uma nova ordem de prioridades, relacionadas ao aumento e aprimoramento da capacitação técnico-econômica das firmas. Neste sentido, segundo Guimarães (1995b),

*“a nova política industrial e de comércio exterior definida no início do Governo Collor [implica uma] ruptura com o padrão de política industrial vigente nas décadas anteriores, ao deslocar o eixo central de preocupação da expansão da capacidade produtiva para a questão da competitividade”*,

---

17 Segundo Castro (1991), uma política industrial super-ativa é aquela que “*tem por traço dominante a implantação de novas atividades, visando a constituição de um sistema produtivo nacional moderno. Este tipo de política está em regra associado ao esforço de emparelhamento histórico com as economias avançadas (catch-up)*” (p. 3).

inserindo a utilização das compras do Estado a partir do

*“estabelecimento de especificações de materiais e equipamentos em padrões internacionais; geração de demanda para os setores tecnológicos de ponta e promoção de projetos de pesquisa com participação pública e privada”* (p. 4-7).

A seguir, serão apresentadas as principais funções de compra do Estado brasileiro, no que se refere à administração direta e indireta e às empresas estatais.

#### **4.1 Administração direta e indireta**

O valor das compras de bens e serviços pela administração pública federal, independentemente das empresas estatais, é bastante elevado. Esse poder é tão elevado que, supondo a privatização de toda as empresas estatais, ainda assim o Estado continuaria a ser de longe o maior comprador na economia brasileira.

Deve-se assinalar a ausência completa de política de compras, durante muito tempo, na administração federal<sup>18</sup>. Essa política restringia-se à observância dos procedimentos impostos pela legislação, o que acabaria por enfraquecer sua principal proposta, a de evitar a corrupção. De fato, a descentralização exagerada, sem medidas complementares de controle, seria um meio de facilitação à dilapidação do patrimônio público, como comprovam fatos ainda recentes (Arruda, Fagundes, 1995).

A política de compras do Governo Federal era tão limitada, que a padronização de bens consumidos pelo setor público, instrumento básico por excelência de qualquer política de compras, não foi objeto de sua atenção. Portanto, ela não podia ser funcional nem para o Estado, no sentido de diminuir gastos, facilitar controles *etc.*, nem para a indústria, no sentido de criar para esta condições mínimas de competitividade, entre as quais, uma demanda de maior escala por produto.

Entretanto, alguns instrumentos postos em prática pela Secretaria de Administração Federal (SAF) e outros em fase de desenvolvimento mostram que a política de compras está em processo de mudança. À SAF, através do Departamento de Serviços Gerais (DSG), unidade vinculada à Subsecretaria de Normas e Processos Administrativos (SPNA), cabe não só

---

<sup>18</sup> Suas diversas unidades agiam autonomamente, tendo a guiá-las apenas a legislação, o Decreto Lei 2.300/86, seguido da Lei 8.666/93, atualmente em vigor.

coordenar e supervisionar o Sistema de Serviços Gerais (SISG), que envolve as atividades de serviços gerais dos ministérios, autarquias e fundações, como, também, desenvolver estudos e formular diretrizes para atuação desse Sistema. Um dos instrumentos é o SIASG – Sistema Integrado de Serviços Gerais, que busca a informatização desses serviços. O SIASG já concluiu a construção de três sistemas e os está implantando na rede de teleprocessamento do SERPRO, cujo acesso é disponível em qualquer ponto do País.

O primeiro, o Sistema de Catálogo Básico de Materiais e Serviços – SICAT, está em fase de implantação. Objetiva a padronização de uma linguagem única de materiais e serviços – padronização de nomenclatura – para a Administração Federal e a definição de padrões de qualidade para os materiais e serviços adquiridos pelo Governo. Um grupo de trabalho foi constituído em novembro deste ano, pela SAF, com a participação dos ministérios militares, de empresas estatais e de diversos ministérios civis, para viabilizar a implantação definitiva do SICAT. O *Federal Supply Classification* serve de base para esse Sistema.

O segundo é o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF –, que busca agilizar e desburocratizar os processos de cadastramento de fornecedores junto à Administração Federal, tornando disponíveis, para todos os órgãos usuários do sistema, os materiais e serviços oferecidos pelos fornecedores cadastrados bem como o seu histórico de fornecimento. O SICAF foi implantado em outubro deste ano.

O último é o Sistema Integrado de Registro de Preços – SIREP, que coloca à disposição do gestor público um referencial de preços praticados e os preços de mercado. Serve de auxílio aos processos licitatórios, propiciando informações sobre preço unitário, quantidade adquirida, local e data de aquisição, marca do produto, prazo de pagamento, empresas fornecedoras e outras informações correlatas.

É inegável a importância de tais sistemas para o desenvolvimento de uma política de compras. São ferramentas básicas. Segundo a SAF, proporcionarão vários benefícios para a administração pública, dentre os quais:

- i) maior eficiência no planejamento e controle das compras;
- ii) redução de gastos;
- iii) unificação de cadastros de fornecedores, viabilizando o efetivo acompanhamento e avaliação do desempenho e perfil dos fornecedores;
- iv) adoção de uma linguagem única para a identificação de materiais e serviços na Administração Federal;

- v) referencial de preços praticados para o Governo e para o mercado;
- vi) informações gerenciais sobre todos os processos de aquisição do Governo Federal, seja de materiais seja de serviços;
- vii) produção de informações *on line*, para os órgãos de controles interno e externo.

Ainda, a SAF vê como benefício importante a integração desses sistemas com os sistemas institucionais do Governo – por exemplo, com a Receita Federal, o INSS e o FGTS. Espera, com isso, que os seus sistemas contribuam para o aumento da arrecadação fiscal.

Os fornecedores também serão beneficiados por esses sistemas. Entre outros benefícios pode-se citar: cadastramento único na administração; desburocratização do processo de cadastramento e habilitação em licitações; redução com custos de documentação; divulgação da linha de fornecimento da Administração Federal em âmbito nacional; maior transparência e oportunidade de participação nos processos licitatórios<sup>19</sup>.

O exposto mostra que, de fato, estão sendo dados passos importantes para a construção de uma política de compras. Conforme assinalado, os instrumentos enfocados são básicos para a implementação dessa política. A padronização de materiais, por exemplo, somente poderá prosperar se o SICAT for posto em funcionamento. Porém, para a consolidação de uma política de compras, há muito a ser feito<sup>20</sup>.

## 4.2 Empresas estatais

O papel desempenhado pelas políticas de suprimento das estatais, indutor da formação de um parque de fornecedores nacionais, foi

---

19 Além desses sistemas, a SAF está estudando a possibilidade de padronizar editais de licitação e contratos de prestação de serviços (manutenção, serviços de engenharia *etc.*). Instruções normativas estão sendo discutidas dentro do Governo.

20 Por exemplo, em relação à centralização: na administração direta ela é desejável, pelo menos ao nível de ministérios. Atualmente, apenas o Ministério da Fazenda tem suas compras centralizadas. Outrossim, não existe uma Comissão de Compras que discuta, em caráter permanente, o conteúdo dessa política, quais as prioridades, programas e projetos desejáveis, de curto, médio e longo prazos *etc.* Por fim, em relação as práticas enxutas de compras, aplicadas de maneira diferenciada pelas empresas analisadas por este trabalho, inclusive as estatais nacionais, não se vislumbra, nem a médio prazo, a utilização das mesmas pela administração pública brasileira.

intensificado a partir de meados da década de 70, coincidindo com a opção de desenvolvimento industrial através da complementação do processo de substituição de importações – o II PND do Governo Geisel.

Entre os objetivos do II PND estava promover a aceleração do desenvolvimento do setor de bens de capital, fundamental para a garantia de um desenvolvimento industrial sustentado. A racionalidade implícita nesse segmento do programa era a de que, internalizando a produção de bens de capital, o crescimento pudesse ganhar continuidade sem ser estrangulado por desequilíbrios na balança comercial. O choque do petróleo – ocorrido pouco depois de definida essa estratégia, e não a ela antecipado – tornou crítica a situação, na medida em que a capacidade de importação do País viu-se substancialmente comprimida. A Administração Geisel, no entanto, optou por não abortar o Programa e, a partir de 1974, intensificou a utilização do setor produtivo estatal com o intuito de colocar a economia brasileira em marcha forçada (Castro, Souza, 1985).

As empresas estatais foram, então, utilizadas como elementos chaves de uma política de industrialização. Através de seus investimentos, elas contribuíram, efetivamente, para a manutenção do nível de atividade econômica, ao mesmo tempo que propiciaram substancial demanda por bens de capital produzidos internamente. Cabe salientar o papel do Sistema NAI (Núcleos de Articulação com a Indústria) como parte deste programa, aparecendo como um dos mecanismos mais importantes de ligação empresas estatais/fornecedores nacionais. A função básica dos NAI concentrava-se em manter contínua e antecipadamente informados os produtores de bens de capital a respeito das características e quantidades dos equipamentos a serem demandados pelos programas de investimento das empresas estatais, além de atuar no sentido de viabilizar maior participação das organizações nacionais de consultoria nos projetos de engenharia (Alves, 1993).

A Petrobrás é um exemplo importante do papel indutor de industrialização desempenhado pelas empresas estatais. Desde a década de 60 a empresa esteve envolvida com a capacitação tecnológica de seus fornecedores nacionais, coerentemente com a preocupação do governo brasileiro de estimular o desenvolvimento do setor interno de bens de capital. O Objetivo era permitir que o mesmo pudesse consolidar-se e capacitar-se para suprir a demanda interna por esses produtos. Isto propiciou, entre outras coisas, uma economia significativa de divisas, sobretudo a partir de 1974 com o II PND.

Vale mencionar o apoio financeiro do governo para o setor de bens de capital, porque há nele uma interseção com a política de compras da Petrobrás. O acesso ao crédito subsidiado foi funcional à estratégia supracitada, na medida em que permitia ao setor de bens de capital sob encomenda acelerar seu processo de implantação, numa situação onde as expectativas de

longo prazo dos empresários do setor eram animadas e sancionadas justamente pela política de compras das empresas estatais<sup>21</sup>.

Ainda no que se refere ao apoio às indústrias de bens de capital, é importante mencionar o caso das indústrias de máquinas e equipamentos ligadas à Petrobrás, pois estas contaram com o apoio financeiro da própria estatal (principalmente as produtoras de máquinas e equipamentos para perfuração). Este suporte se deu em dois níveis, a saber:

O primeiro deles foi, diretamente, de caráter financeiro, tanto pelo adiantamento de parte do valor total de compra, como também pela encomenda de fabricações pioneiras que transferiam o ônus financeiro do desenvolvimento do produto para a Petrobrás. Esta prática foi de suma importância após 1974, devido à ênfase maior que foi dada à prospecção, em geral, e ao *off-shore*, em particular, que fez com que houvesse necessidade de desenvolvimento de novos equipamentos para exploração de petróleo. Há de se observar também que a Petrobrás, devido à Lei de Similaridade, pagava, em alguns casos, preços mais elevados por equipamentos nacionais do que os correspondentes importados.

O segundo nível foi o próprio apoio técnico que a empresa forneceu à produção de bens de capital. Este trazia uma economia substancial às firmas produtoras de equipamentos, visto que parte do trabalho de pesquisa e desenvolvimento de projetos era feita pela Petrobrás. O suporte se deu sob a forma de:

- a) participação de técnicos da Petrobrás no desenvolvimento de projetos e no acompanhamento da produção;
- b) fornecimento de amostras;
- c) realização de testes de campo;
- d) especificação pormenorizada do material a ser utilizado;
- e) peculiaridades de aplicação do equipamento.

Desta forma, já no final da década de 80, verificava-se que aproximadamente 90% da demanda da Petrobrás era atendida pelo mercado interno, sendo o restante importado por necessidades operacionais (como urgência de prazos), ou por gargalos de oferta resultantes da inviabilidade da produção interna, seja por problemas ligados à dificuldade ou mesmo impossibilidade de acesso a certas tecnologias, seja por problemas de escala mínima de produção.

21 O choque do petróleo de 1973-74 desencadeou uma resposta predominantemente defensiva dos países centrais, desestimulando o investimento privado de uma forma geral.

Deve-se ressaltar, entretanto, que apesar desta face de sucesso do programa de industrialização, a excessiva concentração de esforços e tarefas do setor produtivo estatal tornou o modelo industrial extremamente dependente das ações estatais. A estagnação do processo de industrialização por substituições de importações é, em boa medida, consequência da própria redução da capacidade de financiamento do Estado.

Assim, transformações recentes da economia permitiram uma redefinição do papel das compras governamentais. O Estado passa a atuar como coordenador das diferentes estratégias empresariais, objetivando a busca de ganhos de competitividade das firmas. Pode-se observar, desta forma, a caracterização de uma nova dimensão de política industrial (política industrial versus política de industrialização) em que se insere o poder de compra do Estado<sup>22</sup>.

## **5 CONCLUSÕES: DIRETRIZES PARA A RACIONALIZAÇÃO DO PODER DE COMPRAS NO BRASIL**

A década de oitenta assistiu ao esgotamento do modelo de substituição das importações no Brasil, cuja orientação implicava, em muitos casos, a minimização das preocupações relativas a custos e preços. A diretriz de privilegiar a produção nacional, internalizando o fornecimento de diversos produtos, provocou a construção de padrões de relacionamento, entre as entidades estatais e as firmas fornecedoras, marcados pela ausência de grandes pressões competitivas. Como resultado, gerou-se, em parte, uma estrutura produtiva diversificada, porém ineficiente em vários de seus segmentos.

Com a abertura da economia, a partir do início dos anos noventa, e com as transformações no próprio ambiente econômico mundial, a competitividade transforma-se no eixo central a nortear o processo de reestruturação de firmas e países. Do ponto de vista do Estado, essas mudanças significam a introjeção permanente das metas de promoção da elevação da qualidade, produtividade, inovatividade e capacitação tecnológica na ação pública, inclusive no âmbito de sua política de compras.

De fato, os estudos realizados junto às empresas privadas, no Brasil e no exterior, o exame das experiências internacionais, as transformações no cenário econômico e tecnológico em escala mundial e a própria redefini-

---

<sup>22</sup> A Petrobrás é também um exemplo sólido desta guinada na utilização do poder de compra. Transformações recentes da política de suprimento da empresa (implementadas no início de 1994), indicam um claro direcionamento em busca de aumentos de produtividade e competitividade, a partir de reduções de custos de fornecimento, incremento de qualidade, formação de parcerias e outras dimensões associadas a práticas modernas de gestão empresarial.

ção do papel do Estado na economia apontam para a necessidade de reestruturação das práticas de compras públicas no País (Arruda, Fagundes, 1995).

A racionalização da política de compras do Estado brasileiro deveria seguir um conjunto de diretrizes que fosse capaz de canalizar o poder de compras estatal na direção da promoção da:

- a) competitividade (qualidade, produtividade e inovatividade) do sistema produtivo nacional;
- b) transparência e eficiência – em termos de adequação dos meios aos fins propostos – no seu uso.

Apresentamos a seguir uma agenda ligada aos objetivos e instrumentos que deveriam balizar o uso do poder de compras do Estado brasileiro.

## 5.1 Os objetivos

### 5.1.1 Incentivar as micro e pequenas empresas

As micro e pequenas empresas respondem por cerca de 60% do empregos no País e 43% da produção nacional. Ademais, em alguns casos, contribuem significativamente para o desenvolvimento da tecnologia nacional. Esses dados revelam sua força dinamizadora das atividades econômicas, sobretudo no nível local (BNDES, 1994).

Neste contexto, a política de compras, sobretudo nos níveis regional e municipal, deve buscar privilegiar as micro e pequenas empresas. Compras abaixo de certos limites deveriam ser, obrigatoriamente, dirigidas para as MPE. Note-se que tal diretriz poderia transformar, também, a política de compras em um importante instrumento de desenvolvimento regional e de atenuação de desigualdades sociais<sup>23</sup>.

### 5.1.2 Incentivar o incremento da qualidade de produtos e processos de fornecedores nacionais

O papel das empresas estatais como agentes indutores do incremento da qualidade de seus fornecedores é bastante conhecido. No entanto,

---

23 A criação de um espaço cativo para as MPE nas compras públicas seria efetivada pelo desenvolvimento de regras especiais, à exemplo do *Small American Act* dos EUA. Essas regras deveriam ter como objetivo simplificar a legislação e as normas administrativas dos processos licitatórios, facilitando o acesso das micro e pequenas empresas ao universo das compras públicas. Particularmente importante é a compatibilização da legislação sobre o processo licitatório à capacidade produtiva e financeira dessas empresas.

a ação dessas empresas não foi marcada por uma atitude coordenada e coesa. Vale dizer, apesar da existência de certas iniciativas articuladas, a exemplo das reuniões de integração do sistema NAI (Núcleos de Articulação com a Indústria) patrocinadas pela FINEP e do próprio Subprograma V do PBQP, o relacionamento das empresas estatais com seus fornecedores pautou-se, usualmente, por especificidades ligadas às decisões de cada empresa estatal em particular. Além do mais, uma parte significativa do poder de compras do Estado ainda não é utilizada com esse propósito. As compras da administração direta federal, estadual e municipal não contam com um programa de indução progressiva de aumento da qualidade de seus fornecedores.

Dentro da nova política de compras proposta, o Conselho Nacional de Compras Governamentais<sup>24</sup> poderia baixar medidas que induzissem a melhoria da qualidade dos fornecedores do setor público. Além de harmonizar a ação da totalidade das entidades públicas, a nova política de compras poderia criar normas que dêem preferência, por exemplo, às empresas com programas de qualidade total ou com certificação da classe ISO 9.000. Tais empresas poderiam receber “pontos” extras em processos de licitação públicos, através da introdução de uma sistemática que conferisse um forte peso relativo ao item qualidade<sup>25</sup>.

### 5.1.3 Promover e apoiar a inovação e induzir o aumento da capacitação tecnológica das empresas nacionais

Como já observado, o governo brasileiro tem um papel-chave no desenvolvimento da tecnologia nacional, seja através de suas instituições (FINEP, CNPQ *etc.*), seja por intermédio das empresas estatais e seus centros de pesquisa (CENPES, CEPTEL, CPqD, SUTEC *etc.*). A iniciativa de promover a capacitação e o desenvolvimento tecnológico tem tido origem nas entidades públicas, como demonstram os dados relativos à participação do Estado nos gastos totais com P&D no País.

A política de compras do Estado é um instrumento privilegiado de indução à inovatividade e à geração de capacitação tecnológica das empresas. Sua utilização eficiente, no entanto, baseia-se:

24 Órgão a ser criado, com o objetivo de planejar a política de compras. Ver item abaixo.

25 Note-se, finalmente, que as medidas adotadas pelo BNDES, no tocante às condições de apoio às firmas de bens de capital, poderiam ser ampliadas com o objetivo de condicionar o **poder de compra privados**: os recursos liberados pelo Banco para o financiamento de investimentos privados – ou seja, compra de equipamentos e serviços – poderiam estar submetidos a um esquema de estímulo à adoção de normas de qualidade. Por exemplo, as taxas de juros dos empréstimos poderiam ser reduzidas, caso a empresa privada destinasse os recursos obtidos para fornecedores certificados.

- a) na correta especificação das necessidades do governo, tendo em vista a definição de parâmetros que guiem os esforços inovativos da empresa fornecedora;
- b) no uso de formas contratuais apropriadas. Particularmente, o emprego de contratos baseados em reembolso de custos com incentivos deve ser ampliado;
- c) no comprometimento do governo com o suporte dos programas de longo prazo, com o objetivo de conferir credibilidade e recursos ao programa de desenvolvimento tecnológico;
- d) no estímulo à concorrência nas fases posteriores ao surgimento da inovação, evitando-se o surgimento de preços abusivos, de monopolização das oportunidades tecnológicas e permitindo uma taxa mais rápida de difusão da inovação pela sociedade<sup>26</sup>.

#### 5.1.4 Ampliar a concorrência

A ampliação da concorrência, sempre que possível – isto é, sempre que não houver economias de escalas significativas ou outras exigências em termos tecnológicos – deve ser um meta da política de compras, sobretudo para as mercadorias *commodities*. Nesse sentido, duas observações são necessárias.

Em primeiro lugar, o incremento da concorrência não é sinônimo, necessariamente, de incremento do número de fornecedores. A ameaça à entrada de novos competidores, através da permanente cobrança em

---

26 Nesta dimensão, uma advertência é importante: embora o processo de privatização em curso na economia brasileira não deva gerar problemas, do ponto de vista dos efeitos da política de compras das empresas privatizadas, sobre a competitividade dos fornecedores, nas dimensões qualidade e produtividade, o mesmo não deve ser esperado no âmbito do estímulo ao desenvolvimento tecnológico. Como os exemplos da USIMINAS e da CSN demonstram, a privatização, ao liberar as empresas estatais de amarras burocráticas, tem levado a um aumento da eficiência de suas compras. Entretanto, na dimensão de estímulo à inovatividade e ao desenvolvimento tecnológico dos fornecedores nacionais, as incertezas e perigos são significativos. A maior parte dos recursos e incentivos ao desenvolvimento tecnológico das empresas nacionais tem origem, tradicionalmente, nas iniciativas das grandes empresas estatais, através de seus centros de pesquisa. A privatização dessas empresas pode desmobilizar, portanto, um importante canal de utilização da política de compras na área da promoção da capacidade inovativa das empresas brasileiras. Dada a ausência de orçamentos significativos para o setor militar, o avanço da privatização exigirá a construção de outras vias (programas) para o emprego do poder de compras estatal no campo da inovação.

relação às metas de qualidade, produtividade e preço pode ser um instrumento mais eficaz de introdução de pressões competitivas, pois não só “reproduz” o ambiente associado à competição com grande número de fornecedores, como ainda permite ganhos de competitividade pela via da escala de produção, porte da empresa, capacidade financeira *etc.* Essas características são, em muitos casos, importantes para o sucesso da empresa num mundo globalizado.

Em segundo lugar, a política de compras não deve discriminar, sistematicamente, contra produtos ou firmas estrangeiras, não só como meio de aumentar o grau de competição do sistema econômico, mas também com o objetivo de não ferir as normas internacionais sobre o tema. A liberalização das compras estatais é uma tendência mundial, cujas regras estão sendo incorporadas gradualmente no âmbito do GATT e outras entidades reguladoras internacionais. O Acordo de Compras do GATT, pelo menos do ponto de vista formal, poderá trazer benefícios em termos da abertura do mercado externo de compras governamentais para firmas brasileiras.

#### 5.1.5 Estimular a hierarquização e subcontratação de fornecedores

Neste caso, trata-se da criação de mecanismos setoriais de estímulo à competitividade, executados ao longo da cadeia produtiva, através da redução do número de fornecedores principais. As empresas estatais deveriam relacionar-se com um número reduzido de fornecedores da cadeia de produção, que seriam responsáveis pela entrega de sub-sistemas ou mesmo produtos e serviços completos<sup>27</sup>.

A escolha dos fornecedores de primeiro nível pode ser feita através de critérios que afirmam, de modo ponderado, a capacidade da empresa em diversas dimensões, tais como:

- a) qualidade de produtos e/ou serviços;
- b) qualidade de processos;
- c) custos e preços;
- d) capacitação tecnológica;
- e) capacidade financeira;
- f) porte;
- g) níveis de exportação.

---

<sup>27</sup> Essa estratégia já está presente ou em fase de implantação em várias firmas privadas, líderes de seus segmento de atividade no Brasil ou no exterior, tais como a Toyota, GM/Europa, CSN e IBM.

Note-se que a própria implantação de uma política de hierarquização pode ser utilizada, indiretamente, como instrumento de geração de incrementos de produtividade e qualidade das firmas fornecedoras, na medida em que o anúncio das regras de decisão quanto à escolha dos fornecedores principais produza pressões competitivas no universo dos potenciais contratados<sup>28</sup>.

#### 5.1.6 Buscar a construção de parcerias cooperativas com fornecedores

A experiência americana em tecnologias de ponta em todo o pós-guerra e de alguns complexos industriais japoneses (notadamente o automobilístico) apontam para a importância deste tipo de relacionamento cooperativo para o desenvolvimento de indústrias e para a competitividade de um modo geral. Uma diretriz pública de instrumentalização do poder de compra estatal para o desenvolvimento industrial, portanto, deve contemplar normas e incentivos que favoreçam a formação de parcerias entre setor público e setor privado e também dentro dos dois setores<sup>29</sup>.

#### 5.1.7 Estimular a produtividade pela padronização dos produtos e Serviços

A redução dos custos e dos preços dos fornecedores nacionais também deve ser um objetivo da política de compras do Estado. Em particular, a padronização de produtos pode não somente facilitar o processo de compras, mas também proporcionar maiores economias de escala junto aos fornecedores (e, portanto, menores preços para o governo e sociedade como um todo), pela redução da variedade de sua linha de produtos.

Com a implantação do SICAT e, posteriormente, de um sistema único de catalogação de materiais e serviços, envolvendo empresas e órgãos

---

28 Evidentemente, a hierarquização e a contratação de produtos na forma de sub-sistemas implica a prévia análise dos requerimentos de materiais e serviços do governo em todas as suas dimensões. Essa análise, fundamental para a definição dos tipos de fornecedores e mesmo para a identificação dos produtos/serviços passíveis de serem entregues “por inteiro”, pressupõe, por sua vez, a existência de um trabalho de classificação uniforme de materiais e cadastramento de fornecedores potenciais.

29 Por outro lado, o estreitamento de relações entre agências públicas e empresas privadas oferece também riscos para o desenvolvimento industrial. A formação de “anéis burocráticos” no relacionamento com fornecedores pode engessar a estrutura industrial, entravando a concorrência e o surgimento de novos participantes. Para evitar esse problema, seria importante limitar a dependência das entidades estatais em relação a poucos fornecedores.

do governo, abre-se uma enorme possibilidade para a padronização de produtos. Trata-se de eliminar o fornecimento de materiais distintos, que têm por objetivo satisfazer as mesmas necessidades. Portanto, está claro que a padronização de produtos depende da prévia classificação dos materiais.

## **5.2 Instrumentos de racionalização das compras públicas**

### **5.2.1 Criação de um órgão responsável pela elaboração da estratégia de compras do Governo em âmbito federal**

A complexidade da política de compras do Estado, seu poder como elemento promotor do desenvolvimento industrial e tecnológico e a possibilidade de seu uso indevido, baseado em critérios de racionalidade política ou em pressões de determinados grupos, apontam para a necessidade de criação de uma agência capaz de coordenar, fiscalizar e elaborar estratégias gerais que norteiem o emprego do poder de compra estatal: o Conselho Nacional de Compras Governamentais (CNCG). Tal órgão não possuiria poder executivo, de modo a manter-se a separação entre funções regulatórias e executivas. Sua principal missão seria montar uma estratégia geral de compras para o Estado, gerando uma coerência – e, portanto, sinergias – entre as diversas políticas de compras dos órgãos, agências, empresas e entidades públicas como um todo.

### **5.2.2 Classificação dos materiais**

O segundo instrumento é o de padronização de classificação de materiais, através da formação de um Catálogo de Materiais, que seria para uso de toda a administração pública. Conforme visto, a SAF está implantando um sistema – Sistema de Catálogo Básico de Materiais e Serviços (SICAT) – que objetiva, além dessa padronização, a definição de padrões de qualidade para os materiais e serviços adquiridos pelo Governo. O SICAT deve ser implementado tendo em vista o objetivo de, a médio e longo prazos, ter-se no setor público um sistema único, que sirva tanto aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações, quanto às empresas estatais e aos ministérios militares<sup>30</sup>.

---

30 Deve-se ter claro que sem um SICAT completo, envolvendo todo o espectro de compras governamentais, não se pode imaginar uma política de compras efetiva. Ela é preliminar, por exemplo, para uma política de padronização. Em vista disso, parece ser desejável o estabelecimento de metas, para a compatibilização do SICAT com os sistemas existentes.

A classificação de produtos e serviços tem múltiplas funções. Em particular, essas medidas, segundo Morais (1989) permitem que:

- a) o Congresso tenha uma ferramenta para melhor analisar as necessidades e dispêndios com materiais;
- b) as entidades do governo possam obter maior eficácia em projetos, engenharia, aquisições *etc.*, sobretudo na realização de orçamentos;
- c) haja melhor detalhamento e maior controle, do ponto de vista contábil e outras funções fiscais do governo;
- d) os fabricantes tenham menor dificuldade na preparação de descrições sobre os itens;
- e) haja maior facilidade de elaboração de licitações;
- f) o processo licitatório seja mais rápido;
- g) as entidades públicas obtenham maior base de comparação e, portanto, menores preços.

### 5.2.3 Cadastramento de fornecedores

Recentemente, várias empresas estatais – Petrobrás, Eletrobrás, Telebrás, CVRD *etc.* – firmaram as bases para um acordo operacional de modo a permitir maior troca de informações e uma interligação entre seus cadastros, tendo em vista a meta de criação de um cadastro de fornecedores compartilhado<sup>31</sup>.

No âmbito da administração federal, foi implantado, recentemente, pela SAF, o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF), que busca agilizar e desburocratizar os processos de cadastramento de fornecedores, além de disponibilizar, para todos os órgãos usuários do sistema, as informações sobre materiais e serviços oferecidos pelos fornecedores cadastrados<sup>32</sup>.

31 Um outro exemplo encontra-se na interligação da Telebrás e da CVRD à base de dados do PROSUP (Programa de Desenvolvimento Integrado de Suprimento do Setor de Energia Elétrica), que inclui o cadastro de fornecedores e serviços (PROCAD) e de materiais (SECLAM).

32 Também aqui, tal como no item anterior, é desejável que haja um cadastro único de fornecedores de bens e serviços em todo o setor público e que, para tanto, sejam definidas metas para a consolidação desse cadastro. Tais metas poderão ser estabelecidas, por exemplo, pelo Conselho Nacional de Compras Governamentais, que, se achar necessário para efeito de cumprimento integral das mesmas, poderá sugerir que sejam objeto de Decreto do Presidente da República.

#### 5.2.4 Sistema de consulta de preços

Faz parte dos instrumentos básicos para o estabelecimento de uma política de compras, o Sistema Integrado de Registro de Preços (SIREP), que coloca à disposição do gestor público um referencial de preços praticados junto ao setor público e no mercado. A SAF está implantando esse sistema. Independente do estágio em que se encontra, é importante ter presente o mesmo objetivo assinalado na descrição dos outros sistemas, qual seja, de procurar montar um sistema que cubra toda a administração pública, inclusive as estatais.

#### 5.2.5 Informatização das funções de compras do Estado

As modernas Tecnologias de Informação (TI) vêm revolucionando as formas de produzir, organizar e comercializar produtos e/ou serviços. Atualmente, as TI são “armas competitivas” à disposição das estratégias das empresas (Fagundes, 1994; Borrus, Bar, 1983), podendo estar presentes em todas as etapas da cadeia de valor de uma entidade: produção, finanças, *marketing*, compras, P&D *etc.*

Particularmente, a montagem de redes de comunicação de dados de longa distância entre as entidades estatais (empresas e órgãos da administração), seus fornecedores (atuais e potenciais), banco de dados (no País ou no exterior) e outras instâncias governamentais permitiria:

- a) descentralizar as atividades de compra, sem perda de controle e coordenação. Pelo contrário, o uso de EDI, acompanhado da normalização de produtos, viabilizaria uma fiscalização mais efetiva por parte do próprio governo ou outras entidades sobre as empresas e órgãos públicos;
- b) disseminação de informações sobre firmas e produtos ofertados, preços, prazos de entrega, qualidade, histórico das transações dos fornecedores com o governo *etc.* por todas as entidades compradoras do Estado, em suas diversas dimensões (Federal, Estadual e Municipal);
- c) agilizar o processo de compras, pela eliminação de elementos burocráticos, redução da quantidade de papéis e maior rapidez do processo de tomada de preços e contato com fornecedores;
- d) incrementar, pela via do aumento da competição, o poder de barganha do Estado, com efeitos positivos sobre preço e qualidade dos produtos/serviços adquiridos.

Neste contexto, propõe-se a adoção de um EDI padronizado por parte das entidades públicas, ao dinamizar a difusão das redes de comunicação de dados inclusive no setor privado – pelo menos para aquelas firmas diretamente envolvidas no fornecimento às agências públicas – se transformaria num importante instrumento gerador de competitividade sistêmica, trazendo benefícios econômicos gerais. O poder de compra seria, portanto, utilizado para difundir as novas tecnologias de informação, produzindo incrementos de produtividade e permitindo o aprendizado tecnológico, na área em questão, das empresas fornecedoras do governo<sup>33</sup>.

### 5.2.6 Reengenharia do setor de compras

A reengenharia das compras públicas envolve seis dimensões, a saber:

- a) terceirização de serviços;
- b) realização de contratos de gestão;
- c) desenvolvimento de recursos humanos;
- d) centralização parcial das compras do governo;
- e) formação de *pool* de compras com empresas privadas;
- f) parceria na certificação de fornecedores.

Senão, vejamos: em primeiro lugar, a terceirização de serviços na área de compras envolve, basicamente, três dimensões, a saber:

- a) auditoria,
- b) consultoria;
- c) gestão de contratos.

Contratar firmas independentes de auditoria para acompanhamento e verificação, junto ao contratado, dos compromissos assumidos perante o governo, constantes no contrato formulado, parece ser uma alternativa mais flexível do ponto de vista da efetivação de instrumentos de controle e transparência das aquisições públicas. A utilização dessas empre-

---

<sup>33</sup> Evidentemente, a troca eletrônica de informações entre empresas estatais, órgãos da administração direta, autarquias *etc.* pressupõe a existência de cadastros de materiais e fornecedores uniformes, além de sistemas operacionais de informação compatíveis entre si. O SICAT e o SICAF, compatibilizados com sistemas das estatais e dos ministérios militares, facilitariam a implantação de EDI na administração de compras públicas.

sas proporciona, de um lado, maior transparência às ações públicas, e, de outro, maior garantia de rigor nas apurações contábeis.

Seria também interessante considerar-se a hipótese de terceirização da gerência de compras de algumas entidades estatais, sobretudo no nível da administração direta e indireta (autarquias). Neste caso, uma vez estabelecida as estratégias de compras, em função de objetivos de política industrial, por exemplo, a administração e efetivação operacional das compras públicas poderia ficar a cargo de empresas privadas especializadas.

Cabe destacar a importância das empresas de consultoria externa para a montagem das estruturas dos departamentos de compra e desenvolvimento das estratégias operacionais. Essas empresas possuem *know-how* internacional, dispendo de informações e metodologias de implementação de rotinas operacionais atualizadas, além de contarem com uma ampla experiência, baseada em casos reais.

A segunda medida envolve a reestruturação do modelo de subordinação das empresas estatais ao poder público, tendo em vista a eliminação dos entraves burocráticos imposto pelos governos à política de compras pública. Em primeiro lugar, a diversidade e complexidade administrativa das empresas estatais implica a ineficiência dos métodos tradicionais de controle – documentação minuciosa de procedimentos, auditorias permanentes *etc.* que acarretam um pesado ônus burocrático<sup>34</sup>.

Em segundo lugar, num contexto de rápido desenvolvimento sócio-tecnológico – isto é, inovações nas técnicas produtivas e nos métodos de gestão que ocorrem de forma combinada – as restrições às práticas exigidas pelas novas regras do jogo econômico (contatos no exterior, aquisição de equipamentos de ponta, realização de alianças estratégicas de diversas naturezas, agilidade e rapidez na resposta às mudanças no mercado *etc.*) tornam-se um entrave estrutural ao funcionamento competitivo destas empresas.

Estas duas observações apontam no sentido da necessidade de se desenvolver fórmulas que permitam maior liberdade administrativa às empresas estatais, tais como os contratos de gestão. Não é possível – nem desejável – vigiar e restringir práticas operacionais. Ao contrário, é factível e indispensável exigir resultados financeiros, produtivos, tecnológicos.

O terceiro ponto da estratégia de reengenharia está no desenvolvimento de um programa de treinamento de recursos humanos. De fato, a formação de pessoal qualificado na área de compras é um pré-requisito para o sucesso das diretrizes propostas neste artigo. O exercício da função de

---

34 Por exemplo, sem liberdade operacional e num ambiente econômico excessivamente fechado, a capacidade das empresas estatais de buscar maior envolvimento com fornecedores fica grandemente obstaculizada.

compras, num ambiente marcado por mudanças tecnológicas, globalização e uso intensivo de tecnologias de informação, implica o domínio de vários campos de conhecimentos: uso de equipamentos de micro-informática, linguas estrangeiras, firmas e mercados fornecedores de serviços e produtos, tecnologias, características das necessidades dos usuários finais, técnicas de negociação e gestão de compras *etc.*

Em quarto lugar, com a implantação dos sistemas acima descritos, do SICAF, do SICAT e do EDI, entre outros, a centralização pode voltar a ser instrumento valioso de política de compras. Note-se que a implementação das tecnologias de informação, sobretudo os serviços de EDI, não elimina todos os aspectos da questão de centralização. Embora a troca eletrônica de informações implique a ausência de necessidade de centralização física, permanecem as demandas por centralização do ponto de vista de coordenação, focalização e planejamento das atividades. Por exemplo, as requisições de materias de certos órgãos ou entidades públicas podem ser realizadas de modo descentralizado, mas a negociação dos contratos de compra deveria ser aglutinada num órgão central, sob pena do governo diluir seu poder de compra ao longo do tempo<sup>35</sup>. A centralização, enquanto planejamento, coordenação e gerenciamento das compras mas não dos requerimentos dentro do escopo dos contratos, proporcionaria, portanto, economias de escala, trazendo vantagens óbvias. Nesse caso, a utilização dos contratos de fornecimento de longo prazo com quantidades não especificadas – “contratos guarda-chuva” – deveriam ser empregados para formalizar as aquisições públicas.

Em quinto lugar, verifica-se que, em vários casos, a despeito da magnitude total do valor das compras de entidades públicas, o direcionamento do poder de compra para inúmeros insumos, peças e componentes, aliado à presença de outras empresas compradoras, tem como resultado a diluição da capacidade de barganha do governo<sup>36</sup>. Tal fato não implica, necessariamente, a redução da importância do poder de compra do Estado como instrumento indutor de competitividade no sistema econômico, mas aponta para a necessidade de um maior envolvimento com os fornecedores e para o estabelecimento de projetos de desenvolvimento conjunto, com o setor privado, de insumos, partes e peças.

---

35 Apenas a título de analogia, seria como se, no interior de uma empresa, cada departamento negociasse, isoladamente e em diferentes momentos, aquisições de materiais e serviços, mesmo quando se tratassem dos mesmos bens. Seria evidente a diluição da capacidade de barganha dessa empresa.

36 As empresas públicas, por exemplo, devido a seu porte e à complexidade de suas atividades, são demandantes de um grande número de itens. Em alguns destes, seu poder de compra, embora grande no atacado, pode se mostrar insuficiente para obter condições de preço e qualidade necessários. Em termos de mercado, o Governo pode não ser o maior comprador.

O poder público, que controla as empresas estatais, poderia ter como diretriz a formação de arranjos que visassem a aglutinação do poder de compras, articulando não apenas empresas públicas, mas também privadas em áreas afins, entidades patronais de classe, órgãos da sociedade civil ou entidades criadas apenas para esta finalidade. Estes *pools* de compra poderiam gerir esforços coletivos de controle de qualidade, estímulo à adoção de ISO 9.000, difusão de normas de padronização, redução de custos *etc.* Ao envolver um conjunto de empresas e também entidades públicas e da sociedade civil, a busca de novos patamares de qualidade ao longo da cadeia industrial deixa de ser a imposição do poder econômico, público ou privado, e passa a ser uma negociação em torno de requerimentos de amplos segmentos produtivos.

Finalmente, é preciso buscar formas de minimizar as múltiplas avaliações nos sistemas de qualidade de fornecedores das empresas estatais e da administração pública como um todo. Atualmente, um mesmo fornecedor pode ser avaliado individualmente por cada empresa estatal ou outros órgãos da administração direta e indireta. Para racionalizar essas avaliações, seria necessário:

- a) reconhecer como parte do Sistema Brasileiro de Certificação (SBC) as avaliações realizadas pelas empresas estatais e outros órgãos públicos;
- b) promover a aceitação pelas empresas estatais das certificações de sistemas de qualidade realizadas pelos Organismos de Certificação Credenciados.

## 6 BIBLIOGRAFIA

- ALVES, S. *Poder de compra do governo e competitividade*. Estudo da Competitividade da Economia Brasileira. Campinas, 1993. (Nota Técnica do Determinantes Político-Institucionais da Competitividade.)
- ANTON, J. J., YAO, D. A. Measuring the effectiveness of competition in defense procurement: a survey of empirical literature. *Journal of Policy Analysis and Management*, v. 9, n. 1, p. 60-79, Win 1990.
- AOKI, M. *Information, incentives and bargaining in the japanese economy*. Cambridge University Press, 1988.
- ARITA, H. *Uma proposta para a racionalização das compras do Governo*. 1985. mimeo
- ARRUDA, M., FAGUNDES, J. *Racionalização do poder de compra estatal*. FINEP/MICT/PADCT, 1995. mimeo (Relatório final de pesquisa)
- BNDES. *As micro, pequenas e médias empresas*. BNDES, jun. 1994. (Texto para discussão, 17).
- BORRUS, M., BAR, F. Trade and development in the semiconductor industry: japanese challenge and american response. In: ZYSMAN, J., TYSON, L. (ed.) *American industry in international competition*. Government policies and corporate strategies. Cornell University Press, 1983.
- BRITTO, J. Redes de firmas e eficiência técnico-produtiva: uma análise crítica da abordagem dos custos de transação. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 22, 1994, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 1994.
- CASTRO, A. B. *Política industrial: razões e restrições*. IEI/UFRJ, 1991. (Texto para discussão, 253).
- , SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1985.
- COUTINHO, L., FERRAZ, J. *Estudo da competitividade da economia brasileira*. Campinas : Papirus, 1994.
- DAHLMAN, C., FRISCHTAK, C. National systems supporting technical advance in industry. *Industry Series Paper*, n. 32, 1990.

- ERBER, F., GUIMARÃES, E., ARAÚJO, Jr. J. *A política tecnológica da segunda metade dos anos oitenta*. IEI/UFRJ, 1984. (Texto para discussão, 66).
- EVANS, P. B., TIGRE, P. B. Going beyond clones in Brazil and Korea: a comparative analysis of NIC strategies in the computer industry. *World Development*, v. 17, n. 11, p. 1751-1768, nov 1989.
- FAGUNDES, J., TAUILE, J. Tecnologias de informação e competitividade. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 22, 1994, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 1994.
- FRISCHTAK, C, GUIMARÃES, E. *O Sistema Nacional de Inovação*. São Paulo, maio, 1993. (Trabalho apresentado no V Fórum Nacional).
- GAFFARD, J. L. *Économie industrielle et de L'innovation*. Dalloz, 1990.
- GATT. *Trade policy review*. Japan : Genebra, 1990.
- GEROSKI, P. A. Procurement policy as a tool of industrial policy. *International Review of Applied Economics*, v. 4, n. 2, p. 182-198, Jun 1990.
- GONÇALVES, R. *Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica*. FEA/UFRJ, maio, 1991. mimeo
- GUIMARÃES, E. Síntese setorial: a pesquisa científica e tecnológica e as necessidades do setor produtivo. *In: Ciência e Tecnologia no Brasil: uma nova política para um mundo global*. MCT/BIRD/FINEP, 1994.
- *Política de compra do Estado: a experiência internacional*. IEI/UFRJ, 1995a. (Texto para discussão, 330).
- *A experiência recente da política industrial no Brasil: uma avaliação*. IEI/UFRJ, 1995b. (Texto para discussão, 326).
- HARTLEY, K., HOOPER, N. Defence procurement and the defence industrial base. *Public Money*, sep 1987.
- JACKSON, J. H. *Legal problems of international economic relations*. West Publishing, 1986.
- KIM, L., DAHLMAN, C. J. Technology policy for industrialization: an integrative framework and Korea's experience. *Research Policy*, v. 21, n. 5, p. 437-452, Oct 1992

- NELSON, R. A Retrospective. In: NELSON, R. (ed.). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York : Oxford University Press, 1993.
- ONDARTS, G., CORREA, C. *Compras estatales e integración económica*. BID-Intal, 1982.
- OSROK. *Government of the Republic of Korea*. Office of Supply. Governmental procurement in Korea, 1992.
- PORTER, M. *The competitive advantage of nations*. Londres : MacMillan, 1990.
- POSSAS, M. *Competitividade sistêmica e política industrial: implicações para o Brasil*. IEI/UFRJ, 1994. mimeo.
- TEECE, D. *Tecnological development and the organization of industries*. Seminaire international sur la science, la technologie et la puissance économique. OCDE, Paris, maio 1989.
- WAGNER, RUGMAN. *Competitiveness: an emerging strategy of discrimination in U. S. antitrust and R&D policy, law and policy in international business*, v. 25, p. 945, 1994.