

Inovando a Gestão de Licitação para o Desenvolvimento Local pela Administração Pública¹

LEONARDO FALCÃO RIBEIRO

Mestrando no Programa de Pós-Graduação
Mestrado em Administração da Universidade Federal de Rondônia, Brazil

FLÁVIO DE SÃO PEDRO FILHO

Pós-Doutor em Gestão e Economia
Professor de Inovação e Sustentabilidade do PPGA/UNIR
Coordenador do Grupo de Pesquisa em Gestão da Inovação e Tecnologia
(GEITEC), da Universidade Federal de Rondônia, Brasil

Resumo

Atualmente, existe um conflito entre o pregão eletrônico e presencial, notadamente na escolha de um ou outro modelo como ferramenta de contratação pública. Ambas as modalidades apresentam diferentes efeitos sobre o desenvolvimento local e definir com precisão qual a melhor delas é um desafio para os todos os gestores públicos. Este artigo é elaborado mediante apoio da teoria do New Public Management, abordando os novos conceitos de gestão aplicados ao setor público, da Teoria de Sistemas e Teoria da Burocracia. A pesquisa busca responder a seguinte questão: A utilização da modalidade pregão eletrônico, em detrimento do pregão presencial contribui para o desenvolvimento local? Traz como objetivo geral estudar o pregão em face do desenvolvimento local, com base na Teoria New Public Management; e para alcançar o resultado, traz como objetivos específicos caracterizar o gerenciamento operacional do pregão no locus investigativo (1); apontar os elementos de desenvolvimento local afetados pelo pregão (2); propor a inovação requerida concernente a tomada de decisão para a convergência entre as atividades do pregão e o desenvolvimento local (3).

¹ Innovating the Bidding Management to the Local Development by Public Administration

Palavras-Chave: Gestão. Inovação. Licitação Pública. Desenvolvimento Local. Estratégia de Decisão.

Abstract

Currently, there is a conflict between electronic trading and face-to-face trading, notably in choosing one or another model as a public procurement tool. Both modalities have different effects on local development and precisely define which one is a challenge for all public managers. This study is based on the support of New Public Management theory, addressing the new management concepts applied to the public sector, Systems Theory and Bureaucracy Theory. The research seeks to answer the following question: Does the use of electronic trading mode, to the detriment of face trading, contribute to local development? Its general objective is to study the trading floor in the face of local development, based on the New Public Management Theory; and to achieve the result, its specific objectives are to characterize the trading floor operational management at the investigative locus (1); point out the elements of local development affected by the trading floor (2); propose the required innovation concerning decision making for the convergence between trading activities and local development (3).

Keywords: Management. Innovation. Public Bidding. Local development. Decision strategy.

1. INTRODUÇÃO

As compras públicas correspondem a 17,9% do produto interno bruto (PIB) mundial, chegando a quase 22% do PIB da União Europeia e a 15,5% entre os países da América Latina, sendo que No Brasil, a realidade é semelhante e cerca de 30% do valor total das compras governamentais é destinado às MPEs como aborda Araújo Júnior (2018). O gasto público é uma variável macroeconômica que tem relação direta com o Produto Interno Bruto e serve de parâmetro para regular a economia. Para a realização das compras no Brasil utiliza-se do procedimento de licitação, que tem, como principal objetivo, a realização de certame competitivo e isonômico que permita a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Esse objetivo

corresponde precisamente à contratação de bens e serviços em condições de preço e qualidade semelhantes às praticadas pelos agentes econômicos no mercado privado em conformidade com Andrade (2017).

Nessa perspectiva, a Constituição da República Federativa do Brasil estabelece a necessidade da formalização de processo de licitação pública para contratação de obras, bens ou serviços, em observância aos princípios de direito público. À luz do preceito constitucional foi sancionada, inicialmente, Lei Federal n. 8.666/93 e, por conseguinte, a Lei Federal n. 10.520, que estabeleceu à Administração Pública o dever de adotar a modalidade pregão, quando se objetive adquirir bens ou contratar serviços considerados comuns. Necessário enfatizar que os bens e serviços comuns representam a maioria das contratações públicas e, bem por isso, o pregão é considerado a modalidade licitatória mais utilizada no âmbito nacional, por meio da qual o Estado despense relevante parcela do orçamento público.

Nessa seara, e interpretando as normas vigentes que regulamentam a matéria, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, fundamentado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, vem determinando à Administração Estadual e Municipal que, sempre que considerar necessária a realização da contratação por meio do pregão, priorize a adoção da forma eletrônica, em detrimento à presencial. Nesse rumo, a Corte de Contas Estadual entende que, por intermédio deste método, permite-se uma ampliação da esfera de possíveis fornecedores, aumentando a competitividade e, muitas das vezes, reduzindo significativamente o valor pago pela administração.

Ainda na concepção do organismo de contas do locus investigado, em contraposição, não se pode olvidar que o critério especificado viabiliza também que empresas sediadas em outras regiões da federação - geralmente concentradas em regiões mais desenvolvidas, como o Sul e Sudeste - expandam seus mercados, transferindo-se riquezas de uma região menos desenvolvida àquela onde se encontra instalada a vencedora do certame. Dito isso, apesar da licitação presencial privilegiar o desenvolvimento de empresas locais e o fomento da economia da região onde esteja ocorrendo a licitação, garantindo maior desenvolvimento do comércio, não se pode deixar de observar que essa forma de contratação restringe a

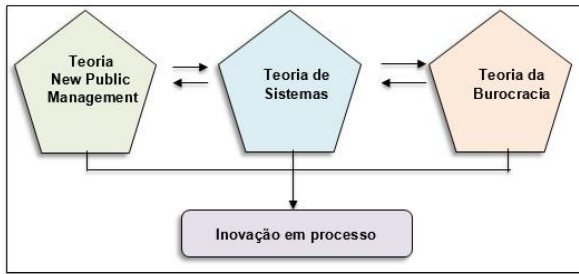
competitividade do certame, possibilitando, por conseguinte, contratações mais onerosas aos cofres públicos.

Assim, considerando-se a variedade de fatores que englobam a estratégia da tomada de decisão concernente a modalidade licitatória - pregão eletrônico em detrimento do pregão presencial, se estudará a realidade dos municípios do estado de Rondônia, com gestores próprios da municipalidade objetivando identificar as metodologias de estratégias na tomada de decisão. Assim o objetivo geral deste trabalho é analisar se a utilização do pregão eletrônico contribui para o desenvolvimento local; e para o alcance dos resultados traz como objetivos específicos caracterizar o gerenciamento operacional do pregão eletrônico (1); Apontar os elementos de desenvolvimento local afetados pelos diversos tipos de modalidade de licitação (2); Propor a inovação requerida concernente à tomada de decisão para a convergência entre as atividades do pregão e o desenvolvimento local (3). Com este trabalho propõe-se responder a seguinte pergunta de pesquisa: A estratégia de utilização da modalidade pregão eletrônico, em detrimento do pregão presencial contribui para o desenvolvimento local?

2. REVISÃO TEÓRICA

Este trabalho reúne conceitos oriundos da Teoria *New Public Management*, com uma significativa via subsidiária da Teoria de Sistemas e da Teoria da Burocracia. Desta forma, se correlacionam, como mostrado na diagramação abaixo, que focaliza principalmente a Estratégia na Tomada de Decisão pelos Gestores Públicos. A Figura 1 a seguir demonstra o diagrama geral das teorias pelo qual esse trabalho se apoia; e o Quadro 1 seguinte descreve as elementos diagramados.

Figura 1: Diagrama geral das teorias da pesquisa.



Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 1: Descrição dos elementos do diagrama das teorias da pesquisa.

Elementos	Descrição
Teoria New Public Management	Teoria moderna de gestão, onde o principal escopo trata-se de reformas recentes que alteraram profundamente o setor público, modificando a alocação dos recursos, redistribuição de renda e regulação.
Teoria de Sistemas	Privilegia o todo em detrimento da parte e o enfoque principal é no sistema de forma global, não necessariamente as partes que compõem esse mesmo sistema.
Teoria da Burocracia	Trata-se de uma teoria onde os padrões são estabelecidos são mais céleres, diminuindo a multiplicidade de interrelações e estabelecendo rotinas.
Inovação em processo	Compreende a implementação de um método novo ou significativamente melhorado. Incluem-se, também, mudanças significativas em técnicas, com o aprimoramento ou desenvolvimento de novas formas de como fazer.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos estudos de Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), Chiavenato (2014) e Oliveira (2013).

A Teoria New Public Management ou como é conhecida NPM revela-se como base teórica do presente artigo e é aplicada ao setor público tendo origem na iniciativa privada, sendo uma teoria moderna de gestão. Tem como principal escopo reformas recentes que alteraram expressivamente o setor público, modificando notadamente a alocação dos recursos públicos, redistribuição de renda e regulação pública.

Historicamente a NPM surgiu no Reino Unido, espalhando-se rapidamente pelos Estados Unidos das Américas, Austrália, Nova Zelândia e depois Europa Ocidental. É reflexo de uma teoria que percorreu os diferentes países do mundo, obviamente em grau

diferenciados e refletiu a necessidade de mudança no setor público. É o paradigma de mudança na forma como o setor público deve ser governado.

Segundo estudo realizado por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) em Peters e Pierre (1998) e Prats e Catalá (2006) a NPM é ideologicamente marcada pelo neoliberalismo e busca tornar as organizações públicas similares às privadas, reconhecendo apenas a diferença no produto a ser entregue. A governança reconhece a importância das organizações públicas na rede de articulação com o privado.

A gestão do setor público abrange objetivos e tomada de decisão, como na formulação de políticas, mas também exige levar em consideração como as instituições restringem o emprego de recursos. Denota-se que o objetivo de uma teoria da gestão do setor público é integrar todas as três entidades: objetivos, meios e regras modelando o funcionamento diário do setor público em Lane (2002).

Na economia, a diminuição do papel do Estado ficou conhecida como Neoliberalismo e os ideais neoliberais se consolidam com a ascensão dos governos de Margareth Thatcher, na Inglaterra, e de Ronan Reagan, nos EUA, entre 80 e 90. Já o movimento para melhorar a eficiência do Estado na prestação dos serviços e gastos públicos ficou conhecido como New Public Management, Nova Administração Pública, Administração Pública Gerencial, Gerencialismo ou Modelo Gerencial. No Brasil, o neoliberalismo foi adotado como agenda política prioritária nos governos FHC de 1995-2002, que culminou na Reforma do Estado, marcada principalmente pelo viés privatizante e de enfraquecimento do Estado, e pela introdução do Gerencialismo no país. Ao tratar influências externas, as organizações públicas e privadas assemelham-se, pois ambas devem adaptar-se às demandas que impulsionam a novas mudanças (MELO, 2019; CERQUEIRA, 2019).

Nesse contexto a NPM se encaixa para dar suporte a esse trabalho, pois trata de um conjunto de teorias sobre como o governo pode obter os bens e serviços necessários para a sociedade. Na governança pública tradicional, o governo assume vários papéis para alocar uma série de bens e serviços à sua população. A moderna governança pública separa esses papéis uns dos outros, através de uma análise de como o governo pode desempenhar uma variedade de papéis na economia. Na governança tradicional, o governo assumia as

seguintes tarefas que são relevantes para o fornecimento de bens e serviços: (1) produção interna por meios de agências e empresas públicas; (2) financiamento orçamentário por meio de impostos e encargos; (3) regulamentação pública por meio de agências.

A reforma do setor público modificou o papel do governo, que deixou de ser comprador, fornecedor, contratado, regulador e árbitro. Passou o moderno governo a incluir várias alternativas para o fornecimento público de bens e serviços, bem como regulamentação. Entre as principais mudanças viu-se eclodir: 1) a possibilidade dos usuários dos serviços públicos pagarem diretamente pelos mesmos; 2) fornecimento de serviços pelo governo poder ser orgânico ou terceirizado; 3) formas de contratação pública através de metodologias que privilegiassem não somente a vantajosidade, mas a melhor proposta para a Administração Pública; 4) respeito aos direitos de propriedade, seja do governo, seja de terceiros; 5) estabelecimento de marcos regulatórios para diversos setores públicos sensíveis.

É importante destacar que em subsídio a Teoria New Public Management está a Teoria de Sistemas. Originalmente a Teoria Geral de Sistemas surgiu dos trabalhos do biólogo alemão Bertalanffy e refere-se a aplicabilidade das ciências naturais aos preceitos das ciências sociais. A Teoria de Sistemas privilegia o todo em detrimento da parte e o enfoque principal é no sistema de forma global, não necessariamente as partes que compõem esse mesmo sistema. Para Chiavenato (2014) a Teoria de Sistema fundamenta-se em três premissas básicas, a saber: 1) os sistemas existem dentro de sistemas: cada sistema é constituído de subsistemas e, ao mesmo tempo, faz parte de um sistema maior, o suprassistema. Cada subsistema tem seus subsistemas componentes, e assim por diante. Também o suprassistema faz parte de um suprassistema maior. Esse encadeamento parece ser infinito. As moléculas existem dentro de células, que existem dentro de tecidos, que compõem os órgãos, que compõem os organismos, e assim por diante. 2) os sistemas são abertos: é uma decorrência da premissa anterior. Cada sistema existe dentro de um meio ambiente constituído por outros sistemas. Os sistemas abertos são caracterizados por um processo de intercâmbio infinito com o seu ambiente para trocar energia e informação. 3) as funções de um sistema dependem de sua estrutura: cada sistema tem um objetivo ou finalidade e que constitui o seu papel no intercâmbio com outros sistemas dentro do meio ambiente.

Com relação a Teoria de Sistemas é importante pontuar também que a análise de sistemas das organizações permite entender as premissas do conceito geral para o específico, abordando a totalidade das propriedades das organizações em detrimento de análises pontuais de setores pormenorizados dessas mesmas sociedade, ou seja, privilegia-se o todo em detrimento da parte, permitindo reconceituar os fenômenos dentro de uma abordagem global, a inter-relação e integração de assuntos que são, na maioria das vezes, de natureza completamente diferentes.

Dentro dessa abordagem o sistema é complexo porque possui mais possibilidade do que pode realizar num dado momento. E o mesmo ocorre dentro das organizações. As possibilidades de tomada de decisões dentro de um sistema são inúmeras já que os gestores vêem-se obrigados a selecionar somente uma parte delas para continuar funcionando, impossível selecionar todas ao mesmo tempo. É importante ressaltar ainda que quanto maior o número de setores dentro de uma organização, quanto maior o número de organizações dentro de um sistema, maior será o número de inter-relações entre elas, que crescem de modo exponencial. Desta forma, tenderá a encaminhar-se para um sistema complexo visto que não conseguirá responder a todas as relações entre os elementos e nem as possibilidade que poderão se realizar. Ou seja, somente uma parte das inter-relações serão realizadas, deixando-se de lado inúmeras outras que, por questões complexas, não realizar-se-ão.

A Teoria da Burocracia ingressa no desenvolvimento deste artigo, de modo a correlaciona-se com a Teoria do New Public Management e Teoria de Sistemas. Para Bonome (2008) é possível destacar que a Teoria da Burocracia surgiu desde a Antiguidade. Segundo Chiavenatto (2014) a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, afim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.

O senso comum tratou de conceituar a burocracia de forma pejorativa, identificando com um sistema ineficiente, protelatório, arcaico e enraizado. O conceito científico de burocracia permite afirmar que é de uma organização eficiente por excelência, sendo suas principais características: caráter legal das normas e regulamentos, caráter formal das comunicações, caráter racional e divisão do trabalho, impessoalidade nas relações entre as pessoas, hierarquia da

autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, profissionalização dos participantes, completa previsibilidade de funcionamento (WEBER, 1971).

A teoria da burocracia ganha relevância porque através dela as decisões nas organizações ficam padronizadas e céleres, diminuindo as multiplicidades de interpretações, enquanto estabelece rotinas (CHIAVENATO, 1995). Além do mais existe uma confiabilidade nos negócios quanto ao apelo decisório, padrão de constância e, concomitantemente, reduz o atrito entre os diferentes grupos que compõe uma organização.

Importante destacar também à Teoria da Contingência, não abordada diretamente, mas utilizada como secundária no presente artigo. Chiavenato registra que a abordagem contingencial explica a existência de uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para alcance eficaz dos objetivos organizacionais. Ali as variáveis ambientais são independentes, enquanto as técnicas administrativas são dependentes. Para o autor não existe uma causalidade direta entre essas variáveis; assim, em vez de uma relação de causalidade há uma relação funcional (CHIAVENATO, 2014).

Os elementos organizacionais ambientais passaram a ser denominados contingências quando surgiram as primeiras insatisfações com a abstração das ideias de sistemas. A partir desse momento na história o comportamento organizacional passa a ser compreendido como molde por mecanismos impessoais que atuam como restrições externas sobre os agentes, que devem, portanto, perceber, processar e responder ao ambiente instável, dessa maneira a organização de se curva ao imperativo de adotar uma estrutura que se ajuste ao nível de contingência, de forma a evitar a perda de desempenho devido à inadequação (BONOME, 2008).

Infere-se a partir de Junqueira que a Teoria da Contingência procura identificar como a estrutura da organização se ajusta – *fit* – aos fatores contingenciais, bem como identifica quais são os seus efeitos no desempenho, sendo que este são os resultados obtidos com os processos, produtos e que permitem a avaliação e a comparação com metas, padrões, resultados passados e outras organizações, podendo ser expresso tanto em valores financeiros como não financeiros. Isso se deve ao fato de que uma organização possui relacionamento específico com os fatores contingenciais que vão

influenciar a sua estrutura e, conseqüentemente o desenho de seu SGG, contudo, esse processo tende a ser adiado enquanto seu desempenho é considerado satisfatório, o que vem indicar que a insatisfação com o desempenho organizacional é o ponto de partida para o processo de adaptação organizacional, pag. 14-16 (JUNQUEIRA, 2010).

Uma interface das teorias acima descrita pode ensejar um campo fértil para a estratégia na tomada de decisões organizacionais; através de diferentes vertentes se tem como elementos na tomada de decisões, os reflexos de mudança no contexto social, ao qual uma organização está inserida. Assim, no âmbito da Administração Pública é impossível analisar a tomada de decisão referente a escolha do pregão eletrônico ou presencial, sem que seja vista essas teorias da Administração que dão embasamento teórico necessário.

3. METODOLOGIA

A escolha do tema teve por fundamento as diversas manifestações de gestores público com relação a obrigatoriedade de utilizar a modalidade de pregão eletrônico sempre que fosse realizadas as contratações públicas. Entendem esses gestores e outros membros da sociedade que essa obrigatoriedade é danosa para o desenvolvimento local, eis que ocorre significativa transferência de renda.

Por outra senda os órgão de controle entendem que a utilização do pregão eletrônica é mais benéfico socialmente porque aumenta a multiplicidade de participantes nos procedimentos, diminui os custos de aquisição, reduz o custo operacional da licitação.

Tendo essa perspectiva, o *Locus* da pesquisa teve como base três pilares: i) natureza mista (básica e aplicada); ii) objetivo exploratório; e iii) abordagem qualitativa e quantitativa. Explico.

A natureza mista se desenvolveu em razão da forma básica/fundamental e a aplicada. Enquanto, como pesquisa fundamental, tem a finalidade de gerar conhecimentos para a ciência sem que estes tenham uma aplicação prática prevista, tratando de verdades e valores universais dentro da seara dos procedimentos licitatório.

Por sua vez, o objeto do artigo se trata de decisão dos gestores público pouco debatida na doutrina e também pelos órgãos de controle. Conseqüentemente, o não debate dentro da seara pública, através de

estudos pormenorizados (pesquisa com o público) gera o caráter quantitativo da pesquisa. Há poucos dados para se coletarem. Porém há certa potencialidade em ser debatida em amplo aspecto a questão da tomada de decisão.

Quanto a abordagem, tem-se por característica qualitativa e quantitativa. A parte qualitativa refere-se as diversas teorias da Administração aplicada na tomada de decisão, já a parte quantitativa versa sobre Consulta aos Respondentes coletadas ao logo do processo e que dará um panorama mais geral da visão da sociedade sobre os diferentes tipos de licitações.

Por fim é importante consignar que a análise qualitativa baseou-se no Termo de Consentimento Informado na qual foi dividido em três partes: i) pregão eletrônico; ii) pregão presencial, e iii) outras modalidades de licitação, cujo objetivo era os respondentes informarem a percepção sobre uma série de assertivas que possui como foco o desenvolvimento na sua localidade, sob diversos aspectos como o econômico, social, ambiental e político, entre outros.

4. RESULTADOS

Os resultados da pesquisa se desenvolverão com a percepção de que cada grupo focal tem com relação ao pregão e outras modalidade de licitação e o desenvolvimento local. Os respondentes dividiram em cinco grupos, sendo eles: (1) Pregoeiro/Servidor da CPL; (2) Responsável pela CPL; (3) Fornecedor; (4) Gestor Público e (5) Comunidade Local Atendida. O Formulário de Consulta ao Respondentes foram repassados para um total de 87 (oitenta e sete) pessoas diferentes dentro desse grupo, obtendo como resposta 64 (sessenta e quatro) respostas. Na tabela a seguir tem o tipo de formulário aplicado e a resposta do mesmo, onde o número 5 representa uma Concordância Total e o número 1 represente uma Discordância Total.

Considere como Concordo Totalmente (CT); Concordo Parcialmente (CP); Indiferente (I); Discordo Parcialmente (DP); Discordo Totalmente (DT), marque X na afirmativa adequada à sua percepção. Marcar com um X apenas na coluna horizontal. E aplique no máximo 3 X na coluna vertical.

Leonardo Falcão Ribeiro, Flávio de São Pedro Filho- **Inovando a Gestão de Licitação para o Desenvolvimento Local pela Administração Pública**

MODALIDADE	Ord	Indicadores	ASSERTIVA	DT	DP	I	CP	CT
PREGÃO ELETRÔNICO	1	Desenvolvimento Local	O pregão eletrônico estimula o desenvolvimento local.					
	2	Planejamento de Compras	O planejamento das compras é um diferencial para o sucesso de uma licitação.					
	3	Arrecadação de Tributos	O pregão eletrônico contribui de maneira mais significativa para a arrecadação de tributos locais.					
	4	Qualidade do Produto	Os produtos e serviços entregues são de melhor qualidade.					
	5	Deságio obtido na Licitação	Nesta modalidade, os deságios são superiores a outras modalidades.					
	6	Eficiência do Gestor e do Setor da Fiscalização na Execução dos Contratos Administrativos	O Gestor do Contrato e o Fiscal exercem atividades primordiais no processo.					
	7	Pluralidade de Concorrentes	O maior número de licitantes beneficia o desenvolvimento local.					
	8	Aumento da Capacidade Produtiva	Esta modalidade de licitação permite um aumento da capacidade produtiva na localidade.					
PREGÃO PRESENCIAL	9	Desenvolvimento Local	O pregão presencial estimula o desenvolvimento local.					
	10	Planejamento de Compras	O planejamento das compras é um diferencial para o sucesso de uma licitação.					
	11	Arrecadação de Tributos	O pregão presencial contribui de maneira mais significativa para a arrecadação de tributos locais.					
	12	Qualidade do Produto	Os produtos e serviços entregues são de melhor qualidade.					
	13	Deságio obtido na Licitação	Nesta modalidade, os deságios são superiores a outras modalidades.					
	14	Eficiência do Gestor e do Setor da Fiscalização na Execução dos Contratos Administrativos	O Gestor do Contrato e o Fiscal exercem atividades primordiais no processo.					
	15	Pluralidade de Concorrentes	O maior número de licitantes beneficia o desenvolvimento local.					
OUTRAS MODALIDADE DE LICITAÇÃO (DISPENSA, CARTA CONVITE, CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS)	17	Desenvolvimento Local	Outras modalidades de licitação estimulam o desenvolvimento local.					
	18	Planejamento de Compras	O planejamento das compras é um diferencial para o sucesso de uma licitação.					
	19	Arrecadação de Tributos	As outras modalidade de licitações contribuem de maneira mais significativa para a arrecadação de tributos locais.					
	20	Qualidade do Produto	Os produtos e serviços entregues são de melhor qualidade.					
	21	Deságio obtido na Licitação	Nesta modalidade, os deságios são superiores a outras modalidades.					
	22	Eficiência do Gestor e do Setor da Fiscalização na Execução dos Contratos Administrativos	O Gestor do Contrato e o Fiscal exercem atividades primordiais no processo.					

Leonardo Falcão Ribeiro, Flávio de São Pedro Filho- **Inovando a Gestão de Licitação para o Desenvolvimento Local pela Administração Pública**

23	Pluralidade de Concorrentes	de	O maior número de licitantes beneficia o desenvolvimento local.				
24	Aumento Capacidade Produtiva	da	Esta modalidade de licitação permite um aumento da capacidade produtiva na localidade.				

Formulário elaborado pelo autor com base em formulário padrão GEITEC.

Na Tabela 1 tem-se a tabulação da resposta dos respondentes, onde cada coluna representa a assertiva do formulário acima, sendo as resposta de 1 a 5. As linhas identificam os respondentes, sendo tabulado por mesmo grupo, assim a identifica da linha com o grupo 1 representa Pregoeiro/Servidor da CPL, o grupo 2 é o Presidente da CPL, o grupo 3 refere-se aos fornecedores de uma forma geral, já o grupo 4 abarca os gestores público tomadores de decisão e por fim o englobamento 5 são a comunidade atendida de uma forma geral.

Cada formulário foi entregue a um membro do grupo que deveria responder as 24 assertivas segundo suas próprias concepções, estabelecendo o número 1 para DT = Discordo Totalmente até o número 5 CT = Concordo Totalmente.

Tabela 1 - Resposta das Assertivas

IDENTIFICAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1	1	2	1	3	1	1	1	1	4	5	5	5	3	4	5	5	5	4	4	5	5	4	5	4
1	2	1	1	1	2	2	2	2	5	4	5	4	4	5	4	4	4	5	3	4	4	5	4	5
1	1	2	1	2	1	1	2	2	5	5	4	5	5	3	5	4	3	4	4	5	5	4	5	3
1	1	1	1	1	2	4	2	1	5	3	5	3	4	4	4	3	5	5	3	3	4	5	3	4
1	1	2	2	2	1	2	1	2	4	4	4	4	3	4	5	4	4	3	4	5	3	4	4	5
1	1	2	2	3	2	3	2	1	3	5	5	5	4	4	4	5	5	4	5	3	4	5	2	3
1	1	2	1	1	1	2	2	2	5	5	4	4	5	3	5	4	3	3	4	4	5	4	4	4
1	2	3	2	3	2	1	1	1	4	5	5	4	4	4	4	3	4	4	3	4	4	5	5	3
1	1	1	1	2	2	2	2	2	4	5	4	5	4	5	5	5	5	3	4	4	3	3	3	4
2	2	2	1	1	2	2	1	3	4	4	5	4	4	4	4	4	3	3	5	5	4	4	5	5
2	1	3	1	2	2	1	2	1	5	5	5	4	5	4	5	3	5	5	5	4	5	5	4	5
2	2	1	2	2	1	2	1	2	4	4	5	4	3	3	4	5	4	5	4	5	3	4	5	4
2	1	2	1	3	2	1	2	1	3	4	4	4	4	3	5	4	3	5	5	3	3	4	5	3
2	2	3	1	1	1	2	1	2	5	4	5	4	5	3	3	5	5	5	5	4	3	5	4	4
2	3	1	3	2	2	2	2	1	5	5	4	4	4	3	4	3	4	5	3	5	4	4	5	3
2	2	2	1	1	1	3	2	2	5	4	5	4	5	4	5	5	3	5	4	4	4	5	4	4

Leonardo Falcão Ribeiro, Flávio de São Pedro Filho- **Inovando a Gestão de Licitação para o Desenvolvimento Local pela Administração Pública**

Tabela 1 - Resposta das Assertivas

IDENTIFICAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
2	1	3	1	2	2	2	2	1	5	5	5	5	4	5	4	4	5	4	5	3	4	3	5	5
2	1	1	2	2	3	1	2	2	5	4	4	4	5	3	3	5	5	2	4	5	5	4	5	3
2	1	1	1	1	1	2	1	1	4	4	5	3	4	5	4	5	5	3	5	4	4	5	5	4
2	1	2	1	2	2	3	2	2	3	5	5	5	3	5	5	4	4	4	4	3	4	4	4	3
2	1	2	1	3	3	1	1	1	5	4	4	3	4	5	4	5	4	5	5	4	4	5	5	4
2	1	2	1	1	1	2	1	3	4	4	5	3	5	5	5	4	5	3	4	5	5	4	4	5
3	2	2	1	2	2	2	1	1	5	5	5	5	4	5	5	5	4	3	4	4	4	5	5	4
3	2	1	2	1	1	1	1	2	4	3	4	5	5	5	4	3	5	3	5	4	5	4	4	3
3	2	2	2	2	2	2	1	5	5	4	5	4	4	5	4	3	3	4	5	4	5	5	5	5
3	2	3	2	1	3	1	1	3	4	4	4	5	5	4	4	5	4	4	4	4	5	4	4	3
3	1	1	2	2	1	2	2	1	5	4	5	5	4	4	5	3	5	2	4	5	4	5	5	4
3	1	2	2	3	2	2	3	2	4	5	5	5	5	4	5	4	4	4	3	4	5	3	4	4
3	1	1	1	2	3	2	1	1	5	4	5	5	3	3	4	5	3	2	5	3	4	4	5	4
3	2	2	1	1	1	1	2	3	4	5	3	5	4	4	5	5	5	5	4	4	5	5	4	3
3	2	3	2	2	2	1	1	1	3	4	4	3	3	5	4	3	4	4	5	5	4	4	4	5
3	2	1	2	1	1	1	2	2	5	4	5	4	4	3	5	4	3	3	4	4	3	3	2	3
3	2	2	2	2	2	1	3	1	4	3	5	5	3	4	4	5	5	3	5	3	4	4	4	4
3	1	1	2	1	1	1	2	3	5	4	4	3	4	3	3	3	4	4	4	4	3	5	3	3
3	2	2	2	2	2	1	2	1	4	4	5	5	5	5	5	5	3	5	5	5	5	4	5	4
3	1	1	3	3	3	2	2	2	5	5	5	4	4	3	4	4	5	3	3	3	4	5	4	5
3	2	2	1	1	1	2	2	1	4	4	3	5	3	4	1	5	4	3	4	4	5	3	5	5
3	4	3	2	2	2	1	1	2	4	5	4	5	4	5	4	4	5	4	3	5	4	4	5	5
4	2	1	2	3	2	2	2	1	5	3	4	5	5	4	3	3	4	5	4	4	3	5	4	5
4	2	2	1	1	1	1	2	2	4	3	5	4	3	3	5	5	3	3	3	3	4	4	3	4
4	1	1	1	2	2	1	1	1	5	4	5	3	4	4	4	4	5	3	4	4	5	4	5	3
4	2	2	3	3	2	1	2	3	4	5	5	4	4	5	4	5	4	3	5	5	4	5	5	3
4	1	1	1	1	2	1	1	1	4	4	5	3	3	2	5	5	5	3	4	4	3	4	4	3
4	2	2	2	2	1	1	2	2	5	5	5	4	4	5	4	4	5	3	3	3	4	4	3	3
4	3	1	2	3	2	1	1	1	4	4	5	5	5	4	3	3	5	4	4	4	5	5	5	4
4	2	2	3	1	1	1	2	2	5	5	4	4	4	3	5	5	4	3	3	5	4	4	4	4
4	1	1	2	2	1	1	4	1	4	4	5	4	3	4	4	4	3	4	4	4	4	4	5	4
4	2	1	1	2	1	1	2	2	5	5	5	5	4	5	3	5	5	3	5	3	5	5	3	4
4	1	1	1	2	1	1	2	3	4	4	5	3	3	4	4	5	4	4	3	4	4	4	5	5

Tabela 1 - Resposta das Assertivas

IDENTIFICAÇÃO	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
4	2	1	1	1	2	2	2	1	5	5	5	4	4	3	5	4	3	3	4	5	4	4	4	4
4	2	2	2	2	1	2	1	1	4	4	5	5	5	4	4	3	5	4	5	4	5	5	5	5
5	2	2	1	1	2	2	2	1	5	5	4	4	4	5	3	4	4	3	4	3	4	4	5	2
5	1	2	1	2	1	2	1	1	4	4	4	5	3	4	4	3	2	5	3	4	4	4	4	5
5	2	1	2	1	2	1	2	2	5	4	5	4	4	4	5	4	3	4	4	5	5	5	4	3
5	1	2	1	2	1	2	1	2	4	5	4	5	4	3	5	3	5	3	5	4	5	4	5	4
5	2	1	2	1	2	1	2	1	5	4	5	4	3	4	4	4	5	4	4	4	5	3	3	3
5	1	2	1	2	1	2	1	2	4	3	4	5	4	5	3	5	5	3	5	4	4	4	2	4
5	1	1	3	1	2	2	2	1	5	4	5	4	5	4	5	4	4	4	4	5	4	5	4	3
5	2	2	1	2	1	1	1	2	4	5	4	5	4	3	4	5	3	5	5	5	5	5	4	5
5	1	1	2	2	2	2	2	3	3	4	5	4	3	4	5	4	5	4	3	5	4	3	4	3
5	2	2	1	2	1	1	2	1	4	3	4	4	4	5	4	5	3	3	4	5	5	4	5	4
5	2	1	2	1	2	2	2	2	5	4	4	5	5	4	3	5	4	4	4	4	4	5	3	3
5	1	1	2	2	3	2	1	1	4	4	5	5	4	4	4	5	5	3	5	4	4	5	5	4

Tabela 2 - Resultados das Assertivas

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A 10	A 11	A 12	A 13	A 14	A 15	A 16	A 17	A 18	A 19	A 20	A 21	A 22	A 23	A 24
Pregoeiro/Servidor da CPL	1,22	1,78	1,33	2,00	1,56	2,00	1,67	1,56	4,33	4,56	4,56	4,33	4,00	4,00	4,56	4,11	4,22	3,89	3,78	4,11	4,11	4,33	3,89	3,89
Responsável da CPL	1,46	1,92	1,31	1,77	1,77	1,85	1,54	1,69	4,38	4,31	4,69	3,92	4,23	4,00	4,23	4,31	4,23	4,15	4,46	4,15	4,00	4,31	4,62	4,00
Fornecedor	1,81	1,81	1,81	1,75	1,81	1,44	1,75	1,69	4,38	4,25	4,38	4,63	4,00	4,06	4,19	4,19	4,13	3,44	4,13	4,13	4,25	4,19	4,25	4,00
Gestor Público	1,77	1,38	1,69	1,92	1,46	1,23	1,85	1,62	4,46	4,23	4,85	4,08	3,92	3,85	4,08	4,23	4,23	3,46	3,92	4,00	4,15	4,38	4,23	3,92
Comunidade Local Atendida	1,55	1,55	1,55	1,55	1,55	1,64	1,64	1,64	4,36	4,09	4,36	4,45	3,91	4,09	4,09	4,18	3,91	3,82	4,09	4,36	4,45	4,18	3,91	3,92
Média Geral	1,60	1,69	1,56	1,79	1,65	1,60	1,69	1,65	4,39	4,27	4,56	4,29	4,02	4,00	4,21	4,21	4,15	3,73	4,10	4,15	4,19	4,27	4,21	3,92

Da análise da Tabela pode se extrair que a seguinte análise matemática, vejamos:

4.1 Caracterização do gerenciamento operacional do pregão eletrônico

Diante das pesquisas realizadas verifica-se que o pregão, seja ele na modalidade eletrônica ou presencial possui uma sistemática própria, no que se refere a contratação pública. Caracteriza-se primordialmente por possuir uma fase invertida em relação a outras

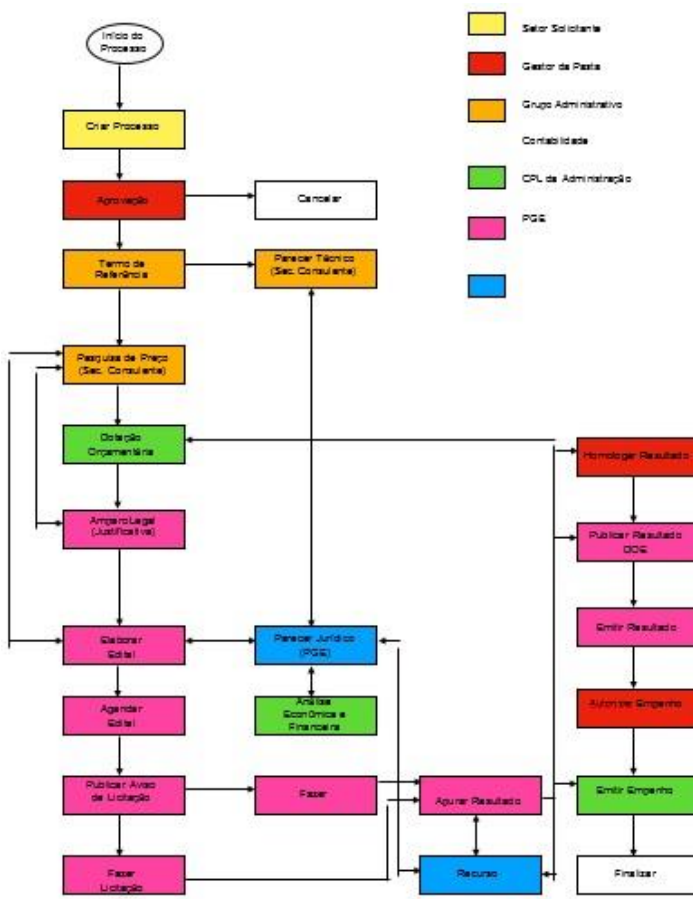
modalidade de licitação, visto que, no pregão, primeiro descobre-se o melhor preço, para e somente a *posteriori*, avaliar os documentos de habilitação do melhor preços e assim sucessivamente.

O grande diferença para os modelos de contratação previstos na Lei Federal n. 8.666/93 é que, no pregão, o procedimento é muito mais célere, visto que somente se avalia a habilitação do fornecedor com o melhor preço, não necessitando avaliar todos os documentos de habilitação, para e somente depois os habilitados, verificar a melhor proposta. É de se observar que a avaliação do preço é relativamente simples e célere, o que muito difere da habilitação.

No Estado da Bahia, por exemplo, uma legislação local alterou a forma de contratação quando se referir a outras modalidade que não o pregão, invertendo-se as fases (ordens), qual seja, primeira avalia-se o preço para somente depois avaliar a habilitação. Tal situação foi objeto de discussão no STF pela constitucionalidade da lei baiana, o que foi ratificado pelo órgão máximo da justiça brasileira.

Para melhor clarificar o gerenciamento operacional do pregão, abaixo o fluxograma estabelecendo todas as suas fases e etapas.

FLUXO DE PROCESSO LICITATÓRIO - Compras/Serviços



4.2 Apontamento dos elementos de desenvolvimento local afetados pelos diversos tipos de modalidade de licitação

Os elementos de desenvolvimento local afetados pelo pregão basearam-se em pesquisas realizadas referente as variáveis que mais impactam o desenvolvimento local pela Administração Pública. O New Public Management proporcionou uma mudança de paradigma de toda a Administração Pública não mais focada em resultados momento financeiros, mas também em resultados sociais, ambientais, políticos, etc.

Desta forma foi construída as assertivas que mais vinculam os elementos do pregão, seja ele presencial ou eletrônico e de outras

modalidade de licitação e como essas formas de contratação impactam no desenvolvimento local.

Das assertivas em destaque podemos averiguar que A1, A9 e A17 versa sobre os impactos das diferentes modalidade para o desenvolvimento local. É uma relação direta da percepção dos respondentes. A assertiva A2, A10 e A18 refere-se ao planejamento de compras e como um estratégia definida em planejar antecipadamente as compras e serviços pode beneficiar o desenvolvimento local. As afirma A3, A11 e A19 versa sobre a arrecadação de tributos. É a assertiva mais econômica de todas as assertivas pois identifica como uma das modalidade de contratação beneficia os cofres públicos locais. As afirmações A4, A12 e A20 refere-se a qualidade do produto e como as diferente formas de contratação podem ou não, na percepção dos respondentes, contribuir para um produto ou serviço entregue de melhor qualidade. As assertivas A5, A13 e A21 versa sobre o deságio obtido nas licitações, também uma variável econômica, não tão direta quanto a anterior, mas deseja identificar qual a melhor modalidade de contratação para obter o maior deságio para a Administração Pública local, o que reduz custos e permite a utilização dessa vantagem econômica em outras áreas importante da sociedade local. As afirmações A6, A14 e A22 versa sobre a eficiência do gestor e do setor da fiscalização na execução dos contratos administrativos e como suas atividades influenciam numa melhor contratação e execução do objeto contratual e sua influência no desenvolvimento local. Tem-se ainda as assertivas A7, A15 e A23 que versa sobre a pluralidade de concorrente e como um maior número de licitante pode ou não influenciar no desenvolvimento local e por fim as assertivas A8, A16 e A24 refere-se ao aumento da capacidade produtiva e sua influência sobre o desenvolvimento local.

Nos resultados, em resumo, observamos uma prevalência das modalidades presenciais em detrimento das modalidade eletrônica, sendo que o pregão presencial apresentou os maiores coeficientes segundo os respondentes.

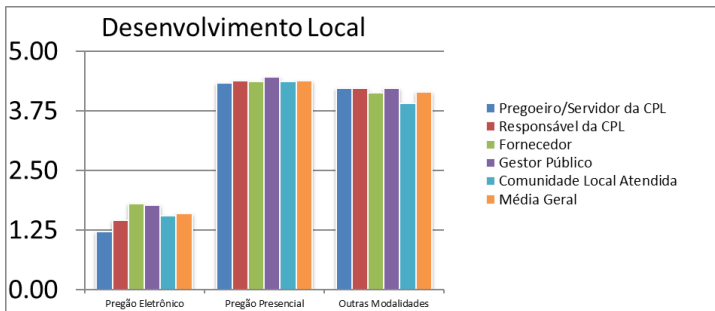
4.3 Proposta de inovação requerida para a decisão pelo desenvolvimento local

Verifica-se que na percepção dos respondentes, o pregão eletrônico é nitidamente mais desvantajoso para o desenvolvimento local, visto que as assertivas vinculadas ao pregão eletrônico - A1 até A8 -

apresentaram valores baixos nas suas respostas, o que evidencia uma discordância parcial para total. Assim, por exemplo, a média da assertiva A1 que afirma o pregão eletrônico contribui para o desenvolvimento local apresentou média geral de 1,60. Para os pregoeiros e servidores da CPL, bem como o presidente da comissão de licitação ele discordam, quase que totalmente de que o pregão eletrônico contribui para o desenvolvimento local. Ainda com relação a essa assertiva, o maior grupo de respondentes que acreditam que o pregão eletrônico contribui para o desenvolvimentos local foram os fornecedores, mas ainda assim com um valor muito inferior, qual seja, 1,81 sendo muito próximo da discordância parcial.

Por outra senda a mesma assertiva quando da ótica do pregão presencial e outras modalidades de licitação, que também são presenciais, apresentou valores muito mais robustos, sendo representado na tabela pela coluna A9 e A17. No caso do pregão presencial a média foi 4,39 e nas outras modalidades 4,15, ou seja, para boa parte dos respondentes eles concordaram parcialmente caminhando para o totalmente a assertiva em epígrafe.

Os resultados obtidos com as respostas dos respondentes caracterizam que o pregão eletrônico, apesar de ser mais econômico para a Administração Pública, não retrata a melhor tomada de decisão por parte do gestor quando pensa-se em desenvolvimento local. participação, já que só precisam de um computador com acesso a internet. Na prestação de serviços, muitas das vezes não abre filiais na localidade, devido aos altos custos, tendo somente um mini representação. Muitos funcionários não são contratados na localidade, ou os que são, são de baixos profissionalismos com baixos salários também, o que prejudica ainda mais o desenvolvimento da localidade. Tudo isso em conjunto contribui para o maior fosso social entre as localidade da região norte do país, base da pesquisa para o presente artigo e outras regiões mais desenvolvidas. A fuga de recursos para localidades mais distantes, onde são as matrizes das empresas que participam das licitações eletrônicas é evidenciado na resposta dos respondentes. Isso ocorre porque as empresa de localidades longínquas pode facilmente participarem do procedimento sem necessitarem de maiores custos vinculado. No gráfico abaixo, identificamos a resposta dos respondentes com relação ao desenvolvimento local e suas percepções quando combinado com diferentes modalidades de licitação.



5. CONCLUSÃO

A licitação é a forma de contratação pública prevista no art. 37, XXI da Constituição Federal. Impende frisar que toda a administração pública deverá utilizá-la, seja de qual esfera for. Tem-se ainda que existe a previsibilidade de e em alguns casos específicos, taxativamente previsto na lei, a impossibilidade de realização do procedimento formal de licitação, seja porque o custo do procedimento é superior ao objeto a ser adquirido, seja porque é inviável a competição, ou até mesmo porque, em alguns casos o legislador infraconstitucional resolveu não exigí-lo.

Por outra vertente a nova teoria gestão pública caminha para a modernização do setor e a utilização de cada dia mais de ferramentas da tecnologia da informação. Assim, muitos setores da Administração Pública se modernizam com o objetivo de reduzir custos operacionais e dar mais eficiência na gestão. Nessa mesma linha caminha os órgãos de controle, dotados de maior capacidade econômica do que o Poder Executivo, eles sempre interferem na gestão, auxiliando com ferramentas que entendem serem mais benéficas para toda a sociedade.

Nesse diapasão é surgiu a obrigatoriedade, no Estado de Rondônia, dos órgão municipais e estaduais de utilizarem, prioritariamente, o pregão presencial com o objetivo de efetuar as contratações de bens e serviços comuns da Administração Pública.

Apesar dos constantes questionamento sobre a eficácia desse modo de contratação para a sociedade local, concernente ao desenvolvimento da mesma, ficou ratificado a obrigatoriedade de

utilizar, ainda que municípios, longínquos e sem acesso a internet, o pregão eletrônico.

Nos resultados obtidos no presente artigo, identificamos que a estratégia de utilização da modalidade pregão eletrônico, em detrimento do pregão presencial não contribui para o desenvolvimento local, segundo a comunidade local, fornecedores, presidente de comissão de licitação e gestores públicos.

Destarte o pregão eletrônico é desvantajoso no que se refere-se ao desenvolvimento local, sendo essa tomada de decisão pelos órgãos público, por imposição dos órgãos de controle a menos acertada. Assim, as atitudes dos órgãos de controle estão favorecendo o aumento do fosso social existente entre as localidades mais desenvolvidas e aquelas menos desenvolvidas, visto que, muitas empresas dos grandes centros estão vencendo os procedimentos licitatórios e prestando serviços públicos ou mesmo vendendo bens sem se instalarem na região, deixando as empresas locais a mercê somente do comércio privado, perdendo um excelente nicho de mercado que é a venda para a Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL, [Constituição da República Federativa do Brasil de 1988](#). Disponível em: In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 05 out. 1988. 1993 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 07 de fevereiro de 2020

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. In: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. 22 jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acessado em: 04 de fevereiro de 2020.

BRASIL, **Lei n. 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. Brasília, DF: Congresso Nacional: Diário Oficial da União, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acessado em: 04 de fevereiro de 2020.

ARAÚJO JÚNIOR, Ignácio Tavares de. **Análise comparada sobre medidas de favorecimento de micro e pequenas empresas (mpes) em compras públicas com avaliação de eficácia e identificação de melhores práticas**. Brasília: IPEA, 2018 (TEXTO PARA DISCUSSÃO - IPEA).

- ANDRADE, Ricardo Barretto de. A regulação do mercado de compras públicas no Brasil: a procedimentalização administrativa e a construção do conceito de interesse público. 2017. 227 f. **Tese (Doutorado em Direito)**-Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BERTALANFFY, L. et al. **Teoria dos Sistemas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1976.
- BONOME, J. B. V. **Teoria Geral da Administração**. 1. ed. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008.
- CARVALHO, K. Cêra. **A Pequena Empresa e seu Ambiente Organizacional: construção de um mapa das práticas dos dirigentes de uma empresa de tecnologia da informação com base na Teoria da Dependência de Recursos e na Teoria Institucional**. 2010. 214f. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Pag. 21/21.
- CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. 7. ed. São Paulo: Manole, 2014.
- CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria geral da administração**. 4. ed. Rio de Janeiro;Markon, 1995.
- JUNQUEIRA, Emanuel Rodrigues. **Perfil do sistema de controle gerencial sob a perspectiva da teoria contingencial**. 2010. 156f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Pag. 14-16.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 Ed. Rev. Ampla. e atual. Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- LANE, Jan-Erik. **New Public Management**. Taylor & Francis e-Library. Londres, 2002.
- MELO, Antony; DOLCI, Décio Bittencourt; CERQUEIRA, Lucas Santos. **Escritórios de Gestão de Projetos no Setor Público à Luz do Paradigma da Nova Administração Pública**. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais, v.4, n.1, julho/2019, pp. 05-28.
- TACHIZAWA, T. e MENDES, G. **Como fazer monografia na prática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.