UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS – ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

Área de Especialidade: Tecnologias de gestão em organizações intensivas em conhecimento e em TICs

ANÁLISE E IMPLEMENTAÇÃO DE METODOLOGIAS INOVADORAS NAS COMPRAS PÚBLICAS

CPF: 041.016.069-51

Florianópolis
2022

1 – INTRODUÇÃO

Ao longo dos tempos o mundo em que vivemos passou por diversas eras e mudanças marcantes, nos permitindo chegar ao modelo de sociedade que vivemos hoje. No entanto, nunca presenciamos um ritmo de mudanças e novidades tão grande quanto ao dos dias atuais. Grande parte dessa evolução se dá pelo desenvolvimento e importância que a tecnologia passou a ter em nossas vidas. A tecnologia trouxe consigo o que chamamos de "transformação digital", que é um fenômeno que vai além da pura evolução científica e novos componentes eletrônicos. A transformação digital se apresenta nesse contexto de evolução na forma como o uso destas novas tecnologias passam a influenciar as interações humanas enquanto sociedade.

A transformação digital pode ser percebida em quase todos os campos onde existe algum tipo de interação e ação entre indivíduos. E assim é também no comércio de bens e serviços. O modelo onde um comprador se desloca até um mercado para adquirir algum insumo, que até pouco tempo era o padrão de comércio, hoje é apenas uma das diferentes alternativas que existem para compra e venda de bens e serviços. O fenômeno da transformação digital trouxe opções de comercialização de mercadorias que já se firmaram na atual sociedade, de modo que já não se imagina mais o mundo sem esses diferentes "locais de comércio" (também conhecidos como *marketplaces)*.

Apesar do mercado privado já ter ganho essa "nova cara" com ferramentas e novidades que ao longo dos últimos anos conquistaram o seu espaço, vemos que o setor público ainda está engatinhando neste tema. Seja pelo contexto burocrático em que se encontra ou pela falta de estímulo dos governantes e gestores, a verdade é que as compras públicas não acompanharam a evolução do mercado privado quando se trata de *marketplaces* e diferentes formas de compra e venda de materiais e serviços. Assim, este projeto se apresenta com a intenção de analisar os diferentes tipos de mercado e como podemos trazer a evolução do comércio no setor privado para dentro do setor público, avaliando seus prós e contras, e também propondo as adaptações necessárias para que se tornem viáveis.

2 – JUSTIFICATIVA

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as compras públicas representam atualmente cerca de 12,5% do PIB do país. No entanto, com toda importância e relevância que possui, o setor de compras governamentais parece estar estagnado no que diz respeito a inovação. Quando comparamos com o mercado privado, o cenário fica mais claro. Diversas iniciativas e inovações de sucesso que podemos identificar no comércio de bens e serviços no mercado privado raramente tem sua versão no setor de compras públicas. Ao analisarmos a lei que se submetem as compras públicas atualmente*[1] (Lei 8.666/93), não precisamos nem considerar o seu teor para sabermos que após quase 30 anos de publicação ela logicamente é uma lei antiquada e que não se enquadra na realidade dos dias atuais.

Assim, o projeto proposto tem como principal objetivo analisar a situação atual das compras no Governo do Estado de Santa Catarina, traçando um paralelo com as evoluções do mercado privado que vêm acontecendo atualmente e analisando a viabilidade de trazer essas evoluções e inovações para as compras públicas. Acompanhar o movimento do mercado privado, principalmente no que diz respeito aos diferentes métodos e maneiras de compra e venda que vêm surgindo com a transformação digital pode servir para desburocratizar e agilizar o processo de aquisição de bens e serviços pelo Estado. Como impacto direto da implementação dessa política pública podemos citar: maior concorrência, com um número maior de fornecedores; redução nos valores de referência, diante de um maior número de oferta de produtos; redução dos valores contratados; redução dos custos operacionais envolvidos no processo de compra; redução dos recursos humanos necessários para execução do processo de compra, entre outros.

Atualmente a Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado da Administração de Santa Catarina criou a Gerência da Central de Compras (GECEN), que passou a funcionar como um setor centralizador dos processos licitatórios do Governo do Estado. Desta forma, a viabilidade de implementação de novas metodologias e ferramentas de compras podem trazer um grande impacto direto na organização bem como em todo o Estado, já que a grande maioria dos processos licitatórios passou a ser feito pela central após o surgimento da gerência. Ainda, visto que as compras governamentais em linhas gerais seguem os mesmos padrões e são submetidos às mesmas normativas legais independente da esfera em que se encontram, o sucesso do projeto pode tranquilamente ser replicado a outros Estados, Municípios e até mesmo em âmbito Federal.

*[1] – Já foi publicada a Nova Lei de Licitações (14.133/21) que atualiza a antiga lei e traz dispositivos legais mais atualizados. No entanto, muitas matérias da lei ainda são

incógnitas e são apresentadas de forma genérica. A lei está em período de transição e passa a ser oficial a partir de Abril de 2023.

3 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A pesquisa científica mostra que os primeiros estudos de transformação digital no setor de compra e venda eram prioritariamente voltados ao mercado privado. O setor público era tratado como criador de arcabouço legal regulatório, como financiador de atividades de inovação, como consumidor de produtos inovadores gerados pelo setor privado ou produtor de bens complementares (como infraestrutura), poucas vezes, no entanto, como protagonista de processos de inovação (Koch e Hauknes, 2005; Windrum; García-Goñi, 2008).

Visando reconhecer as especificidades do setor público, e no contexto de um esforço de pesquisa financiado pela União Europeia, Koch e Hauknes (2005:9) apresentam uma definição de inovação no setor público que reconhece o caráter contextual da natureza do resultado da inovação: "*Inovação é a implementação ou desempenho de uma nova forma específica ou repertório de ação social, implementada deliberadamente por uma entidade no contexto dos objetivos e funcionalidades de suas atividades"*. De forma geral, essa definição reflete bem o que pode ser uma ação inovadora no âmbito público, como a proposta nesse projeto: *A implementação de novas formas* de aquisições públicas, por meio de um *repertório de ações implementadas deliberadamente por uma entidade*, a fim de trazer benefícios sociais, direta e indiretamente.

Como mencionado anteriormente, um dos grandes obstáculos ao tentar inovar nas compras públicas é a questão legal. Até 2021, a Lei Geral de Licitações (8.666/93) era a lei que regia as contratações públicas, estabelecendo um modelo maximalista e controlador, repleto de burocracias e amarras que batiam de frente com as transformações digitais que o mundo moderno vem apresentando. Segundo Nóbrega e Torres (2020) o grande pecado da Lei nº 8.666/93 foi já ter "nascido velha", se baseando na plataforma do Decreto-Lei 2.300/86, com uma leitura formalista e não econômica nas contratações. Apesar de ainda embrionária na época, já se vislumbrava uma transformação baseada na revolução tecnológica e social que o advento da internet vinha apresentando, porém os legisladores não foram sensíveis ao tema na ocasião.

Assim, ao longo dos anos, o que se viu foi uma série de normativas secundárias ou complementares à Lei Geral de Licitações, visando um melhor ajuste à realidade do mercado. Tivemos em 2002 a publicação da Lei do Pregão (10.520/2002), que trouxe como principal inovação a inversão das fases de lance e habilitação. A regulamentação do pregão eletrônico

através do Decreto federal nº 5.450/2005 também foi um grande passo no sentido de trazer ferramentas tecnológicas para as compras governamentais. No âmbito estadual, tivemos a publicação do importante Decreto estadual nº 2.617/2009, que apresentou as diretrizes de contratação para órgãos e entidades do Governo do Estado de Santa Catarina, trazendo elementos do pregão eletrônico e normatizações sobre os sistemas utilizados pelos órgãos e entidades do poder público estadual. Em 2011 e 2016, respectivamente, foram instituídos o Regime Diferenciado de Contratações (12.462/2011) e a Lei das Estatais (13.303/2016) que já recomendavam a modalidade de pregão eletrônico como principal ferramenta para as contratações públicas. Além disso, a Lei das Estatais foi o primeiro diploma normativo que trouxe a possibilidade de uma "não observância das regras licitatórias" (Art. 28, §3º), flexibilizando de certa forma a rígida Lei Geral de Licitações. Ainda, no ano de 2019, a publicação do Decreto federal nº 10.024/2019, trazendo avanços e desburocratizando, em partes, o pregão eletrônico.

Por fim, o conjunto de todos esses avanços legais e o debate entre diversos legisladores e entidades sobre o tema, culminou na publicação da Lei nº 14.133/2021, também conhecida como a Nova Lei de Licitações. Lei esta que será de extrema importância e servirá como ponto de partida pros desdobramentos legais que possam surgir a fim de embasar legalmente o presente projeto e suas propostas.

Apesar da adaptação legal ser crucial para o projeto, certamente não será suficiente para o sucesso do mesmo. Ao vislumbrarmos métodos inovadores para as compras públicas, inevitavelmente passaremos também por inovações tecnológicas que permitam a execução das ideias propostas, seja pelo uso de tecnologias já existentes no mercado ou pelo desenvolvimento de novos sistemas e aplicações.

Infelizmente, o que vemos hoje na prática é uma resistência muito grande à inovação nesse sentido, tanto da Administração quanto dos órgãos de controle. E aqui é importante saber diferenciar o que é adaptação tecnológica de inovação. A partir do momento que transportamos toda estrutura de um Pregão Presencial para um ambiente online, por exemplo, podemos considerar um certo grau de inovação, visto a celeridade que se ganha em algumas etapas. Mas por que não aproveitar essa mudança pra alterar e adaptar etapas à nova realidade? Por que não permitir também que nessa nova estrutura os fornecedores possam buscar ferramentas que otimizem o uso do novo ambiente? Charles e Camelo (2021) mencionam que *"É natural que os licitantes busquem ferramentas tecnológicas que maximizem sua eficiência, legitimamente, para alcançar a vitória em licitações"*.

Um exemplo muito discutido atualmente é o uso de "robôs" para envio de lances. Uma ferramenta tecnológica apresentada pelos fornecedores que é vista como ilegal pelos

órgãos de controle, mas que já passou a ter decisões controversas no âmbito judicial, ao passo que se levantaram os prós e contras do uso desta ferramenta em vez de simplesmente apontar o uso de tecnologias não conhecida por todos como um ferimento da regra.

"*Coibir o uso de ferramentas tecnológicas que, sem ardis ou trapaças, ampliam a capacidade competitiva do fornecedor, é algo contraditório para uma Administração Pública que avança, embora ainda claudicante, na utilização de ferramentas similares, com as mesmas finalidades de ampliação da eficiência, mitigação de riscos ou redução custos"* (Charles e Camelo, 2021). Ou seja, não só deve-se analisar mais a fundo e questionar o uso da tecnologia por parte dos fornecedores, mas incentivá-los quando claramente há um ganho de ambas as partes, fazendo com que a construção de novos modelos se torne um ambiente coprodutivo.

4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O projeto tem como procedimento inicial a análise da estrutura atual das compras governamentais na Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado da Administração do Governo do Estado de Santa Catarina, mais precisamente na Gerência da Central de Compras (GECEN), que é o setor diretamente responsável pelas licitações.

Após identificar a situação da estrutura de compras, desde procedimentos até embasamento legal, a ideia é trazer os modelos diferenciados de comercialização de bens e serviços que atualmente são utilizados no mercado privado, fazendo um comparativo com o modelo público. A partir dessa comparação, a proposta é verificar quais modelos existentes no mercado privado podem ser adaptados ao setor governamental, sempre considerando os benefícios e obstáculos que podem existir na implementação.

Na sequência, após mapeados os potenciais modelos de contratação que possam trazer benefícios de alguma forma à Administração, o projeto passa a analisar e propor a implementação destes modelos, passando pela legislação e por adaptações dentro do setor de compras, além de indicar ferramentas tecnológicas que possam facilitar e viabilizar a proposta.

Por fim, como produto final do projeto, tem-se a entrega destes novos modelos de contratação, com a sugestão de continuidade do projeto através da análise de resultados com o uso de indicadores comparativos entre as demais modalidades já existentes (e que continuarão sendo utilizadas), para a médio e longo prazo verificar os reais benefícios que podem trazer, adaptando às melhores situações, objetos, modalidades de licitação, etc.

O público-alvo do projeto são os servidores do Estado envolvidos com compras, visto que apesar da GECEN ser responsável pela grande maioria das aquisições, ainda exitem processos específicos que são realizados diretamente pelos órgãos demandantes, que também se beneficiarão do estudo. Indiretamente, também podemos mencionar os servidores e sociedade em geral que receberão os materiais/serviços contratados, considerando que dentre os benefícios esperados estão uma maior celeridade no processo de compras e maior economicidade.

Também é público-alvo todas empresas que prestam ou que venham a ter interesse em vender produtos e/ou prestar serviços para o Estado. A mudança com tendência a facilitar o processo de compra e venda vai beneficiar aqueles que já trabalham com o Estado assim como pode chamar a atenção de empresas que ainda não tem relação de mercado com o governo.

5 – VIABILIDADE / IMPLEMENTAÇÃO

O Governo do Estado de Santa Catarina tem buscado nos últimos anos incentivar de todas as formas a inovação em todos os setores da Administração. Tão é verdade que em 2021 com o Decreto 1.098/21 foi instituído o NIDUS – Laboratório de Inovação Aberta de Santa Catarina, que tem como principal objetivo promover a inovação dentro dos órgãos e entidades do Governo.

Na mesma linha, a Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado da Administração do Governo do Estado de Santa Catarina busca tanto em ações isoladas da Diretoria quanto em parceria com o NIDUS e outros órgãos, trazer soluções inovadoras para enfrentar os problemas do cotidiano. Desta forma, o presente projeto tem o aval das autoridades superiores para que seu estudo e resultados sejam apresentados, tendo assim um grande potencial de implementação.

Após a análise das possíveis ferramentas e metodologias que poderão ser utilizadas no Governo do Estado de Santa Catarina, uma vez que estamos na esfera pública, a implementação passará necessariamente por um referencial legal dos métodos propostos, aproveitando a Nova Lei de Licitações que vislumbra adaptações inovadoras à Lei. A legalização se dará através de Leis, Decretos e/ou Instruções Normativas, dependendo do grau de inovação que o método proposto terá.

A implementação dos métodos identificados como positivos poderá também passar pela contratação de ferramentas tecnológicas que ainda não existem no mercado. No entanto, esse tipo de contratação já vem caracterizada na Lei 14.133/21 como “soluções inovadoras”,

tendo sua regulamentação legal própria, onde o Laboratório de Inovação do Governo do Estado de Santa Catarina – NIDUS já iniciou os estudos em conjunto com a GECEN para elaboração de uma minuta padrão para esse tipo de licitação.

6 – CRONOGRAMA

Período	Etapa
1.Agosto – Dezembro 2022	Início do estudo e mapeamento da atual situação do setor de compras da GECEN
2. Janeiro – Junho 2023	Estudo das ferramentas utilizadas no mercado privado e análise comparativa com os modelos de contratação atualmente utilizados. Verificação de quais modelos podem ser utilizados/adaptados.
3. Julho – Dezembro 2023	Proposta de adaptação dos modelos identificados (reestruturação do setor, operacional, dispositivos legais necessários para adaptação, contratação e/ou desenvolvimento de ferramentas para implementação)
4. Janeiro – Agosto 2024	Após análise pelas autoridades competentes, botar em prática os projetos que forem avalizados, culminando na entrega da estrutura necessária para que se início ao uso irrestrito das novas modalidades.

7 – REFERÊNCIAS

KOCH, P.; HAUKNES, J. Innovation in the Public Sector Publin Report n. D20. Disponível em: <https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/226573/d20-innovation.pdf?sequence=1>. Acesso em 13/02/2022, às 12:00.

WINDRUM, P.; GARCÍA-GOÑI, M. A neo-schumpeterian model of health services innovation. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/222395884_A_Neo-Schumpeterian_Model_of_Health_Services_Innovation>. Acesso em 13/02/2022 às 14:00.

NÓBREGA, M; TORRES, R.C.L. Licitações Públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante. Disponível em: https://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/. Acesso em 16/03/2022, às 10:00.

CASAGRANDE, S. Licitações – Evolução Histórica no Brasil. 2020. Disponível em <https://analistadelicitacoes.com.br/historia-das-licitacoes-no-brasil/>. Acesso em 14/03/2022 às 10:00.

CHARLES, R.; CAMELO, B. Licitantes e o uso de ferramentas tecnológicas, 2021. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/licitantes-e-o-uso-de-ferramentas-tecnologicas/ >. Acesso em 14/03/2022, às 18:00.