Pensamentos Linear-Cartesiano, Sistêmico e Complexo aplicados à Governança Pública:

As aquisições governamentais (*)

Jair Eduardo Santana

Especialista em Governança Pública

Jurista. Consultor de entidades públicas e privadas

Professor e autor de obras e artigos publicados em revistas especializadas

Mestre em Direito do Estado pela PUC de São Paulo

www.jairsantana.com.br

jairsantana@jairsantana.com.br

jairsantana@vrrs.com.br

Resumo:

O presente artigo aborda a situação atual das aquisições governamentais e, considerado todo o respectivo ciclo, propõe o abandono da estrutura linear-vertical em que se fundamenta; sugere o câmbio desse eixo teórico por algo mais abrangente e compreensivo a fim de tornar mais eficaz as ações desencadeadas no Setor, ainda carente de resultados ótimos. Vale-se, para tanto, dos pensamentos complexo e sistêmico aplicáveis às referidas aquisições, as quais estão assentadas na denominada Governança Pública.

Palavras-chave: Governança Pública. Aquisições Governamentais. ciclo das Aquisições Governamentais. Pensamento Sistêmico. Pensamento Linear. Pensamento Cartesiano. Pensamento Complexo. Eficácia. Resultados Ótimos.

(*) Dedicado ao amigo de ontem, de hoje e de sempre, Carlos Motta.

1. Introdução

"É a vida"!

A frase – não raro – constitui por si só toda uma "visão do mundo" e, mais importante, toda uma visão de nós mesmos, da nossa vida enquanto (tele) espectadores do mundo. "O telespectador é colocado *dentro* do mundo mas ao mesmo tempo *acima* dele, como se o vivesse não o vivendo. "É a vida"! A nossa, a

> de todos, aquela que vivemos - e, no entanto, a vida é um espetáculo de imagens a que vós acabais de assistir. Estamos fora da vida, dentro dela: "É a vida"!

O filósofo JOSÉ GIL chama de "não-inscrição" aqueles acontecimentos que não influenciam a nossa vida; como se não acontecessem. E, não tendo acontecido, não há "responsáveis". "Pode-se continuar a vida como se nada tivesse se passado. Os acontecimentos não se inscrevem em nós, nem nas nossas vidas, nem nós nos inscrevemos na história. Por isso, não acontecem. Isso vem do medo e da falta da ideia de futuro; vive-se num presente que se perpetua. "Não se inscreve em nós o futuro nem o passado".

Essa *letargia* – arrisco eu a escrever – nos atinge também quando pensamos um pouco mais para fora do círculo estreito de nossa vivência: "Governo", "Poder Público", "Administração", "Política", "Economia"; enfim, "eles" e não "nós"! Como se não fossemos "*atores* e *senhores* do nosso próprio destino" (SANTANA, Jair. *Democracia e cidadania*).

Motivadores vários possuímos para desencadear um *olhar diverso* sobre a realidade que nos envolve, circunda e atinge. Não os citarei aqui, além daquele que entendi pertinente para a ocasião. É de Jeffrey SACHS a excelente reflexão:

> "A humanidade moderna nasceu, por assim dizer, há cerca de dez mil anos, com o advento da agricultura, das aldeias e das hierarquias políticas que se seguiram. Até aquele momento, nossa espécie tinha aperfeiçoado uma tecnologia de caça suficiente para abater uma grande parcela dos maiores mamíferos e pássaros da Terra – a megafauna - , mas deixara intactos a maior parte da superfície terrestre coberta de vegetação e os oceanos. A história econômica que se seguiu pode ser resumida, muito sucintamente, da seguinte maneira: as pessoas empregavam todos os meios dos quais podiam dispor para converter os recursos da Terra em riqueza. O resultado foi um crescimento populacional constante, acompanhado por uma expansão do âmbito geográfico, prolongado até que praticamente toda parcela de terra habitável fosse ocupada, em um nível de densidade compatível com a tecnologia e a resistência às doenças. Em 1500, o aspecto exponencial do aumento era óbvio. Em 2000, este produziu uma população global perigosamente próxima do limite dos recursos disponíveis na Terra. O traço-chave do avanço econômico humano fora sempre o crescimento exponencial, isto é, a cada aumento, essa mesma taxa de crescimento é alcançada mais cedo. A regra básica que a humanidade adotou é biológica por natureza: *frutificai e multiplicai-vos – tente, de todas as maneiras, ser exponencial*. Mais precisamente, o crescimento é logístico: é exponencial até que comece a se reduzir, e diminui progressivamente por conta de restrições impostas pelo meio ambiente."

Esse foi o pano de fundo utilizado por SACHS para avançar sobre *A riqueza de todos – A construção de uma economia sustentável em um planeta superpovoado, poluído e pobre*.

Nessa linha de pensar (ou instigar?), surgem outros tantos questionamentos como aqueles postos por Giovanni ARRIGHI[1] em *A ilusão do desenvolvimento* e Paul HIRST [2] (*A globalização em questão*). E normalmente "não inscrevemos" esses dados-de-fato em nossa agenda de prioridades.

Mas pode ser que (de fato) a *globalização*, por exemplo, seja fenômeno onipresente e – se colocada em destaque – acabe por revelar a sua face perversa, demonstrando que na realidade a união que pretende perpetrar só se realiza ao redor de uma dimensão puramente reducionista: a *econômica*, relegando a plano inferior tudo o quanto implique na vida do homem.

Quase não duvido de que "um efeito-chave do conceito de globalização tem sido o de paralisar estratégias nacionais de formas radicais, de considerá-las inviáveis diante do julgamento e da sanção dos mercados internacionais" (ARRIGHI).

Importa perceber, não obstante os registros feito, que estamos atuando *fora de sintonia* e somente a desejada *superação do Ser Humano* é que permitirá a construção de um quadro planetário mais equilibrado e mais justo.

Mas qual teria sido a razão principal de se agitar os temas antecedentes? Pela simples razão de que se encontram adormecidos em (e com) nossas bagagens?

Talvez – digo isso por mim, é óbvio - porque me incomoda sobremodo o antagonismo existente entre o acúmulo de tanto conhecimento científico e tecnológico que convivem com as catástrofes derivadas de condutas e posturas humanas.

Ou, novamente parafraseando SACHS:

> "chegamos ao início do século XXI com um planeta extremamente povoado: 6,6 bilhões de pessoas vivem em uma economia globalmente interconectada, produzindo a espantosa cifra de sessenta trilhões de dólares a cada ano. Os serem humanos estão presentes em todos os nichos ecológicos do planeta, das tundras geladas às florestas tropicais úmidas e aos desertos. Em alguns locais, as sociedades ultrapassaram a capacidade biótica máxima da terra, pelo menos com as tecnologias disponíveis, resultando em fome crônica, degradação ambiental e um êxodo em larga escala de populações desesperadas. Estamos, em resumo, mais 'amontoados' do que nunca, compactados numa sociedade interconectada do comércio, da migração e das ideias globais, mas que também sofre com o risco de doenças pandêmicas, terrorismo, deslocamento de refugiados e conflitos".

---

[1] O autor faz uma releitura sistêmica e global da natureza e resultados do projeto desenvolvimentista que sustentou – entre 1950 e 1980 – a possibilidade de reduzir o fosso entre este nível de riqueza do núcleo orgânico capitalista e o do resto do mundo, com base em políticas de modernização e industrialização nacionais induzidas e apoiadas pela política externa norte-americana e legitimadas pela ilusão de que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza da economia mundial é um clube aberto. A substituição da doutrina do desenvolvimento pela da solvência foi responsável por um aumento ainda mais catastrófico da polaridade mundial (ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento.* Petrópolis: Vozes, 1997).

[2] A globalização é, em grande medida, um mito, uma ideologia que tende a paralisar as iniciativas nacionais. Num país ainda marcado por inibições e hábitos mentais do período colonial, a ampla difusão de avaliações extravagantes sobre a suposta *globalização* da economia tem produzido estragos consideráveis. Segundo as versões dominantes, países com tais características ficam indefesos diante de forças internacionais avassaladoras. Aos Estados nacionais, especialmente na periferia subdesenvolvida, só restaria a submissão e a aceitação passiva de um processo inexorável de desenvolvimento das forças produtivas em âmbito global. Cria-se, portanto, um ambiente intelectual ideal para adotar as políticas econômicas e sociais favoráveis aos interesses econômico-financeiros que operam em escala internacional" (HIRST, Paul and THOMPSON, Grahame. *A globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998).

De qualquer modo, a par de eternamente intrigante também é desde sempre de elevada preocupação os temas da origem e evolução humanas. Para não ir muito longe e focando num ponto que aqui nos importa, lembremos que surgimos sob o catálogo *homo*; ficamos em pé, fomos da *pedra*, de *pequim* e de n*eanderthal* (há 125 mil anos); desenvolvemos a fala; cultivamos grãos há 8 mil anos; há 3 mil anos conhecemos o sistema numérico; há 2.300 anos inventamos o papel. E assim as nossas sociedades foram se tornando complexas assim como as relações nela existentes.

Quero deixar que – numa análise rasteira - os povos vêm passando por diferentes períodos até chegar aos dias de hoje. Nunca, porém, sem deixar de buscar o *aprimoramento* e o *aperfeiçoamento*; ainda que sob nomenclaturas diversas.

Considerado todo o ciclo de existência da Terra, o homem ocupa um hiato muito pequeno nessa linha de tempo. Apesar de não ter a humanidade experimentado significativos avanços na dimensão do indivíduo, enquanto *ser*, o fato é que nos agrupamos em sociedades políticas , estruturadas e assentadas, na maioria, em regras previamente estabelecidas. De fato, no Mundo que podemos chamar de moderno, o ser humano – desde o seu nascimento – e durante toda a sua existência faz parte simultânea ou sucessivamente de diversas sociedades.

A vida em sociedade é o modo natural da existência da espécie humana. Evoluímos, então, para as sociedades políticas nas quais merece destaque especial a lei. Mas deve ser lembrado que não se fala de sociedade se não se falar de poder – que já foi identificado com o fogo[3]-; e o poder tem hoje uma relação estreita com a lei, que dá a este (o poder) limites e conformação.

Todo esse *giro* me parece necessário para que possamos – a partir de um quadro crítico-analítico – deixar em evidência que (sejam quais forem; não discutirei isso aqui, por impróprio) *há desde sempre fins comunitários desejados que devem ser atendidos porque inerentes à própria condição humana.*

E, se essa é uma (ótima) forma de se considerar a realidade; e, em grande parte, ela se mostra hostil, não se pode simplesmente dizer que "É a vida"!

A "não-inscrição" de JOSÉ GIL – em tal sentido – se mostra como uma doença vitanda. Porque nega a vida; porque nos coloca onde não deveríamos estar.

[3] Não posso perder a oportunidade de dizer que o *poder* assume incontáveis fisionomias nas sociedades, desde as mais primitivas. Há 80.000 anos atrás a sobrevivência do homem em uma terra vasta e inexplorada dependia da posse do fogo. Para aqueles seres primitivos que ali habitavam, o fogo era um mistério já que ninguém havia comandado a sua criação. O fogo tinha que ser roubado da natureza e mantido aceso, protegido da chuva, do vento e das tribos rivais. O fogo era um símbolo de poder e um meio de sobrevivência. Aquele que possuísse o fogo possuía a vida (*Quest for fire*. EUA, 1981. Dir. Jean-Jacques ANNAUD).

2. Pensamento linear-cartesiano: ganhos e perdas

Com fundamento analítico, o pensamento cartesiano *quebra fenômenos ou objetos complexos em pedaços para compreender a atuação do todo a partir das propriedades de seus pedaços ou partes*.[4]

Ilustrei o pensamento conforme figura abaixo.

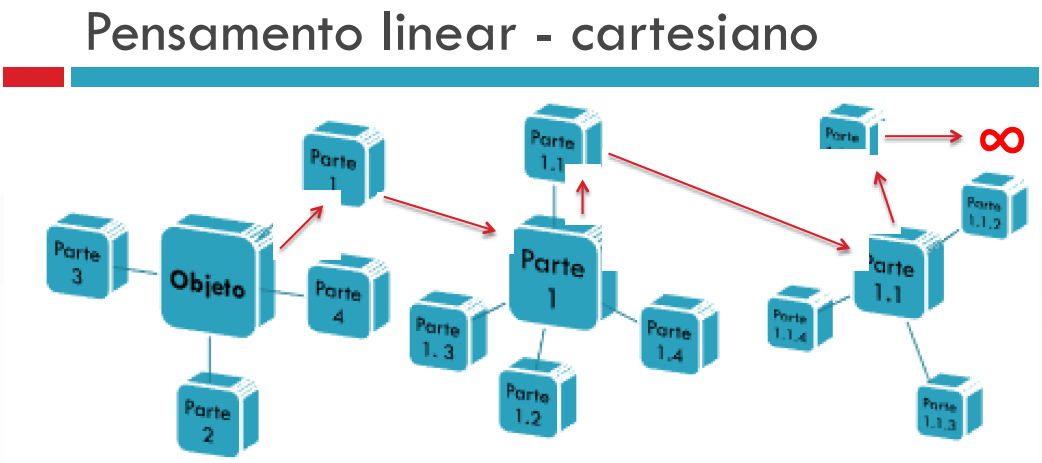


Figura 1

Esse *olhar*[5] tem se mostrado – sob certo aspecto – insuficiente para aquelas questões que foram postas no item anterior; relativas à compreensão de *temas* que reputo de *qualificados*.

Não se trata, pois, de renegar à esta altura da História a grandiosa contribuição dos pensadores que se dedicaram ao conhecimento valendo-se dessa *visão*. Até mesmo porque os ganhos que nos propiciaram são incontáveis.

Certo é, todavia, que a profundidade linear se distanciou da complexidade que envolve todo o conhecimento e seus respectivos objetos.

A premissa supra está demonstrada – penso – na realidade que nos circunda. Basta olhar à nossa volta ou no próprio relato que fizemos no início para contrastar a profundidade do conhecimento com a ausência de sua aplicação (utilização).

---

[4] A segunda regra (regra da análise) exposta na obra *Discurso do Método* ("*Discours de la Methode*", 1637, de René Descartes) dá força a tal premissa ao estabelecer a necessidade de *dividir cada uma das dificuldades que eu examinasse em tantas partes quantas possíveis e quantas necessárias para melhor resolvê-las* (...*Le second, de diviser chacune des difficultés que j'examinerais, en autant de parcelles qu'il se pourroit, et qu'il seroit requis pour les mieux résoudre*).

[5] Segundo o pensamento cartesiano (e conforme os respectivos *passos ou preceitos*), , as coisas indubitáveis (P1) passam por uma espécie de "funil", que impede a passagem de coisas que tragam dúvidas. No segundo (P2), as coisas são analisadas, ou seja, divididas para melhor compreensão, em tantas partes quantas se mostrem necessárias; no terceiro passo (P3), procede-se a síntese, ou agrupamento em graus de complexidade crescente. No último (P4), as conclusões são ordenadas e classificadas, segundo a análise permitiu.

3. Pensamento sistêmico

Há quem diga que o modo linear de ver o mundo é uma espécie de "doença":

> "O físico norte americano David Bohm, ao analisar o modo de pensar predominante das pessoas, verifica que *temos grandes dificuldades para fazer conexões, imaginar outros contextos e buscar relações, extrapolar os limites do tempo e do espaço presentes e, talvez, o mais ingênuo: quando não conseguimos vislumbrar correlações imediatas e diretas entre os fenômenos em dadas circunstâncias, costumamos nos convencer de que não há relações para teorizar, classificar e ordenar*. Decorre daí outro aspecto paralisante do pensar na nossa cultura: a ideia de querer separar o que é teórico e o que é prático (operacional), como se a ação fosse algo que independe do pensamento e vice-versa.
>
> A essa tradicional propensão da nossa cultura na construção do conhecimento, Bohm chamou de "doença do pensamento"; e nada mais "doente" do que o modo unilateral do pensamento linear tomado como única maneira de guiar o pensamento e gerir constelações de conhecimentos".[6]

Não se trata, por certo, de "doença". Mas é necessário compreender a insuficiência desse modo de pensar. Para melhor entender o respectivo fenômeno, ilustrei o pensamento sistêmico conforme segue:

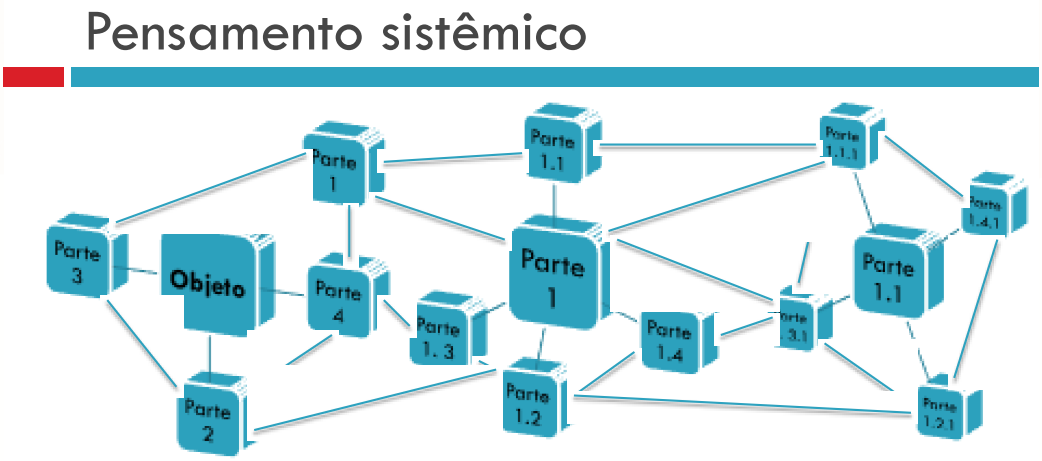


Figura 2

Quero deixar à mostra que o pensamento sistêmico busca interligar as partes do todo (objeto), e diminuir a distância entre elas permitindo visualizar o conjunto (sistema) sem perder de vista todos os seus componentes. Admite-se nesse modelo, que na articulação entre as partes, podem surgir novas propriedades (ideias novas), o que seria impossível de visualizar a partir do pensamento linear.

[6] Eterno Retorno (Blog).

No passado, ao abordar questões relativas à *Justiça* e fugindo do reducionismo, escrevi:

> "Para realizar a *justiça integral* mencionada anteriormente é necessário que se compreenda o *todo*, o *complexo*, bem assim suas implicações inter-relacionadas, numa dimensão que infelizmente escapa à maioria das pessoas.
>
> O jurista, ao mentalizar o *sistema*, pensará por certo sob o enfoque do Direito ou da Ciência do Direito. Natural que assim seja. Porém, há de se compreender que a *teoria sistêmica* não é uma teoria jurídica; não é uma teoria do Direito ou da Ciência do Direito, embora possa validamente se falar em *sistema do Direito*. É, antes de tudo, uma *teoria regente do Universo*.
>
> Mas veja-se a importância dessa *teoria* também para o Direito, e também para tudo o que estamos dizendo, em especial para a atividade jurisdicional. Preferencialmente, conectemos o que aqui se diz com a questão da *imparcialidade como mito*. Ou seja, confronte-se a problemática da retro-informações e a *atividade entrópica negativa* com o mito da imparcialidade.
>
> Expliquemos. O *julgador*, por exemplo, apresenta *entropia negativa* cuja noção do que venha a ser resgata-se de FERRAZ[7], ou mais especificamente da teoria geral dos sistemas vivos. Este (*sistema*) tem – dentre outros – a característica da transformação de energia. Esses sistemas são de atividade cíclica, pretendendo ser um sistema vivo. Esse sistema apresenta aquilo que se chama de *entropia*[8] *negativa*. A ideia (sacada de FERRAZ) é a seguinte: todo sistema vivo tende a se desintegrar, a morrer. A morte é o elemento mais certo da vida. Mas, se ele tende a morrer – e a vida é um contínuo contra a morte – tem que ter uma capacidade de fugir à morte. Quando se diz que todo sistema vivo tende a morrer, a se desintegrar, fala-se que a atividade do sistema é *entrópica*. Mas o sistema evita a morte de várias maneiras, como por exemplo importando, transformando ou acumulando energia. Para uma palestra, acumulou-se conhecimento e energia; senão o *sistema* tenderia a *morrer*. Ao acumular essa energia, a atividade não é só entrópica; é entrópica negativa. Todo o sistema vivo tende, pois, a essa entropia negativa. Porque quer sobreviver. E porque quer sobreviver vale-se da retro-informação. Um caso que é decidido propicia informações que são utilizadas na decisão de outros casos e assim por diante. Há um acúmulo de informações (retro-informação) que são uma espécie de *bagagem*. Essa *bagagem* é, por evidência, seletiva. Estamos falando da *circularidade*. Esse *processo* é experimentado também no *jurídico*. Mas, não só no campo *jurídico*.
>
> Retornando ao *sistema*, em termos gerais, há que se ressaltar, de logo, que o termo é plurissignificativo e polifacético. Tem origem grega, referindo-se a nexo ou reunião de coisas ou elementos, bem como método ou instrumento de análise. Nesse sentido, o sistema não é uma realidade ou coisa objetiva; é o aparelho

[7] FERRAZ, Tércio Sampaio. *Teoria Geral do Direito. Sistema jurídico e teoria geral dos sistemas*. Aulas em *curso* de extensão universitária promovido pela AASP (12, 14 e 16 de março de 1973 – SP).

[8] Poderia dizer-se também, na *termodinâmica*, de morte térmica porque há um desgaste natural e irreversível da energia de um determinado sistema ou de todo o universo no qual ele se insere.

teórico mediante o qual se pode estudar a realidade. É, por outra via, o modo de ver e de ordenar logicamente a realidade que, por sua vez, não é sistemática.

Todo o sistema é uma reunião de objetos e seus atributos (estes são e constituem o seu repertório) relacionados entre si, conforme certas regras (estrutura do sistema) que variam de concepção a concepção.

Reforçando a ideia segundo a qual a *teoria sistêmica* não é *jurídica*, lembramos que os biólogos foram os pioneiros em sua divulgação nos moldes em que hoje a conhecemos (década de 20).[9] O conceito foi posteriormente enriquecido pela psicologia e pela física.

Abandonou-se o *mecanicismo cartesiano*[10] para se chegar ao *pensamento sistêmico*:

De acordo com a visão sistêmica, as propriedades essenciais de um organismo, ou organismo vivo, são propriedades do todo, que nenhuma das partes possui. Elas surgem da interações e das relações entre as partes. Essas propriedades são destruídas quando o sistema é dissecado, física ou teoricamente, em elementos isolados. Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, essas partes não são isoladas, e a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.[11]

Compreender o *sistema*, nessa ampla dimensão, parece-nos apropriado para que tenhamos em mãos um poderoso *instrumento de análise* tanto da realidade que nos circunda quanto das diversas e intrincadas questões com as quais nos envolvemos diariamente.

Aplicando tudo o quanto se disse ao *julgador*, não se esquecendo que idêntico raciocínio é passível de extensão às demais pessoas enquanto responsáveis por tomada de decisões (num sentido bem largo), pode-se dizer que – de posse desse *instrumento de análise* – uma determinada decisão, seja de que espécie for, estará resgatando e fazendo aflorar em si todo o seu conhecimento técnico, científico, sensorial, emotivo, sensitivo e intuitivo. O ato decisional é, pois, uma verdadeira *condensação* de tudo aquilo que o *sujeito* efetivamente *é*, porque nele (ato decisional) se encontram plasmados todo o seu conhecimento teórico, científico, bem assim toda aquela *bagagem* psíquica (*histórico*) à qual antes nos referimos.

Não sem razão que JUNG ensina: *eu sou tudo aquilo que me rodeia*" (SANTANA, Jair. *Direito, Justiça e Espiritualidade*).

Como já se disse, esse pensamento (sistêmico) é recente e surgiu no século XX em contraposição ao reducionismo do pensamento linear, mais precisamente a partir de 1920, na área da biologia com Goldstein e a noção do organismo compreendido como um sistema.

[9] Os biólogos enfatizavam a concepção dos organismos vivos como totalidades integradas.

[10] De base estritamente analítica, consistindo em quebrar fenômenos complexos em pedaços para compreender a atuação do *todo* a partir das propriedades de seus *pedaços* ou *partes*.

[11] CAPRA, Fritjof. *The Web of life – A new scientific Understanding of living systems*. Trad. portuguesa: *A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1999.

Não quero tornar opaco o foco deste trabalho ao fomentar a necessidade de se transcender até mesmo o pensamento sistêmico que, em muitos casos, igualmente ao pensamento linear-cartesiano, se mostra deficiente.

Assim dizendo estou me referindo diretamente ao pensamento complexo.

Que isso é necessário, eu também não tenho dúvidas:

> "Um modo de pensar mais abrangente, que dê conta mais consistentemente das múltiplas forças e fenômenos que estão presentes num dado momento em um dado fenômeno, urge como uma necessidade fundamental para tentarmos fazer com que o progresso, a técnica, e o desenvolvimento racional, sejam favoráveis à Vida em sua totalidade; contudo, sem incorrer em totalitarismos, deslumbres ingênuos, messianismos, fanatismos, tribalismos, fundamentalismos ou utopismos.
>
> A questão não é quem está certo e quem está errado, não é um jogo de nós contra eles. O certo e o errado só as consequências nos dirá, a história nos dirá. E parece que ela tem nos dito até agora que estamos errados. No entanto, a questão não é etiquetar as nossas ações como ou isso ou aquilo, é necessário saber que todos nós podemos estar certos e errados ao mesmo tempo. É necessário abrir mão do pesado fardo de valor que os homens têm usado, muitas vezes em nome dos seus fundamentalismos, para fixar essências imutáveis nas coisas.
>
> Quem ainda duvidar de que precisamos urgentemente de começar a pensar sobre o nosso próprio pensamento, sobre a forma como olhamos e entendemos o mundo, duvidar da nossa própria capacidade de conhecimento, basta olhar a história recente e ver um filme do horror que jorra sangue e faz vidas voarem pelos ares; crueldades e barbáries cometidas em nome disso ou daquilo: em nome do patriotismo; em nome da ciência; em nome de Deus; em nome da honra; em nome do Bem; em nome do comunismo; em nome do capitalismo, etc."[12]

4. Pensamento sistêmico aplicado às Aquisições Governamentais

Nunca consegui enxergar – talvez em razão do próprio pensamento sistêmico e complexo que de longe me acompanha – que as compras públicas (ou aquisições governamentais) não tragam em sua composição aspectos tanto de instrumentalidade quanto finalísticos, a par de outros de proporções igualmente significativas.

O meu *olhar* desde sempre considera que *há fins comunitários a serem cumpridos por entidades governamentais e eles demandam, não raro, de suprimentos materiais (bens, serviços, obras, e demais contratações públicas, que são objeto das aquisições de que falamos)*. Mas também nunca me descurei de que ingredientes econômicos, sociais, ambientais e de várias outras naturezas também incorporam dito *objeto*.

É dizer, por outras palavras, as aquisições governamentais nunca devem ser reduzidas a procedimentos formais, simples ou complexos, concatenados e sequenciados, que visam o mero adquirir "despregado" de outras dimensões exógenas.

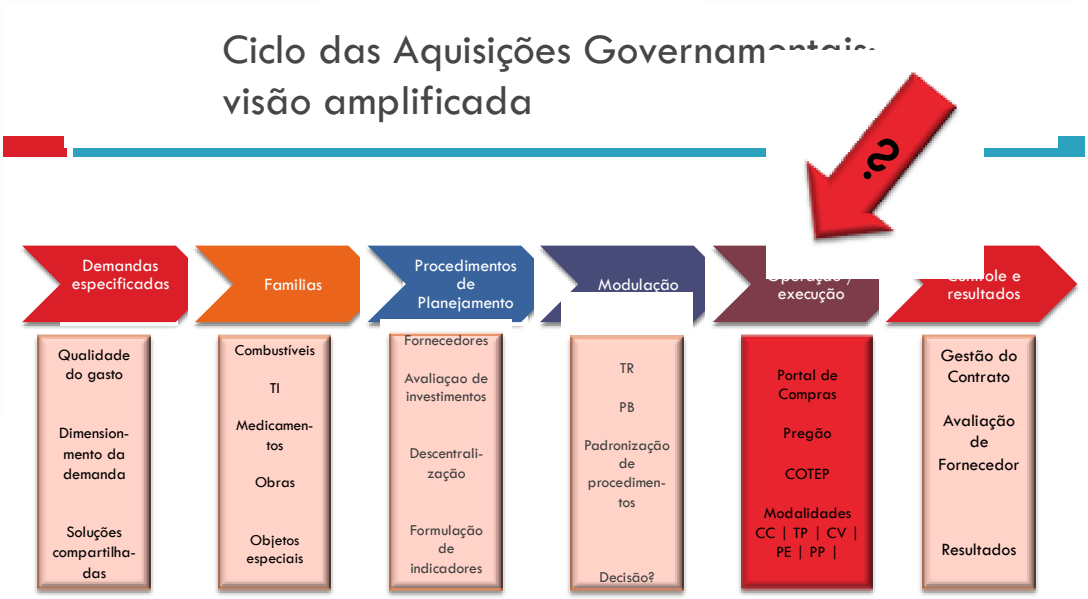
[12] Eterno Retorno, *cit*.

Ou seja, fundado no pensamento linear, é bem compreensível que a respectiva *decantação de um objeto* conduza tanto à profundidade como ao isolamento das diversas *porções*. Falo, no particular, que determinados *segmentos do saber* vêm prestando um verdadeiro desserviço ao Setor das Aquisições Públicas quando promovem o isolamento um dado objeto e, assim, o desconectam de outras implicações importantes.

Exemplo disso é o que encontramos nos *manuais e tratados jurídicos* de compras públicas onde – embora compreendidos tanto o fundamento quanto o resultado do *pensar* – se reduz todo o ciclo de vida das contratações públicas a um mero procedimento *formal* de todo divorciado das *demais partes que o integram*.

Raro até quem consiga enxergar a planificação dessa atividade estatal, embora isso vá se mostrando uma necessidade inadiável.

Ao contrário, uma imagem mais amplificada mostraria – no mínimo – os seguintes componentes de uma realidade que se mostra multifacetária, plural, vetorial e – a um só tempo – cambiante, se consideradas algumas variáveis que sempre se fazem presentes:



A figura mostra que uma *compra pública* não tem (e nem poderia ter) sua existência estancada num *portal de aquisições* ou numa *via meramente negocial* encampada pela embalagem normativa "x" ou "y" (as chamadas "regras do negócio").

Sempre nos pareceu mais legítimo supor que o *ato denominado compra ou aquisição* desencadeasse até mesmo – em etapas antecedentes àquela mencionada no item anterior (que chamo de *operativa*) – a possibilidade de se desvendar aspectos volitivos e subjetivos em que se assenta.

A propósito, registrei em escrito meu:

> "Para que tenhamos outro olhar para a complexidade de uma contratação a ser feita pelo Poder Público, podemos resgatar uma passagem clássica escrita em nosso Direito. Beviláqua, ao sintetizar o caminho da formação de um contrato

(privado, no caso) chega a salientar os reflexos psíquicos envolvidos na sua respectiva constituição.

Vale a pena conferir:

> Eu me sinto inclinado a comprar um objecto, que vi e do qual me convém ser proprietário. Resisto ou logo cedo ao impulso do desejo, que me arrasta para o objecto, discuto as vantagens e desvantagens da obtenção, e, afinal, minha vontade, cedendo à solicitação dos motivos mais fortes, vae a traduzir-se em acto. Suppondo que venceu o desejo de possuir o objecto em questão, começo a externar a minha volição, propondo, a alguém que possue o que eu ambiciono, que se resolva a m'o ceder. Na mente desse alguém, suscitará a minha proposta as mesmas phases da elaboração psychica, porque o pensamento passou em meu espírito, até que sua vontade convirja ou não para o ponto em que estacionou a minha. Se convergir, será nossos interesses, ou o que se nos afigura tal, realizaram seu encontro harmônico, acham-se em congruência actual. Para mim era mais útil, no momento, possuir o objecto em questão do que a somma a desembolsar ou o serviço a prestar; para o possuidor do objecto, era mais vantajoso do que possui-lo receber o que eu lhe oferecia. Com a manifestação em divergência de nossa vontade inicia-se o contracto. [10] Cf. BEVILÁQUA, Clóvis. Direito das Obrigações. São Paulo: Red, 2000, p. 225." (*In* SANTANA, Jair Eduardo. *Termo de Referência o impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos*. Lauro de Freitas, BA: JAM Jurídica Editora, 2012).

Tal aspecto volitivo – por certo – há de estar conforme ao marco legal, ainda que embalado pela discricionariedade. Mas esse é um especial detalhe que não se traz à discussão no presente momento.

Esse raciocínio também deve ser agitado quando se foca o ciclo da aquisição governamental no *pilar da demanda*. Esta pode ser real, ficta ou relativizada por outras opções de suprimento. É dizer, por questionamento: *há demanda de fato? Por quais caminhos ela pode ser suprida?*

Assim coloco a questão porque em muitas circunstâncias o objeto da aquisição está divorciado em algum momento dos seus próprios fundamentos.

A visão reducionista foi conduzindo o Setor (e não só ele, como fiz questão de enfatizar em linhas anteriores) para regiões obscuras e opacas dentro das quais não se vê o relacionamento existente entre os "pilares" postos na figura anterior apenas por motivos didáticos.

Os gargalos não estão (e nunca estiveram) na fase que denomino de operativa (ou de execução) das aquisições governamentais. O descaso com elementos como "fornecedores", "catálogos de materiais", "catálogo de serviços", "processos internos padronizados", dentre outros (onde, por evidente, incluo a "planificação"), é dado que traz imensos prejuízos e malfeitos ao Setor, carente de uma só coisa: governança!

5. Governança Pública nas aquisições governamentais

A palavra "governança", dizem-nos os dicionários, refere-se ao ato de "governar" ou "administrar".[13] E, para nós, num sentido mais focado, esse significado nada tem de prestante.

É certo que a palavra é um verdadeiro anglicismo possuindo origem no termo "governance". Em tal caso, a palavra é mais transcendente que para nós porque não se refere, em absoluto, a um simples modo de governar. Vai além daí e abrange – embora referindo-se mais às entidades corporativas – aos processos internos, marco legal (normativos), relacionamento com todos os "atores envolvidos" (steakholders) e comunidade em geral, e, por certo, à administração daquele "negócio"; tudo sob a cobertura da "conformidade".

O que se entende por "governança corporativa", enfim, igualmente não se encaixa com perfeição àquilo que pretendemos para a noção de "governança pública". É necessário ir além.

Em 2004, KISSLER e HEIDEMANN publicaram excelente artigo intitulado *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* narrando a experiência alemã sobre o assunto.[14] Falam, com efeito, da

> (...)
>
> "... reforma interna inspirada na administração pública gerencial (*new public management*). Pautando-se por este modelo ideológico, o Estado voltado para o mercado e para a gestão na prática provocou, sobretudo uma redução dos postos de trabalho na administração pública."

Sustentam que o "novo olhar"

> Deve-se às condições insatisfatórias da modernização praticada até agora o surgimento e atratividade de um novo modelo: a governança pública (*public governance*)."

E os autores se acabam por deixar pergunta oportuna:

> "Até que ponto trata-se de um novo conceito para regular as relações de troca entre os setores público e privado, entre Estado, mercado e sociedade? É particularmente desafiador responder em termos científicos a essa pergunta. O entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente "amorfo". Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da

[13] Michaelis, Aulete e Houaiss (consultados na versão eletrônica).

[14] RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006 (p. 479 e ss.).

> sociedade civil (coletivos e individuais), por outro. Pairam dúvidas não somente sobre as bases de cooperação entre esses atores, mas também sobre seus resultados."

À falta de algo mais bem elaborado, e considerando os fundamentos da teoria sistêmica, tenho dito que a governança pública consiste num:

> "Conjunto de ações sistêmicas, compartilhadas, sincronizadas (entre governo, sociedade e mercado), executadas de maneira eficaz e transparente, visando soluções inovadoras para as demandas comunitárias dentro de ambiente do qual resulte possibilidades para o desenvolvimento humano sustentável"[15]

Todos os componentes conceituais aí incorporados merecem destaque (e oportuna decantação) para o bom entendimento daquilo que propomos para a expressão Governança Pública. Eis os falados ingredientes:

- Conjunto de ações
- Sistêmicas
- Compartilhadas
- Sincronizadas
- Executadas
- Atores (Governo, Mercado e Sociedade)
- Transparência e eficácia
- Demandas comunitárias
- Ambiente
- Resultados
- Desenvolvimento Humano Sustentável

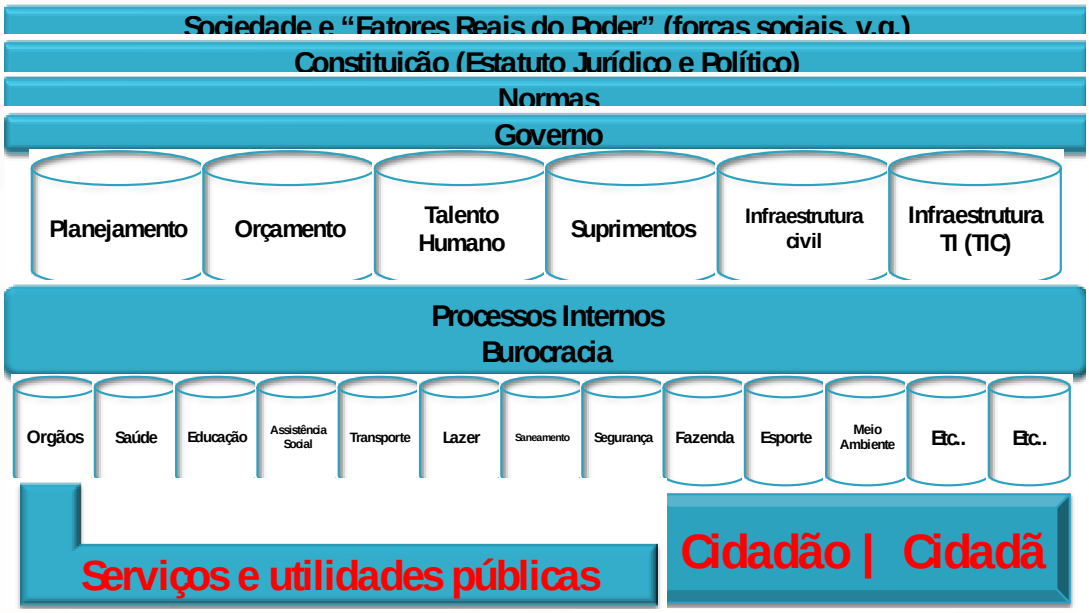
Além de tudo, dito entendimento há de levar em conta as inúmeras variáveis e a aleatoriedade ínsitas a essa visão complexa (pensamento complexo).

Falar, assim, de governança pública e focá-la para as aquisições governamentais (como fizemos) é – do ponto de vista teórico – algo também reducionista e indesejável. Porque, se

[15] Disse Löffer, noutra ocasião, tratar-se de "uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes" (LOFFLER, Elke. *Governance: Die neue Generation von Staats - und Verwaltungs - modernisierung. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001, cit. in* RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006 (p. 479 e ss.).

pensamos em Governança Pública, esta não pode renegar todos os "pilares" e elementos que integram a respectiva "rede".

Outra figura poderá ilustrar o que dizemos no momento; e, assim, fazendo, possibilita-se o "olhar" simultâneo para outros "pilares" fundamentais da estrutura orgânica (funcional) do Poder Público (a exemplo do Planejamento, Orçamento, Talento Humano – recursos humanos, Infraestrutura Civil, Infraestrutura de Tecnologia de Informação e de Comunicação, etc.).



Ao se aplicar (materializar ou condensar) os elementos da Governança Pública focando o "pilar dos suprimentos governamentais" (compras públicas ou suprimentos governamentais) ganha-se demasiadamente em resultados porque – a um só tempo – se visualiza (no sentido de se produzir cenários possíveis) a relação existente entre as ações ali perpetradas e aquelas que são as próprias finalidades governamentais (serviços e utilidades públicas a serem disponibilizadas aos cidadãos/cidadãs ("customers").

Tal proceder (contraste e projeção de cenários) permite a fácil criação de um ambiente extremamente crítico e sensível à provocações de toda sorte. O que é muito saudável porque, como já se sabe, em muitas vezes há mais de uma forma de se atingir um dado objetivo.

A discussão ganha mais sentido quando se fala em Governo de Resultados, Métricas e de Custos de atividades instrumentais finalísticas.

Pondere-se que sempre nos instigou a questão dos custos na Administração Pública porque, como se imagina, não pode haver cumprimento de metas e de planos a qualquer custo ou sem custos, no geral.

Já escrevemos, a propósito de um novo modelo de planificação imposto há mais de uma década no Brasil que:

> "Equivocam-se aqueles que imaginam que a simples superação dos obstáculos existentes no planejamento orçamentário seja suficiente à correta captação, gerenciamento e alocação dos recursos públicos.
>
> A toda maneira, o novo regime de gestão de recursos públicos impôs aos governantes, do maior ao menor escalão, obrigatoriedade no cumprimento de inúmeras novas ações administrativas, muitas já existentes, mas desdenhadas à falta de consistência e sanção.
>
> E não é só isso. **As metas não podem ser alcançadas a qualquer custo, porque o Estado tem que se mostrar eficiente na realização dos seus gastos**. Por isso a necessidade de se coibir excessos, voltando-se a frente do governo para a economicidade, otimização de funções e atividades, e outros vetores sobre os quais o exercício do poder deve se guiar" (SANTANA, Jair Eduardo. Sistema de Custos na Administração Pública. SAG – Um caso de sucesso).

Para deixar transparente os propósitos deste ensaio, é importante dizer novamente que a Governança Pública (aplicada, no caso, às aquisições governamentais) é um "modo de olhar" que permite uma compreensão mais "inclusiva" de todos os temas que as ações suportadas por tal "pilar" pode gerar.

Se quiseremos partir para mais um exemplo, tenhamos em conta a excelente experiência da consultora Dra. Florencia Ferrer que – de longa data – se dedica, dentre outros temas – à questão dos "custos do processo licitatório", tema que inserimos no pilar dos suprimentos governamentais.

Com "olhar amplificado", FERRER sustenta que o governo eletrônico deve ser utilizado como ferramenta de desenvolvimento e aumento da eficiência no setor público; e avalia, ademais, a redução de custos oriunda da implementação de meios eletrônicos em compras governamentais (FERRER, Florencia. Impactos econômicos de governos inovadores. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, Cap. 4, p. 89 a 121).

Quem (se não poucos) estão preocupados com esse foco importante ligado à governança? A resposta é óbvia e se origina – por certo – daquela visão que aqui abominamos.

Já que falamos de exemplos, vejamos – no plano aplicado - algumas conclusões de FERRER:

> **"Valor total por processo tradicional[16] de compras: o cômputo destes custos por tipo de processo de compra origina os seguintes valores: para as compras**

[16] FERRER considerou em sua pesquisa basicamente o que segue: "O número de processos de compras entre janeiro e setembro de 2003, de acordo com dados extraídos do SIGEO- módulo SIAFÍSICO, foi de 19.190, doas quais 17.038 correspondem a compras com dispensa de licitação e 2.152 a compras feitas por licitação convite. A apuração dos custos no processo tradicional para ambas as modalidades levam em conta as seguintes variáveis: Folhas de papel utilizadas: 184 folhas. O processo unitário é R$0,02. Edital: o custo da hora trabalhada é de R$31,25 considerando o salário, benefícios e encargos de Procurador do Estado. Publicações no Diário Oficial do Estado: O custo é de R$49 para cada um dos documentos a publicar. Impressão: a cada cartucho de tinta custa em média R$80 e imprime 1.000 folhas. Envio de convites pelo correio: cada processo de compra por licitação, necessita de no mínimo, 6 selos postais, e o custo unitário de é de R$0,50. Espaço físico ocupado pelos processos: estimou-se que 10.000 folhas podem ser empilhadas. O valor mensal do metro quadrado, separadas por capital e interior, cujo preço médio de aluguel por metro quadrado corresponderia a R$35, R$20 e R$16,50, respectivamente. O cálculo ponderado desses valores resultou em um médio mensal de R$23,40 por metro quadrado, o qual foi acrescido de 30% a título de despesas de manutenção predial e depreciação, totalizando R$30,42. Número de funcionários: no processo de compras tradicional, a modalidade convite abarca as horas de trabalho de 406 funcionários, enquanto que a

efetuadas por licitação convite, o custo é de R$5.437,30 por processo, e para as compras dispensadas de licitação, o custo é de R$1.237,10 por processo."

Por fim, nossa proposta está edificada num pensar (em se tratando de aquisições públicas) que rejeite a ideia segundo a qual as compras sejam apenas "procedimentos formais". É que são também "fatos econômicos" ou possibilitadores e ferramentais de políticas públicas, catalizadoras de ações que podem, antes de tudo, gerar – por exemplo – renda e melhor distribuição de riquezas.

O diálogo público (envolvendo governo – mercado – sociedade) igualmente deve (pode) ser amplificado pela visão sistêmica já que os fundamentos desta consideram que o Setor (ou, no caso, "sistema"[17]) não é do tipo "fechado"; e sim "aberto", onde novos componentes e relações estão – a todo instante – em contraste e se relacionando numa espécie de equilíbrio organizacional.

Enfim, quero dizer que dada a abertura semântica da expressão "governança pública" e a infinidade de possibilidades que o conceito encerra, impossível reduzir a visão caleidoscópica que tal olhar nos propicia em torno das aquisições governamentais.

Afinal, "é a vida"!

... mas não pelo olhar descrito por JOSÉ GIL.

---

modalidade dispensa abrange as horas de 803. Já a BEC, adicionando os cinco funcionários da administração dos sistemas (não computadas no calculo das UGE), abarca 192 funcionários no convite e 145 na dispensa. Custo da mão-de-obra: considerou-se um custo médio de R$2 mil mensais por trabalhador do setor de compras. Estimativa baseada no gasto da SEFAZ com o pessoal envolvido com compras (Fonte: Setor de Suprimentos da Secretaria da Fazenda). Espaço físico ocupado pela mão-de-obra: O valor mensal do metro quadrado é de R$30,42. Custo de energia elétrica: utilizou-se como parâmetro o valor gasto no período de janeiro a setembro de 2003 pela SEFAZ: R$2.480.619 (SIGEO). Calculo utilizado com um numero total de funcionários do setor (8.200). Telefone: utilizou-se como parâmetro o consumo de serviços telefônicos no período de janeiro a setembro de 2003 pela SEFAZ o valor de R$1.611,90. Cálculo utilizado com um numero total de funcionários do setor (8.200). Impressora: estimou-se o custo da impressora em R$400, depreciados em cinco anos, acrescido de um custo de manutenção estimado em 20% ao ano (Fonte: PRODESP). Computador: estimou-se em um custo de R$2,500, depreciados em cinco anos, acrescido de um custo de manutenção estimado em 20% ao ano (Fonte: PRODESP). Assinatura e vistos da diretoria: Considerando que cada visto ou assinatura como tempo despedido pelos gerentes/diretores dos setores de suprimentos em cada UGE uma remuneração média de R$5 mil para uma jornada de trabalho de 160 horas-mês, que resulta em um valor de R$31,25 por hora. Com esses cálculos obteve-se que cada dispensa de licitação custaria R$41,66 em gerenciamento, e cada licitação convite, R$364,58. Fax: estimou-se um custo de R$300, depreciados em cinco anos, acrescido de um custo de manutenção estimado em 20% ao ano. Cada maquina atenderia a oito funcionários do setor de compras (Fonte: PRODESP)."

[17] O correto seria "subsistema", no caso.

Bibliografia (re)visitada, citada e consultada

ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

CAPRA, Fritjof . **A teia da vida – uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1999.

CAMPOS, Carlos. **Ensaios sobre a teoria do conhecimento**. São Paulo: Cardal, 1959.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

FERRAZ, Tércio Sampaio. **Teoria Geral do Direito. Sistema jurídico e teoria geral dos sistemas**. Aulas em curso de extensão universitária promovido pela AASP (12, 14 e 16 de março de 1973).

FERRER, Florencia. **Impactos econômicos de governos inovadores**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIL, José. **Portugal, Hoje. O medo de existir**. 3ª ed., Lisboa: Relógio D'agua, 1998.

HESSEN, Johannes. **Teoria do conhecimento**. Coimbra: Arménio Amado Editora, 1987.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. *A globalização em questão*. Petrópolis: Vozes, 1998.

KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

——————— **A ilusão da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KISSLER, Leo *e* HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?** RAP (Revista de Administração Pública) - Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.

LÖFFLER, Elke. **Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modernisierung**. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

SACHS, Jeffrey. **A riqueza de todos. A construção de uma economia sustentável em um planeta superpovoado, poluído e pobre.** Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2008.

SANTANA, Jair Eduardo. **Democracia e cidadania**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SANTANA, Jair Eduardo. **Limites da decisão judicial na colmatação de lacunas – perspectiva social da atividade judicante**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SANTANA, Jair Eduardo. **Direito, Justiça e Espiritualidade.** 1. ed. Belo Horizonte: Inédita Editoria de Arte Ltda., 2000.

SANTANA, Jair Eduardo. **Sistema de Custos e Avaliação de Metas na Administração Pública – SAG – Um caso de sucesso na Administração Judiciária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. "In" Lei de Responsabilidade Fiscal - Ensaios em Comemoração aos 10 Anos da Lei Complementar no 101/00. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2010.

STEINBERG, John. **As vinhas da ira**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1986.