



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

O Sistema de Licitação e a Reprodução Social

ADRIANE FOLLADOR CARDOSO

Aluna especial

Monografia apresentada para à disciplina
“AUP5840 - O Mercado e o Estado na Organização Espacial da
Produção/ O caso do Brasil: Acumulação entravada”
Prof. Csaba Deák, Prof. Nuno de Azevedo Fonseca

Agosto de 2020

Introdução

Observando o formato de contratações de projeto para a construção civil através do sistema de licitações, mais especificamente através das modalidades de menor preço e técnica e preço, durante o período de cinco anos, tendo vivenciado tanto o papel de arquiteta por parte da contratada, como o papel de gestora de contrato por parte da contratante, não foi difícil observar as diversas amarras burocráticas nessa tipologia de contrato que tanto dificultam o processo para todos os envolvidos.

A sensação que resta, trabalhando nesse formato de contratação, é que há tanto para se preocupar em termos burocráticos que a discussão da produção arquitetônica ganha um papel muitas vezes inexistente.

Partindo do pressuposto de que os modelos licitatórios foram erigidos sob a justificativa de garantir o melhor negócio à administração pública, fica o questionamento sobre qual é o significado de “melhor negócio” e para quem o interessa.

A partir disso e sobre a luz do que foi discutido na disciplina, este trabalho propõe a análise dos seguintes temas: o Estado, para quem se busca fazer o melhor negócio; os estágios do desenvolvimento do capitalismo, sistema econômico sob o qual se estabelece o estado; e a evolução das contratações públicas.

Análise da Teoria do Estado

Segundo o teórico David Harvey, em seu terceiro capítulo do livro *A produção capitalista do espaço*, que trata da teoria Marxista do Estado, os humanos criam o Estado como ferramenta de sua própria dominação, que o faz através de vários instrumentos; como a lei, o poder de tributação e o poder de coação. Esse último se dá pelo monopólio da

violência, como já observado também pelo sociólogo Max Weber em seus estudos sobre o Estado.

Segundo a teoria de Marx, esses instrumentos podem ser utilizados, através da luta política, para a dominação de classes (Estado Instrumental), desde que a classe dominante, ao mesmo tempo que estabelece seu próprio poder, o faça sob a égide de que estas ações são para o bem coletivo. Para que estas ideias dominantes representem o interesse coletivo e ganhem maior aceitação, elas se oferecem como idealizações independentes, sob as noções de “justiça”, “direito” e “liberdade”, aparentemente descoladas de qualquer interesse de classe. Em outras palavras, o Estado é desenhado de modo a servir aos interesses da classe dominante, sustentando sua reprodução social.

Outra passagem que merece destaque é o seguinte apontamento realizado por Harvey sobre o papel do Estado:

“O Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível promover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo.” (pg. 85).

De maneira bastante elucidativa, Gimenez discorre sobre a trajetória da teoria do Estado, traçando sua relação com a Filosofia e o Direito, no que tange as reflexões das relações sociais de natureza humana e as regulamentações produzidas por essa sociedade.

Em seu texto menciona que para Weber, o processo de racionalização da burocracia a serviço do governo é necessário para manutenção da função de gestão que desempenha. Ele desvincula o Estado ao conceito de nação, amparando sua ideia à função do Estado

como gerenciador, ligado e delimitado a uma burocracia profissional defendido pelo monopólio das forças de repressão e submetido à uma legislação.

Fica claro então que a burocracia baseada na legislação sempre possuiu um papel de relevância no Estado, seja para estabelecer o entendimento de que o Estado é um instrumento de gestão do território, seja para garantir a reprodução social da classe dominante sob preceitos ditos éticos e sem juízo de classe. (estado instrumental e estado corporativo). Ou seja, o Direito assegura e garante o funcionamento do capitalismo. Além disso, a ideologia, no Direito, faz com que as normas pareçam legítimas, evitando a utilização da violência física pelo Estado, porém exercitando o uso do monopólio da violência enquanto poder coerção na forma de lei.

Capitalismo e estágios de desenvolvimentos

Para uma análise mais específica do papel do Estado no processo capitalista, o qual estamos inseridos, é preciso retomar a formação e desenvolvimento do capitalismo e seu atual estágio de organização no contexto brasileiro, que será feito sob a perspectiva dos textos abordados na disciplina, principalmente sobre os conceitos apresentados por Deák.

O capitalismo teve seu início a partir da extinção do feudalismo na Inglaterra e no noroeste europeu, a partir da ampliação da forma-mercadoria provocada pela evolução da técnica de produção e da transformação do trabalho servil em trabalho assalariado.

O processo de produção capitalista, originário desse contexto, é então mantido pela relação antagônica entre mercado e Estado, onde o primeiro detém a primazia. O Estado assume como instrumento regulador para manter a condição de existência do mercado além de produzir aquilo que, enquanto mercadoria, não proporciona lucro, mas possui valor essencial para a manutenção e ampliação dos processos de produção capitalista, a

infraestrutura. Assim, se estabelece a dialética da forma-mercadoria, onde o Estado é indispensável para sobrevivência do mercado e de sua condição de reprodução.

A crescente expansão da produção de mercadoria obtida pela ampliação do assalariamento, além do baixíssimo grau de subsistência da força de trabalho, são as características principais da primeira fase do desenvolvimento do capitalismo, de acumulação predominantemente extensiva, ou simplesmente estágio extensivo. A primeira fase do desenvolvimento capitalista veio acompanhada da ideologia liberalista, construída sob a luz da abolição da servidão e da criação do trabalho assalariado, a liberdade como princípio organizador da nova sociedade.

Uma vez que a possibilidade da expansão do assalariamento se esgota, o capitalismo entra no seu período de acumulação predominantemente intensiva, ou estágio intensivo. Esse estágio se caracteriza pela ampliação do progresso técnico e consequente intensificação da produção de mercadoria, sob o aumento da produtividade do trabalho, que significa também, uma melhora nos níveis de subsistência do trabalhador. Para isso, foi necessária maior atuação do Estado para provisão de infraestrutura e para a manutenção da reprodução social. Assim, a ideologia correspondente ao período é a social democracia.

Esgotadas as possibilidades apresentadas no último período, fica constituída a crise moderna do capitalismo, em que ressurgem os ideais liberais, ou neoliberalismo.

No Brasil, a estrutura colonial de expatriação de excedente segue a vigorar mesmo após a independência, o que impossibilita a acumulação desimpedida, criando o que se chama de *acumulação entravada*. Significa, portanto, que a dialética da forma-mercadoria característica da acumulação capitalista não passa a vigorar no Brasil, mas sim a acumulação entravada, que também permanece sendo reprodução ampliada. Este contexto não se trata, portanto, da produção de uma sociedade burguesa, mas da manutenção da sociedade de elite.

Dessa forma, a acumulação entravada tem origem e está vinculada a acumulação extensiva do capitalismo, que tem seu esgotamento ao final da década de 1970 e início da década de 1980. Porém, diferente do que observado na Inglaterra e no oeste europeu, o final do estágio extensivo no Brasil não foi marcado pelo avanço técnico para progredir para o estágio intensivo, entrando assim no processo de crise da acumulação entravada ao mesmo tempo que o capitalismo também se encontra em crise de forma global. A tentativa de resposta a essa crise, como já visto, é o neoliberalismo, ideologia adotada pela sociedade de elite.

Análise do desenvolvimento das Leis de Licitação

Sendo a forma de contratação do poder público estabelecida em formato de licitação, é justamente essa ferramenta da lei que estabelece princípios e limites para as contratações de obras públicas e, portanto, tem papel fundamental na produção do espaço construído.

Como apresentado nos capítulos anteriores, através da lei, e do suposto caráter ético e moral estabelecido por esse conceito, que o Estado estabelece seu funcionamento e garante a reprodução da sociedade, no caso brasileiro, garante a reprodução da sociedade de elite e a continuação da acumulação capitalista entravada.

Para melhor analisar e correlacionar o instrumento normativo às fases do capitalismo e às suas ideologias, é preciso fazer uma análise, ainda que breve, do histórico das leis que discorrem a respeito das contratações públicas. Fica esclarecido aqui que, este artigo não tem a intenção de discorrer sobre a validade, pertinência e/ou constitucionalidade de suas normas, ficando restrito a análise contextual e objetiva da promulgação e aplicação das leis, bem como procura fazer uma análise de como a formação do capitalismo e, portanto, da sociedade, tem reflexo nessa legislação e sobre o que ela vigora.

Histórico da criação de Leis para contratos públicos:

- 1922 – Código de Contabilidade da União e Regulamento Geral de Contratação Pública:

Segundo ROSILDO, são os mais antigos diplomas normativos relativos às licitações públicas a que a doutrina faz referência. Estabelece diretrizes para contratação de fornecedores para a administração pública. Não estabelece uma política nacional de contratações, apenas discorre sobre a administração federal. Mantinha, portanto, espaço para as demais administrações definirem suas próprias normas de contratação. Sua regulação tinha caráter brando e permitia que a administração pública decidisse como era melhor licitar. Ficava, assim, a disciplina das exigências licitatórias a cargo dos editais de contratação, conforme necessidade do poder público.

- 1940 Decreto Lei nº 2,416 cria imposição para Estados e Municípios realizarem concorrências para compras governamentais;
- 1964 Criação da Comestra - Comissão Especial de Reforma Administrativa Criada pelo então presidente Castelo Branco, viabiliza transformações na organização administrativa, com o objetivo de assegurar a otimização das atividades através de regras jurídicas.

- 1967 Decreto Lei nº200:
Dispôs sobre a organização pública federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa do Estado. Unifica, em escala nacional, os procedimentos de compras governamentais. O governo militar impôs aos estados e municípios um conteúdo mínimo a ser observado nas contratações. Ainda assim, foi mantida uma margem ampla de liberdade as administrações, e, em grande parte, a regulação das contratações estavam descritas por meio de editais, conforme necessidade.

- 1986 Decreto Lei nº 2300:

A reforma partiu de uma iniciativa da própria administração pública. Retira da administração pública grande parte do poder decisório, caso a caso, da melhor forma de contratar. Os textos foram apoiados sobre os pilares da igualdade, probidade e publicidade. Ganhou impulso o processo da universalização e uniformização do dever de licitar estendido para toda a administração pública, na tentativa de submeter empresas estatais e fundações públicas às suas normas. Até então, essa ideia não era amplamente aceita.

- 1993 Lei 8666:

Criada principalmente sob a expectativa de eliminar a corrupção em virtude dos acontecimentos da época¹, foi diminuída a liberdade da administração de decidir como melhor contratar. Universaliza o dever de licitar, estendendo sua abrangência a toda a administração pública. Estabelece todas as situações onde recairia suas disposições legais, inclusive tratando de citar suas exceções. Tem como objetivo a manutenção dos princípios constitucionais da isonomia e a seleção pela proposta mais vantajosa para a administração, versados sobre outros princípios básicos da legalidade, moralidade, igualdade, impessoalidade, publicidade, probidade administrativa e do julgamento objetivo.

- Grande número de edições e criação de outros diplomas normativos para tratar circunstâncias específicas tais como:
 - Lei de Concessão /95;
 - Parcerias Público Privadas /04;
 - Regime Diferenciado de Contratação /11;

¹ Série de escândalos envolvendo o governo que resultou na abertura do processo de impeachment do então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, e sua posterior cassação. Observa-se aqui que, apesar da Lei ser de 1993, foi em junho de 1991 que foi apresentado um Projeto de Lei que instituiu normas para licitações e contratos da administração pública. Esse projeto veio a se tornar a Lei 8666/93 anos depois

- Lei das Organizações Sociais;
- Lei geral de Telecomunicações;
- Além de diversas outras edições da Lei 8666/93 ao longo dos anos;

É possível observar que as Leis que dizem respeito as licitações para contratação pública são bastante jovens, com menos de 100 anos de existência, e apenas em 86, já sob um regime democrático, ela se tornou mais restritiva e impositiva, com uma herança clara do regime militar.

Após algum tempo da edição mais significativa sobre licitações, a lei 8666/93, frente a tantas edições da norma e a criação de tantos outros instrumentos normativos, ROSILDO levanta o questionamento se “haveria, então, um problema – ou crise – no sistema de contratações publicas brasileiro”. Tal questionamento, mais bem aprofundado, esbarra justamente na crise atual do capitalismo de acumulação entravada que se estabeleceu no país. Sendo a licitação um instrumento legal promovido para regulação de parte das atividades administrativas do Estado, e sendo a forma da lei um dos aparelhos que o Estado utiliza para, através do discurso de liberdade, igualdade e justiça, servir aos interesses da classe dominante e garantir a reprodução social, é de se esperar que, uma vez que esta sociedade esteja em crise, assim estarão também o Estado e os aparelhos utilizados por esse para manutenção da reprodução social.

Para atender quais objetivos de que grupo de interesse foi criada a Lei 8666/93?

Uma vez que hoje a maioria das leis que regulamentam licitações e contratações públicas são originárias do texto da Lei 8666/93, com modificações específicas para cada caso, mesmo quando se tratam de outras formas regulatórias sobre as licitações, como é o caso das entidades do Sistema S, por exemplo, que tem seus próprios regimentos internos desde 1997, as discussões acerca das licitações geralmente recaem sobre a análise dessa lei.

Sua construção foi pautada, segundo interpretação do texto que anuncia a própria Lei, para que a administração pública fosse direcionada a fazer bons negócios, sem que escolhas de caráter pessoal recaíssem sobre a contratação dos objetos. Vale ressaltar que, segundo a lógica da lei, a contratação mais vantajosa para o poder público recai, quase que exclusivamente, sobre o menor preço.

Segundo ROSILDO, as regras estabelecidas sob o discurso moral de combate a corrupção, foram moldadas de acordo com os interesses daqueles que foram capazes de influir decisivamente no processo legislativo daquela época.

O autor discorre ainda, sobre o plano da análise dos instrumentos contidos na Lei 8666/93, a respeito das divergências entre o discurso e a prática, apontando as características que, para ele, confirmam a análise da vantagem da classe mais influente, agora respaldado sob o preceito legal da moral e dos princípios jurídicos. Para ele, os maiores beneficiários da nova lei foram as *empreiteiras emergentes*.

Considerações finais

A existência do paradoxo entre um sistema de instrumentos criados sobre os ideais de justiça, direito e liberdade e o resultado caracterizado pela desigualdade e falta de liberdade, apontado por Harvey sobre os estudos de Marx em *O Capital*, é parte fundamental para o entendimento a respeito dos impactos do instrumento de contratação na produção de projetos para o setor público.

Se por um lado essas leis foram criadas de modo a proteger o Estado, e então a sociedade, pregando pela ampla concorrência, pela preferência aos produtos nacionais, pelo menor preço, dentre outros inúmeros “benefícios” que a lei busca garantir, por outro, isso a torna burocrática e, ao não garantir tais benefícios em algumas obras – como são investigados

alguns contratos nos mais recentes escândalos envolvendo grandes empreiteiras e obras públicas no país – sua eficiência fica em xeque.

Parece oportuno demonstrar hoje, através da lei, a ineficiência do estado, quando se propõe, ou quer se propor, uma ideologia neoliberal, como visto na análise do capitalismo e seus estágios de desenvolvimento.

A respeito das licitações, sendo elas um instrumento da lei e sendo a lei um instrumento do Estado para manutenção da reprodução social, fica claro que os objetos de contrato não são a pauta principal do texto desse modelo de contratação, mas sim, o modelo, através de sua aplicação e decorrente julgamento, é o meio de reforço da ideologia em vigor. Seja para depor contra ou a favor de uma certa circunstância.

Ideologias a parte, resta a pergunta se há algum modelo de contratação pública que melhor se adapte à realidade de contratação de projetos e obras de infraestrutura e, se em algum deles existe uma maior preocupação quanto as discussões da produção arquitetônica.

Bibliografia

DEÁK, C. **Capitalismo: Estágios de Desenvolvimento e Formas Ideológicas.** In: **Em busca das categorias da produção do espaço** Annablume, São Paulo, 2016

DEÁK, C. **O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista.** In: *Revista Espaço & Debates* 28, 1989.

GIMENEZ, H. M. **Teoria do Estado: Concepções e Trajetórias.** Monografia (Monografia para avaliação da disciplina AUP5840) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

HARVEY, D. **A Teoria Marxista do Estado In: A produção capitalista do espaço.** Annablume São Paulo, 2005. Cap. 3, p. 77-94.

MARQUES, J.D.C.M. **Projetos Urbanos ou Projetos Neoliberal?** Monografia (Monografia para avaliação da disciplina AUP5840) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

MIGUEL, L. F. H. **Licitação: passado, presente e futuro.** *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 14, n. 158, p. 41-49. 2015.

OLBERTZ, K. **Reflexos do Direito como aparelho ideológico no Brasil: Manifestações do Neoliberalismo.** Monografia (Monografia para avaliação da disciplina AUP5840) – Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009.

ROSILDO, A. J. **As Licitações Segundo a Lei 8.666: Um jogo de dados viciados.** [S.I.:sn]. 2011.