

# A tensão entre eficiência e controle: uma análise discursiva sobre contratações públicas com orçamento sigiloso



*The tension between efficiency and control: a discursive analysis on public procurement with confidential budget*

---

**Alexandre Araújo Costa** alexandrearcos@unb.br

Professor na faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasil.

**Otávio Ventura** otavium@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

**Recebido** 07-mar-17 **Aceito** 15-mar-17

**Resumo** A tensão entre eficiência e controle é nítida nas contratações públicas, onde o Estado se relaciona diretamente com o mercado, o que exige controle, e por meio da qual o Estado faz muitas entregas à população, o que demanda eficiência. O propósito geral desta pesquisa foi investigar a relação entre discursos anticorrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso para tentar entender como os discursos que afirmam o primado de uma das dimensões consideram a outra. Foi analisada uma variedade de discursos de políticos governistas, políticos opositoristas e agentes de órgãos de controle. Os resultados mostraram que a tensão discursiva entre eficiência e controle é muito ativa, embora resida em nível bem mais sutil que o suposto inicialmente pela pesquisa, o que revela a importância dos detalhes para identificar posições em discursos abstratos.

**Palavras-chave** eficiência, controle, orçamento sigiloso, contratações públicas.

**Abstract** *The tension between efficiency and control is crystal clear in public contracting processes, where the State is directly related to the market, which requires control, and through which the State delivers many results, which demands efficiency. The general purpose of this research was to investigate the relationship between anti-corruption and pro-efficiency discourses about contracts*

*with confidential budget to understand how discourses that declare primacy of one dimension consider the other. A variety of discourses from pro-government politicians, opposition politicians and agents from control agencies has been analyzed. Results showed that the discursive tension between efficiency and control is very active, but lies in a much subtler level as initially supposed, which reveals the importance of details to identify positions in abstract discourses.*

**Keywords** *efficiency, control, confidential budget, public contracting.*

Em contexto democrático, é raro que um governante não sinta, de um lado, a pressão para ser eficiente, e de outro, as amarras dos mecanismos de freios e contrapesos estatais. É compreensível que as pessoas exijam que os governantes operem o Estado com o máximo de eficiência, realizando as suas funções com o mínimo possível de recursos. Também é esperado que as pessoas cobrem deles uma postura republicana, sem desvios éticos e com estrita observância da lei, dado não apenas o risco constante de atuação oportunista, corrupta, mas também em função de que uma sociedade democrática tende a estabelecer complexos processos de tomada de decisão, em que seja garantida a potencial influência de todos os atores e grupos interessados.

O reconhecimento de que, na administração pública, existe uma permanente tensão entre as dimensões de *eficiência* e *controle* poderia conduzir a um discurso fundado na ideia de equilíbrio. Entretanto, o presente trabalho evidencia que essa tensão tem sido apropriada politicamente por discursos que parecem privilegiar demasiadamente um desses polos. De um lado, existe um forte discurso *anticorrupção* que não leva devidamente em conta os imperativos de eficiência. De outro, existe um forte discurso *pró-eficiência* que não leva devidamente em conta os imperativos de controle. O presente artigo diagnostica essa polarização a partir de uma análise que investiga e compara (i) o modo como os propagadores do discurso *anticorrupção* consideram a eficiência e (ii) a maneira como os propagadores do discurso *pró-eficiência* consideram o controle.

Uma análise preliminar nos permitiu observar que parte significativa dessa tensão entre *eficiência* e *controle*<sup>1</sup> surge no ambiente das contratações públicas, tema que tem ocupado lugar de relevo na pauta política contemporânea, inclusive sendo um dos núcleos de duas recentes ondas de protestos no Brasil. Nos movimentos de junho de 2013, uma das principais bandeiras era a melhoria da eficiência no transporte público, um setor que opera largamente sob a égide das contratações públicas, seja de serviços de transporte, seja de obras de infraestrutura de transporte. Já nos protestos após as eleições presidenciais de 2014, uma importante reivindicação era o combate à corrupção, com forte inspiração na Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, que inclui investigações de artifícios utilizados durante décadas por grandes empresas para conseguir contratos com organizações públicas. Assim, o ambiente institucional das contratações públicas nos parece ser propício para se estudar a relação entre discursos *anticorrupção* e discursos *pró-eficiência*.

1 É importante esclarecer desde o início que neste trabalho empregaremos o termo controle em sentido amplo, abrangendo os mecanismos de freios e contrapesos estatais em geral.

No Brasil, existe mais de um regime de contratação pública. O mais tradicional deles é disciplinado pela Lei nº 8.666/1993, chamada de Lei Geral por ter sido editada pela União no exercício de sua competência privativa para legislar sobre “normas gerais de licitações e contratação”, nos termos da CF, art. 22, XXVII. Essa Lei é caracterizada por Rosilho (2011) como maximalista por tentar detalhar exaustivamente todo o processo de contratação e criticada por Sunfeld (2015) por ser exagerada e distorcida, amarrando demais a Administração a soluções legais prévias. Após a promulgação da Lei Geral, leis específicas criaram uma nova modalidade licitatória (o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002) e instituíram diversos regimes paralelos de contratação, todos sob a justificativa de dotar as contratações públicas de mais agilidade e eficiência. Dentre eles podem ser citados o regime de Concessões (Leis 8.987/1995 e 9.074/1995), o sistema específico de contratos simplificados para a Petrobras (art. 67 da Lei nº 9.748/1997 e Decreto nº 2.745/1998), as Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº 11.079/2004) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (Lei nº 14.462/2011), todos simultaneamente vigentes nos dias de hoje. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

As estratégias utilizadas por esses regimes particulares muitas vezes são convergentes, o que faz com que eles compartilhem algumas das características que os diferenciam do regime comum. Enquanto a Lei Geral estabelece que somente serão julgadas propostas de concorrentes previamente habilitados, os novos regimes tipicamente estabelecem uma fase de habilitação posterior ao julgamento das propostas, como é o caso do Pregão, da Concessão e da PPP, além do RDC. As inovações no Pregão, que se tornou a modalidade preponderante de licitação, e a introdução do RDC conferiram uma amplitude muito maior ao mecanismo de registro de preços, que na Lei Geral era circunscrito às concorrências públicas. A contratação integrada já constava no regime de Concessões, e depois foi incorporada no RDC. O orçamento sigiloso hoje é compartilhado pelo Pregão e pelo RDC. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Dentre estes mecanismos, o orçamento sigiloso se mostrou um objeto de pesquisa particularmente interessante porque foi um dos mais polêmicos no âmbito da formulação do RDC, além de ter sido objeto de constante disputa interpretativa quando já existia no âmbito do Pregão. Trata-se de uma inovação introduzida em 1997 no âmbito do regime próprio de contratação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel e posteriormente adotada em outros regimes.

A lógica do orçamento sigiloso é simples: em licitações cujo orçamento estimado é divulgado, a informação pode ser levada em consideração pelos interessados ao formular as suas propostas, de modo que é possível que isso acabe influenciando nos valores ofertados por eles. Já em contratações com orçamento sigiloso, os licitantes não sabem previamente o quanto a Administração pretende gastar no negócio, de modo que eles precisam formular as suas propostas sem essa informação. O sigilo

da estimativa orçamentária é adotado por regras de contratações na Europa<sup>2</sup> e nos Estados Unidos<sup>3</sup>, além de ser recomendado pela divisão anti-cartéis<sup>4</sup> da OCDE<sup>5</sup>.

A vantagem do orçamento sigiloso ainda não é ponto consensual na literatura brasileira. Os seus defensores argumentam que a incerteza sobre os valores que a Administração pretende gastar induz os participantes a oferecerem propostas melhores, mitigando riscos de conluios. Além disso, afirmam que o desconhecimento do valor de referência estimula os licitantes a estudar e conhecer melhor o objeto contratado. Argumentam ainda que o preço ofertado passa a ser de responsabilidade exclusiva do participante, não podendo este alegar que foi induzido a ofertar preço inexecutável pela Administração. Por fim, justificam que o orçamento estimado pela Administração estará sempre à disposição dos órgãos de controle e que é tornado público ao fim da licitação, o que caracterizaria na verdade um sigilo temporário do orçamento, e não um orçamento sigiloso em si. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Por outro lado, os críticos do orçamento sigiloso alertam sobre o risco de vazamento seletivo do orçamento, possibilitando o favorecimento de um licitante específico. Além disso, há a crítica de que eventuais revisões do orçamento sigiloso durante a licitação podem favorecer ou prejudicar um determinado licitante, podendo qualificar ou afastar a sua proposta. Outra crítica se refere ao risco de fracasso de licitações onde a estimativa de preços da Administração seja baixa demais, o que não aconteceria se a estimativa fosse pública, dado que os valores poderiam ser questionados pelos licitantes, levando a eventuais revisões. Por fim, há a crítica de que o sigilo do orçamento fere o princípio constitucional da publicidade. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Diante de todos estes fatos interessantes, decidimos organizar a pesquisa a partir dos discursos sobre contratações com orçamento sigiloso. O surgimento deste mecanismo nas regras brasileiras de contratação aconteceu em três momentos, cada um correspondente a um regime distinto. Primeiramente, ele surgiu em 1997 no regime próprio de contratações da Anatel. Depois, apareceu no âmbito do Pregão, criado em 2000 na esfera federal e estendido em 2002 para todos os entes nacionais. Por último, o orçamento sigiloso surgiu em 2011 no âmbito do RDC. Conforme será detalhado mais adiante, a pesquisa está organizada de modo a captar discursos sobre o orçamento sigiloso nesses três momentos.

Para os fins desta pesquisa, o ambiente público será delimitado pelo contexto institucional das contratações com orçamento sigiloso e o horizonte temporal será relativo a três momentos em que foi discutida a sua implantação ou ampliação. O ângulo de análise será o embate discursivo entre promoção da eficiência e combate à corrupção, travado por políticos governistas, políticos opositores

2 Diretiva 2004/18 do Parlamento Europeu.

3 Item 36.2 do Regulamento Federal de Aquisições Públicas dos Estados Unidos.

4 Documento disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/44162082.pdf>.

5 Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

e agentes de órgãos de controle, buscando responder à seguinte pergunta: *como os discursos que afirmam o primado de uma dessas dimensões levam a outra em consideração?*

## **O institucionalismo discursivo**

O marco teórico do Institucionalismo Discursivo (ID) foi escolhido para organizar esta pesquisa por duas razões principais. Conforme será explicado a seguir, a teoria trata elementos institucionais e agênticos de forma complementar, de modo que as instituições são consideradas simultaneamente como estruturas e construtos, moldando o comportamento dos agentes ao mesmo tempo em que é moldada por esses comportamentos. Além disso, o ID aborda instituições e agência por meio de noções como ideias e discursos, categorias analíticas bastante aderentes aos propósitos da pesquisa.

O ID se relaciona com uma recente valorização de processos ideacionais no âmbito da Ciência Política, fenômeno que aconteceu a partir de perspectivas relativamente diferentes, como na virada ideacional (Blyth, 1997), no institucionalismo discursivo (Campbell e Pedersen, 2001), no institucionalismo construtivista (Hay, 2006) e no construtivismo estratégico (Jabko, 2006). Vivien Schmidt articulou essas perspectivas em uma abordagem teórica consideravelmente ampla, à qual chamou de Institucionalismo Discursivo (ID). Para ela, institucionalistas discursivos são aqueles que levam ideias e discursos a sério em seus estudos; dinamizando os conceitos de instituições, agência, interesses, regularidades e normas; o que significa desafiar as premissas básicas das três correntes<sup>6</sup> do neo-institucionalismo (Schmidt, 2008).

É importante notar que o desafio é tanto ontológico (o que são instituições e como elas são criadas, mantidas ou alteradas) quanto epistemológico (o que podemos saber sobre instituições e sobre o que as faz mudar ou persistir). No ID, as instituições são definidas simultaneamente como estruturas e construtos, estruturando a ação dos agentes ao mesmo tempo em que são continuamente (re)constituídas pela ação deles (Schmidt, 2008). A agência, por sua vez, está situada no que Schmidt chama de habilidades ideacionais de fundo (*background ideational abilities*) e habilidades discursivas de primeiro plano (*foreground discursive abilities*). Por meio de habilidades ideacionais, os agentes reagem a ideias subjetivas sobre aspectos institucionais, sendo a ação estruturada a partir de ideias prévias sobre interesses e preferências, sobre como interpretar regularidades históricas, ou sobre os sentidos de uma norma cultural. Por outro lado, as habilidades discursivas permitem que os agentes pensem, falem e ajam por fora da lógica das suas instituições, ainda que eles permaneçam ligados a elas; deliberem sobre regras institucionais, ainda que eles as sigam; e convença outros agentes a mudar ou manter essas instituições. (Schmidt, 2008)

A combinação entre habilidades ideacionais e discursivas coloca a agência de volta à análise institucional. As instituições e os agentes parecem estar conectados por ideias sobre como agir a partir

6 Institucionalismo da Escolha Racional, Institucionalismo Sociológico e Institucionalismo Histórico (Schmidt, 2008)

das regras, de modo que os discursos são as forças que movimentam e ressignificam estas ideias, tendo o poder de alterar, portanto, as relações entre as instituições e os agentes. Segundo Schmidt e Radaelli (2004), o ID é amplo o suficiente para abranger a maioria das abordagens que utilizam ideias e discursos.

As abordagens mais positivistas tendem a considerar *ideias* como a representação das condições materiais para a ação coletiva, servindo, por exemplo, para refletir interesses econômicos ou para configurar coalisões políticas baseadas em interesses. Já as abordagens mais construtivistas tendem a conceber as ideias como constituidoras das narrativas, discursos e enquadramentos, servindo, por exemplo, para reconstruir a compreensão dos agentes sobre interesses e redirecionar suas ações dentro das instituições. Para outros, ainda, ideias refletem as identidades nacionais, valores, normas e memórias coletivas que moldam compreensões sobre preferências, regularidades e normas (Schmidt e Radaelli, 2004).

Há, portanto, muitas ideias sobre ideias. O poder das ideias parece residir no fato de que, uma vez que uma ideia se torna dominante, ela passa a influenciar a ação dos agentes. Portanto, uma grande questão para pesquisadores focados em ideias é o porquê de certas ideias se tornarem as políticas, programas e filosofias que dominam a vida social e política, e não outras. Há muitas linhas de pesquisa buscando responder esta questão a partir dos diferentes níveis de generalidade das ideias. Em relação às políticas e aos programas, por exemplo, existe uma vasta literatura sobre políticas públicas, que busca compreender quais são os fatores determinantes na formulação de políticas. Já a identificação e crítica às filosofias públicas tem sido o domínio de macro sociólogos; como Max Weber, Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Antonio Gramsci (Schmidt, 2008).

Por mais que esses estudos ajudem a identificar os fatores necessários para o sucesso de certas ideias, às vezes estas abordagens tratam o conjunto de ideias dominantes como dado, pré-estabelecido, isto é, de forma razoavelmente estruturalista. Se a análise for limitada a isso, não há como entender os processos pelos quais tais ideias saíram da cabeça de alguém para o “papel”, e do “papel” para a realidade. (Schmidt, 2008)

Considerando que a habilidade ideacional dos agentes ajuda a explicar certos comportamentos a partir de ideias sobre interesses, regularidades ou normas, o ID busca integrar esses elementos e explicar como tais ideias podem ser formadas ou alteradas, o que levanta a questão da habilidade discursiva dos agentes.

O conceito de *discurso* é mais versátil e abrangente que o conceito de ideia. Ao usar o termo discurso, podemos simultaneamente indicar as ideias representadas no discurso (que podem conter diferentes formas e conteúdos) e os processos interativos pelos quais as ideias são transmitidas (que podem envolver diferentes agentes em diferentes esferas) (Schmidt, 2008). Discursos são definidos tanto em termos de seu conteúdo quanto em relação aos seus processos interativos. A dimensão representativa se refere às ideias nele representadas, ou seja, *o que* é transmitido. Já a dimensão

interativa trata de como ele é veiculado, ou seja, *por quem, para quem, quando, por que, onde e como* as ideias são transmitidas. (Schmidt, 2008)

Enquanto representação, o discurso articula diferentes níveis de ideias (políticas, programas e filosofias) com diferentes tipos de conteúdo (ideias cognitivas e normativas) e em formas variadas (narrativas, enquadramentos, memórias coletivas, histórias, cenários, imagens, dentre muitas outras possibilidades) (Schmidt, 2008). Já enquanto processo interativo, o discurso coloca estas ideias em movimento, direcionando diferentes combinações de forma e conteúdo para pessoas diferentes, em momentos diferentes por razões diferentes, o que ajuda a explicar o porquê de certas ideias vencerem e outras falharem (Schmidt, 2008). Conforme já foi mencionado, esta pesquisa enfatizará estas duas dimensões discursivas: o conjunto de ideias embutidas em discursos e os processos interativos pelos quais os discursos foram veiculados.

## **Procedimentos de pesquisa**

Dois recortes básicos orientaram a busca pelo material de pesquisa. O primeiro deles se refere aos três momentos em que o orçamento sigiloso foi inserido nas regras brasileiras de contratação pública. Esses momentos são: a introdução do orçamento sigiloso no âmbito da Anatel, nos anos 1990, depois, no âmbito do Pregão, no início dos anos 2000, e, por último, no âmbito do RDC, já na década de 2010. O segundo recorte se refere aos grupos de agentes cujos discursos são analisados pela pesquisa: *políticos governistas, políticos opositores e agentes de órgãos de controle*. A combinação dos três momentos com os três grupos de agentes resultaria em uma matriz de ordem 3x3, com nove lacunas a serem preenchidas com o discurso de cada grupo referente a cada momento em que o orçamento sigiloso apareceu nas regras.

Esta busca inicial revelou dois achados relevantes. O primeiro deles é que nem sempre o orçamento sigiloso foi tema específico de discussão entre esses agentes. No momento Anatel, houve intensa interação discursiva sobre as mudanças institucionais, mas ninguém discutiu abertamente sobre o orçamento sigiloso. No momento Pregão, pelo menos os agentes de órgãos de controle já trataram especificamente sobre o assunto. Já no momento RDC, o orçamento sigiloso foi discutido pelos três grupos de agentes. O outro achado é que os padrões de interação discursiva encontrados em cada momento são diferentes. No momento Anatel e no momento RDC, houve intenso debate no Supremo Tribunal Federal (STF). Já no momento Pregão, o debate foi mais forte no Tribunal de Contas da União (TCU).

Essa ausência de debate constitui um silêncio argumentativo relevante, de tal forma que essa ausência se tornou um dos fenômenos a serem investigados pela pesquisa. Isso significa que a matriz de discursos que cruza os três momentos com os três grupos de agentes (Tabela 01) é assimétrica em relação a esses dois fatores. Ou seja, será admitido que as interações entre determinados grupos em um momento se dão de forma estritamente diferente das interações entre os mesmos grupos em ou-

tro momento. Além disso, será admitido que alguns discursos tratem especificamente do orçamento sigiloso, outros não, embora todos tratem de mudanças institucionais relacionadas ao orçamento sigiloso.

**Tabela 01 – Esquema do material de pesquisa utilizado**

Momento	Políticos governistas	Políticos opositores	Órgãos de controle
Momento Anatel (A partir de 1997)	- Exposição de Motivos nº 231/1996 do MC	- Petição inicial da ADI nº 1.668	- Votos do acórdão da ADI nº 1.668
Momento Pregão (A partir de 2000)	- Exposição de Motivos nº 93/2000 do MPOG	- Propostas de emenda parlamentar à MPV do Pregão	Acórdãos TCU – Plenário - nº 254/2004 - nº 201/2006 - nº 664/2006 - nº 1.925/2006 - nº 410/2006 - nº 1.405/2006 - nº 114/2007
Momento RDC (A partir de 2011)	- Parecer nº 2.903/2011 da SAJ/CC - Prestação de Informações nº 113/2011 da AGU	- Petição inicial da ADI nº 4.645	Acórdãos TCU – Plenário - nº 3.011/2012 - nº 3.366/2012 - nº 306/2013

Elaboração própria.

No momento Anatel, o orçamento sigiloso surgiu com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Neste momento analisaremos três discursos. O primeiro se refere ao discurso dos políticos governistas para justificar a LGT extraído da Exposição de Motivos nº 231/1996 do Ministério das Comunicações (MC). O segundo discurso trata das ideias utilizadas por políticos opositores para tentar derrubar a LGT no STF, extraído da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.668. Por fim, o terceiro discurso trata de resposta dos ministros do STF ao pedido dos políticos opositores, extraído dos votos do acórdão da ADI nº 1.668.

No momento Pregão, o orçamento sigiloso apareceu já na primeira Medida Provisória a tramitar sobre o assunto, tendo prevalecido até a conversão em lei. Neste momento também serão examinados três discursos. O primeiro deles se refere ao discurso dos políticos governistas para defender a nova modalidade de licitação, extraído da Exposição de Motivos nº 93/2000, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para captar a reação dos políticos opositores, analisaremos as propostas de emenda que a matéria recebeu. Por fim, o discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o orçamento sigiloso no âmbito do Pregão será analisado a partir de acórdãos referentes aos quatro casos concretos onde o uso do orçamento sigiloso foi questionado.

Finalmente, no momento RDC o orçamento sigiloso surgiu na aprovação da lei do novo regime. O primeiro discurso tratará das ideias utilizadas por políticos opositores para tentar derrubar o RDC, extraído da petição inicial da ADI nº 4.645. O segundo discurso se refere às ideias empregadas por



políticos governistas para defender as inovações do RDC, extraído do Parecer nº 2.903/2011 da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil (CC) e da Prestação de Informações nº 113/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU). Por fim, as ideias do TCU sobre questões práticas direcionadas ao orçamento sigiloso serão captadas a partir de trechos de acórdãos onde o Tribunal se manifesta sobre o assunto.

## Os discursos

### ***O orçamento sigiloso restrito à Anatel a partir de 1997***

Na segunda metade da década de 1990 o governo promoveu uma reforma no setor de telecomunicações cuja lógica geral era simples: o Estado abriria mão do seu papel de empresário, privatizando as estatais que atuavam na área, e assumiria a missão de regular o setor, criando uma institucionalidade voltada para isso (Fernandes, 2010). Esta alteração foi introduzida na Constituição pela EC n.º 8/1995, que previa “a criação de um órgão regulador” (CF/88, art. 21, XI), e concretizada em 1997 pela Lei nº 9.742/1997, que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e estabeleceu as bases do sistema regulatório do setor. Esse instrumento normativo foi gestado no Ministério das Comunicações (MC) e, depois de aprovado no Congresso Nacional, passou a ser conhecido como Lei Geral de Telecomunicações – LGT. (Fernandes, 2010)

Esta lei estabeleceu para a Anatel um regime próprio de contratação. Dentre as inovações, estava a modalidade de licitação denominada Pregão, que permitia à Anatel o uso do orçamento sigiloso em suas contratações, o que inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de que os licitantes não tivessem acesso aos valores que a Administração estaria disposta a pagar por suas contratações, ainda restrita à Anatel. (Fernandes, 2010)

O pregão da Anatel foi pensado para incorporar alguns elementos típicos do leilão à contratação de bens e serviços comuns cujo objeto pudesse ser facilmente definido. Os objetos que a agência desejava contratar seriam suficientemente descritos nos editais de divulgação dos pregões. Em seguida, os licitantes interessados apresentariam suas propostas e, depois, seriam chamados a formular lances em sessão pública. Definido o melhor lance, o pregoeiro ainda poderia negociar com o licitante para tentar melhorar as condições. Em nenhuma dessas fases os licitantes saberiam quanto a Anatel estaria disposta a pagar pela contratação, e é precisamente neste detalhe que reside o orçamento sigiloso nos pregões da Anatel.

O mecanismo do orçamento sigiloso não está declarado de forma explícita no caso da Anatel. O art. 55, II, da LGT se limita a listar os itens que devem obrigatoriamente fazer parte do instrumento convocatório de pregões da Anatel, e o orçamento estimado não é um desses itens. Já o art. 4º, §2º, II da Lei Geral de Licitações e Contratos ordena de forma explícita que o orçamento faça parte dos editais

de licitações regidos por ela. É essa diferença legislativa que fez com que o orçamento sigiloso fosse inserido na prática administrativa brasileira. Trata-se de medida um tanto quanto ambígua, visto que não houve um expresse afastamento da obrigatoriedade de publicação da estimativa orçamentária, o item foi apenas omitido.

Após a aprovação da LGT, quatro partidos de oposição ao governo da época (PT, PCdoB, PDT e PSB) ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668 no Supremo Tribunal Federal (STF). A intenção era decretar a inconstitucionalidade de diversos pontos da lei, em especial aqueles que traziam inovações e flexibilidades ao governo, incluindo as regras específicas de contratação. Em decisão, os ministros do STF frustraram os opositoristas e declararam a constitucionalidade do regime próprio de contratação da Anatel.

Foram três os discursos explorados por nós neste momento. O primeiro deles trata de como os políticos governistas enquadraram suas ideias para justificar o envio da LGT ao Congresso Nacional. Para isso, analisamos trechos da Exposição de Motivos nº 231/1996 do Ministério das Comunicações, onde encontramos muitas ideias *pró-eficiência*<sup>7</sup> empregadas no sentido de defender as inovações da LGT. O segundo discurso trata das ideias utilizadas por políticos opositoristas para tentar derrubar a LGT no STF. Neste caso, utilizamos trechos da petição inicial da ADI nº 1.668, onde prevaleceram ideias *anticorrupção*<sup>8</sup> nos argumentos utilizados. Por fim, o terceiro discurso trata de resposta dos ministros do STF ao pedido dos políticos opositoristas. Para isso, examinamos os votos do acórdão da ADI nº 1.668, nos quais a ideia de *flexibilidade* predominou, favorecendo, portanto, o discurso *pró-eficiência* dos governistas.

Vale reforçar que a nossa busca por interações discursivas com ideias específicas sobre o orçamento sigiloso no âmbito da Anatel foi infrutífera. Os discursos a seguir defendem e atacam aspectos mais gerais de contratação trazidos pela LGT, e não o orçamento sigiloso em específico. Uma das possibilidades para explicar essa ausência de debate sobre o orçamento sigiloso talvez seja a própria forma implícita e ambígua com que o mecanismo foi inserido no contexto da Anatel, o que pode ter sido útil para não levantar polêmicas indesejadas sobre o tema. Contudo, consideramos que as ideias contidas nestas interações mais gerais serão úteis para sustentar as conclusões desta pesquisa, particularmente sobre o comportamento de políticos governistas e opositoristas.

7 Flexibilidade, inovação, autonomia, competitividade, economicidade, qualidade, segurança, subjetividade, celeridade, eficiência.

8 Rigidez, interesse público, isonomia, prevenção à corrupção.

## O orçamento sigiloso no Pregão a partir de 2000

O segundo governo do Presidente Cardoso se deparou com uma crise financeira internacional que impactou negativamente a economia brasileira. Em resposta à crise, medidas de ajuste fiscal ganharam prioridade na agenda governamental, o que favorecia políticas com potencial de redução de despesas. (Fernandes, 2010)

Neste contexto de restrição fiscal, dirigentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) começaram a atuar na prospecção de inovações na área de compras e contratações, quando foi identificada a exitosa experiência da Anatel com o pregão. O MPOG elaborou então uma proposta para estender a modalidade à toda a administração pública federal e obteve apoio da Presidência da República. (Fernandes, 2010)

Em moldes semelhantes ao pregão da Anatel, o Pregão geral foi instituído em 2000 por Medida Provisória (MPV) para a esfera federal. A tramitação foi longa, de modo que a MPV se converteu na Lei nº 10.520 apenas em 2002, quando o Pregão foi estendido para todos os entes da federação.

É importante destacar que o mecanismo do orçamento sigiloso adotado pelo Pregão geral possui o mesmo grau de ambiguidade do Pregão da Anatel. Tanto as numerosas versões da MPV do Pregão quanto a própria Lei admitiram a possibilidade de uso do orçamento sigiloso ao deixar de declarar o orçamento como item obrigatório a constar no instrumento convocatório dos Pregões (art. 4º, III).

Entretanto, ao se estender o Pregão para todos os entes da federação, ele passou a ser muito mais utilizado, e ampliou-se consideravelmente a visibilidade do mecanismo do orçamento sigiloso. Esta maior visibilidade associada à sua já existente ambiguidade parece ter criado as condições para o surgimento de novas interações discursivas sobre o orçamento sigiloso.

Para este momento, analisamos três grupos de manifestações discursivas. O primeiro deles se refere ao discurso dos políticos governistas para defender a nova modalidade de licitação, o Pregão. Para isso, utilizamos a Exposição de Motivos nº 93/2000, do MPOG, na qual encontramos uma clara predominância de ideias *pró-eficiência*<sup>9</sup>. Em seguida, fizemos um breve exame sobre as propostas de emenda que a MPV do Pregão recebeu, no intuito de captar a reação dos políticos opositoristas. Ao examinar as justificativas das propostas feitas por políticos opositoristas na época, notamos a sistemática presença da ideia de *rigidez* empregada com um nítido viés *anticorrupção*. Por fim, examinamos o discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o orçamento sigiloso no âmbito do Pregão. Para tanto, utilizamos os acórdãos referentes aos quatro casos onde o uso do orçamento sigiloso foi questionado. Neste caso, ficou saliente para nós a diferença entre ideias empregadas por técnicos e ministros do TCU. No discurso dos técnicos, encontramos predominantemente ideias de viés *anticorrupção*, como publicidade e isonomia, inclusive para justificar decisões intermediárias de caráter preventivo, como a paralisação de processos licitatórios, por exemplo. Já no discurso dos

9 Competitividade, economicidade, celeridade, qualidade, transparência, controle social.

ministros, encontramos muitas ideias *pró-eficiência*, como autonomia, flexibilidade, economicidade e eficiência, utilizadas em alguns casos para revogar as decisões intermediárias restritivas tomadas pelos técnicos.

### **O orçamento sigiloso no RDC a partir de 2011**

No início da década de 2010 o Brasil se preparava para desenvolver a infraestrutura necessária para sediar a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Frente a esse desafio, abriu-se um debate sobre a possibilidade de adotar um regime especial de contratações que incorporasse as boas práticas já existentes, especialmente os procedimentos de licitação do Pregão e as regras de contratação das Concessões (Leis nº 8.987/1995 e 9.074/1995) e das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). (Pessoa Neto e Correia, 2015)

A primeira tentativa dos políticos governistas para aprovar o RDC foi durante a tramitação da MPV nº 488/2010, que criava a Autoridade Pública Olímpica. Não obtendo êxito, tentou-se mais uma vez no âmbito da MPV nº 489/2010, também sem sucesso. Na terceira tentativa, conseguiu-se aprovar o RDC no âmbito da Lei de conversão da MPV nº 527/2011 (Lei nº 14.462/2011). (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Neste primeiro momento, o escopo do RDC ainda era restrito a ações relacionadas aos eventos esportivos e a aeroportos próximos de cidades-sede da Copa do Mundo. Posteriormente, foi estendido para outras ações prioritárias do governo, como os empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, obras do Sistema Público de Ensino e do Sistema Único de Saúde, dentre outras possibilidades. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Diferentemente dos momentos anteriores, no RDC o mecanismo do orçamento sigiloso aparece de forma muito explícita na legislação, deixando pouca margem de interpretação sobre a sua existência. Já no caput o artigo 6º da Lei do RDC afirma que “o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação”. Além disso, o §3º do artigo citado afirma que “se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso”, o que suscita a discricionariedade sobre o uso do orçamento sigiloso, já que ele pode ou não constar do instrumento convocatório. Por fim, o referido parágrafo determina que a informação sigilosa “será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno”, o que garante o acesso ao orçamento sigiloso pelos órgãos de controle.

Além do orçamento sigiloso, o RDC incorporou do Pregão a inversão de fases, a oferta pública de lances, a fase recursal única e a tramitação eletrônica. Entretanto, vale lembrar que por meio do RDC, estes mecanismos se tornaram disponíveis para contratações de grande vulto, como obras em portos, aeroportos, ferrovias e rodovias, o que não era permitido pelo Pregão. Além disso, o RDC

incorporou das Concessões e das Parcerias Público-Privadas a contratação integrada, que permite que um mesmo contratado elabore o projeto básico de uma obra e o execute, bem como a remuneração variável, que permite que um contratado seja remunerado conforme critérios de desempenho previamente acordados. Trata-se de um modelo de contratação conhecido internacionalmente como *design-build*, previsto na legislação de diversos países, como nos Estados Unidos em seu *Federal Acquisition Regulation*, e nos membros da União Europeia, a partir da Diretiva 2.018/2004 da União Europeia. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Após a aprovação da Lei do RDC, a sua constitucionalidade foi questionada por duas ações diretas de inconstitucionalidade no STF, que buscaram declarar o RDC como inconstitucional, suspendendo a sua vigência até o julgamento. A primeira (ADI nº 4.645) foi ajuizada por 3 partidos de oposição da época (PSDB, DEM e PPS) e a segunda (ADI nº 4.655) foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República. Ambas foram distribuídas ao Ministro Luiz Fux e ainda aguardam julgamento sem que haja liminar pendente.

Nesta seção, exploramos três manifestações discursivas. Na primeira delas, buscamos captar as ideias utilizadas por políticos opositores para desqualificar as inovações do RDC, inclusive o orçamento sigiloso. Para isso, analisamos trechos da petição inicial da ADI nº 4.645, quando pudemos constatar o uso intenso de ideias *anticorrupção*<sup>10</sup>. Em seguida, procuramos captar as ideias empregadas por políticos governistas para defender as inovações do RDC, incluindo o orçamento sigiloso. Neste caso, examinamos trechos do Parecer nº 2.903/2011 da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil (CC) e da Prestação de Informações nº 113/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU). Aqui, ao contrário, observamos a presença maciça de ideias *pró-eficiência*<sup>11</sup>. Por fim, buscamos captar as ideias do TCU sobre questões práticas direcionadas ao orçamento sigiloso. Para isso, analisamos trechos de acórdãos onde o Tribunal se manifesta sobre o assunto, onde pudemos encontrar ideias *pró-eficiência*<sup>12</sup>proferidas pelos ministros.

## **Discussão dos resultados**

### **Padrões de interação**

Entre os momentos pesquisados, encontramos assimetrias nos padrões de interações discursivas que parecem ter sido influenciados tanto por fatores institucionais quanto agênticos, conforme a Tabela 02:

10 Moralidade, isonomia, rigidez, impessoalidade, publicidade, transparência e controle social.

11 Flexibilidade, autonomia, eficiência, gestão por resultados, celeridade, economicidade, competitividade, inovação, transparência e publicidade.

12 Competitividade, celeridade, eficiência e flexibilidade.

**Tabela 02 – Fatores institucionais e agênticos**

Momento	Interação principal	Fatores institucionais	Fatores agênticos
Momento Anatel (A partir de 1997)	Debate no STF sobre a <b>constitucionalidade de normas</b> mais gerais, sem especificar o orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso <b>ambígua</b> e de aplicação <b>restrita</b>	<b>Juristas</b> falaram no lugar dos políticos opositoristas.
Momento Pregão (A partir de 2000)	Debate no TCU sobre a <b>existência da norma</b> do orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso <b>ambígua</b> e de aplicação <b>ampla</b>	Os agentes falaram por si mesmos.
Momento RDC (A partir de 2011)	Debate no STF sobre a <b>constitucionalidade da norma</b> do orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso <b>explícita</b> e de aplicação <b>ampla</b>	<b>Juristas</b> falaram no lugar dos políticos opositoristas. <b>Técnicos da área jurídica do Executivo</b> falaram no lugar dos políticos governistas.

Elaboração própria.

Os *fatores institucionais* da ambiguidade e da amplitude de alcance da norma parecem ter ajudado a produzir diferentes tipos de interações discursivas. Nos dois primeiros momentos, a maneira pela qual o orçamento sigiloso foi inserido nas normas apresentava grau significativo de ambiguidade. Assim, a questão da constitucionalidade da norma em si não foi objeto de interações entre políticos governistas e opositoristas. Por outro lado, tal ambiguidade parece ter produzido interações discursivas no TCU no sentido de interpretar a própria existência da norma, especialmente no momento Pregão, cuja amplitude de alcance da norma era bem maior que no momento Anatel. Já no caso do RDC, a regra do orçamento sigiloso foi explicitada na lei de forma muito clara, produzindo interações discursivas no STF sobre a sua constitucionalidade em si, deixando pouca margem interpretativa para o TCU, que deliberou apenas sobre questões práticas da aplicação da norma.

Também encontramos assimetrias que parecem estar mais relacionadas a *fatores agênticos* organizados em torno da vontade de sucesso do discurso. Neste sentido, encontramos discursos proferidos por *juristas* (petições iniciais feitas ao STF), por *técnicos* (técnicos do TCU e do Executivo Federal) e, naturalmente, por *agentes essencialmente políticos* (ministros do Executivo Federal, do TCU e do STF). Cada um desses discursos parece ter sido pensado em torno de conceitos muito semelhantes ao que Schmidt (2008) elenca como fatores de sucesso do discurso, descritos por ela como as *coisas certas* (a norma existe? a norma é constitucional?), ditas *pelos e para as pessoas certas* (juristas, políticos, técnicos?), da *forma certa* (petição, acórdão, exposição de motivos?), no *lugar certo* (TCU, STF?).

Estes achados da pesquisa parecem sustentar a reivindicação de Schmidt (2008) de que aspectos institucionais e agênticos ajudam a produzir diferentes desenhos de interações discursivas.

## Padrões ideacionais

Conforme ilustrado na Tabela 03, nos discursos *anticorrupção* foram encontradas ideias que parecem dialogar diretamente com uma *estrutura ideacional política* fundada em *imperativos republicanos e democráticos*. A sua origem parece estar ligada a processos de regulação do poder político pelo Direito, característica fundamental do Estado Democrático de Direito, o que ajuda a explicar o porquê de predominar nessas ideias a *linguagem jurídica*.

Já nos discursos pró-eficiência, observamos mais afinidade com uma *estrutura ideacional econômica* baseada em *imperativos capitalistas*. Nestas ideias predominou uma *linguagem gerencial*, o que pode ser explicado pela vinculação dessas ideias a processos recentes de modernização administrativa do Estado brasileiro, especialmente ao paradigma gerencialista.

**Tabela 03 – Ideias encontradas nos discursos**

Discursos anti-corrupção	Discursos pró-eficiência
Interesse público Moralidade Controle social Impessoalidade Isonomia Rigidez Publicidade Transparência	Celeridade Economicidade Qualidade Segurança Flexibilidade Autonomia Subjetividade Inovação Competitividade Gestão por resultados

Elaboração própria.

## Padrões discursivos

Discursos *pró-eficiência* foram empregados em maior quantidade por políticos governistas e do alto escalão dos órgãos de controle, como os ministros do TCU e do STF. Já os discursos *anticorrupção* foram mais empregados por políticos opositores e de técnicos do TCU. A Tabela 04 traz uma síntese destes resultados:

**Tabela 04 – Síntese do caráter geral dos discursos**

Momento	Políticos governistas	Políticos opositores	Órgãos de controle
Momento Anatel (A partir de 1997)	Pró-Eficiência (Ministro do MC, Governo PSDB)	Anti-corrupção (PT, PCdoB, PDT e PSB)	Pró-Eficiência (Ministros do STF)
Momento Pregão (A partir de 2000)	Pró-Eficiência (Ministro do MPOG, Governo PSDB)	Anti-corrupção (PT)	Anti-corrupção (Técnicos do TCU)  Pró-Eficiência (Ministros do TCU)
Momento RDC (A partir de 2011)	Pró-Eficiência (AGU e SAJ/CC, Governo PT)	Anti-corrupção (PSDB, DEM e PPS)	Pró-Eficiência (Ministros do TCU)

Elaboração própria.

Em relação aos políticos, observou-se que os governistas tenderam a usar mais os discursos *pró-eficiência* e os opositores tenderam a usar mais os discursos *anticorrupção*, independentemente da posição que ocupavam no espectro partidário. Nos dois primeiros momentos pesquisados, a coalizão governista era liderada pelo PSDB. Já no momento RDC, a coalizão era liderada pelo PT. Entretanto, foi possível observar que os discursos governistas presentes nesses três momentos estavam organizados a partir de ideias similares. De forma análoga, foi possível observar semelhança entre os discursos de políticos opositores empregados no momento Anatel, com participação do PT, e aqueles empregados no momento RDC, com participação do PSDB.

Assim, outro achado relevante da pesquisa é que discursos *anticorrupção* e *pró-eficiência* não estavam associados, necessariamente, a grupos com determinadas ideologias políticas. Pelo contrário, eles pareceram se associar mais à posição institucional (situação ou oposição) que cada grupo político assumia em cada momento analisado.

Do ponto de vista teórico, este achado parece sustentar as reivindicações de Schmidt (2008) de que os agentes não se comportam como meros reprodutores de ideias sobre regras institucionais, ainda que estejam vinculados a essas ideias. Os agentes parecem ter procurado empregar ideias em seus discursos a partir do que eles interpretaram como seus interesses em cada momento, comportamento muito semelhante ao que Schmidt (2008) denomina de *habilidades ideacionais e discursivas*. Assim, as ideias não funcionaram apenas como referencial que enquadra a ação, mas também como elementos que, quando bem articulados em um discurso, ajudam a sustentar esta ou aquela ação.

Sob o olhar mais geral da pesquisa, a atuação de políticos opositores pode ser entendida como um dos mecanismos de freios e contrapesos a ser enfrentada pelos governos. Esta atuação se caracterizou majoritariamente por ideias *anticorrupção* nos três momentos pesquisados. Como grande parte da energia dos políticos opositores pareceu estar concentrada em proteger o interesse



público de eventuais malfeitos, houve muito pouca consideração destes políticos pela eficiência administrativa. Este achado, embora restrito ao recorte desta pesquisa, suscita questões tanto teóricas, sobre o papel da oposição em função da eficiência, quanto empíricas, sobre a regularidade com que o fenômeno aqui percebido pode ser encontrado em outros casos.

No tocante aos agentes de órgãos de controle, observamos que os técnicos do TCU tenderam a empregar mais os discursos *anticorrupção*, ao passo que os ministros do TCU e do STF tenderam a usar mais os discursos *pró-eficiência*. No âmbito do TCU, foi observado que as decisões finais proferidas pelos ministros foram revestidas por discursos *pró-eficiência*. Entretanto, na fase intermediária dos processos, parece ter predominado uma postura mais *anticorrupção* no TCU, derivada dos discursos de seus técnicos, inclusive com efeitos suspensórios para a Administração. Assim, outro achado da pesquisa é que parece ter havido uma dinâmica discursiva no TCU que fez com que suas decisões intermediárias produzissem efeitos concretos em sentido contrário ao que as suas decisões finais iriam defender, e essa dinâmica parece ser produzida por divergências ideacionais entre técnicos e ministros do Tribunal.

Do ponto de vista teórico, o discurso dos técnicos do TCU pareceu estar constantemente alinhado à filosofia *anticorrupção*, o que a primeira vista os colocaria como meros reprodutores de ideias sobre regras. Por outro lado, uma explicação mais agêntica seria a de que eles mantiveram os seus discursos inalterados não porque eles estivessem apenas seguindo regras, mas porque em cada caso analisado eles entenderam, a partir de ideias sobre interesses, regularidades históricas ou normas culturais, que estes eram os discursos que eles deveriam empregar. Entretanto, para se firmar uma conclusão assim, seria necessário aprofundar mais esta parte da pesquisa, talvez com a condução de entrevistas ou questionários. Já o discurso de agentes de alto escalão de órgãos de controle foi mais caracterizado por ideias *pró-eficiência*, o que sugere que eles foram capazes de empregar suas *habilidades ideacionais e discursivas* ao discordarem de seus técnicos, no caso dos ministros do TCU, ou dos políticos oposicionistas, no caso dos ministros do STF.

Do ponto de vista geral da pesquisa, a atuação de TCU também pode ser entendida como um mecanismo de freios e contrapesos. A posição *anticorrupção* dos técnicos produziu efeitos concretos para a Administração, como suspensão de licitações, condenação inicial de pregoeiros e determinações preventivas de caráter restritivo. Embora estes efeitos tenham sido revertidos ao final dos processos, quando os ministros entraram em ação com seus discursos *pró-eficiência*, não se pode deixar de notar o poder que os técnicos tiveram no sentido de obstruir a eficiência administrativa. Isso sugere que nem sempre as decisões finais do TCU são suficientes para entender a atuação do órgão, já que ele parece ser capaz de operar em sentido contrário à eficiência por meio de suas decisões intermediárias. Este achado também suscita questões teóricas sobre o papel do TCU em função da eficiência, além de questões empíricas sobre a regularidade com que isso acontece.

## Conclusão

O propósito geral desta pesquisa foi investigar a relação entre discursos *anticorrupção* e *pró-eficiência*. Os objetos examinados foram delimitados em torno das regras de contratações com orçamento sigiloso. O horizonte temporal analisado se refere aos três momentos em que este mecanismo surgiu nos regimes de contratação. O ângulo de análise adotado foi o embate discursivo entre políticos governistas, políticos opositoristas e agentes de órgãos de controle, no intuito de compreender como os discursos que afirmavam o primado de uma perspectiva considerava a outra.

Posições ponderadas entre a *promoção da eficiência* e o *combate à corrupção* poderiam ter tido efeitos muito produtivos nos momentos pesquisados, mas não observamos esse tipo de equilíbrio na pesquisa. Pelo contrário, a tensão discursiva entre a necessidade de eficiência estatal e as amarras dos mecanismos de freios e contrapesos se mostrou muito ativa. Entretanto, o conflito parece residir em nível bem mais sutil que o pressuposto pela pergunta de pesquisa. As ideias mais gerais de combate à corrupção e de promoção à eficiência parecem ser abstratas demais para entrar em confronto direto. Entretanto, ideias mais concretas associadas a essas filosofias podem ser incompatíveis, como as ideias de *rigidez* e *flexibilidade*, por exemplo.

Os resultados mostraram que os agentes não declararam o primado de um ou outro discurso, como foi pressuposto na pergunta inicial de pesquisa. Ainda assim, o ato de privilegiar um discurso específico ocorreu precisamente quando os agentes empregaram ideias mais concretas que se associavam a tal discurso, mas que eram incompatíveis com ideias ligadas à outra filosofia.

Uma reivindicação de Schmidt (2008) diz respeito ao fato de que os discursos podem se beneficiar de certo grau de abstração. Nos discursos observados, aquele que prioriza a *rigidez*, por exemplo, pode estar comprometendo a *eficiência*, ainda que se declare favorável a ela. Da mesma forma, aquele que enfatiza a *flexibilidade* pode dificultar o *combate à corrupção*, ainda que defenda este combate. Em um nível mais abstrato, parece ser razoavelmente possível se equilibrar entre ideias de eficiência administrativa e de combate à corrupção. Entretanto, ao detalhar estes discursos, nem sempre é fácil manter a posição equilibrada. Detalhes importam.

Esta última consideração traz implicações importantes para que se possa fazer observações mais cuidadosas do mundo social e político. O discurso parece revelar a real posição de seu portador tanto quanto as ideias articuladas por ele sejam mais específicas. Deste modo, parece ser fundamentalmente útil examinar com cautela todo discurso fundado apenas em filosofias gerais, muitas delas hegemônicas no interior do Estado, como por exemplo a democracia, o combate à corrupção, a gestão por resultados ou o planejamento estratégico. Em um nível mais abstrato, estes discursos podem sinalizar em uma direção muito diferente da realidade, que só parece se revelar por meio de aspectos mais específicos ligados aos discursos. O discurso democrático pode revelar-se plutocrático quando é sustentado por regras que dificultam o acesso de grupos menos favorecidos ao poder. O discurso contra a corrupção pode escondê-la quando é proferido por seus praticantes. O discurso da

gestão por resultados pode inviabilizá-los quando as regras de mensuração se tornam mais importantes que os próprios resultados. E o discurso do planejamento estratégico pode se dissolver em metas impossíveis quando regras operacionais impedem o seu alcance.

## Referências

BLYTH, Mark M. Any more bright ideas? The ideational turn in Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, v. 29, p. 229-250, 1997.

CAMPBELL, John L., PEDERSEN, Ove K. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira*. Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, 2010.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A.. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

JABKO, Nicolas. *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

PESSOA NETO, José Antônio Pessoa; CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *Comentários ao Regime Diferenciado de Contratação: uma perspectiva gerencial*. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

ROSILHO, André Janjácomo. *Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no Sistema de contratações públicas*. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SCHMIDT, Vivien A.; RADAELLI, Claudio M.. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, London, v. 27, n. 2, p.183-201, 2004.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review Of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.

SUNFELD, Carlos Ari. Prefácio à obra *Comentários ao Regime Diferenciado de Contratação: uma perspectiva gerencial*. Curitiba: Negócios Públicos, p. 17-18, 2015.