



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

**O COMBATE AO DESPERDÍCIO NO GASTO PÚBLICO: UMA
REFLEXÃO BASEADA NA COMPARAÇÃO ENTRE OS
SISTEMAS DE COMPRA PRIVADO, PÚBLICO FEDERAL
NORTE-AMERICANO E BRASILEIRO**

Alexandre Ribeiro Motta

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob a orientação da Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por Alexandre Ribeiro Motta em 07/06/2010 e orientado pela Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

CPG, 07/06/2010
A handwritten signature in black ink, appearing to read "Alexandre Ribeiro Motta", is written over a horizontal line.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

M858c	<p>Motta, Alexandre Ribeiro.</p> <p>O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro/ Alexandre Ribeiro Motta. -- Campinas, SP: [s.n.], 2010.</p> <p>Orientador : Francisco Luiz Cazeiro Lopreato Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.</p> <p>1. Finanças públicas. 2. Empresas públicas – Compras. 3. Logística - Empresas públicas. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p> <p>10-037-BIE</p>
-------	--

Título em Inglês: Fighting against the waste of public spending: a reflection based on the comparison between the procurement system in the private sector in the North American and Brazilian governments

Keywords: Efficiency of public procurement ; Quality of public spending ; Public Logistics

Area de Concentração : Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora: Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires

Prof. Dr. Orlando Fontes Lima Junior

Data da defesa: 07-06-2010

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluno: ALEXANDRE RIBEIRO MOTTA

**“O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na
comparação entre os sistemas de compra privado, público
federal norte-americano e brasileiro”**

Defendida em 28 / 05 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. VALDEMIR APARECIDO PIRES
UNESP/Araraquara



Prof. Dr. ORLANDO FONTES LIMA JUNIOR
FEC/UNICAMP

AGRADECIMENTO

Aos meus pais, Francisco Motta e Maria Tereza Ribeiro Motta, pelo apoio, incentivo e por me proporcionar os primeiros contatos com a administração pública.

Ao Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, pela paciência, convívio, amizade e o decisivo trabalho de orientação. Sem o amigo, a presente dissertação não existiria.

Ao Prof. Dr. Valdemir Aparecido Pires, pela amizade e incentivo constante.

Ao Companheiro José Machado, pelo honroso convite para a função de Secretário Municipal de Finanças do Município de Piracicaba. Foi lá, na linha de frente da administração pública, que percebi a dimensão e a relevância da questão do gasto público no Brasil.

Ao Companheiro Nelson Machado, pelas diversas oportunidades que me proporcionou ao levar-me para o Ministério do Planejamento. Esta dissertação está indissociavelmente ligada aos anos que trabalhamos juntos em Brasília.

Ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, minha segunda casa, e aos seus professores e funcionários, pela atenção e inestimável auxílio.

Aos companheiros, amigos e colaboradores da Secretaria Municipal de Finanças de Piracicaba, do Departamento de Logística e Serviços Gerais, da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento, do Fórum de SPOAs, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República e da Companhia Docas do Pará, pelo contínuo apoio. Foi um enorme privilégio ter podido trabalhar ao lado de todos vocês.

Aos meus Amigos e Companheiros de luta: Marcos Marcelo de Moraes e Matos, Marcos Damasceno, Arthur Emilio Dianin, Paulo Borges e Waldemar Fischer Filho. Somente quem já desempenhou alguma função de responsabilidade na

administração pública sabe dos riscos envolvidos no cotidiano de um servidor. Caríssimos, por mais difíceis que tenham sido alguns momentos, certamente teriam sido muito piores sem vocês. Muito obrigado por tudo.

Por fim, gostaria de agradecer à todas as demais pessoas que direta ou indiretamente contribuíram com a feitura deste trabalho.

“O que tradicionalmente temos visto no Brasil é que cada governo novo, cada ministro novo, cada diretor novo, cada chefe de serviço novo, assume o cargo convencido de que o que está faltando é um novo plano, uma nova e brilhante concepção, uma fórmula mágica que a ninguém ocorreu antes. E o que realmente surge, na maioria dos casos, é a criação de um novo órgão, uma nova autarquia, uma nova empresa pública. Ora, quem conhece Administração Pública sabe que, quase sempre, o que é preciso apurar é a razão do insucesso dos planos existentes, o que implica o esforço humilde de descer aos fatos e examinar a máquina.

Mas infelizmente, há no Brasil muito pouca gente com paciência de mecânico e gente demais querendo descobrir a pólvora. ...

A rigor, o que precisamos fazer são três coisas muito simples de enunciar e muito difíceis de levar a cabo:

- 1º) fazer funcionar com eficiência aquilo que já existe;
- 2º) obter um mínimo de coordenação entre os vários órgãos do governo;
- 3º) executar, com ânimo determinado, as soluções que estão no consenso geral.”

Hélio Beltrão, julho de 1967*.

* Extraído de Beltrão (2002, pp. 54 e 55).

RESUMO

A presente dissertação discute a questão das compras públicas no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal Brasileiro. Seu principal objetivo é analisar a contribuição deste sistema de compras na busca de maior eficiência do gasto público federal. São utilizados como referências comparativas, o conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços, e ainda o sistema de compras públicas federais norte-americano. A estratégia adotada foi estabelecer uma matriz conceitual para a análise dos capítulos do trabalho. Tal matriz compõem-se de três dimensões: “Estrutura e Sistemas”, “Legislação, Normatização e Processos” e “Recursos Humanos Especializados”. Estes elementos servem como eixos fundamentais e fio condutor na discussão de cada um dos capítulos. No campo metodológico, o trabalho utilizou uma combinação de métodos qualitativos, tais como pesquisa bibliográfica e estudo de casos. Em relação ao terceiro capítulo, as informações foram também obtidas por meio de entrevistas semi-estruturadas. O tratamento de tais informações foi procedido via análise de conteúdo temático. As reflexões apresentadas ao longo da dissertação indicam que o sistema federal brasileiro de compras públicas poderia ser classificado como “Corruptocêntrico”, por conta da centralidade do Combate à Corrupção, elemento em torno do qual gravitam, em órbitas hierarquizadas por ordem de importância, a Legislação, os Sistemas, as Pessoas e por último, quando passível de clara identificação, o Resultado. Neste sentido, a conclusão do trabalho é a de que o sistema brasileiro de compras não contribui substancialmente para a melhora da eficiência do gasto público federal. Como subsídio ao debate, a dissertação também apresenta sugestões para a superações do quadro apontado.

ABSTRACT

This thesis discusses the issue of public procurements by the Executive Branch of Brazilian Federal Government. Its main objective is to analyze the contribution of this procurement system looking forward to having a greater and efficient public spending. The knowledge accumulated by the private sector and by the U.S. federal procurement system on the acquisition activities are used as comparative references. The strategy adopted was to establish a conceptual framework to analyze the chapters of the thesis. This framework consists of three dimensions: "Structures and Systems", "Legislation, Standards and Processes" and "Skilled Human Resources". These elements serve as the bases and conduct the discussion of each chapter. In the methodological field, the study used a combination of qualitative methods such as literature review and case studies. In the third chapter, the information was also obtained through semi-structured interviews. The evaluation of such information was carried out via thematic content analysis. The reflections presented throughout the dissertation indicate that the Brazilian federal procurement system could be classified as "Corruptocentric", once it strives for the extinguishment of corruption, idea around which it gravitates, in hierarchical orbits by importance order: the Legislation, the Systems, the People and finally, when the identification is neat, the results. Taking this into consideration, the conclusion is that the Brazilian Federal procurement system does not contribute substantially to improve the efficiency of public spending. As a support to the debate, the thesis also presents suggestions to overcome the issues raised.

SUMÁRIO

<u>AGRADECIMENTO</u>	<i>(v)</i>
<u>EPÍGRAFE</u>	<i>(vii)</i>
<u>RESUMO</u>	<i>(ix)</i>
<u>ABSTRACT</u>	<i>(xi)</i>
<u>SUMÁRIO</u>	<i>(xiii)</i>
<u>LISTA DE FIGURAS</u>	<i>(xvii)</i>
<u>LISTA DE QUADROS</u>	<i>(xix)</i>
<u>INTRODUÇÃO</u>	<i>(01)</i>
<u>CAPÍTULO I - A FUNÇÃO DE COMPRAS: ELEMENTOS BÁSICOS</u>	<i>(09)</i>
1. Considerações Iniciais	<i>(09)</i>
2. Custos: uma questão central	<i>(12)</i>
2.1. Alguns Conceitos Básicos	<i>(12)</i>
2.2. Custos Logísticos	<i>(14)</i>
2.3. Custos no Setor Público	<i>(18)</i>
3. Suprimento e a Função de Compras: Estrutura e Sistemas	<i>(22)</i>
3.1. A Função de Compras	<i>(22)</i>

3.1.1. Os Fundamentos	(23)
3.1.2. A Organização de Compras	(26)
3.2. Considerações sobre Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS)	(31)
3.3. Os Sistemas de Informação na Cadeia de Suprimentos	(36)
4. A Função de Compras: Processos e Estratégias	(37)
4.1. O Processo de Aquisição	(37)
4.2. Compras numa Perspectiva Estratégica	(41)
4.2.1. <i>Strategic Sourcing</i>	(41)
4.2.2. <i>Total Cost of Ownership</i> (TCO)	(44)
5. O Quadro de Pessoal para a Área de Compras e Suprimentos	(47)
6. Reflexões sobre a Função de Compras e Setor Público	(50)
<u>CAPÍTULO II - AS COMPRAS PÚBLICAS FEDERAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA</u>	(53)
1. Considerações Iniciais	(53)
2. Transformações Recentes: Absorção do “Padrão Empresarial”	(55)
3. Elementos da Estrutura Organizacional	(61)
3.1. O <i>General Services Administration</i>	(64)
3.2. A Organização de Compras nas Agências Norte-americanas	(67)
4. Processo de Aquisição e Gestão de Contratos	(70)
4.1. Foco no Resultado: <i>Performance-Based Acquisiton</i> (PBA)	(76)
4.2. <i>Competitive Sourcing</i> : A Competição como Instrumento de Aperfeiçoamento da Gestão	(79)

- 4.3. Controlando a Qualidade do Gasto Público: *Strategic Sourcing* (85)
- 5. **A Força de Trabalho de Compras** (87)
- 6. **O Presente e o Futuro das Aquisições Norte-americanas** (90)

**CAPÍTULO III - AS COMPRAS PÚBLICAS FEDERAIS
BRASILEIRAS** (93)

- 1. **Considerações Iniciais** (93)
- 2. **Compras Públicas Federais Brasileiras: Elementos Estruturais** (97)
 - 2.1. O Sistema de Serviços Gerais (SISG) (99)
 - 2.2. Os Dirigentes Envolvidos na Função de Compras e seus Conceitos Norteadores (105)
 - 2.3. O Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG) e seu Módulo Comprasnet (109)
- 3. **Processo de Aquisição e Gestão de Contratos** (113)
 - 3.1. Características Gerais da Licitação (117)
 - 3.1.1. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação (130)
 - 3.2. Tentativas Recentes de Aperfeiçoamento das Compras Federais (134)
 - 3.2.1. Pregão Eletrônico: todo problema é prego (135)
 - 3.2.2. Registro de Preços: uma antiga novidade (140)
 - 3.2.3. O Cartão Corporativo (141)
- 4. **Recursos Humanos: Problemas da Base ao Topo** (144)
 - 4.1. Origem, Dimensão e Composição dos Quadros de Compras (144)
 - 4.2. Motivação e Qualificação (146)

5.	À Guisa de Conclusão: reflexões e expectativas acerca das Aquisições Públicas Federais Brasileiras	<i>(150)</i>
	<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<i>(153)</i>
	<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<i>(165)</i>
	<u>ANEXOS</u>	<i>(179)</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 – Representação da Classificação do Custeio Baseado em Atividades (ABC)	(13)
Figura 1.2 – Representação Gráfica da Logística Inserida da GSC	(15)
Figura 1.3 – Influências da logística sobre o Balanço Patrimonial	(16)
Figura 1.4 – Integração entre plano, orçamento, execução e avaliação	(18)
Figura 1.5 – Desdobramento dos programas em ações e dotações orçamentárias	(20)
Figura 1.6 – Estrutura Organizacional Típica de Compras	(27)
Figura 1.7 – Vantagens dos Modelos de Processo de Compras	(27)
Figura 1.8 – Representação Gráfica dos Tipos de Relacionamento em Cadeia	(33)
Figura 1.9 – Processo de Compras	(38)
Figura 1.10 – <i>Strategic Sourcing</i>	(42)
Figura 1.11 – Habilidades Necessárias ao <i>Strategic Sourcing</i>	(44)
Figura 1.12 – Ciclo de Vida de um Produto	(46)
Figura 2.1 – Estrutura Federal de Compras Públicas dos EUA	(63)
Figura 2.2 – Estrutura Organizacional do faz	(67)
Figura 2.3 – Atividades de Planejamento de um <i>Competitive Sourcing</i> Desenvolvidas no Department of Energy (DOE)	(82)
Figura 3.1 – Estrutura Organizacional do MPOG	(102)
Figura 3.2 – Estrutura Organizacional da SPOA/MP	(103)
Figura 3.3 – Estrutura do SIASG	(109)
Figura 3.4 – Integrações do SIASG com Outros Sistemas Corporativos Federais	(111)

Figura 3.5 – Fluxo de Compras Seguido no SIASG	(112)
Figura 3.6 – Evolução do peso das aquisições por Dispensa e Inexigibilidade em relação ao total SISG	(133)
Figura 4.1 – Sistema “Corruptocêntrico”	(161)
Figura 4.2 – Sistema Focado no Resultado	(162)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Resumo das Despesas Nominais Realizadas pela União – 2003/2007	(21)
Quadro 1.2 – As Mega-tendências da GCS	(32)
Quadro 1.3 – Comparativo dos custos teóricos dos fornos SCC 61 e ES 61	(47)
Quadro 1.4 – A atuação do comprador em retrospectiva: alguns aspectos	(48)
Quadro 2.1 – Legislações Implementadas nos Anos 90	(56)
Quadro 2.2 – Processo de Aquisição Federal Norte-americano	(72)
Quadro 2.3 – Força de Trabalho de Aquisição Federal dos EUA em 2007	(88)
Quadro 3.1 – Compras Públicas Federais Brasileiras por Modalidade de Licitação (2008)	(97)
Quadro 3.2 – Estrutura da Lei de Licitações	(115)
Quadro 3.3 – Etapas e Procedimentos da Fase Externa da Licitação	(123)
Quadro 3.4 – Evolução das Dispensas de Licitação Por Inciso (2003/2005)	(130)
Quadro 3.5 – Evolução das Inexigibilidades de Licitação (2003/2005)	(132)
Quadro 3.6 – Evolução do Uso dos Pregões Presenciais e Eletrônicos (2002/2008)	(136)
Quadro 3.7 – Evolução da Economia Proporcionada pelo Pregão Eletrônico (2002/2008)	(138)
Quadro 4.1 – Síntese da Matriz Conceitual	(160)

INTRODUÇÃO

O debate em torno do volume e da qualidade dos gastos públicos não é recente no Brasil. Entretanto, nos últimos anos, com o contínuo e substancial aumento da carga tributária¹, identifica-se uma tendência natural de que tal tema assumira certo destaque. Neste sentido, uma das interpretações mais disseminadas, associa a carga tributária atual à necessidade de financiamento de um Estado “[c]aro, ineficiente e corrupto” (GUEDES, 2006, p. 22).

Analisando o caso brasileiro, Werneck (2005, p. 4) aponta a existência de pelo menos quatro agendas fiscais superpostas na atualidade:

“A primeira aponta para a importância de se reduzir o dispêndio público. Vislumbra aprofundamento do ajuste fiscal, com corte de gastos, de forma a assegurar redução substancial do endividamento público e queda estrutural da taxa de juros, a patamar compatível com um projeto de crescimento econômico sustentado, a taxas relativamente altas. A segunda agenda parece sugerir que, muito ao contrário, há boas razões para ampliar o dispêndio governamental, tendo em vista carências inadiáveis de investimento público e gastos sociais. A terceira, sem preconizar redução do dispêndio agregado, tenta entrever possibilidades de racionalização do gasto público, para abrir espaço nos orçamentos dos três níveis de governo para dispêndios mais defensáveis. Já a quarta está centrada na urgência de se racionalizar as muitas formas pelas quais os três níveis de governo vêm extraindo da economia cerca de 37% do PIB em tributos” (grifos nossos).

Mas cortar despesas ou reduzir desperdícios e custos desnecessários não é atividade simples, nem mesmo no âmbito do setor privado, que sempre foi conhecido pela capacidade inventiva na busca de técnicas de gestão para o equacionamento de tais problemas. Entretanto, com o tempo e a persistência, os empresários perceberam na Logística, especialmente em sua função de compras, a área com melhores níveis de impacto sobre os resultados da empresa. Tal percepção contribuiu para um aumento do interesse sobre o tema, com a realização de estudos e a formulação de novos conceitos.

Nos últimos vinte anos, algumas nações, preocupadas em melhorar a qualidade de seus gastos através da redução do desperdício, têm buscado inspiração nos desenvolvimentos privados para o setor de compras. Os EUA, por exemplo, têm uma preocupação elevada com tal temática, que se expressa inclusive na existência de uma carreira específica de Compradores Públicos, dotando a área de forte profissionalismo. A política de compras norte-americana é claramente focada em uma visão “empresarial” da aquisição, onde a eficiência, expressa em termos de

¹ Segundo dados da SRF/STN/MF a carga tributária saiu de um patamar, em 1992, de aproximadamente 26% do PIB, para mais de 38% em 2006 (GARCIA, 2008, p. 27).

redução dos tempos de compra, de qualidade dos bens e serviços adquiridos e do menor custo logístico total, é a variável mais importante (GANSLER, 2002; KELMAN 2002a, 2008). Mais recentemente, no âmbito da União Europeia, também é possível perceber-se tendência semelhante (BEUTER, 2005; ROSENKÖTTER, 2007).

Existem múltiplas dimensões através das quais se pode abordar o tema da aplicação dos recursos públicos, variando das mais estratégicas, focadas na qualidade das políticas públicas, até as mais operacionais, tratando da forma como se promove a aquisição de produtos e serviços. Outro tema de grande destaque é a da questão ética. O combate à corrupção tem concentrado boa parte dos esforços de governos, organizações não governamentais e organismos internacionais.

Em recente trabalho, utilizando as compras públicas na discussão sobre o desperdício no gasto do setor público italiano, em diversos órgãos e instâncias, no período entre 2000 e 2005, Bandiera; Prat; Valletti (2009, p.1278), separaram tal conceito em dois tipos específicos:

“Active waste is such that its presence entails direct or indirect benefit for the public decision-maker. In other words, reducing waste would reduce the utility of the decision-maker. The classical example is corruption in procurement, whereby the public official inflates the price paid for a certain good in exchange for a bribe.

Passive waste, in contrast, is such that its presence does not benefit the public decision-maker. In other words, reducing waste would (weakly) increase the utility of the decision maker. Passive waste can derive from a variety of sources. One is that public officials simply do not possess the skills to minimize costs. Another is that public officials have no incentive to minimize costs, although they are able to do so. A final cause of passive waste, following Kelman (1990, 2005), is that excessive regulatory burden may make procurement cumbersome and increase the average price that the public body pays” (grifos nossos).

Dentre várias conclusões apresentadas pelos autores, uma das mais provocativas e que certamente contribui para o aprofundamento da reflexão sobre a questão do gasto público e dos mecanismos para seu aperfeiçoamento, é a de que 83% do desperdício analisado era de caráter passivo. Evidentemente, tal resultado não implica no abandono de medidas de combate à corrupção, mas no reconhecimento da relevância do Desperdício Passivo, ou seja da ineficiência em compras².

No caso brasileiro, que segue a tendência internacional, tem havido certa predominância do debate em torno de questões estratégicas e éticas, restando pouco espaço para discussões sobre

² É necessário observar que a pesquisa teve como referência um grupo de 21 produtos e serviços padronizados (*commodities*), tais como computadores, impressoras, papel, aluguel de carros, contratos de telefonia celular, dentre outros. Portanto, tais conclusões somente são válidas para aquisições de produtos e serviços dessa natureza, o que exclui serviços como os de engenharia civil, consultoria e outros, os quais possuem processos de aquisição mais complexos.

possíveis aperfeiçoamentos operacionais nas compras públicas. Reflexões intelectualmente mais profundas sobre racionalização de processos, melhor aproveitamento de mão-de-obra, redução de custos ou aumento da eficiência nas aquisições, não tem sido frequentes.

Em face de tal realidade, o presente trabalho busca dar uma contribuição ao debate operacional, focando-se na questão das compras públicas no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal Brasileiro. Seu principal objetivo é analisar a contribuição deste sistema de compras na busca por maior eficiência no gasto público federal³. São utilizados como referências comparativas, o conhecimento acumulado pela iniciativa privada no campo das aquisições de produtos e serviços, e ainda o sistema de compras públicas federais norte-americano.

A utilização do referencial privado decorre da suposição de que tal setor da economia, em face da necessidade de sobrevivência em ambientes competitivos, desenvolveu, além de uma consistente teorização sobre a função de compras e seus mecanismos básicos de implementação, vários instrumentos e conceitos voltados para a eficiência de seus gastos, parte deles passíveis de adaptação ao setor público nacional e potencialmente úteis na avaliação dos processos de compras públicas.

Em relação à estrutura de compras públicas federais norte-americana, esta ilustra a efetiva possibilidade de utilização de tais instrumentos e conceitos privados por parte de uma nação populosa, complexa, continental e de significativa inserção internacional. Além disso, por se tratar da maior estrutura federal de compras do mundo⁴, acumula vasta experiência no tema, amplamente documentada em estudos, pesquisas, artigos em revistas especializadas e depoimentos ao legislativo americano⁵, ajudando a estruturar o olhar sobre a realidade brasileira. Tal disponibilidade de informações, em geral pouco frequente no setor⁶, foi um importante

³ Definindo-se gasto eficiente, para efeito deste trabalho, como aquele realizado tendo em consideração a redução ou eliminação de desperdícios ou custos desnecessários. Outras considerações acerca dos conceitos de gasto, despesa e custo, vide Capítulo I, item 2.

⁴ Segundo dados colhidos na página oficial do governo federal americano para o acompanhamento de seus gastos (<http://usaspending.gov/>), no ano fiscal de 2007 foram mais de 3,9 milhões de processos, com aproximadamente US\$ 439 bilhões em contratos. Acesso em 12 out. 2008.

⁵ Como exemplo de revistas especializadas em temas como logística e gestão da cadeia de suprimentos, podemos citar o Contract Management Magazine, o Journal of Contract Management Magazine e o Defense Acquisition Review Journal.

⁶ Destaque-se que do ponto de vista da União Europeia (UE), a Comissão Europeia e o Parlamento Europeu, vêm promovendo esforços no sentido de ampliar a disponibilidade de dados e estudos sobre o tema das compras e contratações públicas dos estados membros. Individualmente, o Reino Unido também apresenta uma significativa disponibilidade de dados e estudos, seguido de forma mais distante por Alemanha, Áustria e Itália.

elemento facilitador deste trabalho, permitindo aguçar a análise do caso nacional.

Como parte do esforço de reflexão realizado, são apresentados os conceitos centrais de compras utilizados no setor privado, no sistema de compras públicas federais norte-americano e brasileiro. Igualmente, buscou-se identificar os elementos responsáveis pelo êxito ou dificuldade na promoção da eficiência do gasto público do sistema de compras federal brasileiro.

Visando a consecução do objetivo apresentado, a estratégia implementada foi a da adoção de uma matriz conceitual na análise dos capítulos do trabalho. Tal matriz inspirou-se no documento “*Framework for assessing the acquisition function at federal agencies*”⁷ que utiliza quatro dimensões básicas como referência para a avaliação da função de compras/aquisições nas agências governamentais norte-americanas⁸. A versão utilizada neste trabalho, compõem-se de três dimensões de análise, que servem como eixos fundamentais e fio condutor na discussão de cada um dos capítulos.

A primeira dimensão é “Estrutura e Sistemas”, que permite analisar a forma de organização do processo de compras no setor privado, público federal norte-americano e brasileiro. Essa dimensão procura jogar luz sobre a estrutura de compras, buscando revelar sua importância em cada uma das organizações estudadas e ao mesmo tempo, tentando compreender seu foco predominante de atuação, mais voltado para os resultados, ou para a formalização dos procedimentos. Neste sentido é importante observar que o nível hierárquico atribuído à função de compras, no caso do setor privado, tem se mostrado um indicador da percepção de relevância estratégica da função na busca pela eficiência do gasto.

“Legislação, Normatização e Processos” é outra dimensão de análise e busca visualizar os fluxos dos processos de compra em cada uma das estruturas, assim como seus objetivos: melhor compra, menor preço do produto, maior transparência, ou outros. Esta dimensão também auxilia na identificação dos conceitos e ferramentas utilizados nos diversos sistemas de compra em análise, possibilitando sua avaliação quanto ao estágio de desenvolvimento da função de compras.

Por último, a dimensão “Recursos Humanos Especializados” visa mostrar a estrutura de organização do pessoal encarregado da função de compras, os conhecimentos julgados

⁷ U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (2006).

⁸ O referido documento foi desenvolvido pelo Government Accountability Office (GAO), agência independente que trabalhada para o Congresso dos EUA e é responsável pelas atividades de fiscalização e controle do dispêndio público federal daquele país.

importantes para sua formação e a percepção de importância atribuída aos quadros de pessoal. Tais elementos são relevantes para a compreensão da capacidade da mão-de-obra especializada em compras na consecução dos objetivos e processos em cada estrutura estudada.

No campo metodológico, o trabalho utilizou uma combinação de métodos qualitativos, tais como pesquisa bibliográfica e estudo de casos. Em relação ao terceiro capítulo, as informações foram também obtidas por meio de entrevistas semi-estruturadas⁹. O tratamento de tais informações foi procedido via análise de conteúdo temático.

Segundo Godoy (1995a) a pesquisa qualitativa tem quatro características básicas. Primeiramente esta “... tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental” (p.62), o que segundo a autora leva a necessidade de que o pesquisador aprenda “... a usar sua própria pessoa como o instrumento mais confiável de observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados” (p.62). Outra característica da pesquisa qualitativa, também comentada por Martins (1994), é ser descritiva, já que sua perspectiva não é mensurar, mas buscar compreender processos, fenômenos e dinâmicas, assim como suas origens e/ou motivações. A terceira característica da pesquisa qualitativa, intrinsecamente ligada a característica anterior, é a importância dada aos significados que os investigados dão as coisas e à sua própria experiência. Entretanto, tal relevância não implica numa confiança absoluta. As informações colhidas devem sempre ser comparadas com outros dados obtidos no processo de observação ou em outras entrevistas. Por último, os “pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise de seus dados” (GODOY, 1995a, p.63), já que “... não partem de hipóteses estabelecidas a priori, não se preocupam em buscar dados ou evidências que corroborem ou neguem tais suposições. Partem de questões ou focos de interesse amplos, que vão se tornando mais diretos e específicos no transcorrer da investigação” (GODOY, 1995a, p.63). Portanto, note-se que a opção por métodos qualitativos se deu em face do objetivo do trabalho e das características do objeto, pois:

⁹ Ainda com relação a metodologia utilizada para o terceiro capítulo, é importante observar este sofreu influência direta das observações realizadas in loco pelo autor da presente dissertação, por ocasião de sua atuação no governo federal brasileiro, primeiramente como Diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais e posteriormente como Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Neste sentido, embora não haja a reivindicação do uso de metodologias como a Observação Participante, ou a Pesquisa Ação, dada a necessidade de planejamento prévio para a implementação de ambas, é forçoso considerar que existem traços de tais métodos no processo de reflexão desenvolvido no capítulo em comento.

“Quando estamos lidando com problemas pouco conhecidos e a pesquisa é de cunho exploratório, este tipo de investigação parece ser o mais adequado. Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada. Ainda quando a nossa preocupação for a compreensão da teia de relações sociais e culturais que se estabelecem no interior das organizações, o trabalho qualitativo pode oferecer interessantes e relevantes dados” (GODOY, 1995a, p.63).

Tratando especificamente do estudo de caso¹⁰, é necessário observar que seu propósito é “... analisar intensivamente uma dada unidade social” (GODOY, 1995b, p.25). O pesquisador, lançando mão de uma perspectiva exploratória e descritiva, busca compreender os fenômenos envolvidos no estudo, realçando suas dimensões e contexto, utilizando como principais técnicas de pesquisa a observação e a entrevista. Não obstante, note-se que na presente dissertação tem-se o uso do método de estudo de casos para a análise de três casos distintos. Assim, o objetivo torna-se não apenas descrevê-los, mas também compará-los (GODOY, 1995b).

Em relação a entrevista como método, podemos defini-la como um “processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” (HAGUETTE, 1997¹¹, p.86 apud. BONI; QUARESMA, 2005, p. 72). A utilização de tal método necessita de certos cuidados, como um planejamento adequado, visando a definição do objetivo a ser alcançado em termos de informações, a definição dos entrevistados e do roteiro das entrevistas. Complementarmente, Boni; Quaresma (2005), fazendo uso de sugestões apresentadas por Pierre Bordieu (1999)¹², lembra que os entrevistados ficam mais à vontade e seguros para colaborar, quando sentem certa familiaridade ou proximidade social com o entrevistador. Também no sentido de facilitar a coleta de informações, seria aconselhável que o pesquisador procurasse “falar a mesma língua do pesquisado” (BONI; QUARESMA, 2005, p.76). Tal questão se torna mais relevante no caso de entrevistas semi-estruturadas¹³, onde são combinadas ...

“... perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal” (BONI; QUARESMA, 2005, p.75).

¹⁰ Para uma compreensão sobre a implementação do estudo de casos, sugere-se a consulta de Campomar (1991).

¹¹ HAGUETTE, Teresa Maria Frota. Metodologias qualitativas na Sociologia. 5a edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

¹² BOURDIEU, Pierre. *A miséria do mundo*. Tradução de Mateus S. Soares. 3ª edição. Petrópolis: Vozes, 1999.

¹³ Para uma compreensão sobre a realização de entrevistas enquanto metodologia de coleta de dados, sugere-se a consulta de Duarte (2004).

A grande vantagem deste tipo de entrevista é que conduz quase sempre a uma melhor amostra da população de interesse, com respostas qualitativamente mais significativas, tanto em termos de abrangência, quanto profundidade e espontaneidade (BONI; QUARESMA, 2005). No campo das desvantagens, ...

“... estas dizem respeito muito mais as limitações do próprio entrevistador, como por exemplo: a escassez de recursos financeiros e o dispêndio de tempo. Por parte do entrevistado há insegurança em relação ao seu anonimato e por causa disto muitas vezes o entrevistado retém informações importantes. Essas questões são, ainda assim, melhor apreendidas pela entrevista aberta e semi-estruturada” (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Visando a implementação das entrevistas semi-estruturadas, foram definidos três grupos de profissionais¹⁴, que por suas atividades e posições em relação ao sistema de compras/aquisições públicas federais brasileiro, possuíam diferentes ângulos de visão sobre o tema, contribuindo, por isso, para sua melhor compreensão. No grupo denominado “Estratégico”, foram reunidos os agentes públicos que por sua posição hierárquica conduziram ou participaram da formulação das políticas de compras e pessoal utilizadas pelo governo federal brasileiro ao longo da gestão Lula (2003/2010). O “Grupo Normativo” foi composto por todos os ocupantes de cargo de direção do Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG)¹⁵, cujos cargos tivessem atribuições ligadas à normatização e ao acompanhamento das compras públicas brasileiras no âmbito do Poder Executivo Federal¹⁶, responsabilidade deste órgão. Concluindo o trabalho de entrevistas, o “Grupo Operacional”, formado por Subsecretários, ou ex-Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA’s)¹⁷ de ministérios com grande volume de aquisições ou de elevado destaque institucional¹⁸, deu conta de apresentar a

¹⁴ A lista completa dos participantes de cada grupo constitui o Anexo I da presente dissertação. O roteiro da entrevista semi-estruturada compõe o Anexo II. Por fim, o Anexo III traz o DVD que contém os arquivos de áudio das entrevistas realizadas.

¹⁵ Órgão da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

¹⁶ Gerente de Sustentação Normativa, Gerente de Sustentação Operacional e Gerente de Análise e Informações Estratégicas.

¹⁷ O SPOA, ou cargo equivalente, tem dentre suas atribuições a responsabilidade de conduzir os processo de aquisição de produtos e serviços nos ministérios. Tal atividade é normalmente desenvolvida operacionalmente através de uma Coordenação Geral de Logística, de Suprimentos, ou de Compras, diretamente subordinadas a eles. Os SPOA’s são os operadores das políticas determinadas nos planos estratégico e normativo.

¹⁸ Foram entrevistados os SPOA’s dos Ministérios do Planejamento, Fazenda, Saúde, Transportes e Justiça e ex-SPOA’s dos Ministérios da Fazenda, Educação, Desenvolvimento Agrário e Planejamento, além do então Secretário de Administração da Casa Civil da Presidência da República. Segundo dados do Informativo

perspectiva dos responsáveis pela implementação, em cada ministério, da política de compras do governo federal.

A presente dissertação, seguindo o quadro conceitual já apresentado, foi estruturada em três capítulos, além da introdução e uma conclusão. O primeiro capítulo apresenta os elementos conceituais da Logística Empresarial e da Gestão da Cadeia de Suprimentos, dando destaque especial à questão da aquisição de insumos, produtos e serviços no âmbito do setor privado. Tal capítulo é de fundamental importância, pois discute aspectos teóricos básicos e expõe as peculiaridades da área.

No segundo capítulo, é apresentado o caso das compras públicas federais dos EUA, destacando seu compromisso com o resultado e a influência dos conhecimentos teóricos do setor privado em seu sistema de compras. Este capítulo serviu como um ponto de referência na avaliação do caso brasileiro, sendo interessante realçar os contrastes entre os dois modelos, sobretudo no que se refere à perspectiva que orienta o processo de compra no Brasil e nos EUA. Note-se contudo, que não há a intenção de colocar a estrutura norte-americana como modelo a ser seguido pelo Brasil.

O último capítulo versa sobre o modelo de compras públicas adotado pela administração direta federal brasileira. São apresentados sua estrutura e avanços recentes, buscando demonstrar a forte preocupação com o combate à corrupção e seu foco nos ritos burocráticos.

A conclusão, pautada pelas discussões dos capítulos anteriores, traz uma reflexão sobre o modelo brasileiro de gestão das compras públicas da administração direta federal à luz dos adotados por EUA e pelo setor privado. Buscando um viés propositivo, são feitas sugestões de aperfeiçoamento do modelo brasileiro, basicamente focadas na alteração da legislação, permitindo a absorção de novas e modernas técnicas de compras, e no aperfeiçoamento do quadro de pessoal voltado para o setor. Também são apresentadas possíveis linhas de pesquisa futuras.

CAPÍTULO I

ELEMENTOS BÁSICOS DA FUNÇÃO DE COMPRAS NO SETOR PRIVADO

1. Considerações Iniciais

Promover comparações envolvendo os setores privado e público é sempre questão controversa. Qualquer tentativa neste sentido precisa considerar as marcantes diferenças existentes entre os setores. Enquanto o setor privado busca definir um foco claro de atuação produtiva, com o estabelecimento de um público alvo ou segmento específico de mercado, o setor público necessariamente tem um foco múltiplo. Educação, saúde, transporte, segurança pública, são todas preocupações e prioridades da atividade governamental. Em cada um destes temas e em muitos outros, o Estado tem de desenvolver políticas de atuação, não apenas para um segmento específico mas, pelo menos em tese, para toda a sociedade. Além disso, sua ação cotidiana sofre a fiscalização contínua dos órgãos de controle, da imprensa e da sociedade.

Mas a despeito das diferenças, também existem algumas importantes semelhanças. O controle dos gastos, por exemplo, é de extrema relevância para ambos. No setor privado, os gastos, entendidos como custos de fabricação/prestação de serviços e/ou despesas operacionais, são uma variável fundamental para a determinação do lucro de um empreendimento e portanto, de sua própria sobrevivência. Empresas que não gerenciam adequadamente seus gastos, terão sua sobrevivência ameaçada. No setor público brasileiro, embora não exista a preocupação com a sobrevivência institucional¹⁹, e o discurso da necessidade de gestão dos gastos seja mais uma praxe política que ação concreta, há a obrigação legal²⁰ e ética de cuidado com os recursos auferidos pela via da tributação.

A geração de valor, que no setor privado não se restringe aos clientes, envolvendo também fornecedores, acionistas e outros atores interessados no processo de produção, é outro aspecto da maior relevância. Atendimento de qualidade, em locais e tempos apropriados, pode ser considerado necessidade comum, tanto para consumidores, quanto para cidadãos. Geralmente, os clientes de qualquer empresa estão em busca de produtos/serviços com a maior qualidade, no

¹⁹ No Brasil, não existe a possibilidade legal de falência de entes públicos.

²⁰ Tanto a Constituição Federal, em termos mais gerais (princípio da eficiência), quanto a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem a obrigação estatal de cuidado com os recursos públicos.

menor tempo e menor preço possíveis. As empresas, que vêm no consumo dos clientes a sua sobrevivência, procuram oferecer-lhes estas e outras vantagens necessárias, buscando diferenciar-se dos demais concorrentes. No setor público brasileiro, embora este não esteja submetido a qualquer pressão competitiva, prestar o melhor serviço aos cidadãos pode ser considerado uma obrigação moral do Estado, já que todos os recursos arrecadados com tributos, o são com o argumento de que constituem a base de sustentação econômica da prestação de serviços à sociedade.

Por outro lado, é necessário destacar que cidadãos e empresas, ao contrário dos consumidores, não podem negar-se a ceder ao Estado parte de seus salários, rendas e lucros, por não utilizarem ou não considerarem satisfatórios os serviços prestados por este. Sustentar o Estado não é um ato de vontade objetiva dos cidadãos, mas uma obrigação inescapável destes. Portanto, é defensável acreditar que o Estado tenha como contrapartida a obrigação de prestar aos seus cidadãos serviços de qualidade, no menor tempo e custos possíveis, buscando inclusive superar em dedicação e competência o setor privado.

Mas o Estado, na busca por cumprir com suas obrigações, pode se beneficiar de diversas técnicas e conceitos de gestão atualmente em voga no âmbito empresarial, assim como vem fazendo nas últimas décadas em alguns países. As possíveis contribuições do setor privado no tema do suprimento podem ser tanto de ordem prática quanto conceitual. Neste sentido, o presente capítulo dedica-se a apresentar o potencial de um dos elementos fundamentais da atuação do setor privado e que vem sofrendo significativos aperfeiçoamentos aos longo das últimas décadas: a função de compras.

Em termos conceituais, existe um amplo espectro de possibilidades. Primeiramente é relevante lembrar que o Estado Brasileiro, seguindo uma tendência internacional, vem passando por mudanças em sua linha original de atuação²¹. A intensificação das terceirizações, dos processos de concessão de serviços públicos e o surgimento da Lei de Parcerias Público-Privadas, são indicadores deste fenômeno. Em tais casos, independente de suas diferenciações operacionais, o que ocorre é a passagem, para um ente privado, da responsabilidade pela prestação de um serviço originalmente desempenhado pelo setor público. Como tal transferência não desonera o Estado de sua responsabilidade fiscalizatória e estabelece um aprofundamento nas relações público-privadas, chegando inclusive a denominá-las de parcerias, alguns dos elementos

²¹ Para uma análise mais aprofundada, sugere-se a leitura de Bresser-Pereira (2002), Pacheco (2004), Gaetani (2005), Paes de Paula (2005), Martins (2006) e Abrúcio (2007).

centrais do que se denomina Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS), como a coordenação, a cooperação, a troca de informações, a integração de processos estratégicos e a construção de relações de longo prazo, indicam o potencial desta, na visão de Mentzer *et al.* (2001), filosofia gerencial para a administração pública.

Mas mesmo quando se trata das licitações de produtos e serviços de forma geral, é possível perceber que uma visão de cadeia de suprimentos pode levar à resultados potencialmente mais vantajosos ao interesse público, seja na aplicação da GCS enquanto metodologia de alinhamento do suprimento, produção, distribuição e interação com os parceiros da cadeia, seja na mera contribuição conceitual de uma perspectiva sistêmica e estratégica.

Do ponto de vista prático, como se verá ao longo do capítulo, chama a atenção a evolução da função de compras na direção da gestão de suprimentos e sua conformação aos princípios da GCS, passando de uma posição reativa, semelhante ao que se pode observar hoje na administração direta federal brasileira, para uma condição estratégica. Neste sentido, a profissionalização dos quadros de pessoal e uma maior centralização das aquisições são dois elementos comuns desse processo evolutivo e que necessitam de uma reflexão aprofundada por parte do setor público federal.

Outra possibilidade de aplicação prática dos conhecimentos em análise, se dá em face da condição de transposição de técnicas de logística, especialmente no campo dos processos de aquisição de produtos e serviços, assim como na gestão de materiais e controle de estoques. Na mesma linha, existem metodologias mais sofisticadas e não menos poderosas, como o *Strategic Sourcing* e o *Total Cost of Ownership (TCO)*, que apresentam grande potencial tanto para a redução do volume dos gastos públicos, quanto para a melhora de sua eficiência.

Ter conhecimentos sólidos dos conceitos de GCS, Logística e Compras, tornou-se, no meio privado, especialmente nas empresas de médio e grande porte, uma necessidade. Assim, num momento histórico marcado por um contínuo debate sobre a necessidade de redução e aperfeiçoamentos do gasto público, o potencial destes conhecimentos, tanto do ponto de vista conceitual, quanto operacional, não pode ser desprezado. Adquirir, adaptar e difundir tais conhecimentos no Setor Público não é tarefa simples, mas é de grande importância para avanço do discurso à *praxis* em termos de melhora da gestão dos recursos públicos.

2. Custos: uma questão central

O objetivo deste item é, antes de um maior aprofundamento na função de compras, promover uma discussão prévia sobre alguns dos conceitos relevantes para esta empreitada. Primeiramente é feita uma reflexão sobre a ideia de custos e sua inter-relação com as noções de gasto e despesa. Posteriormente, o papel destes elementos no âmbito do setor privado, mais especificamente na Logística, e no setor público, é abordado.

2.1. Alguns Conceitos Básicos

A alocação de recursos nas empresas geralmente segue um modelo de decisão centrado em sua sobrevivência, a qual está diretamente ligada à geração contínua e consistente de lucros. Segundo a visão microeconômica, o ponto de partida para a compreensão do comportamento das empresas é a Equação 1²².

$$LT = RT - CT \quad (1)$$

Onde:

LT = Lucro Total;
RT = Receita Total; e
CT = Custo Total.

Através da equação anterior é possível observar que o lucro total de uma empresa é resultado da diferença entre todas as suas receitas e custos. Por outro lado, a geração de receitas está vinculada indissociavelmente à geração de custos, já que a maior parte da receita de qualquer empreendimento é naturalmente ligada à venda de produtos e serviços que geraram algum nível de custo, sejam estes provenientes da compra de matéria-prima, insumos, equipamentos ou outras despesas operacionais. Aliás, originalmente a ideia de “... custo está ligada à mensuração, em

²² A presente dissertação aborda a questão dos custos de produção por um viés apenas conceitual, detendo-se no campo dos custos totais como instrumento exemplificativo. Para um aprofundamento visando a construção de modelos de ação, será indispensável o conhecimento da questão dos custos médios e unitários. Para esta situação existe uma vasta bibliografia já consagrada, da qual o autor destaca como sugestão: PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomics**. 3.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1994. Chapter 7 e FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. 20.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária Ed., 1999. Parte II, Item 7.

termos monetários, dos recursos utilizados para algum propósito” (SILVA, 2007, p. 28), havendo diversas classificações para custo, sempre ligadas aos propósitos a que se destinam²³.

Os sistemas de gestão de custos podem ser: baseados em função ou baseados em atividade. Embora os primeiros ainda sejam mais utilizados, os sistemas de custeio baseados em atividade são mais precisos e, por esta razão, vêm ganhando mais espaço no meio empresarial (HANSEN; MOWEN, 2001). O método de custeio baseado em atividade mais utilizado é o Custeio Baseado em Atividades (ABC²⁴), desenvolvido,

“... a partir da compreensão de que os custos indiretos, que hoje são a categoria de gastos mais relevante na maioria das empresas, são causados pelas atividades executadas. Foi encontrada, dessa forma, uma nova lógica para a distribuição de custos, a partir da compreensão de que os produtos consomem atividades e que as atividades consomem recursos” (FREIRES; GUEDES, 2008).

A Figura 1.1 apresenta esquematicamente o método de custeio ABC.



Figura 1.1 – Representação da Classificação do Custeio Baseado em Atividades (ABC)

Fonte: Silva (2007, p. 39)

Note-se que os direcionadores de custos podem ser descritos como os fatores que determinam o consumo dos recursos, atividades e produtos/serviços em cada etapa do processo. Sua identificação é muito importante no Método ABC, pois possibilita a mensuração e o acompanhamento dos custos, criando as condições necessárias para o desenvolvimento de políticas de otimização e combate ao desperdício. A quantidade de horas despendidas numa atividade ou o número de processos de compra, são exemplos de direcionadores.

²³ Para uma visão mais geral sobre os diversos sistemas de classificação de custo, vide Silva (2007, Cap.2).

²⁴ Do inglês, Activity-Based Costing.

O Método ABC explicita a importância das atividades desenvolvidas numa organização. No caso do presente trabalho, o foco principal é a função de compras, desempenhada através de um processo, constituído por diversas atividades, que por sua vez se desdobram em inúmeras tarefas. Nesta perspectiva, fica patente que o efetivo funcionamento de uma organização gera custos através de suas atividades e tarefas. Tais custos são passíveis de redução através de aperfeiçoamentos que gerem aumento de eficiência.

Cabe aqui uma importante distinção de carácter conceitual. Apesar de ser muito comum o uso dos termos gasto, custo e despesa, como sendo equivalentes, tal procedimento gera confusões. Enquanto o custo é um sacrifício de recursos financeiros com a expectativa da obtenção de benefícios futuros, a despesa é um sacrifício sem benefícios futuros, ou surge da contabilização dos resultados (SILVA, 2007). Por outro lado, o gasto, segundo Silva (2007, p. 61), "... representa todas as aquisições, tangíveis ou intangíveis, efetuadas pela empresa".

A diferenciação entre gasto, custo e despesa é relevante no caso de estudos sobre compras, dado que tal função envolve todos estes elementos. Em outras palavras, quando se trabalha com a possibilidade de contribuição da função de compras para a melhora da qualidade dos gastos, privado ou público, espera-se que tal função reduza custos através de dois caminhos específicos: 1) No campo do gasto, fazendo as melhores compras, ou seja, adquirindo produtos e serviços pela melhor relação preço, qualidade e tempo; e 2) No campo da despesa, que as melhores compras sejam procedidas despendendo-se o menor volume de recursos financeiros possíveis.

Os itens subsequentes apresentam a inter-relação dos elementos abordados com o setor privado, em especial a questão da Logística, na qual a função de compras está inserida. Também é discutida a interpretação de tais elementos à luz da estrutura conceitual do setor público federal brasileiro.

2.2. Custos Logísticos

Como a proposta do presente trabalho é abordar especificamente a eficiência em compras, surge a necessidade de uma clara delimitação de seu ambiente de inserção. A função de compras é parte de um sistema produtivo mais amplo: a Logística.

"Logistics management is that part of Supply Chain Management that plans, implements, and controls the efficient, effective forward and reverse flow and storage of goods, services, and

related information between the point of origin and the point of consumption in order to meet customer requirements” (CSCMP, 2008).

A Figura 1.2 representa graficamente a definição anterior, explicitando sua tendência à promoção contínua de processos de integração de atividades (transportes, estoque, compras, etc.), entre agentes (fornecedores, fábricas e clientes) e entre funções (suprimento, produção e consumo). Para a Logística Empresarial a coordenação interna é vital e reflete-se, tanto em termos de resultados financeiros, quanto em agilidade no atendimento aos clientes.

Observando mais atentamente a figura, é possível notar que a Logística possui um “núcleo genético” composto por três sistemas básicos: Suprimento, Produção e Distribuição. O desempenho de cada um destes sistemas é o que permite à empresa auferir receitas, mas implica igualmente na geração de custos. Nesse sentido, um dos elementos constantes na história da Logística é sua busca pela redução destes custos, objetivo muito anterior às primeiras teorizações sobre geração de valor, satisfação do cliente ou vantagem competitiva. Hoje, mesmo em meio a diversas visões alternativas acerca de seus objetivos, a questão dos custos permanece como referência fundamental do setor.

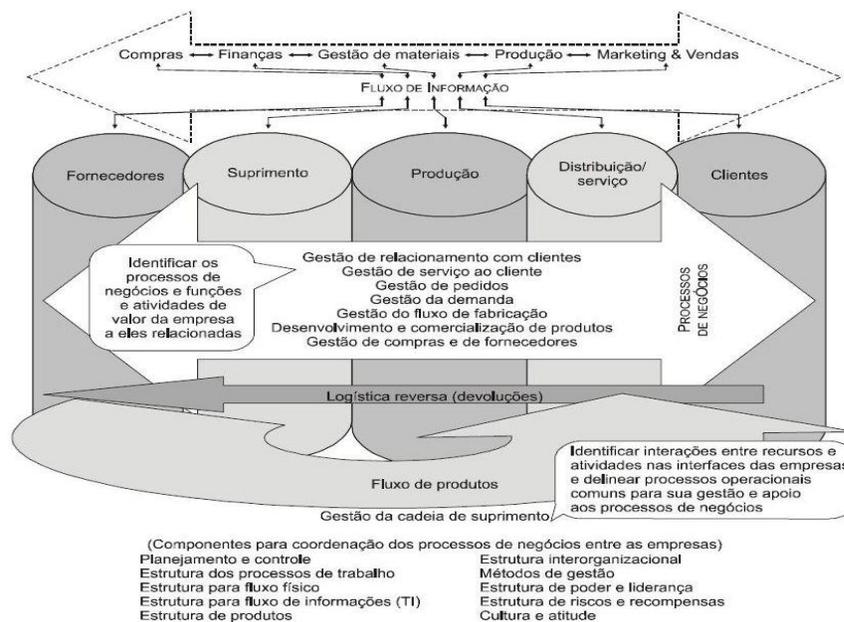


Figura 1.2 – Representação Gráfica da Logística Inserida da GSC.
Fonte: Adaptada de Lambert & Cooper (2000) apud Assumpção (2003, p. 352).

Para que o papel dos custos dentro da Cadeia de Suprimentos seja melhor compreendido, é necessário primeiramente entender alguns elementos de Administração Financeira. Ferraes Neto (2002, p. 42) apresenta a Logística e a Administração Financeira como áreas da empresa com preocupações semelhantes:

- “a) a preocupação com a utilização adequada dos recursos da empresa, tanto materiais quanto financeiros;
- b) a alocação dos recursos deve ser feita de forma racional e do modo a maximizar e acelerar o retorno obtido sobre estes;
- c) a constante procura pela redução de custos e pela eliminação daqueles que são desnecessários;
- d) a tomada e a implementação de decisões que se destinem a aumentar a riqueza dos proprietários;
- e) os profissionais dessas áreas devem realizar decisões sobre investimentos e avaliar o retorno destes”.

A busca por racionalizar a utilização dos recursos da empresa, conjugada com processos produtivos que criem valor para o cliente, permitindo a ampliação das vendas e possibilitando o crescimento do lucro, é a lógica que preside a inter-relação entre a Logística e a Administração Financeira.

Outro tópico cujo entendimento possibilita a visualização das contribuições da Logística para a melhora do desempenho da empresa é a dimensão contábil. A Figura 1.3 mostra a conformação básica do balanço patrimonial e suas diversas interações com a Logística.

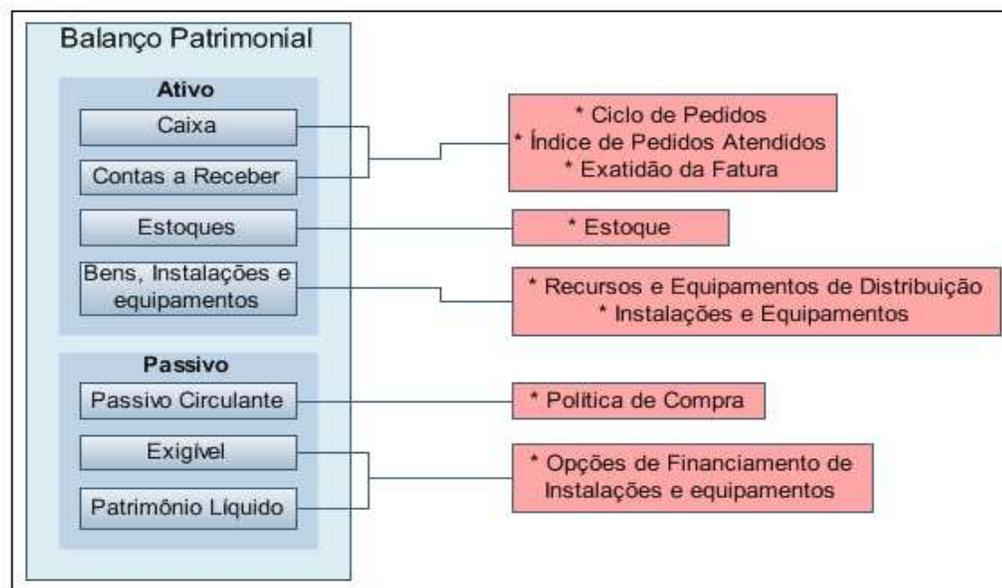


Figura 1.3 – Influências da logística sobre o Balanço Patrimonial.

Fonte: Christopher (2007, p. 84)

No ativo circulante, em termos de caixa e contas a receber, elevar a liquidez é uma medida de grande relevância. Neste sentido, reduzir o ciclo do pedido, compreendido entre o momento do pedido por parte do cliente e seu efetivo atendimento, é uma ação que influi diretamente na melhora da posição da empresa, pois quanto mais rápido o cliente for atendido, mais rápido se poderá emitir a fatura e mais rápido o estoque se transformará em recurso financeiro (CHRISTOPHER, 2007). Estendendo o raciocínio, a capacidade de produção também está ligada à capacidade de suprimento, que por sua vez está conectada à capacidade de aquisição de materiais e serviços.

Os estoques são outro item do ativo circulante de elevada importância. É fundamental entender que a manutenção de estoques implica em custos significativos. Segundo Christopher (2007), tais custos podem ser definidos como de capital, de armazenagem e manuseio, de obsolescência, por danos e deterioração, de pequenos furtos/perdas, de seguro e demais custos de gestão. Portanto, sua formação deve ser alvo de análise criteriosa que certifique o acerto econômico de tal opção. Reduções no estoque e medidas que reduzam seus custos são objetivos que vêm sendo perseguidos de forma tenaz pela Logística, em especial pelas organizações de compras. Além disso, sistemas de suprimento baseados em filosofias de estoque zero, ou mínimo, dependem fortemente de estruturas de compras de alta capacidade de planejamento e resposta.

No Ativo Permanente estão localizados os bens, instalações e equipamentos que são utilizados na produção e distribuição dos produtos ou serviços da empresa. Ativos permanentes significam capital imobilizado, que por sua vez, além de obviamente não serem líquidos (transformáveis em recursos financeiros em curto espaço de tempo), geram novos custos de manutenção, desgaste, obsolescência e substituição. “Muitas empresas terceirizaram a distribuição física de seus produtos, em parte para melhorar os números dos ativos de seu balancete” (CHRISTOPHER, 2007, p. 85).

Em termos do Passivo, uma das maiores preocupações é a aquisição de matéria prima e demais produtos e serviços necessários, diretamente ou não, à produção. Como aquisições implicam em necessidade de desembolso, uma política de compra adequada pode afetar positivamente os valores comprometidos nas aquisições e ainda evitar a concentração de estoques desnecessários, gerando novas reduções de desembolsos (CHRISTOPHER, 2007).

Considerando os elementos anteriormente expostos, que enfatizam a relevância da política de compra/aquisição e a gestão de estoques como centrais no processo de controle de custos, é

importante retomar a observação de que a logística possui um núcleo formado por três elos básicos: suprimento, produção e distribuição. Note-se que a discussão do presente tópico concentra-se na contribuição do elo Suprimento, mais especificamente do processo de compra/aquisição de produtos, equipamentos e serviços, para a gestão adequada dos custos, despesas e gastos no setor privado.

Retomando a primeira equação apresentada, vislumbra-se que a contribuição da área de suprimentos e compras é decisiva para a obtenção de resultados positivos por parte de qualquer empreendimento. Corroborando tal perspectiva, Bowersox; Closs; Cooper (2002, p.135), referindo-se as empresas, afirmam que, “... purchased goods and services are one of the largest elements of cost for many firms. In the average manufacturing firm in North America, purchased goods and services account for approximately 55 cents of every sales dollar”.

2.3. Custos no Setor Público

No setor público, a gestão de custos também atua no sentido da eficiência do uso dos recursos, embora o objetivo não seja o lucro, mas a melhora de indicadores sociais, através da prestação de serviços e da produção de bens públicos.

Buscando uma melhor compreensão sobre a estrutura e dinâmica das decisões de alocação de recuso no setor público federal brasileiro, observe-se a Figura 1.4.



Figura 1.4 – Integração entre plano, orçamento, execução e avaliação
Fonte: baseado em Machado (2005, p.75)

Como numa empresa privada de grande porte, também o setor público federal possui instrumento de planejamento de médio prazo²⁵. Através do Plano Plurianual (PPA), o governo estabelece seus objetivos para um período de quatro anos²⁶. O PPA parte de um amplo diagnóstico do país, que identifica problemas a serem superados. Tomando como base tal realidade, são propostos programas de governo, que isoladamente, ou em conjunto, visam superar os problemas apresentados. Cada programa possui objetivos específicos e indicadores que permitirão a aferição de seu sucesso.

A cada ano, o governo, com base no PPA vigente, promove seus gastos obedecendo uma Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada por este e aprovada pelo Poder Legislativo no ano anterior²⁷. Também as empresas privadas de grande porte fazem uso de planos de despesa anual, denominados de orçamentos empresariais. Entretanto, destaque-se que diferentemente do caso privado, no Setor Público, a composição, estruturação e execução orçamentária é rigidamente determinada por lei e normas expedidas pelas Secretarias do Tesouro Nacional e do Orçamento Federal²⁸.

Ainda observando a Figura 1.4, nota-se que os elos de ligação entre o planejamento de médio e curto prazo, ou seja, entre o PPA e a LOA, são os programas, que por sua vez, subdividem-se em atividades e projetos. Tais atividades e projetos também estão presentes no PPA, já com a definição de produtos e metas, mas possuindo apenas um valor monetário global estimado. O detalhamento de tais atividades e projetos em dotações orçamentárias, que refletirão os custos de sua implementação, ocorrerá na LOA. Portanto, é somente nesta, através das dotações orçamentárias, que a ação governamental aproxima-se de uma dimensão mais concreta, apesar de ainda restar um considerável caminho administrativos e burocrático²⁹ entre metas e produtos.

²⁵ A Constituição Federal, em seu Art. 165, estabelece um sistema de planejamento e orçamento público.

²⁶ Buscando evitar soluções de continuidade por conta de incompatibilidades político partidárias, o PPA é preparado pelo governo que assume o poder ao longo de seu primeiro ano, entrando em vigor apenas no segundo ano e vigendo por quatro anos, até o primeiro ano da administração que o suceder.

²⁷ Por sua vez, a LOA teve como base a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que igualmente foi formulada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo. Sua importância é estabelecer, com antecedência, as diretrizes que compõem a peça orçamentária anual, ligando o PPA a LOA, em termos de prioridades anuais.

²⁸ Para uma visão legal e operacional mais detalhada do processo de elaboração, estruturação e execução orçamentária, vide: SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Manual Técnico do Orçamento 2009**. Brasília, 2008. 162p. Disponível em: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/mto/edicoesanteriores>>. Acesso em 20 fev. 2009.

²⁹ Definição do mecanismo de aquisição (licitação, dispensa, inexigibilidade, ou outro) e de execução orçamentária.

A Figura 1.5 explicita os recursos típicos envolvidos na consecução de uma atividade ou projeto: mão-de-obra, serviços, materiais, equipamentos, obras e instalações. No setor privado, os recursos típicos de produção de bens e serviços, são muito semelhantes. Tais recursos são combinados através de processos na busca da consecução, eficiente e efetiva, de produtos e metas. Como se pode notar, uma parte dos recursos necessários está sujeita ao processo de aquisição externa ao corpo produtivo, ou seja, fora da empresa ou do setor público.

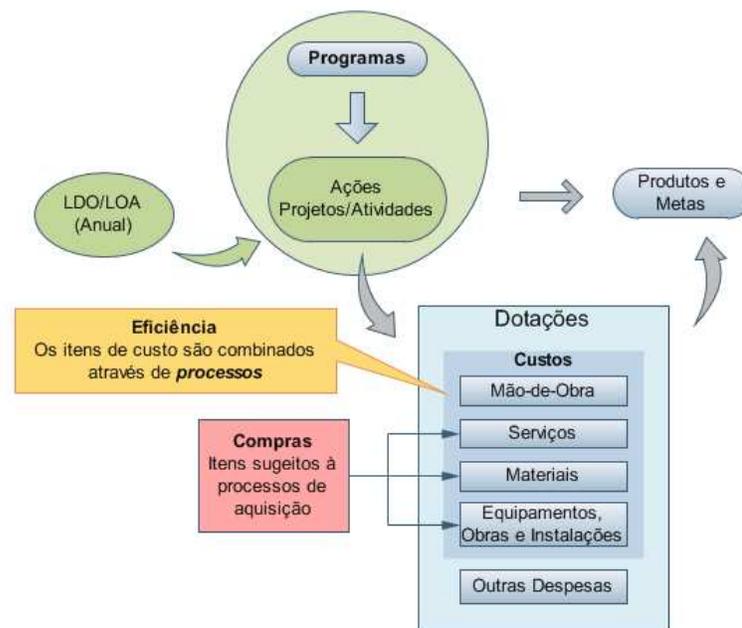


Figura 1.5 – Desdobramento dos programas em ações e dotações orçamentárias
Fonte: elaboração própria

No caso específico do setor público federal brasileiro, o peso relativo dos itens sujeitos a processos de aquisição, por licitação ou dispensa/inexigibilidade, não é tão significativo quanto no setor industrial privado. O Quadro 1.1 apresenta um resumo da estrutura de gastos da União Federal ao longo dos anos de 2003 a 2007³⁰. Nele fica clara a predominância das despesas

³⁰ Os dados do Quadro 1.1 vêm do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), ferramenta tecnológica do Governo Federal Brasileiro para seu controle orçamentário, financeiro e contábil. Trata-se despesas liquidadas. É importante considerar que os dados do SIAFI não mostram as compras realizadas em cada ano, mas apenas as liquidações de despesas provenientes de rubricas passíveis de processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade. Portanto, uma despesa pode ter sido liquidada em determinado ano, mas seu procedimento de compra iniciado em ano anterior. Para discussões específicas sobre as compras públicas federais brasileiras, como ocorrerá no Capítulo 3 da presente dissertação, serão utilizadas informações provenientes do Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG), ferramenta tecnológica que concentra as informações de acompanhamento, execução e controle das compras da administração direta do poder executivo.

previdenciárias, de endividamento e transferências, que juntas respondem em média por 87% dos gastos da União. Outro agregado de grande relevância são os gastos com mão-de-obra ativa, os quais representam pouco mais de 5% em média. As despesas passíveis de processo de aquisição por parte do governo federal representaram em média 2,69% no período, embora o percentual do ano de 2007, destoando dos demais, tenha sido de 3,32%. Estes dados expõem uma questão muito importante: porque dedicar tempo e recursos no aperfeiçoamento de itens de despesa tão pouco relevantes?

R\$ 1.00

DESPESA	2003	2004	2005	2006	2007
Mão-de-Obra Ativa (2)	44.938.560.032,98	51.630.492.223,10	52.474.541.080,63	60.407.873.614,42	66.767.472.647,82
Serviços (3)	13.245.665.495,74	13.008.457.029,29	14.480.093.509,96	15.070.770.762,43	18.205.438.025,71
Materiais (4)	3.805.135.421,60	5.143.665.007,80	5.781.185.038,57	6.318.411.469,08	6.990.933.695,41
Equipamentos, obras e instalações (5)	2.985.389.569,43	5.420.167.991,45	8.875.282.775,58	9.153.062.436,24	15.103.844.675,41
Outras despesas	811.481.901.789,17	832.974.986.638,57	1.025.179.628.833,41	1.083.718.261.904,07	1.106.219.646.209,44
Aposentadorias, reformas e pensões	155.197.466.462,05	177.642.728.763,18	204.969.828.670,07	234.600.579.165,00	260.313.374.360,70
Transferências	86.272.152.314,09	100.177.094.708,86	128.958.964.011,63	139.771.282.593,01	165.752.475.268,61
Juros e encargos de dívida	65.706.834.037,86	74.373.387.099,76	89.839.644.291,51	151.151.879.811,90	140.311.784.027,74
Amortização/Refinanciamento de dívida	462.644.645.289,16	436.020.320.345,85	549.109.241.437,28	497.762.381.098,49	471.876.637.790,88
Inversões Financeiras (Aplicação Direta)	23.439.525.630,49	21.552.175.163,65	21.827.056.811,52	26.627.563.082,87	29.819.453.028,63
Indenizações e Restituições	3.066.944.476,06	2.976.482.007,81	4.889.023.682,15	5.235.201.584,66	3.649.563.343,88
Demais Despesas (6) e Outros Investimentos (7)	15.154.333.579,46	20.232.798.549,46	25.585.869.929,25	28.569.374.568,14	34.496.358.389,00
TOTAL	876.456.652.308,92	908.177.768.890,21	1.106.790.731.238,15	1.174.668.380.186,24	1.213.287.335.253,79
TOTAL PASSÍVEL DE AQUISIÇÃO	20.036.190.486,77	23.572.290.028,54	29.136.561.324,11	30.542.244.667,75	40.300.216.396,53

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC e COREM. Quadro construído tomando como referência as informações contidas no arquivo "Consolidação das Contas Públicas - 2000 a 2007", planilha "Despesa União". Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica/est_contabil.asp>. Acesso em: 24 jun. 2009.

Obs.: (1) O quadro propositalmente não utilizou as denominações usuais de classificação das despesas por natureza, optando-se por uma classificação mais intuitiva e adequada aos objetivos do trabalho. Informações adicionais sobre a classificação por natureza da despesa podem ser obtidas no "Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público", Volume II - Manual de Despesa Nacional. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/procedimentos.asp>. Acessado em 24 jun. 2009; (2) Somatória das despesas ligadas com pessoal civil e militar ativo; (3) Somatória das despesas com serviços de terceiros; (4) Somatória das despesas com materiais de consumo; (5) Somatória das despesas com equipamentos e materiais permanentes e obras e instalações (6) Observando que rubrica "Demais Despesas" estava agregada na planilha de origem, seus elementos constitutivos, segundo nota do Tesouro Nacional são: Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Civil, Diárias-Militar, Auxílio Financeiro a Estudantes, Auxílio-Fardamento, Auxílio Financeiro a Pesquisadores Honra de Avais, Material de Distribuição Gratuita, Passagens e Despesas com Locomoção, Serviços de Consultoria, Locação de Mão-de-Obra, Arrendamento Mercantil, Equalização de Preços e Taxas, Auxílio-Alimentação, Obrigações Tributárias e Contributivas, Outros Auxílios Financeiros a Pessoa Física, Auxílio-Transporte, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores, e Indenização pela Execução Trabalhos de Campo; e (7) A rubrica "Demais Despesas" igualmente estava agregada na planilha de origem e seus elementos constitutivos, segundo nota do Tesouro Nacional são: Contratação por Tempo Determinado, Diárias-Civil, Diárias-Militar, Outras Despesas Variáveis-Militar, Auxílio Financeiro a Pesquisadores, Passagens e Despesas com Locomoção, Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros-P. Física, Locação de Mão-de-Obra, Aquisição de Imóveis, Despesas de Exercícios Anteriores, Indenizações e Restituições.

Quadro 1.1 – Resumo das Despesas Nominais Realizadas pela União - 2003 / 2007 (1)

Rememorando a Figura 1.5, no caso do setor público, são estes grupos de despesa passíveis de aquisição, combinados com a mão-de-obra ativa, os insumos necessários para a consecução dos programas idealizados pelo governo na busca por resolver, equacionar ou encaminhar as questões sociais de interesse nacional. A adequada utilização destes recursos é da maior relevância para o país, na medida em que com isso se pode ampliar o volume de ações implementadas, abrangendo uma fração maior da população, e/ou melhorar sua qualidade.

Deste modo, é importante compreender que a presente dissertação não promove uma discussão acerca dos erros ou acertos das estratégias ou políticas públicas definidas nos últimos

anos. Não se trata de uma análise sobre “o que foi feito”, mas sobre os mecanismos de implementação disponíveis, especificamente os de aquisição de produtos e serviços, os quais são decisivos em relação à eficiência da utilização dos recursos públicos, uma vez tomada a decisão estratégica sobre o que fazer.

Dado o foco deste trabalho na análise da eficiência do processo de aquisição da administração pública federal direta, os próximos itens utilizarão como referência para a reflexão o conhecimento acumulado pelo setor privado industrial multinacional, cuja *expertise* na função de compras é reconhecidamente elevada.

3. Suprimento e a Função de Compras: Estrutura e Sistemas

Retomando a matriz conceitual anunciada na introdução deste trabalho, este tópico apresenta a Função de Compras, sua estrutura de organização típica e sua inserção no sistema logístico como parte de uma estrutura mais ampla de suprimentos, destacando seu papel central na busca pela eficiência do gasto privado, exercido através do foco contínuo na redução de custos e geração de valor. Também é realçado o processo evolutivo da função, que marca não só uma mudança na percepção de sua importância institucional, mas a própria elevação de seu *status* hierárquico, resultando na potencialização de sua capacidade de contribuição para resultado da empresa. Por fim, é feito um rápido resgate do papel que vem assumindo a tecnologia da informação no âmbito do setor de compras e seu impacto sobre esta fração do processo produtivo.

3.1. A Função de Compras

A denominada função de compras, tem graus diferenciados de importância em cada organização, dependendo de seu ramo de atividade. No setor manufatureiro, por exemplo, que em média depende 50% de seu faturamento em aquisições de materiais e serviços, uma ampliação de 25% no lucro demandaria um esforço de redução de 5% em compras ou de 25% em crescimento do faturamento (BAILY et al, 2008, p. 19). Isso implica na percepção de que a eficiência na compra de produtos e serviços tem um impacto significativo na lucratividade da empresa.

Tradicionalmente os objetivos da função de compras são os seguintes: “comprar a qualidade de material correta, no tempo certo, na quantidade exata, da fonte certa ao preço adequado” (BAILY et al, 2008, p. 31). Observe-se que os elementos, qualidade, tempo, quantidade e preço, são expressões da preocupação com o controle de custos e redução/eliminação de desperdícios. Assim, uma boa compra pode ser definida como aquela que, ao conjugar tais elementos, apresenta a melhor relação de custo-benefício. Tal constatação remete à necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre os elementos citados.

3.1.1 Os Fundamentos

A qualidade dos produtos e serviços adquiridos é uma das variáveis centrais do processo de aquisição. Não há como avaliar o sucesso de uma compra sem tomar como referência a qualidade do que foi adquirido. Em termos objetivos, a qualidade de uma aquisição está diretamente relacionada à especificação do que se deseja adquirir. Descreve-se ao fornecedor, da forma mais detalhada possível, as características de composição e de desempenho do produto ou serviço a ser adquirido.

Na especificação, há uma relação direta entre o nível de exigência de qualidade e o custo dos produtos ou serviços a serem adquiridos. Dito de outra forma, quanto maior o grau de qualidade exigido, maior o preço esperado. Desse modo, uma das questões centrais para uma compra de qualidade é a adequada definição da necessidade do demandante (BAILY et al, 2008). Aquisições de produtos com qualidade acima ou abaixo do necessário implicarão em desperdício.

Outro aspecto que deve ser considerado no estabelecimento do nível de qualidade de produtos ou serviços, é seu possível impacto sobre a concorrência. Supondo que as reduções de preço em processos de aquisição, dependendo do tipo de produto ou serviço, possam estar relacionadas à existência de uma disputa entre vários possíveis fornecedores, então o nível de qualidade exigido tem papel relevante, pois quanto mais elevado for, maior a possibilidade de um número mais restrito de fornecedores ser capaz de atingir tais níveis.

Uma alternativa comum no esforço para evitar compras que não sigam especificações razoáveis é a padronização dos produtos ou serviços que serão adquiridos. Este procedimento tem várias vantagens, tais como:

- “Menor número de itens em estoque e redução do trabalho de manuseio.
- Escolha mais ampla de fornecedores e maior escopo para a negociação.
- Pedidos maiores e possibilidade de preços menores.
- Redução do trabalho de design a apenas algumas peças.
- Simplificação do processo de pedido, de requisições e de outros documentos.
- Menor necessidade de explicações especiais por carta, telefone, entrevista, etc” (BAILY et al, 2008, p. 127).

Entretanto, segundo Costa (1998, p. 10), que analisou os processos de compras públicas e privadas no Brasil, a questão da especificação é mais complexa do que inicialmente se pensa.

“A própria ABNT (NB 9000), criada para padronizar normas técnicas, também já admite que as 'especificações técnicas podem não garantir, em si mesma, que os requisitos de um consumidor sejam consistentemente atendidos, caso existam deficiências nas especificações ou no sistema organizacional para projetar e produzir o produto ou serviço'.”

Ainda no âmbito da qualidade, a questão da avaliação de fornecedores é outro ponto da maior relevância para o resultado final de uma aquisição. Segundo Baily et al. (2008, p. 131), são apresentados cinco quesitos os quais devem ser considerados no processo de escolha de um fornecedor confiável: a) desempenho anterior do fornecedor em contratos de fornecimento para a empresa demandante; b) a reputação de tal fornecedor junto ao mercado; c) promoção de vista técnica e de avaliação as instalações produtivas; d) a eventual certificação do fornecedor; e e) avaliação de amostras do produto a ser fornecido. É evidente que procedimentos como estes exigem tempo e geram certos custos, mas “... remember that a poor supplier can cause more problemas than poor materials” (WATERS, 2003, p. 234).

Com relação às quantidades, deve-se considerar que as aquisições visam atender duas situações básicas: uso direto ou estocagem. Com isso é necessário definir os quantitativos adequados ao processo produtivo, nível de estoque adequado, momento do desencadeamento dos pedidos de reposição e sua dimensão. Como já observado, manter um estoque implica na assunção de custos elevados, o que implica num esforço continuado para sua manutenção nos níveis mais baixos possíveis. Neste sentido, a redução do tempo de espera entre o momento da requisição e da entrega, e um planejamento mais rigoroso são instrumentos muito importantes para uma aquisição exitosa (BAILY et al, 2008).

A decisão de manter estoques está normalmente associada às seguintes razões:

- “A conveniência de ter itens disponíveis para atender a exigências sem a necessidade de providências de última hora.

- A Redução de custos proporcionada pela compra ou produção de quantidades ótimas; a proteção contra os efeitos de erros de previsão, registros imprecisos.
- Erros de planejamento.
- Provisão para as flutuações de vendas ou produção” (BAILY et al, 2008, p. 144).

O tamanho do lote de compra é outra variável muito importante no plano do combate ao desperdício e a custos desnecessários. A utilização de lotes muito reduzidos, salvo quando existe alguma razão justificável para tal estratégia, não é aconselhável, pois gera a necessidade de compras frequentes, com todos os custos decorrentes. Por outro lado, lotes menores também reduzem a probabilidade de maiores economias advindas de descontos dos fornecedores. Entretanto, é necessário atentar para a escala da aquisição, já que a concorrência entre fornecedores, expressa através das disputas de preço, é grande impulsionadora de economias. Lotes de dimensões muito grandes, podem reduzir a concorrência, dado o número possivelmente menor de fornecedores capazes de suprir uma demanda muito elevada³¹.

A variável tempo, por sua vez, também está ligada à questão das quantidades, na medida em que o volume adquirido busca evitar a escassez de determinado produto necessário ao processo produtivo ou a prestação de um serviço. Para Cavanha Filho (2001), a falta implica num custo, na medida em que pode paralisar o processo produtivo, gerando a perda de oportunidades de vendas. Nessa perspectiva, a quantidade demandada de um determinado produto está intimamente conectada à capacidade de planejamento do demandante e a confiabilidade do fornecedor em termos de pontualidade. Organizações que operam sem a manutenção de um estoque de segurança, ou nas quais tais estoques sejam mínimos, necessitam de uma qualidade de planejamento e de um nível de integração com seus fornecedores, muito elevados.

Em resumo, avaliar a variável preço só é possível quando a mesma é qualificada pelas demais variáveis de qualidade, quantidade e tempo. O preço só tem sentido quando inserido num contexto de planejamento prévio da aquisição. Em outras palavras, a definição de uma boa aquisição, mesmo segundo o modelo tradicional da função de compras, vai muito além da mera obtenção do menor preço de um produto ou serviço.

Como se pode observar, mesmo em seus elementos mais básicos, a função de compras prima pela otimização na obtenção de recursos. O conhecimento dos conceitos apresentados e de

³¹ Note-se que na atualidade existe uma tendência no sentido da redução do número de fornecedores. O conceito por trás desta ideia é a de que a manutenção de um número grande de fornecedores, especialmente de matéria-prima, gera custos muito elevados e não permite o estabelecimento de parcerias de longo prazo. Para uma maior reflexão acerca desta questão, vide Bowersox; Closs; Cooper, (2002, Cap. 5) e Waters (2003, Cap. 9).

suas inter-relações, constitui-se na ferramenta básica do profissional de compras na busca contínua por redução/eliminação de desperdícios e custos desnecessários.

3.1.2 A Organização de Compras

Sem perder a referência de sua tradição operacional, atualmente as percepções acerca dos objetivos da função de compras foram alargadas consideravelmente, abarcando também:

- “Suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviço para atender a suas necessidades.
- Assegurar continuidade de suprimento para manter relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas.
- Comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto.
- Administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo.
- Manter relacionamentos cooperativos, sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização.
- Desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos. ...
- Selecionar os melhores fornecedores do mercado.
- Ajudar a gerar o desenvolvimento eficaz de novos produtos.
- Proteger a estrutura de custos da empresa.
- Manter o equilíbrio correto de qualidade/valor.
- Monitorar as tendências do mercado de suprimentos.
- Negociar eficazmente para trabalhar com fornecedores que buscarão benefício mútuo por meio de desempenho economicamente superior” (BAILY et al, 2008, p. 31).

Tal conjunto de atribuições naturalmente demanda uma estrutura de implementação. A Figura 1.6 apresenta a conformação típica de uma unidade de compras. Através dela podemos verificar uma estrutura hierarquizada, tipo “*top-down*”, com uma chefia de compras e outras sub-unidades responsáveis pelos procedimentos administrativos das compras, por aquisições específicas, pelo acompanhamento dos fornecimentos dos materiais e serviços adquiridos, além de mais recentemente ocupar-se igualmente da “... medição contínua do desempenho e gerenciamento do fornecedor” (SOARES, 2003, p.12).

Outro aspecto relevante, é que as organizações de compra podem ser estruturadas não só com base em sub-unidades especializadas em aquisições diferenciadas pelo critério de compras *locais X importações*. Dependendo do ramo de atuação e da política de compra adotada, também

é comum a prevalência do foco no tipo do produto adquirido: matérias-primas, bens de consumo geral, equipamentos e serviços.

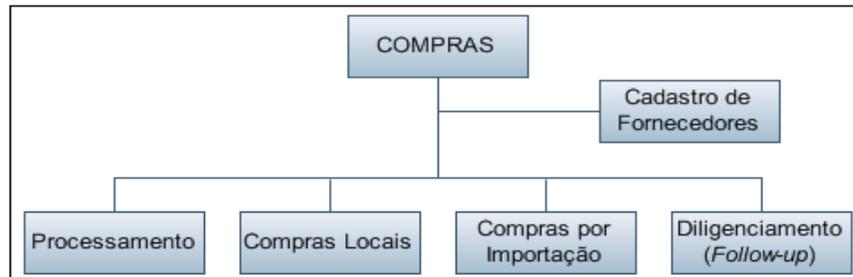


Figura 1.6 – Estrutura Organizacional Típica de Compras

Fonte: Viana (2002, p.175)

Mas a conformação da estrutura organizacional igualmente sofre grande influência da opção estratégica por promover compras centralizadas, descentralizadas ou híbridas. Seja em grandes conglomerados econômicos, compostos por várias empresas, cada qual com sua organização de compras; nos governos nacionais, com vários ministérios, agências e empresas públicas; ou mesmo em estruturas menores, mas descentralizadas física ou organizacionalmente; tal definição é muito importante, pois estabelece o grau de autonomia de cada unidade para a realização de compras, conforme o tipo de material/serviço, quantidade ou valor monetário (SOARES, 2003 e ALVAREZ, 2004).

As vantagens de cada modelo de organização podem ser visualizadas na Figura 1.7.

Processo de Compras Centralizado	Processo de Compras Descentralizado
<ul style="list-style-type: none"> * Consolidação dos volumes; * Melhor controle sobre grandes gastos de capital; * Redução na duplicação dos esforços de aquisição; * Maior facilidade de desenvolver e coordenar estratégias de compras; * Maior possibilidade de coordenação e gerenciamento de ferramentas tecnológicas disponibilizadas aos agentes de compras; * Melhor qualificação do pessoal do núcleo central de compras; e * Facilidade na gestão da mudança. 	<ul style="list-style-type: none"> * Velocidade e resposta rápida; * Entendimento dos requerimentos operacionais; e * Melhor suporte ao desenvolvimento de novos produtos.

Figura 1.7 – Vantagens dos Modelos de Processo de Compras

Fonte: Benzecry; Nazário (2009)

A despeito de um maior conjunto de vantagens, especialmente no que tange à questão da redução de desperdícios e custos desnecessários, o modelo centralizado é inferior quando

considerada a necessidade de resposta rápida em relação as demandas das unidades. Em face disso, muitas organizações têm adotado modelos híbridos (BENZECRY; NAZÁRIO, 2009). Segundo Bartolini (2009, p. 20), em recente pesquisa internacional com mais de 220 empresas de diversos portes e atividades:

“Center-led procurement structures are 56% more common in Best-in-Class enterprises than in all other enterprises. This organizational structure mixes centralized policies and control with decentralized resources and decision-making. Despite a few recent, high-profile 'reversion' to a decentralized, structure where departments were effectively disassembled, centralization (center-led and centralized) of the procurement department remains the most common approach ...”.

Mas a função de compras vem experimentando uma ampliação em seu papel dentro das empresas, deixando de ser vista apenas como uma atividade operacional e ganhando *status* estratégico, em face de seu elevado potencial de redução de custos/desperdícios e geração de valor (ELLRAM; CARR, 1994; WATERS, 2003 e TASSABEHJI; MOORHOUSE, 2008). Uma parte da capacidade otimizadora da função foi objeto de nossa reflexão até o presente momento, mas existe grande expectativa de que a função possa ampliar os horizontes da redução de desperdícios e custos desnecessários, além de gerar valor para empresa, através da

“... [a]valiação, administração e monitoramento do desempenho dos fornecedores desenvolvendo relacionamento de parcerias de longo prazo para otimizar os inputs organizacionais e para conseguir uma integração da função compras/suprimentos com todas as funções da organização ...” (ALVAREZ, 2004, p. 29).

Tal movimento de valorização e ampliação das atividades de compras e suprimento tem se consubstanciado em sua maior proximidade dos níveis tomadores de decisão nas empresas e consequente aumento de poder dos executivos de compras. Segundo pesquisa realizada pelo Centro de Estudos Logísticos da COPPEAD/UFRJ, com 105 indústrias entre as mil maiores empresas brasileiras³², 84% destas atribuem a responsabilidade de compras para cargos de elevada linha hierárquica (BRAGA; HIJJAR, 2008).

Mas todo este processo evolutivo, desenvolvido basicamente pelas grandes empresas industriais, tanto em face de mudanças no ambiente econômico internacional, quanto por força de inovações nos processos produtivos, vem estimulando acadêmicos e profissionais do setor a refletirem sobre suas característica principais e medidas de êxito ou fracasso. Nessa dinâmica, são

³² Seguindo a classificação estabelecida pela Revista Exame.

propostos modelos evolutivos, que não só descrevem a trajetória passada e presente da função, mas, ainda que involuntariamente, influenciam na conformação da futura organização de compras³³. O presente trabalho opta pela perspectiva de Braga (2006), que descrevendo a evolução da função de Compras nas empresas, hoje parametrizada pelo conceito de Gerência Estratégica de Suprimentos, apresenta quatro estágios de desenvolvimento conceitual e operacional:

a) Estágio 1 – **Reativo**: nesta fase, o setor de compras funciona como mero operacionalizador (emissão de ordem de compra, recebimento do produto e escrituração do contrato) do processo de compra, que efetivamente já foi realizado pelo setor demandante (especificação do produto ou serviço e negociação dos termos do contrato). Há pouco contato entre o setor de compras e as demais unidades demandantes, colocando o setor em uma situação de reatividade em relação ao que é estabelecido pelos demandantes. Assim, em face da “(...) falta de planejamento, uma significativa parte do tempo do pessoal de Compras ou Suprimentos é empregada para “apagar incêndios” (BRAGA, 2006, p. 2);

b) Estágio 2 – **Mecânico**: há uma evolução em relação a fase anterior, com as aquisições passando a serem conduzidas pelo departamento de compras, que busca especializar-se nos diversos grupos de mercadorias ou serviços necessários. Com o objetivo de aperfeiçoar o processo de aquisição, o diálogo entre Compras e os clientes internos é incentivado. Surge a preocupação com o controle de custos, o que leva a diversas iniciativas de aperfeiçoamento de processos e fluxos logísticos, com destaque para a informação. Neste momento, assim como no estágio 1, a ação está voltada para o cotidiano operacional e ainda não existe uma preocupação estratégica, mas tática, conforme salienta Braga (2006). A alta gerência começa a perceber a relevância do treinamento e da qualificação dos integrantes do setor, bem como das oportunidades do desenvolvimento da função, mas ainda existe uma certa insegurança quanto ao padrão mecânico/reactivo dos profissionais do setor de Compras;

c) Estágio 3 – **Proativo**: neste momento as preocupações passam a ter caráter estratégico, com a utilização de conceitos como o de custo logístico total, expresso através de aquisições de produtos e serviços que levam em consideração o ciclo de vida do produto, a qualidade dos materiais adquiridos e seus impactos no valor agregado ao produto. Os fornecedores começam a

³³ Como exemplos ilustrativos, vide Ellram; Carr (1994), Pearson; Gritzmacher (1990), Weele; Rozemeijer (1996), Soares (2003, cap. 4) e Alvarez (2004, cap. 3).

participar dos processos de desenvolvimento de novos produtos, assim como os clientes internos passam a participar ativamente dos processos de aquisição. A prática da formação de equipes multifuncionais é disseminada. Compras ou Suprimentos passam a integrar a estratégia competitiva da empresa. Os profissionais de Compras e Suprimentos passam a ser reconhecidos como recursos valiosos para a empresa em face de sua capacidade de interconexão da ação operacional com a visão estratégica da empresa;

d) Estágio 4 – **Gerência Estratégica de Suprimentos**: “(...) acontece a total integração de Compras ou Suprimentos e a estratégia competitiva da empresa com a real caracterização de seu papel estratégico na organização” (BRAGA, 2006, p. 5). A função de Compras e Suprimentos passa a ter acesso direto à alta gerência, facilitando o fluxo de informações, o que implica em maior agilidade e qualidade de sua atuação.

Mas para que haja tal evolução, segundo Ellram; Carr (1994, p. ?), “... it is clear that the attitudes of purchasing managers and top management must change before purchasing will play a strategic role in a firm”. Ao mesmo tempo, também os profissionais de compras, inseridos em um ambiente complexo e dinâmico como o atual, precisam adaptar suas habilidades visando contribuir operacional e estrategicamente para o sucesso de suas organizações (TASSABEHJI; MOORHOUSE, 2008).

Por fim, é necessário considerar que embora positiva, a passagem da função de compras e gestão de suprimentos à condição de atividade estratégica não significa que tal função seja capaz de garantir, isoladamente, o sucesso de uma organização. Em estudo realizado por Ellram et al. (2002, p. 14), visando verificar a influência das atividades de compras e gestão de suprimentos no sucesso corporativo concluiu-se que:

“A critical point is that regardless of how favorably PSM³⁴ is viewed within an organization, **PSM is essentially a support process**. PSM can help the organization locate and align with the best suppliers in the industry. It can work to effectively and successfully reduce costs in the supply chain. It can help identify leading-edge technologies and get suppliers involved in new product and service development. **However, good PSM practices in and of themselves cannot make up for a poor distribution strategy, a faulty marketing plan, mismanagement of funds, or poor products and services**. While PSM may have broad impact in some organizations, it generally does not set overall corporate strategy”. (grifos nossos)

³⁴ Purchasing and supply management = compras e gestão de suprimentos.

Deste modo, não só a função de compras não pode conseguir isoladamente o sucesso da organização, como, igualmente, para a obtenção dos melhores resultados, suas técnicas e ferramentas não devem ser utilizadas fora de um contexto de integração com a organização e sua cadeia de suprimentos (ELLRAM et al., 2002).

Retomando o modelo evolutivo apresentado por Braga (2006), é necessário observar que o mesmo sugere, através dos estágios 3 e 4, especialmente deste último, uma função de compras com características e atribuições significativamente ampliadas. Este fenômeno surge pela percepção de que os tradicionais mecanismos de controle de custos e redução de desperdícios alcançaram seu limite e, embora ainda muito importantes, deixaram de ser suficientes para a gestão privada moderna. Mas as transformações identificadas estão inseridas num contexto mais amplo de evolução das ideias da Logística, o qual será objeto de análise no item seguinte.

3.2. Considerações sobre Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS)

Tomando como referência que novos conceitos foram desenvolvidos com o objetivo de dar vazão à contínua busca de aumento da eficiência do processo produtivo, naturalmente a logística, com todo o potencial já apresentado, foi um dos campos que recebeu maior atenção. Para a compreensão do atual momento deste setor, é necessário considerar dois elementos estruturais que surgiram ao longo dos últimos anos.

Do ponto de vista estratégico, a competição deixa de ser exclusivamente uma realidade inter-firmas, e passa também a ser uma disputa inter-cadeias, com complexidade crescente do processo de controle de custos, em que toda a cadeia precisa utilizar técnicas e sistemas de troca de informação compatíveis. Além disso, dentro de cada firma, operacionalmente, a dinâmica produtiva é cada vez mais voltada para o aperfeiçoamento contínuo dos processos e atividades, e mais focada nos impactos das decisões de investimento.

O *Council of Supply Chain Management Professionals (CSCMP)*³⁵ propôs uma definição que coloca a Logística atual como um subconjunto da GCS³⁶ e ao mesmo tempo destaca as

³⁵ Esta organização sucedeu o extinto *Council of Logistics Management (CLM)*.

³⁶ Larson; Poist; Halldórsson (2007), promoveram uma revisão bibliográfica sobre as diferentes interpretações da relação Logística x GCS, definindo quatro grupos distintos: a) **Tradicionalistas**: que acreditam que a GCS é um caso especial da Logística, sendo portanto um subconjunto desta; b) **Renomeadores**: que vêem a GCS como apenas um nome novo para Logística, não havendo diferenciações conceituais entre um e outro; c) **Unionistas**: para estes a GCS é uma evolução conceitual em relação a Logística, sendo esta um subconjunto da primeira; e d)

atividades de *sourcing* e *procurement*, neste trabalho subentendidas como sinônimas de processo de aquisição³⁷.

“Supply chain management encompasses the planning and management of all activities involved in sourcing and procurement, conversion, and all logistics management activities. Importantly, it also includes coordination and collaboration with channel partners, which can be suppliers, intermediaries, third party service providers, and customers. In essence, supply chain management integrates supply and demand management within and across companies” (CSCMP, 2008).

Bowersox; Closs; Stank, (2000), buscando captar os movimentos de transformação produtiva que vem ocorrendo na mudança de paradigma de uma sociedade industrial para uma sociedade voltada para a informação, listaram dez mega-tendências para Logística e a Gestão da Cadeia de Suprimentos das empresas líderes de mercado. O Quadro 1.2 apresenta estas mega-tendências.

Quadro 1.2 – As Mega-tendências da GCS

DE	PARA
Serviço ao Consumidor	Gestão de Relacionamentos
Adversário	Colaborador
Previsão	Planejamento, Previsão e Reposição Colaborativa
Experiência	Estratégias de Transição
Valor Absoluto	Valor Relativo
Integração Funcional	Integração de Processos
Integração Vertical	Integração Virtual
Estocagem de Informação	Compartilhamento de Informação
Aprendizagem Através de Treinamentos Específicos	Aprendizagem Baseada em Conhecimento
Contabilidade Gerencial	Gestão Baseada em Valor

Interseccionistas: para estes a GCS é um novo conceito, que apenas utiliza algumas partes da Logística. Os autores também promoveram uma pesquisa com 104 membros do CSCMP, buscado aprofundar a análise sobre a questão. Dentre os itens pesquisados estava a preferência dos pesquisados sobre uma das interpretações sobre a relação entre Logística e GCS. A interpretação Unionista recebeu 47% da preferência, seguida da Interseccionista, com 28%, Tradicionalista, com 19% e Renomeadores, com 6%. Os resultados, em que pese as limitações da pesquisa, apresentam duas conclusões razoáveis sobre a questão do interrelacionamento Logística x GCS. Primeiramente, há clareza de que não se trata apenas de uma troca de nomes. Além disso, apesar de uma preferência pela visão Unionista, não há consenso.

³⁷ Esta opção se dá pela maior clareza interpretativa alcançada pela ideia de aquisição, como algo que pode dar-se através de uma compra, ou de outro método qualquer de obtenção de um bem (aluguel ou *leasing*) ou serviço (concessão ou parceira público-privada, como no caso do setor público).

Avaliando os elementos do quadro anterior, é necessário observar que as empresas vêm promovendo tais mudanças de forma gradual, com velocidades diferentes para cada item. Isto ocorre primeiramente pelas dificuldades naturais existentes na promoção de mudanças, mas também pelos riscos decorrentes da adoção de algumas destas novas realidades, tais como: “(1) dependence on real time connectivity; (2) channel balance of power; (3) vulnerability of global operations; and (4) vulnerability stemming from strategic integration, information sharing, and technology investment” (BOWERSOX; CLOSS; STANK, 2000, p. 14). De fato, a transição dos anteriores marcos logísticos para a Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS) não tem se mostrado tarefa simples, consumindo tempo e esforços consideráveis por parte das empresas que se dispõem a realizá-la. Essa nova realidade impulsiona a Logística para um novo patamar conceitual, mais amplo e naturalmente mais complexo e sofisticado: a Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS).

A evolução da GCS, especialmente de sua dimensão “relacionamentos”, derivado natural da necessidade de colaboração que consta de sua definição, pode ser visualizada através da Figura 1.8.

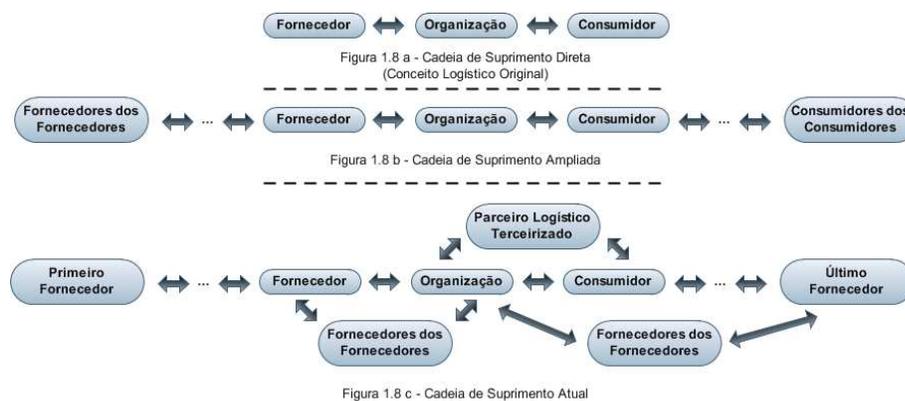


Figura 1.8 – Representação Gráfica dos Tipos de Relacionamento em Cadeia.

Fonte: adaptado de Mentzer et al. (2001, p. 5)

Observa-se que a interação entre fornecedores, fábrica e consumidores, que anteriormente formavam uma fração de uma corrente, agora torna-se muito mais complexa ao ambicionar estabelecer o mesmo grau de inter-relação com as “pontas” de outras cadeias. Tal movimento visa, conceitualmente, tornar a pequena cadeia, composta originalmente por três elos, numa única cadeia, agora composta por “n” elos, onde o elo inicial é o chamado fornecedor dos fornecedores e o último, o consumidor dos produtos anteriormente fabricados na cadeia (Figura 1.8b). Mas

Mentzer *et al.* (2001) ainda apresenta um modelo mais complexo, formado não só pelos elementos já apresentados, mas também pela interação de agentes terceirizados de produção e outros prestadores de serviços. Note-se que o modelo apresentado na Figura 1.8c é o mais adequado para explicar as reais interações existentes nas cadeias produtivas, que raramente operam sem a participação de agentes terceirizados.

A Logística Empresarial ganha em complexidade ao ampliar sua atuação e ao ser considerada um sub-elo numa cadeia maior. Além disso, a questão da geração de valor para o cliente torna-se tema cada vez mais debatido, agora dividindo as atenções com o antigo tema da redução de custos.

Outro aspecto importante a ser destacado é a dimensão estratégica associada à GCS, sem que no entanto se promova qualquer dissociação da atividade operacional. Por fim, não se pode deixar de notar a ênfase na ideia de **colaboração**³⁸, elemento fundamental para compreensão do modelo de GCS (GIBSON; MENTZER; COOK, 2005).

Entretanto, é necessário perceber que existem dificuldades claras na implementação de processos colaborativos inter-firma. Ballou (2006), valendo-se de pesquisa realizada por Fawcett; Magnan (2002)³⁹, observa que poucas empresas alcançaram o potencial teórico de integração apresentado pela GCS. Citando Fawcett; Magnan (2002), Ballou (2006) aponta que aproximadamente a metade das firmas pesquisadas trabalham a integração apenas no âmbito interno e ainda assim, fundadas na implantação de sistemas (softwares) de ERP⁴⁰, mais que pela difusão de princípios como colaboração e compromisso. Da outra metade que já trabalhava a integração para além de seus muros, mais de 30% o faziam apenas com seus fornecedores mais próximos.

Em resumo, a GCS defende que a logística, além de sua contribuição para os custos, precisa gerar valor aos consumidores, sejam eles finais ou intermediários e isso só seria possível num marco de cooperação, coordenação e alinhamento com os agentes da cadeia de suprimentos. Por outro lado, mesmo a questão dos custos, que jamais sai da alça de mira, teria chegado ao seu limite no modelo antigo.

³⁸ Embora a definição do CSCMP utilize a palavra *collaboration*, não é incomum encontramos a palavra *partnership* (que pode ser traduzida como parceria), sendo utilizada para expressar o grau de interrelacionamento desejável entre fornecedores, produtores e consumidores.

³⁹ FAWCETT, S. E.; MAGNAN, G. M. The Rhetoric and Reality of Supply Chain Integration. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v.32, n.5, p. 339-361.

⁴⁰ Enterprise Resource Planning.

“The challenge to the business is to find new opportunities for cost-reduction when, in all likelihood, the company has been through many previous cost reduction programmes. Our contention is that the last remaining opportunity of any significance for major cost reduction will lie in the wider supply chain rather than in the firm's own operations” (CHRISTOPHER; GATTORNA, 2004, p. 5).

Defende-se que só é possível pensar em aprimoramento de processos e atividades trabalhando a cadeia de suprimentos como um todo, e não mais com uma perspectiva de melhoramentos parciais, em frações específicas da cadeia, numa espécie de visão “fatiada” do processo, acreditando que o melhor resultado coletivo é decorrente da soma dos melhores resultados individuais. Em outros termos, a GCS propõe que o funcionamento da cadeia de suprimentos, de forma tão afinada quanto possível, implicará em resultados produtivos e financeiros globais melhores que a soma dos resultados individuais de seus componentes.

Além disso, segundo Mentzer *et al.* (2001) a GCS transcendeu a dimensão de conceito logístico e alcançou o *status* de filosofia gerencial baseada nas ideias de **colaboração** e **parceria**. Tais ideias, aliadas à noção de **coordenação** e **sincronização** inter-firmas, buscam **criar valor ao consumidor final**. De forma mais específica, as características delineadoras da GCS são as seguintes:

- “1. A systems approach to viewing the supply chain as a whole, and to managing the total flow of goods inventory from the supplier to the ultimate customer;
2. A strategic orientation toward cooperative efforts to synchronize and converge intrafirm and interfirm operational and strategic capabilities into a unified whole; and
3. A customer focus to create unique and individualized sources of customer value, leading to customer satisfaction” (MENTZER *et al.*, 2001, p. 7).

Tomando como referência as características citadas e uma ampla pesquisa bibliográfica, os autores também levantaram um conjunto de atividades que caracterizariam a GCS. Mentzer *et al.* (2001) apontam o **Comportamento Integrado**, definido como a incorporação, na mesma cadeia de suprimentos, de consumidores e fornecedores, como uma característica básica que permeia todas as demais. Outras características importantes seriam o **Compartilhamento Mútuo de Informações**, o **Compartilhamento Mútuo de Riscos e Recompensas** e a **Cooperação**. Fechando o grupo estão o **Objetivo e Focos Iguais em Servir os Consumidores**, a **Integração de Processos** e a **Parceria para Construir e Manter Relacionamentos de Longo Prazo**.

Por outro lado, uma vez assimilados tais elementos conceituais e transformados em ação operacional através da GCS, seu adequado funcionamento implicará em redução dos custos, melhora do valor gerado aos consumidores, bem como sua satisfação e em geração de vantagem competitiva⁴¹.

3.3. Os Sistemas de Informação na Cadeia de Suprimentos

Diante do quadro apresentado, é fundamental considerar a questão tecnológica, que vem assumindo um papel decisivo no âmbito produtivo, não sendo a Logística uma exceção. Atualmente, toda grande empresa possui *softwares* de acompanhamento de compras, automatizando a maior parte do processo. Frequentemente tais sistemas são módulos de programas maiores, denominados *Enterprise Resource Planning* (ERP), que buscam permitir e facilitar o fluxo de informações de todas as grandes atividades de um empreendimento produtivo, tais como suprimentos, produção e distribuição. Os ERP's e seus bancos de dados integrados buscam promover a integração e o ágil fluxo de informações de/para todos os setores, facilitando o cruzamento de informações e a confecção de relatórios gerenciais. No caso de empreendimentos industriais, a integração via *software* da produção, estoques e compras, permite que o próprio sistema acuse a necessidade de reposição de estoque e desencadeie processos de aquisição automatizadamente, com redução de tempo, trabalho burocrático e, portanto, custos.

Outra dimensão do avanço da tecnologia da informação no campo da GCS, seguindo a dinâmica apontada no tópico anterior, é sua contribuição para a integração da cadeia de suprimentos através do compartilhamento de informações sobre produção, estoques e compras. O conhecidos sistemas de EDI (*Electronic Data Interchange*), permitem a conexão direta entre comprador e fornecedor, permitindo inclusive ao fornecedor antecipar-se ao pedido do demandante, evitando desabastecimentos e a quebra da cadeia de suprimentos, com inúmeras vantagens de custos, seja pela agilidade e economia com burocracia, seja com a possibilidade, por parte do fornecedor, de reduzir estoques (BOWERSOX; CLOSS; COOPER, 2002).

Mais recentemente os sistemas de informação tem proporcionado a aquisição de produtos de uso comum através de catálogos eletrônicos, onde os compradores tem a oportunidade de

⁴¹ Note-se que a proposta de Mentzer *et al.* (2001) não é a de que só é possível promover reduções de custos, gerar valor e ter vantagens competitivas através da GCS, mas de que para se atingir determinados níveis elevados de excelência, é necessário compreender seus conceitos fundamentais e colocá-los em prática.

escolher o produto que lhes ofereça a melhor relação qualidade/preço, ou de leilões eletrônicos reversos, onde os compradores apresentam suas demandas ao mercado e a disputa dos possíveis fornecedores se dá pela oferta contínua de preços mais baixos até que um dos contendores, normalmente aquele que apresentou o menor preço, seja declarado vencedor.

Em resumo, seja do ponto de vista da integração e facilitação do fluxo de informações, ou como mera ferramenta tecnológica, reduzindo tempos, aperfeiçoando processos burocráticos, ou aumentando o acesso aos mercados de produtos e serviços necessários ao processo produtivo, o fato é que a tecnologia da informação adquiriu um *status* de grande relevância no universo logístico. Portanto, não é razoável imaginar que qualquer processo de ampliação da eficiência de gastos, custos ou despesas, possa ser implementado sem consistentes análises acerca desta dimensão.

4. **A Função de Compras: Processos e Estratégias**

O objetivo deste tópico é mostrar que a função de compras no setor privado, a despeito de não ser regulamentada por uma legislação específica, como geralmente ocorre no caso público, também segue um fluxo definido, que é pautado não pelo cumprimento estrito de um rito, mas pela necessidade contínua de obtenção de resultados. Tal objetivo é trabalhado através da matriz conceitual já enunciada e assumindo o processo privado de compras como segmentado conceitualmente em três fases: planejamento da aquisição, escolha do fornecedor e gestão de contratos⁴².

4.1. **O Processo de Aquisição**

Observando a Figura 1.9 visualiza-se o fluxo típico do processo de compras no setor privado. Nela é possível retomar a questão central do estabelecimento da estratégia inicial.

⁴² Esta divisão é baseada na proposta de Kelman (2002a, p.2), que divide o processo de aquisições federais norte-americano em três fases. Além disso, tal divisão guarda coerência com a proposta de Ellram (1993, p.7) apud Saliba (2006, p.17), que trabalhando com um modelo de categorização do Custo Total de Propriedade por lógica temporal, originalmente visando empresas privadas do setor industrial, igualmente dividiu o processo de aquisições privadas em três fases: Componentes Pré-Transacionais, Componentes Transacionais e Componentes Pós-Transacionais. A nomenclatura proposta também é coerente com o processo de compras públicas federais brasileiro e será o referencial conceitual de comparação entre os processos de compra analisados nesta dissertação.

Embora seja possível considerar a definição da demanda e a especificação do produto ou serviço, como partes da fase de planejamento da aquisição, a figura em análise coloca estas etapas do processo em destaque, buscando explicitar sua importância decisiva no combate ao desperdício e aos custos desnecessários.

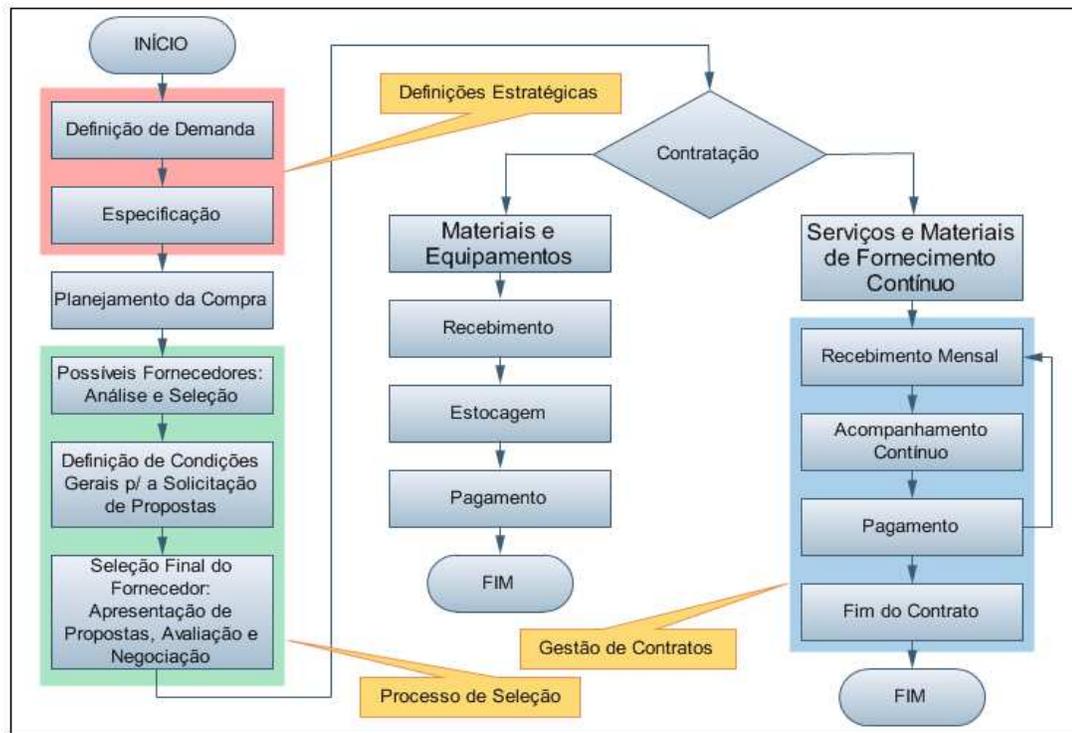


Figura 1.9 – Processo de Compras.

Fonte: elaboração própria, baseada em Viana (2002, p. 178) e Waters (2003, p.237)

Definir a demanda, significa atender a uma necessidade empresarial. Esta decisão é estratégica, pois na medida em que é adequadamente tomada, ou seja, o produto ou serviço a ser adquirido é tido como realmente necessário, todo o restante do processo de compras será responsável pela obtenção de um mal ou bom resultado. Em outras palavras, lembrando Ellram (2002), caso a definição da demanda seja mal feita, optando-se pela aquisição de um bem ou serviço desnecessário ou mal especificado, estará definida irremediavelmente a má qualidade da aquisição e mesmo o mais bem conduzidos dos processos de compra não será capaz de reverter este quadro, podendo apenas atenuá-lo. Usando um exemplo simples, a compra de um trator

desnecessário, redundando numa perda equivalente ao valor efetivamente pago por este bem⁴³, independente da qualidade do processo de aquisição. Este só pode contribuir positivamente, reduzindo a perda, no caso de conseguir uma compra abaixo do valor de mercado, ou negativamente, ao adquirir o trator acima de seu valor de mercado.

Ainda usando o exemplo do trator, supondo uma definição adequada da demanda, ou seja, há a necessidade da aquisição de um novo trator, o problema que se segue é sua adequada especificação técnica. Especificar um trator abaixo das necessidades reais redundará em desperdício em função de custos associados, como os de manutenção mais frequente, maior necessidade de tempo de operação e eventualmente de aquisição de outro trator para auxiliar o primeiro. Por outro lado, caso haja um super-dimensionamento, igualmente haverá custos adicionais, tais como horas paradas por subutilização, e as diferenças entre os custos normais de um trator adequadamente dimensionado e um super-dimensionado, em termos de capital imobilizado, manutenção, treinamento e custos da mão-de-obra de operação, que tendem a ser maiores em função do tamanho e complexidade do equipamento.

Uma vez realizada a especificação do bem ou serviço, o que deve ser operado em conjunto com o setor demandante, a área de compras irá planejar o processo de aquisição. Em função do tipo de bem ou serviço, sua criticidade para a produção e sua facilidade de obtenção no mercado⁴⁴, será preciso considerar o momento e a forma mais adequadas para a aquisição. Produtos e serviços de uso comum e inseridos em mercados concorrenciais, podem ser comprados de forma ágil em disputas simples com uma cotação feita ao mercado através de telefone, fax ou e-mail. Atualmente tem sido crescente o uso de mecanismos eletrônicos como catálogos ou leilões reversos.

No caso de produtos ou serviços complexos e/ou de elevado valor, disponíveis apenas por encomenda, será necessário um procedimento mais criterioso que permita a análise detalhada das vantagens de cada produto ou serviço⁴⁵ e de seu fornecedor. Neste momento será relevante definir as fases de tal procedimento e seu cronograma de implementação, já que o mesmo, provavelmente, demandará a presença física dos contedores em local e datas pré-estabelecidos. Também é importante atentar para questões de sazonalidade, já que diversos produtos podem ter

⁴³ Na realidade o valor da perda é maior, como será explicado mais adiante no tópico sobre Custo Total de Propriedade.

⁴⁴ Vide item 4.2.1. *Strategic Sourcing*.

⁴⁵ Vide item 4.2.2. *Total Cost of Ownership* (TCO).

seus preços flutuando no tempo em períodos regulares, seja por questões de safra, seja por concentração da demanda. Logicamente, uma compra eficiente busca o momento mais favorável possível.

Em processos de aquisição de produtos e serviços de maior complexidade, a escolha dos possíveis fornecedores, aqueles que irão participar da disputa final pelo contrato de fornecimento, é muito relevante. Ao contrário dos produtos e serviços comuns, onde são fixados os parâmetros de qualidade e outras exigências e a disputa passa a ser feita basicamente em função do preço, no caso dos demais bens e serviços, é de fundamental importância evitar o risco de escolher um fornecedor que não esteja preparado para entregar o acordado, gerando defeitos, atrasos ou mesmo o rompimento da cadeia de suprimentos, com consequências graves. Portanto, o setor de compras deve estar atento à capacidade técnica, saúde econômico-financeira e mesmo ao modelo de gestão dos possíveis fornecedores.

Posteriormente, já considerando as especificações de qualidade e quantidade, são definidas as condições gerais que deverão ser solicitadas dos fornecedores em suas respectivas propostas. Neste tocante algumas das principais condições referem-se a prazo de entrega, garantias, treinamento, revisões, e outras, específicas de cada produto ou serviço.

Na fase de escolha do fornecedor, as propostas, parametrizadas por todas as exigências formuladas durante o planejamento da aquisição e divulgadas previamente aos interessados, são apresentadas pelos concorrentes e avaliadas pelos compradores. Posteriormente, inicia-se um processo de negociação com o fornecedor, buscando obter maiores vantagens. Ao fim desta etapa é declarado o vencedor da disputa, que ganhará, mediante a assinatura de contrato, o direito de fornecimento durante um determinado prazo, passível de renovação segundo os critérios determinados pela empresa demandante. Mas o fim do processo de escolha do fornecedor, não implica no fim da aquisição.

Um dos maiores avanços das últimas duas décadas no campo do suprimento, é o reconhecimento de que uma boa aquisição não se encerra com a assinatura do contrato entre comprador e fornecedor, mas se prolonga através da gestão do contrato. Tal fase tem como objetivos primordiais assegurar a implementação do planejado e os ganhos negociais do processo de escolha do fornecedor, mas que pode tanto ampliá-los, quanto reduzi-los, na medida em que seja promovida uma gestão de melhor ou de pior qualidade do contrato.

Atualmente, com o avanço da terceirização, boa parte das atividades desenvolvidas numa empresa não o são por seus funcionários, e isso não se restringe a tarefas mais básicas como limpeza e segurança, chegando às próprias atividades produtivas. Neste tocante, há um certo consenso de que a empresa deve manter sob sua operação apenas as atividades que representam o coração de sua produção, terceirizando as demais. Isso implica num aumento substancial das aquisições de serviços. Neste tipo de aquisição, não apenas os custos de fornecimento são importantes, mas é necessário um acompanhamento contínuo da qualidade dos serviços que estão sendo efetivamente prestados, evitando que o fornecedor aufera lucros extraordinários ao não prestar os serviços acordados em termos de qualidade e quantidade.

Note-se que quando uma empresa terceiriza uma determinada atividade, elimina certos custos, mas naturalmente incorre em outros. Neste sentido, a decisão de terceirizar ou não, dada a premissa fundamental de manutenção ou elevação da qualidade do serviço, depende do cálculo econômico dos custos das opções de produzir internamente ou terceirizar.

Ao fim do processo, no caso de materiais e equipamentos, procede-se ao recebimento de tais bens e a sua conferência em relação as qualidades e quantidades acordadas. Posteriormente, caso haja necessidade, é feita a estocagem e faz-se o pagamento do fornecedor.

4.2. **Compras numa Perspectiva Estratégica**

Em consonância com a evolução da função de compras e a identificação de seu potencial de redução de desperdícios/custos desnecessários, foram desenvolvidas algumas metodologias para auxiliar o setor na obtenção dos resultados desejados. O presente item analisa duas destas metodologias, mais especificamente o *Strategic Sourcing*, que aliado ao *Total Cost of Ownership* (TCO), trazem o tema das aquisições para o plano estratégico da gestão empresarial.

4.2.1. *Strategic Sourcing*

Ainda hoje, parte significativa das empresas utiliza Curvas ABC de valor para estabelecerem suas estratégias de suprimento. Essa metodologia, embora válida, negligencia a existência de produtos que, embora de baixo valor total de aquisição, podem ser de grande importância para o processo produtivo. Outro aspecto falho das Curvas ABC é o de que estas não

propiciam informações para a análise quanto à estrutura do mercado fornecedor (BENZECRY; NAZÁRIO, 2009).

Em 1983, preocupado com as transformações mundiais que principiavam, Peter Kraljic, então diretor do escritório da McKinsey & Company, em Dusseldorf (Alemanha), publicou o texto “*Purchasing must become supply management*”⁴⁶. Tal trabalho tornou-se uma referência para os que lidam com Compras ou Suprimentos. O texto trata do equacionamento de questão da maior relevância: como uma empresa pode precaver-se de rompimentos em sua cadeia de suprimentos e ao mesmo tempo aproveitar as oportunidades de redução de custos e geração de valor, que se colocam com as novas tecnologias? Sua ideia central era a de que uma estratégia de suprimento dependia de dois fatores:

“(1) the strategic importance of purchasing in terms of the value added by product line, the percentage of raw materials in total costs and their impact on profitability, and so on; and (2) the complexity of the supply market gauged by supply scarcity, pace of technology and/or materials substitution, entry barriers, logistics cost or complexity, and monopoly or oligopoly conditions” (KRALJIC, 1983, p. 110).

Partindo-se dos dois fatores apontados, ou seja, a criticidade do produto ou serviço para a produção e a complexidade do mercado para sua obtenção, os produtos e serviços poderiam ser classificados como itens pertencentes a um dos seguintes grupos: estratégicos, gargalos, alavancadores, ou não-críticos. A Figura 1.10 apresenta graficamente o exposto.



Figura 1.10 – Strategic Sourcing.

⁴⁶ Compras devem transformar-se em gestão de suprimentos.

Tomando a classificação de Kraljic (1983), a empresa pode definir sua estratégia de suprimentos. Como exemplo, podemos propor que um produto ou serviço que seja classificado como estratégico, ou seja, com elevada criticidade e cujo mercado de obtenção seja muito concentrado, mereça uma atenção redobrada, pois uma ruptura na linha de abastecimento poderá paralisar a produção. Neste caso a empresa demandante deve esforçar-se ao máximo para obter informações que indiquem os direcionamentos estratégicos da empresa fornecedora. A aquisição no todo ou em parte da fornecedora (verticalização), seria uma estratégia que equacionaria tal necessidade. Por outro lado, para produtos classificáveis como não-críticos, como materiais de escritório, por exemplo, a estratégia adotada poderá ser a de compras eletrônicas (por catálogos, ou leilões reversos).

Ajustando o *Strategic Sourcing* aos conceitos mais atuais de GCS, Anderson; Katz (1998), sugerem que a cadeia de valor dos suprimentos, entendida como o conjunto dos processos através dos quais as decisões de suprimento são tomadas e o valor é criado para a organização, está baseada em seis etapas. A primeira delas é a criação de um plano anual, com metas e foco em categorias de produtos e serviços. Num segundo momento seriam definidas as demandas internas, por categoria de produtos e serviços, assim como a especificação detalhada do que se deseja adquirir. O terceiro momento seria a definição da estratégia de suprimento, baseada nas ideias de poder de compra da empresa e de minimização dos custos. A quarta etapa é a avaliação e seleção dos fornecedores. O penúltimo passo é a efetivação das compras, buscando a máxima redução dos custos de transação. O sexto e último passo é a gestão das relações com os fornecedores, parametrizada por medidas de performance, busca por melhores práticas e aperfeiçoamento contínuo.

Por outro lado, resta claro que a implementação de tal ferramenta de gestão implica na existência de um quadro de pessoal com elevado nível de qualificação intelectual e domínio de diversas habilidades técnicas. Buscando explicitar tais habilidades, Anderson; Katz (1998. p. 11) apresentam o quadro representado na Figura 1.11.

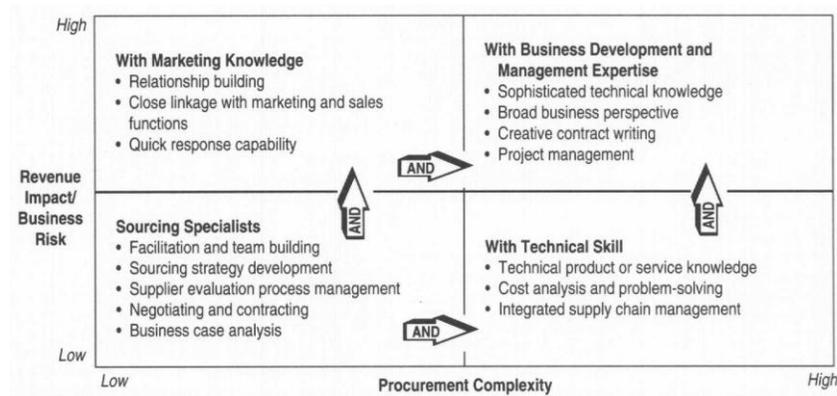


Figura 1.11 – Habilidades Necessárias ao *Strategic Sourcing*.

A despeito de sua característica de ferramenta de gestão, o *Strategic Sourcing* revela a sofisticação estratégica e a visão global que o meio empresarial vem alcançando na busca por manter-se competitivo diante de um mercado internacional crescentemente disputado. Através desta ferramenta é possível não só visualizar o elo entre o tático e o estratégico na gestão empresarial, mas também perceber que a competitividade não é apenas uma questão interna, mas passa, conforme analisamos ao longo de quase todo o capítulo, por uma interdependência de toda a cadeia logística.

4.2.2. *Total Cost of Ownership (TCO)*

A metodologia em análise propõe que quando um produto ou serviço é adquirido, não apenas seu preço de venda deve ser considerado como referência para a realização do negócio. Ao se isolar a variável preço de venda, é possível avaliar os custos envolvidos no uso, posse ou propriedade de um determinado bem ou serviços durante um período de tempo pré-definido (SALIBA, 2006).

Segundo Ellram; Siferd (1998, p.56)⁴⁷ apud Santana; Rocha (2006, p.3) podemos definir TCO, ou Custo Total de Propriedade como:

“TCO is a purchasing tool and philosophy aimed at understanding the relevant cost of buying a particular good or service from a particular supplier. [...] It is a complex approach that requires the buying firm to determine which costs it considers most relevant or significant in the acquisition, possession, use, and subsequent disposition of a good or service. In addition to the

⁴⁷ ELLRAM, L. M.; SIFERD, S. P. Total Cost of Ownership: a key conception in strategic cost management decisions. *Journal of Business Logistics*, V.19, n.1, p. 55-84, 1998.

price paid for the item, TCO may include the costs incurred by purchasing for order placement, research and qualification of suppliers, transportation, receiving, inspection, rejection, storage and disposal”

Note-se que a adoção de tal metodologia implica na necessidade de que o demandante defina, com precisão e clareza, quais os custos relevantes para a análise da aquisição e o horizonte de tempo em que serão avaliados (SOUTES, 2007). Novamente a questão da especificação adequada, como já observado anteriormente, é decisiva para o resultado final da aquisição. Saliba (2006), expõe três modelos de categorização que facilitam a definição dos custos relevantes para a compra: 1) por Atividades-Chaves de Compras; 2) por Lógica Temporal; e 3) por Níveis Hierárquicos de Custos.

“O primeiro deles segmenta os custos a partir das atividades-chave da função compras de uma empresa (Ellram e Siferd, 1993)⁴⁸. O segundo utiliza uma lógica temporal para facilitar a identificação de todos os custos incorridos antes, durante e após a compra propriamente dita (Ellram, 1993)⁴⁹. O terceiro modelo busca segmentar os custos em níveis hierárquicos correspondentes à frequência de ocorrência dos mesmos (Degraeve e Roodhooft, 1996, 1999a)⁵⁰.” (SALIBA, 2006, p.12)

Na Figura 1.12, através da visualização do ciclo de vida de um produto, pode-se identificar algumas etapas e atividades que impactam sobre seu custo de fabricação e, naturalmente, seu preço de mercado, mas igualmente os possíveis blocos de custos decorrentes de seu uso, posse ou propriedade.

⁴⁸ ELLRAM, L.M., SIFERD, S.P. Purchasing: The cornerstone of the total cost of ownership concept. **Journal of Business Logistics**, 14 (1), p. 163-184; 1993.

⁴⁹ ELLRAM, L. M. Total cost of ownership: Elements and implementation. **International Journal of Purchasing and Materials Management**, 29, p. 3 -11; 1993.

⁵⁰ DEGRAEVE Z.; ROODHOFT, F. A mathematical programming approach for supplier selection using activity based costing. **Research Report 9659**, Katholieke Universiteit Leuven, Department of Applied Economic Sciences; 1996.

DEGRAEVE Z.; ROODHOFT, F. Improving the efficiency of the purchasing process using total cost of ownership information: The case of heating electrodes at Cockerill Sambre S.A. **European Journal of Operational Research**, 112, p.42-53; 1999a.

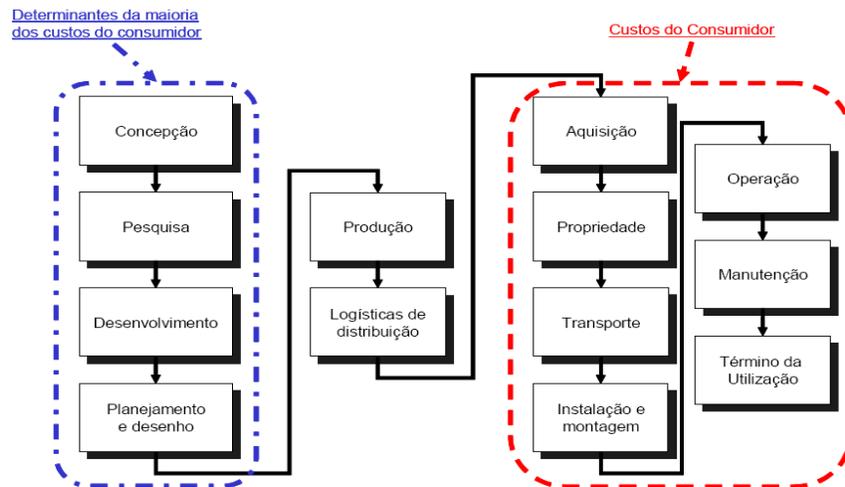


Figura 1.12 – Ciclo de Vida de um Produto.

Fonte: Soutes (2007).

Um exemplo de aplicação do método é apresentado por Santana; Rocha (2006) que, utilizando o TCO, promoveram um levantamento detalhado de preço e custos relevantes para a aquisição de um forno industrial de cozinha. Foram analisadas duas marcas em seus modelos elétricos e a gás. As projeções levaram em consideração um período de 5 anos de utilização.

Os resultados, observáveis através do Quadro 1.3, indicam que quando considerado um tempo mais dilatado e outros elementos relacionados à posse ou propriedade de um produto ao longo deste período, a decisão de aquisição pode ser diferente daquela que provavelmente seria tomada sem o uso do TCO, tomando-se apenas o preço do bem.

Quadro 1.3 – Comparativo dos custos teóricos dos fornos SCC 61 e ES 61.

Valores em R\$	Forno SCC 61		Forno ES 61	
	Elétrico	A Gás	Elétrico	A Gás
Relação dos custos de manutenção e operação				
Preço de aquisição	50.000	50.000	17.000	17.000
Salário dos operadores	92.276,80	92.276,80	103.951,50	103.951,50
Intervenção técnica (conexões e regulagens do gás) – 1x ao ano	Não há	1.660,00	Não há	1.660,00
Descalcificação (1x ao ano)	1.660,00	1.660,00	Não há	Não há
Gasto com energia elétrica	47.044,67	Não consideramos	117.611,68	Não consideramos
Consumo de gás	Não há	22.505,47	Não há	45.010,94
Troca de rolamento dos motores (após 2 anos)	Não há	Não há	230,00	230,00
Troca de resistência (após 3 anos)	Não há	Não há	790,00	790,00
1ª troca de borracha da porta (supondo após 03 anos)	375,00	375,00	350,00	350,00
Custo total (após 5 anos)	191.356,47	168.477,27	239.933,18	168.992,44

Fonte: Santana; Rocha (2006, p. 13).

Portanto, fica claro, com a análise dos dados projetados, que uma aquisição de qualidade demanda a avaliação de um conjunto extenso de variáveis, indo além do preço de aquisição de um produto.

Como é possível notar, as metodologias do *Strategic Sourcing* e do TCO, inseridas num quadro estratégico de foco no resultado, dão uma grande contribuição para a melhora da eficiência do gasto privado, através da viabilização operacional do combate ao desperdício de recursos e à geração de custos desnecessários. Não obstante, lembrando Mentzer *et al.* (2001), mesmo do ponto de vista conceitual, estes métodos são estimuladores de uma visão mais abrangente e inteligente no que tange à eficiência do uso dos recursos, possibilitando que sua difusão e aprendizado possam gerar efeitos mais extensos, profundos e duradouros que os identificados apenas no processo de aquisição.

5. O Quadro de Pessoal para a Área de Compras e Suprimentos

Discutir a importância central das pessoas para o sucesso de qualquer empresa humana há muito tornou-se lugar comum. Neste sentido, a área de compras não é uma exceção. Assim, o

objetivo do presente tópico é, tomando-se em consideração a reflexão acumulada ao longo deste trabalho, apresentar parte da discussão que vem sendo travada no campo da Logística sobre as características necessárias para o desenvolvimento adequado da mão-de-obra do setor.

Segundo Baily et al (2008, p.424):

“Não será possível para as organizações se beneficiarem da vantagem competitiva proporcionada por uma função compras desenvolvida, a menos que tenham funcionários com conhecimento, habilidades e competências apropriadas para colocar ideias em prática”.

Por mais que a tecnologia da informação tenha impactado o setor, reduzindo o trabalho burocrático e facilitado o fluxo de informações, as decisões chaves do processo de aquisição ainda são tomadas por seres humanos, que necessitam de habilidades e conhecimentos específicos. Mas tais habilidades e conhecimentos estão intrinsecamente ligados às tarefas que desempenham e às expectativas a que estão submetidos.

Segundo Lima (2004), autor de uma tese sobre a reconfiguração da função de compras em empresas do setor automotivo, houve diversas mudanças na função ao longo da última década, impactando significativamente na forma de atuação dos compradores, conforme pode ser observado no Quadro 1.4.

Quadro 1.4 – A atuação do comprador em retrospectiva: alguns aspectos

ANTES	ATUALMENTE
Tinha maior autonomia para escolher com que cotar, pois recebia o projeto fechado da engenharia.	Depende de outras áreas que fornecem informações técnicas, de preço objetivo, de conformidade e de critérios logísticos do material a ser cotado.
Definia o preço, o prazo e a qualidade junto ao fornecedor, escolhendo o fornecedor que apresentasse a melhor proposta. Atuação mais voltada para a tarefa.	Trabalha em conjunto com a engenharia, qualidade, logística, finanças, marketing, tendo uma atuação voltada para o processo tanto na escolha como no desenvolvimento do fornecedor.
Era generalista, participando da compra de diversos tipos de materiais (<i>commodity</i>).	É especialista em materiais (<i>commodity</i>) específicos, utilizando sua <i>expertise</i> na obtenção de vantagens competitivas em suprimentos.
Voltava-se para o relacionamento transacional com o fornecedor. Contratos de fornecimento de curto prazo.	Volta-se para o relacionamento mútuo. Contratos de fornecimento a prazos mais longos requerem atuação conjunta (montadora e fornecedor).
Era reativo no atendimento de solicitações de outras áreas no suprimento de materiais.	É proativo na busca de novas fontes de fornecimento e na administração de materiais.
Era menos submisso à matriz que interferia menos na decisão final de compras.	É mais submisso à matriz que interfere na decisão final de compras.

Fonte: Lima (2004, p. 39).

A mudança de atuação destacada no quadro anterior é consequência da transição conceitual e operacional que foi abordada ao longo deste capítulo, ou seja, do controle de custos baseado no domínio das ferramentas da Logística e de Suprimentos, para a gestão de custos e valor da Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS). O comprador, de um generalista focado em preços, passa a enfrentar uma realidade cotidiana voltada para uma visão mais estratégica, onde os custos totais, a negociação e o relacionamento interpessoal, dentre outros conceitos, são a referência fundamental. Ainda segundo Lima (2004, p. 40):

“O desempenho do comprador nos dias de hoje requer o aprimoramento de suas competências e qualificações, envolvendo um upgrade no nível de escolaridade (geralmente superior e com MBA), conhecimento de idiomas (inglês, espanhol e alemão), conhecimento internacional (em função das compras serem locais e globais), capacidade de liderança intergrupar (para saber trabalhar em equipes complexas) e visão holística (tanto da organização como da cadeia de suprimentos como um todo), de forma a buscar oportunidades competitivas”.

Na visão de Giunipero; Handfield (2004, p. 15), pesquisadores que elaboraram o trabalho “Purchasing Education and Training II”⁵¹, sob o patrocínio do Center for Advanced Purchasing Studies (CAPS), o mais importante centro de estudos sobre o tema, as habilidades e conhecimentos centrais ao desempenho adequado da função de compras na atualidade são:

- **“Team Building:** Leadership, Decision-making, Influencing, and Compromising
- **Strategic Planning Skills:** Project Scoping, Goal Setting, and Execution
- **Interpersonal Communication Skills:** Presentation, Public Speaking, Listening, and Writing
- **Technical Skills:** Web-enabled Research and Sourcing Analysis
- **Broader Financial Skills:** Cost Accounting and Making the Business Case
- **Relationship Management Skills:** Ethics, Facilitation, Conflict Resolution, and Creative Problem Solving
- **Legal Issues, Contract Writing, and Risk Mitigation in a Global Environment”**

O estudo de de Giunipero; Handfield (2004), destaca a importância fundamental do treinamento no processo de formação, qualificação e motivação dos funcionários de compras. Como referência, no ano de 2004, a média de dispêndio em treinamento por empregado das empresas pesquisadas foi de US\$ 1.800, esperando-se atingir US\$ 3.800 por volta de 2010. Tal perspectiva se coaduna com as informações obtidas por Bartolini (2009, p. 16), que pesquisando

⁵¹ O objetivo de tal estudo foi verificar o estado da arte do ensino e treinamento de compras e suprimentos, assim como fazer projeções acerca das mudanças que estão por vir até 2010. O trabalho atualizou as informações obtidas no primeiro PET, realizado em 1993.

a agenda estratégica de 220 *Chief Procurement Officers* ou equivalentes de empresas de diversos setores, tamanhos e países, descobriu que 45% deles tem o desenvolvimento de habilidades de seu pessoal de compras como uma de suas três prioridades para o ano 2009.

Não obstante, Giunipero; Handfield (2004) ainda apresentam algumas questões que merecem reflexão, pois referem-se a deficiências que precisam ser superadas. É o caso da necessidade de redução do conteúdo burocrático da função de compras, que ainda é muito alto, ocupando boa parte do tempo dos compradores, a despeito de todo o discurso estratégico e da crescente utilização da tecnologia da informação. Também não há, por parte da maioria das empresas pesquisadas (60%), programas formais de desenvolvimento de carreira, o que propiciaria não só maior motivação para os profissionais da área, mas igualmente um fluxo contínuo de quadros para o preenchimento de postos de comando e liderança. Buscando equacionar tal questão, 89% das empresas entrevistadas declararam a intenção de implantar programas dessa natureza até 2010. Outro aspecto muito interessante é o crescimento da relevância atribuída à ética nas compras. Das empresas pesquisadas, 56% ofereceram cursos sobre o tema aos seus funcionários e, segundo os autores, a tendência é de crescimento para os próximos anos.

Em resumo, pode-se observar que a despeito do crescimento da responsabilidade e da complexidade da atividade de compras e suprimentos, ainda há um caminho a ser percorrido para a valorização destes profissionais e seu contínuo aperfeiçoamento. Entretanto, também há uma clareza substancial sobre o perfil pessoal e profissional que se espera dos compradores de hoje e do futuro. Tais perfis devem servir de base para os futuros processos de atração, retenção e desenvolvimento dos profissionais de compras e suprimentos, não só no setor privado, mas pelo menos como referência no setor público nacional, onde, como se observará no terceiro capítulo, os mesmos não estão claros.

6. Reflexões sobre a Função de Compras e Setor Público

Seguindo a matriz conceitual pré-definida, qual seja, “Estrutura e Sistemas”, “Legislação, Normatização e Processos” e “Recursos Humanos Especializados”, respectivamente tratados nos itens 3, 4 e 5, o presente capítulo apresentou os principais conceitos e ferramentas através dos quais a função de compras empresarial contribui para a qualidade do dispêndio privado. Como

visto, o grande fio condutor da ação na função de compras, a despeito das novas ideias de geração de valor introduzidas pela Gestão da Cadeia de Suprimento (GCS), ainda é a busca pelo controle e a redução dos custos e desperdícios.

Note-se que mesmo no marco da Logística e da Gestão de Suprimentos, houve um claro avanço com o abandono do preço dos produtos e serviços como referência fundamental. O comprador privado moderno trabalha pela redução dos custos totais, tendo uma visão mais ampla do processo de aquisição. Mas a utilização plena das já consagradas técnicas de compras e a transição definitiva para os novos conceitos da GCS, só serão possíveis mediante um intenso processo de treinamento e valorização dos quadros do setor.

Ao observar-se toda a evolução recente da função de compras no âmbito privado e em contra-partida, a intensa discussão dos últimos anos, acerca da necessidade do setor público federal em desenvolver mecanismos que propiciem a melhora da qualidade de seus gastos, cabe refletir sobre os caminhos possíveis para a administração pública federal direta. Os elementos até aqui apresentados sugerem que o caminho mais viável é o da assimilação por parte da administração pública de diversos conceitos, ideias e inclusive de algumas ferramentas privadas. Isto, *per se*, não representa qualquer novidade.

Boa parte de todo o arcabouço organizacional, até hoje existente no Estado Brasileiro, é fruto de transposição das tecnologias de gestão do começo do século passado, promovidas pelo antigo Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), criado em 1937. Mais recentemente, através do então Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), nova tentativa de assimilação de ideias privadas foi posta em curso, ainda que não plenamente exitosa na opinião de Paes de Paula (2005).

Para se visualizar as possibilidades de implementação destes novos conceitos privados, é necessário primeiramente compreender a administração pública federal direta como uma cadeia de produção de serviços aos cidadãos, cuja base operacional de funcionamento pode ser dividida em planejamento de médio prazo, consubstanciado no Plano Plurianual (PPA), e ação cotidiana, compreendida pela execução orçamentária, pelo processo de aquisições e pela gestão de contratos públicos. Deste modo, o aperfeiçoamento interno de cada uma das partes da cadeia de suprimentos pública, seguindo a dinâmica das reduções de custos pelo aperfeiçoamento dos processos e pela utilização de ferramentas mais eficientes é bastante viável, assim como também é a atuação sobre o conjunto da cadeia, através da aplicação dos diversos conceitos da GCS citados

ao longo do capítulo, tais como: colaboração, coordenação, sincronização, integração, compartilhamento de informações, dentre outros. Mas neste caso, também será necessário transformar a cultura de confrontação com fornecedores, ainda existente no setor público.

Outra alternativa de aplicação, está ligada aos setores de logística da administração pública federal direta, especialmente no que tange ao desempenho das funções de compras e gestão de contratos, conforme será analisado no capítulo 3. Estes setores, para utilizar a classificação de Braga (2006), ainda reúnem características Reativas e Mecânicas, havendo uma vasta possibilidade de melhoria de eficiência em seu funcionamento, assim como nos resultados de sua atividade. No campo das ferramentas operacionais, o *Strategic Sourcing* e o TCO, por exemplo, aparentam elevada viabilidade de utilização na gestão das compras públicas federais.

Mas a utilização de ferramentas privadas no setor público é, frequentemente, uma questão controversa. Neste sentido, a propósito de apresentar uma experiência concreta de utilização dos conceitos, ideias e ferramentas da logística e da GCS no âmbito do setor público, trataremos no próximo capítulo do modelo norte-americano de aquisições públicas federais, o qual sofreu uma ampla reforma ao longo dos anos 90, cujo o objetivo era tornar tal atividade mais afinada com as modernas técnicas usadas pelo setor privado internacional.

CAPÍTULO II

AS COMPRAS PÚBLICAS FEDERAIS NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

1. Considerações Iniciais

O presente capítulo tem como objetivo mostrar como as compras públicas federais norte-americanas se valem, em diferentes momentos, de conceitos, ideias e ferramentas originalmente desenvolvidas e aplicadas pelo setor privado em sua função de compras e Gestão de Cadeia de Suprimentos.

Em termos estruturais, o capítulo está dividido em cinco partes, além das considerações iniciais. Primeiramente é promovida uma breve apresentação da dinâmica recente das compras públicas federais nos EUA, mostrando como as políticas delineadas no início dos anos noventa do século passado transferiram seu eixo central de uma dinâmica tradicionalmente orientada aos processos (onde o cumprimento dos ritos era quase um fim em si mesmo), para uma **dinâmica orientada aos resultados** (tópico 2). Igualmente se destacará que tal transformação ocorreu sem prejuízo da lisura, da transparência ou do cuidado com os recursos públicos. Esta nova perspectiva pode ser observada na introdução do manual de treinamento dos especialistas em contratos do *Federal Acquisition Institute* (2004, p.2):

“Today, acquisition contributors are responsible for the entire business cycle, from using relevant marketplace knowledge to inform strategy and planning activities to managing contractor performance and maintaining useful business relationships into the future. Successful acquisitions now require a fresh, results-oriented view of the process with acquisition professionals serving as business advisors to their respective agency stakeholders. A key guiding principle for any acquisition contributor is to develop a sound business solution that links short-and long-term goals”.

Na segunda parte (tópico 3), seguindo a matriz conceitual exposta na introdução desta dissertação, é discutida a estrutura organizacional das compras públicas federais norte-americanas, na qual a operacionalização se dá através de cada uma das agências governamentais, por meio de estruturas internas próprias. Destaca-se, em tal estrutura, a existência de uma agência específica, a *General Services Administration* (GSA), cuja missão é apoiar os órgãos federais, na

medida de seu interesse, em questões de suprimento de bens e serviços. Igualmente seguindo o exemplo privado, essa agência pode promover, de forma centralizada, compras de bens comuns e de uso geral, ampliando a escala de aquisição e o poder de compra, buscando a consequente redução dos preços finais dos produtos e dos custos de transação. As aquisições promovidas através da GSA também possibilitam às demais agências a economia do tempo que seria necessário para a implementação de um processo de compras (U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION, 2007).

Mas a existência de um órgão específico de aquisições e a não obrigatoriedade de que as demais agências utilizem seus serviços, está baseada na ideia de competição⁵² enquanto instrumento de promoção e incentivo da eficiência operacional. Seja do ponto de vista interno, quando parametrizado por metas e resultados a serem alcançados, seja externo, com as competições público-privadas pelo fornecimento de serviços, a ideia de que a competição gera o aperfeiçoamento operacional das instituições governamentais, a redução de custos e a melhora de qualidade, tem estado presente na formulação das políticas recentes para o setor de aquisições públicas federais norte-americano.

O terceiro momento do capítulo (tópico 4), dedica-se a apresentar o processo de aquisições norte-americano, observando que, em sua perspectiva, a normatização legal alcança todas as fases do processo de aquisição, o que indica a percepção de que tal processo vai além da mera escolha do fornecedor⁵³. De fato, essa visão global, que busca compreender a aquisição como um processo que se dá desde a precisa definição da demanda até a gestão adequada do contrato, é outro elemento que aproxima o setor público federal americano da iniciativa privada, em termos de Compras e Gestão da Cadeia de Suprimentos.

A força de trabalho qualificada e especializada, outra importante dimensão da matriz conceitual utilizada no presente trabalho, é abordada na quarta parte em análise (tópico 5). Como se poderá observar, a função de compras nos EUA, com seu volume, complexidade e sofisticação, necessita de quadros técnicos com sólidos conhecimentos, não apenas em termos da legislação em vigor, mas também de administração, economia, contabilidade, etc. A força de trabalho do setor de aquisições e contratações é outro importante pilar do sistema de compras

⁵² Note-se que não se trata, neste caso específico, da competição enquanto necessidade jurídica, entendida com elemento fundamental do processo licitatório que, parametrizada pela igualdade de condições entre os competidores, visa garantir transparência ao processo e também um melhor preço final do produto ou serviço, embora tais preocupações igualmente existam no caso norte-americano.

⁵³ Escolha que, no caso brasileiro, é dada pelo processo de licitação.

públicas federais norte-americanas, que identifica-se, como será apresentado, com o binômico combate ao desperdício e gestão de custos.

Por fim, serão tecidas algumas considerações acerca do futuro das aquisições públicas norte-americanas (tópico 6), visando pontuar a continuidade da dinâmica de aprofundamento do uso de conceitos e ferramentas privadas de compras e seu direcionamento para os temas de gestão de contratos, treinamento, performance e parcerias.

2. Transformações Recentes: Absorção do “Padrão Empresarial”

O que compreendemos como o atual sistema de compras públicas e gestão da cadeia de suprimentos dos EUA é resultado de uma série de eventos de grande alcance internacional e mesmo fatos internos ao país. O mais antigo desses eventos é o fim da guerra fria, que implicou em significativa redução dos gastos em defesa, com fechamento de bases, dentro e fora dos EUA, e a dispensa de significativos contingentes militares e civis. Posteriormente, o período Clinton foi marcado por uma política de combate aos déficits orçamentários. A combinação desses eventos teve profundo e prolongado impacto sobre o gasto público norte-americano, com significativos rebatimentos sobre a dimensão de suas aquisições, o tamanho e a composição da força de trabalho especializada em compras e contratações e mesmo sobre os processos de aquisição utilizados até então (MAHON, 2007)⁵⁴.

A década de noventa testemunhou uma mudança no perfil das aquisições e dos fornecedores. Seguindo a perspectiva de eliminação do déficit público, foi colocada em prática uma política de eficiência na gestão pública que se baseava na adoção, pelo Estado Norte-americano, de práticas comerciais/privadas. O raciocínio é simples: as funções de gestão da cadeia de suprimentos, tais como compras, gestão de contratos, desfazimento de bens⁵⁵ e outras, também existem no setor privado e no caso desses, desempenham um papel relevante no processo

⁵⁴ Mais recentemente, os EUA sofreram o impacto do atentado terrorista de setembro de 2001 e do Furacão Katrina. Para Ostroff (2006), lembrando os resultados da chamada Comissão 9/11, esses eventos demonstram a incapacidade do governo em equacionar os desafiantes problemas do mundo atual lançando mão de sua estrutura e métodos ultrapassados. Os avanços implementados ao longo dos oito anos da administração Clinton e inspirados nas ideias do livro *“Reinventing Government”*, de David Osborne e Ted Gaebler, foram profundos mas não teriam sido suficientes. Entretanto, cabe observar que tais comentários não atingem a questão das compras públicas, mas de um modo mais geral a capacidade do Estado norte-americano em agir de forma rápida diante de grandes ameaças. No campo das compras públicas, os anos de administração George W. Bush, como se perceberá mais adiante, viram não só a manutenção da linha anteriormente definida, como o seu aprofundamento.

⁵⁵ Ato de desfazer-se de bem tecnologicamente obsoleto ou cujo reparo/manutenção é anti-econômico.

de redução/eliminação de desperdícios e custos desnecessários, e mais modernamente de geração de valor, permitindo a ampliação do lucro, elemento vital para a sobrevivência da empresa. Quem depende tão centralmente da eficiência na gestão de sua cadeia de suprimentos deve desenvolver conceitos, processos e técnicas de qualidade que, eventualmente, podem ser adaptadas ao Setor Público.

Os EUA, com base na iniciativa do Poder Executivo Federal e com o apoio de seu Legislativo, atravessou um período de profundas reformas, não só no âmbito das compras públicas, cujos principais marcos legais podemos observar no Quadro 2.1, mas igualmente em questões de processo orçamentário e gestão financeira⁵⁶. Esse esforço visava criar uma ponte entre o processo orçamentário e a gestão financeira, possibilitando a visualização e o acompanhamento dos custos e permitindo uma melhor performance governamental.

Quadro 2.1 – Legislações Implementadas nos Anos 90.

Legislação	Ano	Objetivo
<i>Government Performance and Results Act</i>	1993	Buscou integrar ações e planos de aplicação de recursos das diversas agências, visando sincronizá-los com seus objetivos estratégicos, bem como a identificar as medidas de eficácia para avaliar as suas realizações
<i>Federal Acquisition Streamlining Act (Conhecido como FASA Act)</i>	1994	Facilitar a compra de materiais de caráter comercial padronizado e introduzir métodos empresariais de contratação (SNIDER; RENDON, 2008, p. 325)
<i>Federal Acquisition Reform Act</i>	1995	Estendeu a simplificação para materiais comerciais não padronizados
<i>Information Technology Management Reform Act (conhecido como Clinger-Cohen Act)</i>	1996	Reconheceu a importância estratégica da tecnologia da informação para a operacionalização da administração pública
<i>Government Paperwork Elimination Act</i>	1998	Incentivou a utilização de mecanismos eletrônicos online, permitindo, inclusive, as assinaturas eletrônicas

⁵⁶ Nestes temas destacam-se o *Chief Financial Officers Act* de 1990, o *Budget Enforcement Act* de 1990, o *Government Management Reform Act* de 1994 e o *Federal Financial Improvement Act* de 1996.

<i>Federal Activities Inventory Reform Act</i> (conhecido como FAIR Act)	1998	Definiu a necessidade de identificação de empregos públicos que poderiam ser terceirizados em cada agência (diferenciava empregos eminentemente governamentais e outros com características comerciais)
<i>Services Aquisition Reform Act</i> (conhecido como SARA Act)	2003	Basicamente a legislação cria em todas as agências federais o cargo de <i>Chief Acquisition Officer</i> (CAO), fortalece os funcionários públicos dedicados às atividade de aquisição, estimula a utilização da <i>Performance-Based Aquisition</i> (PBA) e melhora o processo de gestão das aquisições
<i>General Services Administration Modernization Act</i>	2005	Dentre outras medidas de reorganização do GSA, fundiu o <i>Federal Supply Service</i> (FSS) e o <i>Federal Technology Service</i> (FTS) em uma única unidade de aquisições, denominada <i>Federal Acquisition Service</i> (FAS)

Fonte: Elaboração própria com base em Gansler (2002, p.15), Schwartz (2005, p.39), Woods (2002b, p.1) e Summerill; Sharpe (2006, p.28).

Como se pode observar pela descrição sucinta das legislações apresentadas, tratou-se basicamente de simplificar, flexibilizar e reorganizar estruturas e processos, numa busca contínua pela eficiência em compras, adotando ou permitindo a adoção de técnicas mais modernas desenvolvidas no âmbito privado.

No âmbito do *Department of Defense* (DoD), que conta com um corpo técnico muito qualificado e mais integrado⁵⁷, foram implementadas inúmeras iniciativas desde a década passada. Sua estrutura de pesquisa, desenvolvimento e treinamento, aliada à dimensão e complexidade de suas aquisições, geraram um grau de sofisticação de técnicas e produtos que permitiram uma adaptação mais rápida de seu corpo profissional às novas ideias que foram sendo introduzidas. Posteriormente, várias dessas ideias foram aproveitadas no âmbito civil.

As principais modificações dessa “primeira onda”⁵⁸ de aperfeiçoamentos foram, na visão de Harokopus (2000):

- Fim das especificações militares – diversos produtos, equipamentos e seus componentes, muitos deles existentes em versões civis, possuíam especificações diferenciadas quando eram adquiridos para finalidades militares, o que implicava em custos adicionais de fabricação e preços de venda mais elevados. Tais diferenciações de especificação, exceto

⁵⁷ Observe-se que o número de agências governamentais no âmbito da defesa é menor e, além disso, todas têm como foco final as atividades de segurança nacional e defesa.

⁵⁸ Década de 90, abrangendo o Governo Clinton.

em situações onde havia comprovada necessidade, foram eliminadas. Na maioria dos casos as especificações comerciais e industriais foram suficientes para o bom desempenho dos produtos adquiridos, o que redundou em significativa economia;

- Equipes integradas de produto – atividades como aprovação de projeto, acompanhamento operacional, manutenção, contratação e outras, tradicionalmente não estavam a cargo da mesma pessoa, ou mesmo de uma única unidade administrativa. Esta fragmentação no processo de tomada de decisão deixava a gestão da execução contratual lenta e complexa, com diversas idas e vindas, que acabavam por se traduzir em custos adicionais. A reforma propiciou a criação de equipes multidisciplinares e integradas, com redução de custos e tempo;
- O uso da performance passada – Foi instituído como um dos critérios básicos para a adjudicação de novos contratos, a necessidade de desempenho satisfatório dos fornecedores em contratos passados com a administração pública federal. Tal medida visa evitar que fornecedores que tenham apresentado desempenhos insuficientes no passado possam voltar a fornecer ao governo norte-americano, ao mesmo tempo que criou um poderoso incentivo aos fornecedores em atividade para desenvolverem uma atitude mais pró-ativa no equacionamento de eventuais desconformidades;
- Melhora da comunicação entre indústria e governo – Juntamente com a ideia de equipes integradas, a melhora da comunicação é mais um elementos inspirado nos conceitos centrais da Gestão da Cadeia de Suprimento (GCS). Tanto no governo, quanto na iniciativa privada, a ideia central é permitir que o compartilhamento de informações, num fluxo constante, permita ao governo fazer uso não só dos conhecimentos, habilidades e criatividade de seus quadros, mas também dos quadros dos demais parceiros da cadeia de suprimentos, potencializando a capacidade de superação de obstáculos e de aperfeiçoamento contínuo do projeto, tanto na fase de elaboração, quanto posteriormente, em sua implementação. Observe-se que esta é uma mudança conceitual da maior importância, em face do tradicional medo dos agentes públicos de favoritismos e corrupção. Novamente citando a perspectiva da GCS, busca-se enxergar os fornecedores não como “inimigos”, mas como parceiro;
- Comércio eletrônico e aplicação de tecnologia da informação – Acompanhando uma tendência mundial, o DoD estimulou o uso de meios eletrônicos online para a efetivação

de aquisições, o fluxo de informações durante a implementação dos projetos, o acompanhamento gerencial e outras possibilidades de aplicação que pudessem resultar em agilização de processo, redução de tempos e custos;

- Ampliação do uso de itens comerciais – Apoiada no fim das especificações militares, buscou-se a ampliação da base de fornecedores do DoD, que passaram a não mais serem os tradicionais fornecedores específicos de produtos militares, mas uma vasta gama de fornecedores civis, de diversos portes.

Consistente com as modificações legislativas anteriormente observadas, o objetivo de tais alterações era,

“... to introduce market-centered approaches to public procurement. It is an effort to replace unique and onerous military acquisition processes with industrial practices and commercial managerial techniques. It loosens the restrictions of bureaucratic rules set forth in the Federal Acquisition Regulations, invoking greater use of subjective, case-specific, and participatory decision-making. It trades a rule-bound system for devolution of power to front-line bureaucrats with the ability to use personal discretion and best judgment” (HAROKOPUS, 2000, p. 9).

Outra importante opinião sobre a dinâmica das transformações do processo de aquisição pública federal norte-americana é a de Kelman (2002a, p.31)⁵⁹, que define suas linhas mestras como: “(1) streamlining, (2) “best value”, (3) using commercial items, (4) partnership between government and industry”. Este autor traz à luz dois elementos ainda não tratados. Primeiramente, a questão da **racionalização** dos processos se deu através da simplificação ou mesmo, supressão de processos ou normas anteriormente existentes na legislação norte-americana de compras federais. Seu objetivo coaduna-se facilmente ao preceito privado do combate constante ao desperdício e reduções de custos, podendo ainda, no setor público, oferecer a vantagem de gerar valor ao reduzir os tempos necessários para a satisfação da necessidade manifestada pela estrutura estatal (KELMAN, 2002a).

Especialmente o FASA tem sido apontado como uma referência das transformações que ocorreram naquele momento da história da administração pública norte-americana. Segundo Snider; Rendon (2008, p.325): “This revolutionary legislation, unlike previous procurement legislation that implemented tight controls and strict contracting codes, repealed or substantially

⁵⁹ Na época do governo Clinton, Diretor do *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP) e responsável pela formulação da maioria das políticas implementadas naquele momento.

modified over 200 contracting statutes and requirements”. Inclusive conceitos jurídicos profundamente arraigados, como o princípio de que os compradores públicos só poderia proceder estritamente conforme o definido no *Federal Acquisition Regulation* (FAR)⁶⁰ e em outras legislações específicas, foram alterados. Do FASA em diante, na defesa do interesse do público, um servidor encarregado de uma aquisição deveria, em situações não abrangidas pelo FAR, agir da forma mais vantajosa para o Estado, excetuando-se apenas as situações em que houvesse uma proibição explícita à solução apresentada (KELMAN, 2002a e BURLESON; WILSON, 2007).

Outro exemplo de procedimento racionalizante que prosperou com a implementação do FASA foi o cartão de crédito governamental, que segundo Kelman (2002a, p.33), saltou de 50.000 unidades em 1993, para 780.000 em 2000. Apenas neste último no ano fiscal, foram mais de US\$ 12,2 bilhões em bens adquiridos via cartão de crédito (DRABKIN; THAI, 2003, p. 1). A implementação dessa ferramenta só foi possível com a simplificação do processo para aquisições de pequeno valor, chamadas de micro-compras⁶¹, suprimindo normas anteriormente vigentes no FAR⁶².

A segunda ideia apresentada por Kelman (2002a) como outro dos pilares do movimento de transformação do sistema federal norte-americano de aquisições, foi a de “melhor valor”. Seu surgimento deu-se através do *Government Performance and Results Act* de 1993. O objetivo era o de que as aquisições não fossem efetivadas tomando-se em consideração apenas o critério de menor preço, que torna o êxito de uma compra fortemente dependente da qualidade da especificação do produto ou serviço. Aquisições complexas, com elevado nível de detalhes técnicos, necessitavam de critérios decisórios que fossem além do preço como referência de um determinado bem ou serviço. Questões como o histórico do fornecedor com o governo, sua *expertise* em determinado produto ou serviço, a garantia dada, os custos de treinamento, manutenção e os relativos ao ciclo de vida dos produtos, deveriam, na medida da necessidade, não só ser considerados, mas eventualmente ser os principais critérios de decisão nas aquisições públicas federais norte-americanas (HALACHMI; MONTGOMERY, 2000).

Apesar das dificuldades iniciais para a introdução e consolidação do conceito de “melhor valor” no âmbito do sistema federal, segundo Kelman (2002a, p.35): “[b]y the end of the reform

⁶⁰ O FAR é a regulamentação básica de compras públicas federais nos EUA e será objeto de análise no item 4, embora o objetivo desta dissertação não seja a discussão sobre legislações de compra.

⁶¹ Compras de valor inferior a US\$ 2,5 mil.

⁶² Para mais detalhes vide (KELMANa, 2002).

decade, “best value” rather than low-bid source-selection decisions, which involved considerably greater room for judgment by government decision-makers, were the rule”.

Um dos capítulos mais recentes desse processo de adaptação de conceitos e ideias privadas ao setor público federal norte-americano é o *Services Aquisition Reform Act* (SARA). Em depoimento na Câmara dos Deputados dos EUA, William T. Woods, então Diretor de Aquisições e Gestão de Suprimentos do *General Accounting Office* (GAO)⁶³, discutindo tal projeto de lei e demonstrando a inspiração empresarial da propositura, declarou:

“Today, I would like to discuss our recent findings on how leading companies tackled the same kinds of problems the bill is seeking to remedy. The practices that these companies followed clearly paid off in terms of dollar savings and service enhancements. We believe that the federal government has an opportunity to achieve similar outcomes with support and commitment from the Congress” (WOODS, 2002b, p.1).

Em resumo, na persecução de uma postura mais eficiente e focada nos resultados, a administração pública federal norte-americana introduziu diversas ferramentas, conceitos e técnicas. Os próximos itens, que respectivamente abordarão a estrutura organizacional, os processos e estratégias de compra da administração federal norte-americana e sua força de trabalho, visam explicitar criticamente os mecanismos adotados nessa busca que já está em sua segunda década.

3. Elementos da Estrutura Organizacional

Independentemente das divisões advindas da natureza dos produtos ou serviços adquiridos⁶⁴, as compras públicas federais norte-americanas, assim como na maior parte das nações, estrutura-se em torno de um sistema de pesos e contrapesos formado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Nesse sistema, o Executivo desempenha um papel operativo,

⁶³ Órgão ligado ao Poder Legislativo, responsável pelo papel fiscalizador das ações do Poder Executivo.

⁶⁴ É de fundamental importância para a compreensão das compras públicas federais norte-americanas sua divisão operacional entre aquisições militares (defesa) e civis. Tal divisão é ditada pela natureza altamente específica, complexa e sigilosa das aquisições de caráter essencialmente militar. Essa diferença enseja inclusive estruturas organizacionais separadas para a aquisição e o treinamento dos profissionais do setor. As compras de natureza militar são geridas pelo Department of Defense (DoD), através da Defense Logistics Agency (DLA), enquanto que as civis o são pelo General Services Administration (GSA), ou na medida da especificidade do produto ou serviço a ser adquirido, pelas estruturas próprias de compra de cada uma das agências. Tanto o lado militar, quanto o civil, possuem estruturas de treinamento separadas e específicas. O DoD qualifica sua mão-de-obra de compras através do Defense Acquisition University (DAU), o GSA administra o Federal Acquisition Institute (FAI).

tanto de efetivação das compras em si, como de normatização de métodos e procedimentos, assim como de formulador de políticas de suprimento. O Legislativo, primeiramente, é o responsável pela formulação do arcabouço legal que referencia a execução operacional das aquisições de produtos e serviços. Além disso, este Poder promove a fiscalização das ações e acompanha a aplicação e os resultados das políticas formuladas pelo Executivo. No caso do Legislativo norte-americano, o desempenho de tais funções se dá através de seu braço operacional, o GAO. Por último, na hipótese em que o Executivo, através de seus mecanismos administrativos de resolução de conflitos, não consiga equacionar tais situações, o Judiciário dirime as demais disputas do processo, especialmente aquelas que envolvam os compradores públicos e os fornecedores privados (DRABKIN; THAI, 2003 e THAI, 2001).

Nos EUA, o Presidente é a “cabeça” do sistema de compras e o responsável, em princípio, pela implementação da legislação (leis e normas) e pelas autorizações de compras e vendas. Ele, através do *Office of Management and Budget* (OMB) e de seu órgão subordinado, o *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP), estabelece, para todo o governo, políticas e procedimentos de aquisição, assim como toma decisões de caráter político e gerencial acerca de programas de compra, além de nomear os altos postos da administração pública, reais responsáveis diretos e indiretos pela operacionalização dos processos de aquisição pública.

Conforme Brabkin; Thai (2003, p. 3): “... its procurement administrative structure has a centralized structure to maintain a uniform standard and control, and a decentralized structure allowing for flexibility to meet unique requirements of over 60 federal agencies”. A Figura 2.1 descreve o sistema federal de aquisições.

O OMB recomenda e monitora a execução de programas e seus respectivos fundos orçamentários, ajustando-os, caso necessário. O OMB também desenvolve e publica, via OFPP, diretrizes para a política de compras governamentais, além de analisar propostas de alteração dos regulamentos federais. Por sua vez, o OFPP lidera o processo de implementação, desenvolvimento e manutenção do *Federal Acquisition Regulation* (FAR), além de coordenar o estabelecimento de padrões (produtos, serviços e procedimentos) para todo o governo, assim como para as agências, individualmente (DRABKIN; THAI, 2003 e THAI, 2001).

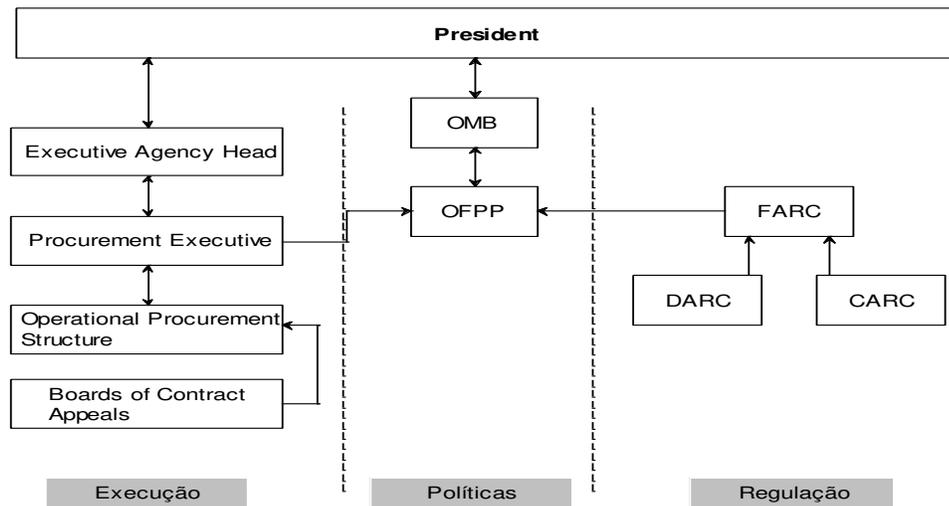


Figura 2.1 – Estrutura Federal de Compras Públicas dos EUA

Fonte: adaptada de Drabkin; Thai (2003, p. 4).

No plano da regulação, o *Federal Acquisition Regulatory Council* (FARC), assessora o OFPP. O FARC, é composto pelos administradores do GSA, *National Aeronautics and Space Administration* (NASA), OFPP e pelo Secretário de Defesa e é, por sua vez, assessorado por dois outros conselhos: o *Defense Acquisition Regulatory Council* (DARC) e o *Civilian Acquisition Regulatory Council* (CARC). O primeiro tem como responsabilidade a regulação de aquisições ligadas à defesa nacional norte-americana e é formado pelo Secretário de Defesa e por representantes da Força Aérea, Exército, Marinha, DLA e NASA. O CARC é responsável pela regulação das aquisições dos demais tipos de produtos e serviços e é composto pelo administrador do GSA e representantes de 21 agências civis. Quando um dos conselhos propõe uma emenda ao FAR, esta deverá ser analisada, para efeito de revisão ou aprovação, pelos demais conselhos. Para que a emenda seja publicada e entre em vigor, ela será inicialmente revisada pelo administrador do OFPP e deverá ser assinada conjuntamente por todos os membros do FARC (DRABKIN; THAI, 2003 e THAI, 2001).

Nos EUA, a função de acompanhamento e fiscalização é exercida pelo Poder Legislativo, através do *Government Accountability Office* (GAO), que possui um corpo técnico especializado, promovendo regularmente visitas *in loco*, e produzindo relatórios que são encaminhados às pertinentes comissões legislativas. Outro expediente muito frequente é a realização de audiências

públicas por tais comissões, quando são apresentados e discutidos os problemas e avanços, não apenas no campo das aquisições públicas, mas da administração federal em geral.

As audiências são realizadas normalmente com a presença do GAO, GSA e/ou do OFPP/OMB, estruturas governamentais responsáveis pela atuação no campo administrativo. Esses eventos podem ser, em face da gravidade ou da complexidade do tema, transformados em painéis técnicos, com a missão de aprofundar o debate e propor soluções para a questão, inclusive com a apresentação de sugestões de alterações legislativas⁶⁵.

Do ponto de vista da realização das compras, o sistema federal norte-americano tem característica híbrida, ou seja, os elementos estratégicos são formulados de forma centralizada, enquanto que a operação se dá através das unidades de compras de cada agência. Entretanto, a existência de uma organização especializada em suprimentos, como é o caso do GSA, com a capacidade de prestar serviços de operação e assessoria para quaisquer agências que desejem tal auxílio é um elemento diferenciador, que necessita um aprofundamento na análise (item 3.1). Do mesmo modo, também é relevante uma visualização das conformações mais frequentes das estruturas de compras das agências governamentais (item 3.2).

3.1. O *General Services Administration (GSA)*

Parte das aquisições de caráter civil⁶⁶, realizadas no âmbito da administração pública federal norte-americana, é feita de forma centralizada através do GSA. Essa agência governamental, com mais de 50 anos de existência, é a catalizadora de aproximadamente US\$ 66 bilhões em gastos, também influenciando na gestão de outros US\$ 500 bilhões em ativos, incluindo mais de 8,5 mil instalações públicas, uma frota de 200 mil veículos e mais de US\$ 100 milhões em itens de tecnologia da informação (U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION, 2007).

⁶⁵ Pelo exame do material expostos em algumas audiências, nota-se um elevado grau de qualificação técnica. Além disso, esses eventos, realizados com frequência, revelam um interesse diferenciado do legislativo norte-americano por questões de natureza administrativo-operacional, igualmente marcado, como no caso do Executivo, por preocupação com a eficiência das aquisições públicas em termos de agilidade, qualidade, preço, gestão de custos e combate ao desperdício.

⁶⁶ Observe-se que não existe, por parte das unidades federais civis, qualquer obrigatoriedade de aquisições via GSA. Essa agência é uma prestadora de serviços de aquisição e assessoria para compras de maior complexidade. O seu diferencial é a agilidade nas compras de *commodities* e serviços comuns, além da redução de burocracia para as aquisições por parte das agências que optam por adquirir tais produtos através dela.

Segundo Perry (2005, p.1), o GSA tem como missão “... assist Federal agencies in better serving the public by offering, at best value, superior workplaces and expert solutions, acquisition services and management policies”. Partindo-se dessa perspectiva, observa-se que a agência desempenha funções muito além das questões típicas de compras públicas. Para esse tema, em especial, a agência conta com uma sub-unidade denominada *Federal Acquisition Service (FAS)*, que é seu braço operacional no tema das aquisições.

O FAS desempenha suas atividades através de dez programas de atuação (PERRY, 2005 e SUMMERILL; SHARPE, 2006):

✓

Customer Accounts and Research (CAR) – que permite ao GSA uma maior compreensão das necessidades de seus usuários (os profissionais de compra das agências), possibilitando que este torne-se um parceiro estratégico no apoio às demais agências na busca pela satisfação de suas necessidades de aquisição;

✓

Acquisition Management (AM) – que assegura a adequação das atividades do GSA com a legislação, os regulamentos e as políticas vigentes. Tal objetivo é garantido através de: “(1) develop a highly trained acquisition workforce through ongoing training and (2) provide consistency in the procedures for acquisition policies as well as contractor management” (SUMMERILL; SHARPE, 2006, p. 30);

✓

Integrated Technology Services (ITS) – este programa visa equacionar um antigo problema de redundância de aquisições, agrupando todas as unidades da GSA que adquirem tecnologia da informação, telecomunicações e outros serviços profissionais correlatos;

✓

General Supplies and Services (GSS) – através deste programa foram unificadas todas as unidades do GSA que adquirem produtos e serviços comerciais e algumas atividades logísticas especializadas;

✓

Travel, Motor, Vehicle, and Card Services (TMVCS) – este programa cuida dos seguintes

temas: “... Travel, Relocation, Freight Management, Vehicle Purchasing, Fleet Management, and Card Services” (SUMMERILL; SHARPE, 2006, p. 30).

✓

Administration – cuida do planejamento e análise do capital humano, do programa de *competitive sourcing*⁶⁷, questões emergenciais, desenvolvimento e treinamento de empregados, gerencia a ocupação do espaço físico e outros assuntos gerenciais e administrativos;

✓

Assisted Acquisition Services (AAS) – complementa o programa de integração de serviços tecnológicos, provendo serviços de aquisição e gestão de projetos que auxiliem as agências na compra e desenvolvimento de soluções de tecnologia da informação;

✓

Chief Information Officer (CIO) – desenvolve e gerencia aplicações e sistemas apoiando as necessidades dos programas e das equipes do FAS, de acordo com a política estabelecida pelo GSA *Chief Information Officer*.

✓

Controller – apresenta informações financeiras e gerenciais aos escalões de comando do FAS e aos gerentes dos programas, a fim de assegurar os recursos adequados e as decisões necessárias;

✓

Strategic Business Planning and Process Improvement (SBPPI) – estabelece a visão estratégica para todo o FAS, alinhando-a com a visão estratégica da GSA, além de fornecer as ferramentas necessárias para sua implementação.

Para o desempenho de suas funções, o FAS conta com a seguinte estrutura organizacional:

⁶⁷ Resumidamente, em tal programa os setores público e privado disputam o fornecimento de serviços comerciais ao governo. O setor que apresentar maior eficiência, traduzida em menores custos e maior qualidade, será declarado vencedor podendo fornecer o serviço em disputa. Este processo será analisado profundamente mais adiante.

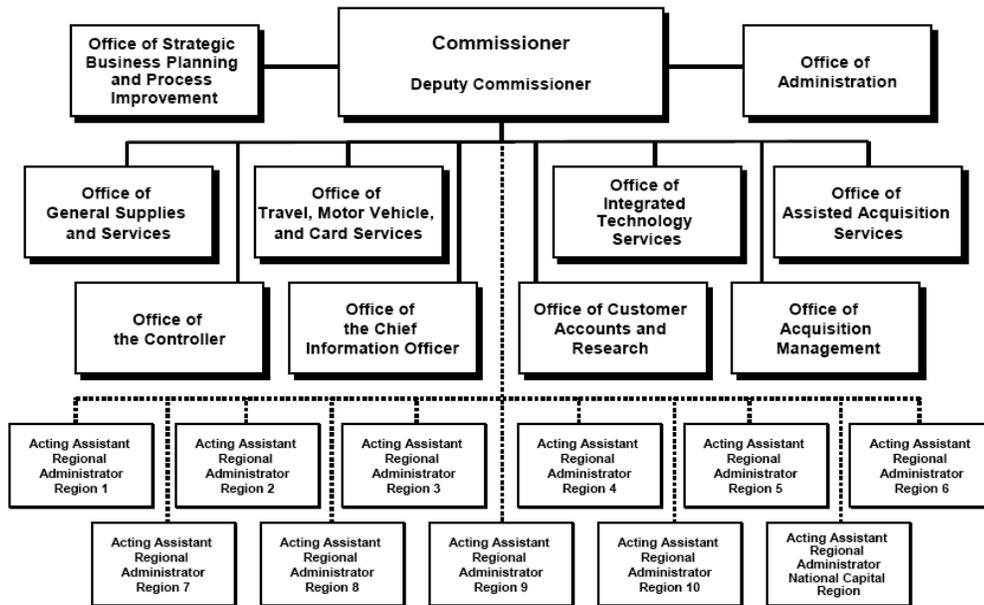


Figura 2.2 – Estrutura Organizacional do FAS

Fonte: <http://www.gsa.gov> (acesso em 31/01/2008)

Observando-se a estrutura apresentada na Figura 2.2, percebe-se também a existência de uma dimensão regional no funcionamento do FAS. Isto se deve à preocupação do GSA em estabelecer, para além dos modernos mecanismos de comunicação, uma inter-relação fisicamente próxima com os usuários de seus serviços. Tal proximidade permite um atendimento presencial mais rápido e a possibilidade de compreensão efetiva da realidade em que cada usuário está inserido. Esta preocupação surge da consciência do GSA de sua necessidade permanente de atrair os “clientes” internos, ou seja, as agências federais. Nesse sentido, o viés “comercial” do GSA, que permanece sendo uma instituição pública, submetida aos princípios básicos da administração pública, é uma força estimuladora de eficiência operacional e de inovações em relação à sua atuação cotidiana.

3.2. A Organização de Compras nas Agências Norte-americanas

As agências governamentais também possuem estruturas próprias de aquisição, definidas segundo suas culturas organizacionais e visões de melhor adequação a suas respectivas missões institucionais, o que naturalmente gera uma certa fragmentação estrutural. Em face da

inexistência de um modelo obrigatório, “most federal executive departments have a central procurement office and quite a few decentralized procurement offices located in subunits within the executive agency” (DRABKIN; THAI, 2003, p. 6).

Outro aspecto que encontra certa margem de variação é a especialização da estrutura de compras. Além da necessidade, estabelecida no FAR, de considerar o valor projetado das aquisições para o estabelecimento do fluxo de condução do processo, ainda podem existir especificidades em razão do tipo de produto⁶⁸.

Mas em termos organizacionais, o grande avanço dos últimos anos foi fruto do SARA: a criação, em todas as agências federais⁶⁹, do cargo de *Chief Acquisition Officer* (CAO), de livre provimento, embora a própria lei estabeleça como única restrição o fato do nomeado não poder ser funcionário público de carreira. Woods (2002a, p.2), argumenta em defesa dos CAO's que:

“Our discussions with a number of private sector companies about how they buy services indicate that a procurement executive or a chief acquisition officer plays a critical role in changing an organization's culture and practices. Company officials said that the position needs to be sufficiently high in the organization to have the authority to effect any needed structural, process, or role changes. They indicated that senior management support was essential to provide direction and vision, facilitate the development of common processes and approaches, and when necessary, provide the necessary clout to obtain initial buy-in and acceptance of reengineering efforts”.

Antes da criação dos CAO's, já existiam cargos com funções semelhantes, normalmente ocupados por servidores de carreira, mas em níveis hierárquicos inferiores. A criação do cargo e sua definição como de nível estratégico representaram a valorização da função de compras no plano governamental, e sua obrigatoriedade de provimento fora da administração pública, uma tentativa de atrair quadros da iniciativa privada com conhecimentos especializados, na esperança de que possam auxiliar no processo, já em curso há considerável tempo, de alteração da lógica reativa e burocrática da administração pública federal norte-americana.

Os CAO's possuem um fórum institucional, o *Chief Acquisition Officers Council* (CAOC)⁷⁰, onde são tratados temas correlatos à função de compras, como treinamento, desenvolvimento de novos conceitos e técnicas e troca de informações para eventuais ações integradas entre as agências governamentais. O Conselho é coordenado pelo diretor de administração do OMB e, na busca por aperfeiçoar a função de compras no governo norte-

⁶⁸ Matéria-prima, produtos comuns (commodities), bens de capital, serviços, obras de engenharia, etc.

⁶⁹ Exceto o Departamento de Defesa, que já possuía estrutura equivalente.

⁷⁰ Para informações complementares, vide <http://caoc.gov/>.

americano, trabalha em estreita colaboração com o OFPP, o CARC e as instituições governamentais de ensino ligadas ao tema de compras.

Não obstante o significativo avanço da criação dos CAO's, nesse tocante o SARA ainda não foi completamente implementado, conforme o relatório “*Federal Acquisition: Progress in Implementing the Services Acquisition Reform Act of 2003*” (US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2005c). Na ocasião da criação do cargo, houve a nomeação nas 17 agências civis que ainda não possuíam esta posição. Entretanto, em diversas delas ocorreu apenas a nomeação do indicado, sem a montagem de uma estrutura adequada, que, conforme define o SARA, deveria dedicar-se exclusivamente à questão das aquisições. Assim, contrariando o espírito da legislação aprovada, boa parte dos nomeados para o cargo de CAO já estavam desempenhando outras funções de elevado nível hierárquico, “... such as Chief Financial Officer or Assistant Secretary for Administration or Management, ...” (US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE 2005c, p. 9).

Utilizando o modelo de análise evolutiva da função de compras, exposto no capítulo anterior, e aplicando-o em relação à estrutura organizacional do sistema de compras federais norte-americano, é possível verificar que o mesmo já superou os estágios 1 e 2, respectivamente denominados por Braga (2006) de Reativo e Mecânico. Mas por outro lado, o sistema ainda enfrenta dificuldades na consolidação do estágio 3 (Proativo), em que pese já apresentar algumas iniciativas características do estágio 4 (Gerência Estratégica de Suprimentos).

Do ponto de vista comparativo com a iniciativa privada, não restam dúvidas acerca do grande esforço da estrutura federal norte-americana na busca por incorporar conceitos e ferramentas “empresariais”, ainda que limitada por eventuais resistências internas ou pela própria característica menos flexível da gestão pública, dada a necessidade de satisfação de princípios democráticos fundamentais, como o da transparência.

Uma vez feita a análise do elemento organizacional, o próximo tópico se incumbirá de apresentar o processo de aquisição pública federal norte-americano, que igualmente vem primando pela tentativa de incorporação de uma lógica privada de foco no resultado das compras. Inicialmente serão discutidos os elementos de caráter mais geral do processo. Num segundo momento, três das mais importantes iniciativas de aperfeiçoamento da gestão de compras dos EUA, nos últimos anos, serão objeto de reflexão.

4. Processo de Aquisição e Gestão de Contratos

Nos EUA não existe uma legislação de caráter nacional que estabeleça o processo de aquisição para todos os entes federativos. Ao contrário, cada ente possui independência para definir sua própria regulamentação. No plano federal, o regulamento que rege as compras públicas é o *Federal Acquisition Regulation (FAR)*⁷¹. Entretanto, cada agência pode desenvolver seus próprios regulamentos de compra, que serão aplicados em conjunto com o FAR, obviamente não podendo conflitar com o mesmo.

O FAR é um regulamento extenso e com elevado grau de detalhe. São 7 sub-capítulos, perfazendo um total de 53 partes, distribuídas ao longo de aproximadamente 1.900 páginas. Segundo Liberman e Morgan (2007, p.33), quando combinadas, “... the FAR and its agency supplements exceed 5.000 printed pages”. Na essência, o regulamento abrange o planejamento da aquisição, os métodos de contratação, os tipos de contratos, os requisitos de um contrato, tipos especiais de contratação, a gestão do contrato e programas socioeconômicos que ensejam tratamento diferenciado para fornecedores (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

Outro aspecto de importância para a compreensão do processo de aquisição de produtos e serviços, são os agentes responsáveis por sua implementação. A figura chave nesse processo é o *Government Contracting Officer (CO)*, que é o representante legal do governo para efeito de compras e contratações, possuindo amplos poderes para firmar, modificar ou encerrar contratos. Seu poder advém de um documento, chamado *Warrant* e só pode ser exercido na medida do especificado no mesmo. O CO ainda conta com uma equipe de especialistas que o auxiliam, incluindo o *Quality Assurance Representatives (QAR)*, compradores, analistas de custos e auditores. Outros agentes que podem participar da administração e supervisão da execução do contrato, embora sem o mesmo grau de poder do CO, são o *Administrative Contracting Officer (ACO)*, o *Contracting Officer Representative (COR)* e o *Contracting Officer Technical Representative (COTR)* (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

Aqueles que desejarem se tornar fornecedores do governo federal norte-americano precisam ser pré-qualificados. Em face da legislação, o governo só pode adjudicar um contrato

⁷¹ O conteúdo do FAR é resultado de legislações aprovadas pelo legislativo e incorporadas pela norma, além das mudanças propostas internamente pelo Executivo e procedidas conforme o processo anteriormente descrito. Exceto pelas partes fruto de legislação específica, o restante do FAR possui, em face desta condição de norma interna ao Executivo, uma grande flexibilidade, que permite a incorporação de novas ideias, com relativa rapidez.

para um fornecedor classificado como “*responsible*” contractor. Tal classificação é dada pelo CO, com base nos seguintes critérios: 1) O contratante deve ter ou ser capaz de obter as condições financeiras e materiais para a implementação do contrato; 2) deve ter ou ser capaz de obter a experiência, as habilidades gerenciais e técnicas para a implementação do contrato; 3) deve ter um histórico satisfatório de serviços prestados ao governo⁷²; 4) deve ter um histórico satisfatório de integridade e ética empresarial; 5) deve ser capaz de cumprir com o cronograma e os parâmetros de performance estabelecidos para o contrato, a despeito de eventuais outros compromissos empresariais (LIBERMAN; MORGAN, 2007). Note-se que a preocupação pública federal norte-americana, quanto aos fornecedores, não é a formação de um cadastro meramente burocrático, prioritariamente voltado para dados tributários, previdenciários ou trabalhistas. Semelhante ao setor privado, a questão central é a capacidade do fornecedor de ofertar produtos e serviços com qualidade, evitando que o setor público incorra em desperdícios ou custos desnecessários.

Kelman (2002a, p.2), divide didaticamente o processo de aquisições federais norte-americano da seguinte forma: “(1) develop a business strategy (specify requirements for what will be bought, choose an appropriate contract arrangement and incentives), (2) select the right suppliers, and (3) administer the contract once signed”. Esta divisão se reflete no FAR - Parte 7, onde o processo com suas três fases, pode ser desmembrado em 85 passos⁷³. O Quadro 2.2 permite sua visualização resumida.

⁷² Fornecedores que tenham histórico de prestação de serviços de baixa de qualidade podem ser suspensos da possibilidade de contratar com o setor público federal por um período de até 3 anos, passíveis de prorrogação. O governo mantém um registro dos fornecedores nestas condições, o *excluded party list system* (www.epls.gov) (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

⁷³ Para um aprofundamento sobre todos os passos e procedimentos envolvidos no processo como um todo, sugere-se a leitura de Fowler; Nissen (2001) e a consulta do sítio: <http://www.fai.gov/training/blueprints.asp>, especialmente este último, que traz as apostilas de treinamento abrangendo todos os módulos do processo de compras.

Quadro 2.2 – Processo de Aquisição Federal Norte-americano

Federal Acquisition Process
Phase I. Acquisition Planning
A. Determination of Need
B. Analysis of Requirement
C. Extent of Competition
D. Source Selection Planning
E. Solicitation Terms & Conditions
Phase II. Contract Formation
F. Solicitation of Offers
G. Bid Evaluation
H. Proposal Evaluation
I. Contract Award
Phase III. Contract Administration
J. Initiation of Work and Modification
K. Quality Assurance
L. Payment & Accounting
M. Special Terms
N. Contract Closeout or Termination

Fonte: adaptado de Fowler; Nissen (2001, p.155).

Note-se que as fases de planejamento da compra e gestão de contratos, respectivamente os extremos do processo de aquisição, mais que pela importância normativa, são relevantes por seu caráter estratégico em relação ao resultado final da compra, que normalmente é expresso em termos de agilidade do processo, qualidade e preço dos produtos adquiridos e custos do processo de aquisição, aproximações públicas do binômio privado: geração de valor e redução de custos.

Embora a análise exaustiva do processo de compras não seja o objetivo deste trabalho, algum aprofundamento é indispensável. Na sequência são apresentados, sucintamente, alguns elementos que compõem cada uma das fases do processo de aquisição, sem os quais não se consegue uma perspectiva adequada das aquisições federais norte-americanas:

a) **Planejamento da Aquisição** – O FAR dedica todo o sub-capítulo B, “Competição e Planejamento da Aquisição”, com 9 partes e em torno de 150 páginas impressas, ao processo de planejamento da compra. Numa estrutura preocupada com a redução do desperdício e custos desnecessárias, os passos estão ajustados aos conceitos apresentados nos itens 3.1.1 e 4.1 (do capítulo anterior), ou seja: definição da demanda, especificação do objeto, determinações quantitativas e estabelecimento da estratégia de aquisição, com atenção especial para pesquisa de mercado e sazonalidades.

b) **Seleção de fornecedores** – A seleção de fornecedores nas compras públicas federais dos EUA foi regulamentada pela legislação denominada *Competition in Contracting Act* (CICA), que vigora desde 1984. O CICA aborda aspectos ligados à publicização, seleção e adjudicação de contratos. A lei estabelece, como regra geral do processo, a competição ampla entre os fornecedores (“*reponsibles*”), mas abre três exceções: 1) quando há poucos, ou apenas um fornecedor; 2) em circunstâncias emergenciais; e 3) quando a competição ampla pode colocar em risco a segurança nacional (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

Há duas formas de se promover a competição por um contrato: *sealed bidding* (proposta fechada), ou *negotiated procurement* (compra negociada). No primeiro caso, a administração pública pode convidar fornecedores pré-cadastrados⁷⁴ a apresentarem suas propostas. Tal procedimento dá-se através de um *invitation for bid* (IFB). Este procedimento só é utilizado quando a agência detém todos os elementos necessários para promover a descrição precisa do objeto a ser adquirido. O licitante (competidor), em resposta a um IFB, apresenta sua proposta de preço via uma *sealed bid*. Em data previamente acordada, todas as propostas são publicamente abertas e é declarado vencedor o fornecedor que apresentar o menor preço, desde que sua proposta atenda aos elementos solicitados no IFB (LIBERMAN; MORGAN, 2007 e U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2005).

No caso das compras negociadas, mais frequentemente utilizadas em aquisições que envolvam construção civil ou pesquisa e desenvolvimento, o poder público utiliza o *request for proposals* (RFP). Nestes casos as agências consideram não apenas o menor preço, mas o “*best value*” (melhor valor)⁷⁵, o que significa que serão avaliados diversos fatores adicionais, tais como performances anteriores em contratos de natureza semelhante, a *expertise* do licitante no fornecimento do objeto em questão, o nível de excelência técnica apresentado na proposta, a qualidade técnica dos produtos ofertados, dentre outros. Quais fatores serão avaliados, seus respectivos pesos e a forma de julgamento objetivo são elementos presentes na RFP (LIBERMAN; MORGAN, 2007 e U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2005).

⁷⁴ O FAR demanda que os potenciais fornecedores estejam cadastrados no *Central Contracting Registration* (CCR), antes de uma eventual adjudicação. Entretanto, muitas solicitações de aquisição pedem o registro antes que os concorrentes apresentem suas propostas. Aprofundamentos na questão do registro de fornecedores podem ser obtidos em: www.ccr.gov (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

⁷⁵ O conceito de *Best Value*, também advindo da iniciativa privada, é de fundamental importância para a compreensão do modelo norte-americano de aquisições públicas. Para uma discussão mais aprofundada do conceito sugere-se a consulta de Halachmi; Montgomery (2000), enquanto para uma melhor compreensão da importância do conceito para a reforma norte-americana, sugere-se Kelman (2002a, p.35).

O CO, figura responsável pelo julgamento das propostas, ao recebê-las busca definir, como base nos critérios estabelecidos na RFP, qual a melhor, podendo haver uma definição imediata após a análise. Caso contrário, o CO define de três a quatro concorrentes com as melhores propostas e promove discussões com cada um destes. Posteriormente lhes é solicitada uma *final proposal revision* (FPR), que pode tanto equacionar falhas, preencher lacunas, conter aperfeiçoamentos ou reduções de preço em relação à primeira proposta. A adjudicação do contrato será então decidida com base nesta última proposta (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

Na eventualidade de ocorrer alguma disputa em torno do processo de aquisição, especialmente as envolvendo os responsáveis públicos pela contratação e os licitantes, as agências que possuem um *Board of Contract Appeals* (BCA), podem lançar mão do mesmo, para promoverem a resolução do conflito, em primeira instância. Caso contrário, ela pode recorrer a uma agência que disponha de tal estrutura (DRABKIN; THAI, 2003 e THAI, 2001).

A legislação norte-americana ainda comporta duas situações em que os procedimentos anteriormente elencados não são necessários. No caso das compras de pequeno valor, ou *Micro-Purchases*, cujos valores podem chegar a US\$ 2,5 mil, não há a necessidade de pessoal especializado em compras (U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2005). Qualquer servidor norte-americano, ao qual o governo designe um cartão de crédito corporativo (*governmentwide commercial purchase card*), pode realizar tais aquisições⁷⁶. O procedimento, é idêntico ao de qualquer compra com cartão de crédito pessoal, podendo ser realizado no estabelecimento da compra, ou via internet.

Para aquisições de valores estimados que superem US\$ 2,5 mil e sejam iguais ou inferiores a US\$ 100 mil, as agências podem utilizar *simplified acquisition procedures*.

“These procedures are less structured than those in sealed bidding or negotiated procurements. Competition to the maximum extent practicable is required, with solicitation of at least three sources generally considered to meet this requirement. Acquisitions in this dollar range are set aside for the exclusive participation of small business concerns unless there is a reason why this is not feasible” (U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE, 2005, p.2).

Aquisições simplificadas cujos valores previstos sejam inferiores a US\$ 25 mil, raramente desenvolvem-se através de requisições escritas. Nesses casos, o mais comum são solicitações

⁷⁶ Segundo dados do GSA, disponíveis em US Government Accountability Office (2008, p.10), no ano fiscal de 2006 o número de cartões era de aproximadamente 300 mil, enquanto o valor adquirido através deste tipo de compra foi de US\$ 17,7 bilhões.

orais de propostas. Todas as compras acima de US\$ 25 mil são divulgadas *on-line* no sítio do *Federal Business Opportunities (FedBizOpps)*⁷⁷.

c) **Gestão de Contratos** – No outro extremo do processo, encontra-se o tema da gestão de contratos. Se por um lado, o planejamento da aquisição é fundamental para criar as condições necessárias a uma compra que combine positivamente qualidade e preço, gerir de forma adequada o contrato, implica não somente em garantir os ganhos obtidos no processo de aquisição, mas eventualmente em ampliá-los. Portanto, a capacidade de gerir adequadamente o contrato torna-se elemento fundamental para um resultado positivo, tanto em termos econômicos, quanto em relação ao resultado final esperado.

A legislação norte-americana comporta três tipos básicos de contrato. Inicialmente o *fixed-price contract*, mais comum e simples. Através de um contrato dessa natureza, o governo concorda em pagar uma determinada quantia fixa pela entrega de um produto ou serviço. A variação mais comum nesses casos é a inclusão de cláusula que permita o reajuste do valor acordado, mediante a utilização de um índice de preços que reflita eventuais alterações nos salários ou insumos. Outro tipo de contrato é o *cost-reimbursement contract*, utilizado basicamente em aquisições onde o fornecedor corra elevados riscos, como em contratos envolvendo pesquisa e desenvolvimento. Sua dinâmica, em resumo, é a do pagamento dos custos incorridos pelo fornecedor, adicionando-se à este uma taxa que representará seu lucro. Há três variações possíveis neste tipo de contrato: a) *Cost plus fixed fee* – a taxa adicional é um percentual do valor inicial projetado do contrato; b) *Cost plus incentive fee* – os ganhos do fornecedor serão diretamente determinados por sua capacidade de reduzir os custos do contrato além do inicialmente projetado; e c) *Cost plus award fee* – a taxa adicional será arbitrada pelo CO, que avaliará o desempenho do fornecedor com base em critérios qualitativos (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

O último tipo de contrato é o *multiple award schedule (MAS)*, também conhecido como *GSA Schedule contract*. Nessa modalidade, os fornecedores contratados apresentam seus produtos ou serviços, a um preço fixo pré-estabelecido, num catálogo, que no caso norte-americano é controlado pelo GSA. Os fornecedores, sempre que seus produtos são escolhidos pelas agências interessadas, são obrigados a vendê-los pelos preços acordados. Os órgãos governamentais não são obrigados a proceder quaisquer aquisições de produtos constantes do

⁷⁷ www.fedbizopps.gov.

catálogo. Por outro lado, é possível negociar descontos adicionais. Este tipo de contrato é utilizado tipicamente para a aquisição de produtos ou serviços de natureza comercial e padronizado (LIBERMAN; MORGAN, 2007).

Analisando em perspectiva o processo de compras da administração pública federal norte-americana, fica clara sua complexidade administrativa, com elevada carga normativa e regulatória. Todas as etapas, fases e processos, são pré-definidos e detalhados, o que não surpreende, dada a necessidade de transparência e legalidade advindas da ação pública.

O elemento que merece destaque no caso norte-americano é sua preocupação com os resultados da aquisição. Todo o processo se pauta não pelo cumprimento estrito do rito, apesar de sua importância, mas pela busca da melhor aquisição possível. Também se verifica uma preocupação adicional com a questão da gestão do contrato, que é tomada como uma fase importante para a consubstanciação, tanto dos elementos definidos no planejamento da aquisição, quanto das vantagens obtidas na escolha do fornecedor.

Os elementos apresentados reforçam a percepção de que o sistema de compras norte-americano busca contribuir com a eficiência do gasto público através da adoção de conceitos e ferramentas privadas, sem contudo abrir mão de sua condição pública e, portanto, de suas obrigações de transparência e legalidade. Nesse sentido, a propósito de uma reflexão mais detalhada acerca da extensão e profundidade do uso de tais conceitos e ferramentas, os itens subsequentes apresentarão alguns mecanismos cuja utilização foi intensificada nos últimos anos e que têm sido identificados com o viés mais “empresarial” do governo federal norte-americano.

4.1. **Foco no Resultado: Performance-Based Acquisition (PBA)**⁷⁸

Aquisições baseadas em performance⁷⁹ são aquelas em que o objeto é o resultado final esperado e não o processo de trabalho a ser empregado. A remuneração de tais contratos é

⁷⁸ Originalmente a denominação utilizada foi *Performance-Based Service Acquisition* (PBSA), mas também é comum encontrar-se *Performance-Based Contracting* (PBC). No âmbito do Departamento de Defesa, a denominação padrão é *Performance-Based Logistics* (PBL), embora esta tenha alguns elementos diferenciadores.

⁷⁹ A “cultura do *Performance-Based*” transcende a questão das aquisições, alcançando inúmeras outras facetas públicas e privadas. Para um aprofundamento sobre esta temática, sugere-se a consulta de Garrett; Pursch (2005) e Halachmi; Montgomery (2000).

mensurada e efetivada considerando-se a medida em que tal resultado esperado é alcançado (U.S. OFFICE OF FEDERAL PROCUREMENT POLICY; U.S. CONGRESS, 2007).

Embora contratações desta natureza tenham um longo histórico no governo federal norte-americano⁸⁰, estas têm assumido um papel de crescente destaque nos últimos anos, especialmente em face da política implementada pelo OFPP. Já em 2002, este órgão responsável pelas políticas de compras públicas no Governo Federal Norte-americano, instituiu um grupo de estudos, o *Interagency Task Force on Performance-Based Service Acquisition*⁸¹, para discutir mecanismos de ampliação da utilização do PBA. Posteriormente, o OFPP difundiu memorandos⁸² com diretrizes e políticas de implementação do PBA, inclusive determinando metas percentuais de aquisições que deveriam ser procedidas, pelas agências federais norte-americanas, utilizando-se o método em questão.

Tomando-se o valor em dólares americanos dos contratos passíveis de utilização do PBA, o total efetivado no ano fiscal de 2001 foi de 25,5%, subindo para 40,5%, no ano de 2004 (U.S. OFFICE OF FEDERAL PROCUREMENT POLICY; U.S. CONGRESS, 2007). Segundo informações do OFPP, as aquisições através de PBA superaram 45% em 2007, sendo a principal abordagem para aquisição de serviços no governo federal norte-americano. A meta fixada para o ano fiscal de 2008 foi de 50% (U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2007b).

As aquisições baseadas em performance invertem a lógica tradicional da descrição detalhada do objeto a ser contratado, substituindo-a pela apresentação do problema a ser superado e do resultado final que se deseja. Tal metodologia não implica necessariamente em simplificação de procedimentos, já que também a descrição do resultado esperado e o desenvolvimento de sua métrica de medição são atividades complexas.

O PBA originalmente foi utilizado para a aquisição de serviços de suporte básico, com pouca exigência técnica, tais como manutenção geral e predial, segurança e limpeza. Após o incentivo dos últimos anos, houve uma significativa ampliação na gama de atividades que vem sendo adquiridas através desta metodologia. Atualmente, até serviços de tecnologia da

⁸⁰ Há quase 30 anos o OFPP, através do Policy Pamphlet #4 (*A Guide for Writing and Administering Performance Statements of Work for Service Contracts*), já buscava disseminar a prática de contratar através dos resultados esperados (MATHER; COSTELLO, 2001).

⁸¹ Que em 2003 produziu o relatório: “*Performance-Based Service Acquisition – Contracting for the Future*”. disponível em: http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/index_pbsa.html.

⁸² Em 07/09/2004, o tema tratado foi: “*Increasing the Use of Performance-Based Service Acquisition*” e em 22/05/2007: “*Using Performance-Based Acquisition to Meet Program Needs - Performance Goals, Guidance, and Training*”. Os memorandos estão disponíveis em: http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/index_pbsa.html.

informação, pesquisa & desenvolvimento, manutenção de aeronaves e vários outros de elevada complexidade têm sido contratados via PBA. Entretanto, visando evitar excessos na busca do cumprimento das metas de utilização da metodologia, o FAR (Subparte 37.102) veda a aquisição de certos serviços através do PBA, como, por exemplo, construção e alguns serviços de arquitetura e engenharia civil.

Quanto à estrutura de uma PBA, segundo Garrett (2005, p.42):

“Experts in contract and acquisition management have stated the essential elements of performance-based acquisition as (1) a statement of objectives (SOO), (2) a performance work statement (PWS), (3) a quality assurance surveillance plan (QASP), (4) performance-based metrics, and (5) contractual incentives (plus appropriately tailored terms and conditions specific to the unique acquisition environment)” .

Em linhas gerais, deve ser conduzido segundo sete passos básicos⁸³, já amplamente disseminados como a metodologia básica de implementação:

1. Estabeleça uma equipe integrada de solução;
2. Descreva o problema a ser solucionado;
3. Examine as soluções já existentes nos setores público e privado
4. Desenvolva um *performance work statement* (PWS) ou um *statement of objectives* (SOO)
5. Defina como medir e gerenciar a performance
6. Selecione o fornecedor mais adequado
7. Gerencie a performance

Para uma adequada compreensão de um *Performance-Based Acquisition*, é de fundamental importância diferenciar-se PWS e SOO. O primeiro, segundo a definição encontrada no FAR (Subparte 2.1): “...means a statement of work for performance-based acquisitions that describes the required results in clear, specific and objective terms with measurable outcomes”. Já o segundo, também de acordo com o FAR (Subparte 2.1):

⁸³ Para um maior aprofundamento sobre os sete passos é recomendável uma visita ao site, mantido pelo governo norte-americano: http://acquisition.gov/comp/seven_steps/index.html. Nele, além de informações muito detalhadas sobre o tema, são encontrados diversos links para outras fontes.

“...means a Government prepared document incorporated into the solicitation that states the overall performance objectives. It is used in solicitations when the Government intends to provide the maximum flexibility to each offeror to propose an innovative approach” .

Assim, um PWS é o elemento básico do que se poderia chamar de edital de licitação e posteriormente será a base do contrato entre fornecedor e governo. Quando o setor público tem total domínio sobre o resultado esperado e consegue descrevê-lo de forma clara, específica e objetiva, o faz através de um PWS. Mas há situações em que isso não é alcançado, ou que não é do melhor interesse do governo. Este então lança mão de um SOO, que apresenta objetivos e resultados mais gerais. Nessas ocasiões são os fornecedores que apresentaram os PWS como propostas de solução para o problema. O PWS vencedor se tornará parte integrante do contrato a ser assinado entre o fornecedor que o apresentou e o governo.

Outra relevante questão em termos de PBA é o seu potencial de redução de custos. Segundo o relatório final do *Interagency Task Force on Performance-Based Service Acquisition* (2003), não se deve ter expectativas elevadas neste campo por duas razões. Primeiramente, a base de definição dos vencedores de licitações desta natureza não é o conceito de menor preço, mas de melhor valor, o que implica que os vencedores dessas licitações apresentaram as melhores soluções e níveis de serviço. Por outro lado, e até em decorrência do anteriormente exposto, não há termo de comparação com o mercado ou com outros contratos para uma análise clara e inequívoca dos ganhos monetários de cada contrato. Com isso é necessário destacar que o resultado esperado para as PBAs é a apresentação de soluções criativas e que propiciem o mais elevado nível de satisfação dos demandantes e permitam as agências o cumprimento adequado de suas missões legais.

Note-se a ligação conceitual do PBA e da Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS), através de sua conexão com a questão da parceria, do trabalho em equipe, integrando diversas empresas diferentes que compõem a cadeia de suprimento. Todas trabalhando alinhadas e trocando informações, visando alavancar, com a capacidade própria de cada uma, o resultado final a ser alcançado pela cadeia. Em outros termos, utiliza-se a ideia de que o resultado final será maior do que a soma de suas capacidades individuais. Outra semelhança importante das PBAs, em relação ao setor privado, é o foco dos contratos no resultado esperado.

Mas a despeito de todos os avanços na utilização do PBA, esta metodologia vem recebendo críticas substanciais. Primeiramente, quanto à sua praticidade enquanto método de

aquisição de serviços, em face de uma alegada complexidade na formulação dos PWS, SOO e demais documentos necessários à sua implementação. Além disso, diversos contratos, classificados originalmente como PBAs, têm tido tal classificação questionada após auditorias, o que vem ensejando nos órgãos responsáveis pela difusão do método a ampliação do foco em treinamento e disseminação de informações. Por outro lado, também tem sido reforçado o acompanhamento mais próximo, a fim de evitar que na busca do cumprimento das metas de realização, contratos que não sejam PBAs acabem classificados com tal (EDWARDS; NASH JR., 2007). Por fim, outra dimensão do PBA que vem sofrendo críticas é a dificuldade de comprovação dos resultados obtidos, seja em termos qualitativos ou econômico-financeiro (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2005b).

4.2. **Competitive Sourcing⁸⁴: A Competição como Instrumento de Aperfeiçoamento da Gestão**

Trata-se de um dos mais controversos expedientes da administração pública norte-americana. Um *competitive sourcing* se dá quando “government and private sector providers compete to carry out commercial government activities” (GANSLER; LUCYSHYN, 2004, p.8). Atividades comerciais, segundo a Circular A-76⁸⁵, são os serviços providos pelo governo federal norte-americano, aos cidadãos ou à outras agências, e que podem ser fornecidos pelo setor privado⁸⁶. Como o próprio nome indica, promove-se uma competição entre os setores público e privado, visando definir qual dos dois consegue prover o serviço em questão, ao menor custo, dada uma especificação de qualidade previamente estabelecida. As agências federais possuem a figura do *Agency Competitive Sourcing Official* (CSO), que é responsável por fazer cumprir o A-76 e as políticas governamentais ligadas ao tema, mantendo a compatibilidade destas com a estratégia geral da agência (US DEPARTMENT OF ENERGY, 2003).

Embora este seja mais um mecanismo de aquisição relativamente antigo, tendo mais de quarenta anos (WALKER, 2002), também passou a ser mais intensamente utilizado durante a

⁸⁴ Pode ser traduzido como fornecimento competitivo.

⁸⁵ Norma que regulamenta este tipo de procedimento. Expedida pelo OMB, tem a configuração atual fruto de sua última reforma realizada em 2003. Detalhes adicionais sobre o processo de *Competitive Sourcing* podem ser obtidos através de sua leitura.

⁸⁶ Para efeito desta norma, tanto ela, quanto o *Federal Activities Inventory Reform Act* (FAIR), obrigam o governo federal norte-americano, através de suas agências, a manter uma lista detalhada, publicada anualmente, das atividades que são consideradas passíveis de competição (WALKER, 2002).

década de noventa, tornando-se posteriormente mais conhecido na administração George W. Bush, com o lançamento da “Agenda de Gestão do Presidente”⁸⁷, onde o *Competitive Sourcing* ocupa lugar de destaque, sendo uma das cinco iniciativas a serem implementadas pelo governo federal norte-americano no campo da gestão pública.

Em linhas gerais, os processos de *Competitive Sourcing* podem ser de dois tipos:

- **Streamlined Competition**: quando são postos em disputa 65 ou menos *full-time-equivalent employees* (FTE)⁸⁸. Nestes casos o processo é mais simples e rápido, devendo ser completado em no máximo 90 dias⁸⁹, contados da data da publicização da licitação. Para iniciar o processo, antes de tornar público seu interesse, uma agência deve promover, com o objetivo de estabelecer o custo de referência, um levantamento detalhado dos custos envolvidos na prestação interna das atividades as quais se deseja colocar em disputa. A agência também deve obter informações acerca do possível custo privado, através de pesquisa prévia de preços. Posteriormente a esses levantamentos, sendo os custos privados inferiores aos do setor a ser disputado, a agência deve dar a oportunidade para que a unidade pública em disputa possa elaborar um plano de aperfeiçoamento de seus custos e serviços. Tal plano é denominado de *Most Efficient Organization* (MEO). A figura 2.3 apresenta as atividades prévias a uma competição, desenvolvidas no âmbito do *Department of Energy* (DOE). Uma vez cumprida esta etapa prévia de planejamento, é publicizada a competição e são solicitadas as propostas aos interessados. Ao fim das análises, o CO declarará vencedor aquele que apresentar o menor preço (US DEPARTMENT OF ENERGY, 2003);

⁸⁷ Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf> . Acesso em: 13 jan. 2008.

⁸⁸ Unidade de medida padronizadora, que significa um posto de trabalho de horário integral. Ela torna possível a comparação entre postos de trabalho de horário integral e de meio-expediente.

⁸⁹ Podendo ser prorrogado pelo CSO por mais 45 dias, ou em casos excepcionais, com a permissão do OMB, pelo tempo necessário para uma decisão sobre o vencedor.

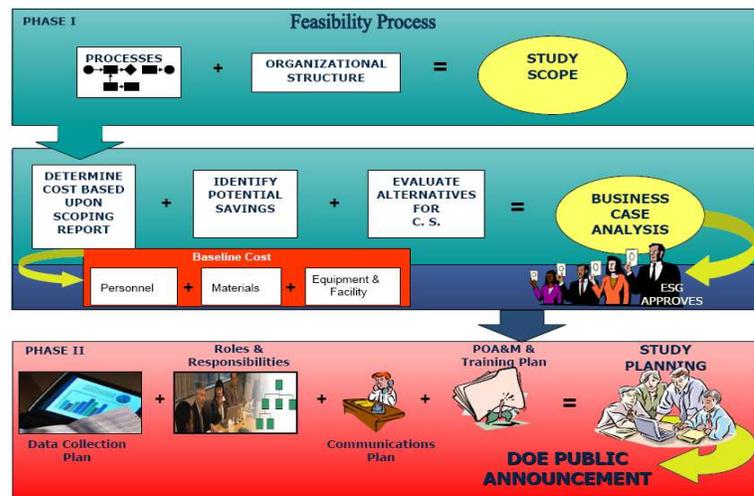


Figura 2.3 – Atividades de Planejamento de um *Competitive Sourcing* Desenvolvidas no Departamento de Energia (DOE)

Fonte: <http://www.management.energy.gov/GSAEXPO.pdf> (acesso em 04/08/2008)

- Standard Competition:** este tipo de *Competitive Sourcing* é realizado quando mais de 65 FTE's estiverem em disputa. Nesse caso, o processo pode durar até um ano⁹⁰ (US DEPARTMENT OF ENERGY, 2003). Basicamente segue a mesma linha do *Streamlined Competition*, mas é mais detalhado, complexo e com regras mais rígidas. Nesse procedimento definiu-se que um proponente privado deve apresentar custos inferiores aos públicos em no mínimo 10% ou US\$ 10 milhões⁹¹, o que for menor, para ser declarado vencedor. Esta medida visa evitar transferências de serviços para a iniciativa privada, por margens muito pequenas (WALKER, 2002). Além disso, a avaliação não se restringe aos custos, embora estes tenham um peso relevante. Outro aspecto significativo é a montagem da equipe que conduzirá o processo de competição⁹², que deverá ser formada por um *Human Resources Advisor* (HRA), um *Agency Tender Official* (ATO), um *Performance Work Statement* (PWS) *Team Leader*; um *Source Selection Authority* (SSA) e finalmente, um CO. Cada membro da equipe tem um papel claro e determinado (US DEPARTMENT OF ENERGY, 2003).

⁹⁰ Podendo ser prorrogado pelo CSO por mais 6 meses, ou em casos excepcionais, com a permissão do OMB, pelo tempo necessário para uma decisão sobre o vencedor.

⁹¹ Estes valores, como veremos mais adiante, são apenas para *Standard Competitions*.

⁹² Esta equipe é obrigatória no caso de *Standard Competitions* e facultativa no em *Streamlined Competitions*.

Em face da já citada controvérsia em torno do *Competitive Sourcing*, o Congresso Norte-americano⁹³ determinou a realização de um painel⁹⁴ que discutisse em profundidade tal metodologia. Após um ano de estudos, o painel concluiu que:

“... there are some advantages to the current system. First, A-76 cost comparisons are conducted under an established set of rules, the purpose of which is to ensure that sourcing decisions are based on uniform, transparent, and consistently applied criteria. Second, the A-76 process has enabled federal managers to make cost comparisons between sectors that have vastly different approaches to cost accounting. Third, the current A-76 process has been used to achieve significant savings and efficiencies for the government. Savings result regardless of whether the public or the private sector wins the cost comparison. This is because competitive pressures have served to promote efficiency and improve the performance of the activity studied” (WALKER, 2002, p.8).

Mas aprofundando-se a questão, o Painel sobre Atividades Comerciais definiu o que seus membros denominaram características-chave para o sucesso de uma política de *sourcing*. Em linhas gerais, tais características são as seguintes: a) a importância da competição como elemento central do processo, já que pressionaria as partes na direção da eficiência; b) uma perspectiva conceitual mais ampla em relação ao momento mais propício para a utilização do *Competitive Sourcing*, indo além das metas percentuais preestabelecidas; e c) a percepção de que sejam quais forem as políticas de terceirização adotadas, elas precisarão estar indissociavelmente ligadas à política de recursos humanos do governo federal (WALKER, 2002).

Igualmente, Gansler (2003) apresenta alguns elementos importantes para a adequada implementação do processo de terceirização. Além de concordar com a questão da competição como elemento estimulador da melhora da performance, independentemente do vencedor ser o setor público ou o privado, ele acrescenta que “[t]he objective must not be to just get cheaper services; it must be to get better performance at lower cost. Therefore, the competitions must be run for “best value” rather than simply for “low cost” (p.7). Além disso, o monitoramento da execução contratual e a definição clara da métrica a ser utilizada, são também fatores fundamentais.

O *Competitive Sourcing* sofreu, e ainda sofre, uma forte oposição por parte dos sindicatos de funcionários públicos. Naturalmente, em primeiro plano, existe o temor das demissões em

⁹³ Subcommittee on Military Readiness, Committee on Armed Services, House of Representatives.

⁹⁴ Commercial Activities Panel.

massa, além de outras críticas, como a de que os custos com os serviços da iniciativa privada seriam maiores e de que esta, nos processos competitivos contra o setor público, levaria uma significativa vantagem. Não obstante, em estudo realizado por Gansler; Lucyshyn (2004), professores da Universidade de Maryland, cobrindo 1.220 disputas realizadas no âmbito do Departamento de Defesa, durante o período de 1994 até o primeiro trimestre de 2004, foram encontrados resultados significativamente diferentes.

- “Competitions resulted in an average estimated savings of 44 percent of baseline costs (with either improved performance or no decrease).
- Only an average of 5 percent of DoD jobs competed resulted in involuntary separation.
- Since 1999, in-house bids have increased their win rate and, by 2003, won nearly twice as many competitions as contractors” (GANSLER; LUCYSHYN, 2004, p.32).

O Relatório sobre *Competitive Sourcing* do ano fiscal de 2007, elaborado pelo OMB, apresentando dados acumulados do período entre 2003 e 2007, segue na mesma direção do estudo de Gansler; Lucyshyn (2004). Esse relatório, além de mais recente, também é mais abrangente, abarcando além do Departamento de Defesa, as agências civis. No período citado, foram realizadas 1.375 competições, em 25 agências federais, envolvendo 50.989 FTE’s, dos quais 83% foram vencidos pelo setor público. Segundo as estimativas do OMB, a economia advinda destes processos foi de aproximadamente US\$ 7,2 bilhões no período. Não obstante a dimensão dos dados apresentados, foram disputados entre 2003 e 2007, apenas 13% dos FTE’s aptos para tal, o que remete a percepção de um potencial significativo de redução de custos ainda por explorar (US OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2008).

Em resumo, a ideia básica por trás do *Competitive Sourcing* é a de que o monopólio é um potencial gerador de ineficiências, sendo a competição o elemento que romperia tal inércia, gerando um comportamento mais eficiente: “competitive sourcing assumes that competition between the two providers leads to improved quality at lower cost – regardless of which sector is the winner” (GANSLER; LUCYSHYN, 2004, p.8). Na visão de Gansler (2003, p.5): “The missing ingredient is competition”. Outro aspecto de fundamental relevância é a expectativa implícita, semelhante ao argumento utilizando no âmbito da Gestão da Cadeia de Suprimentos, de que o estabelecimento de parcerias amplifica a capacidade criativa, o potencial de resolução de problemas, e portanto, a eficiência de toda a cadeia, pois agregaria aos parceiros e a empresa líder, os conhecimentos de suas respectivas equipes de trabalho. Em outros termos: a eficiência da cadeia seria superior às eficiências das empresas individualmente tomadas.

4.3. Controlando a Qualidade do Gasto Público: *Strategic Sourcing*⁹⁵

Desde de 2005 o *Strategic Sourcing* passou a ser considerado parte da política de aquisições federais norte-americana (U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2005), não obstante houvesse ações isoladas de algumas estruturas governamentais como o *Department of Veterans Affairs* (VA), o *Health and Human Services* (HHS) e o *Department of Agriculture* (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2004).

A visão e a expectativa do governo federal norte-americano em relação a esta metodologia são semelhantes às do setor privado e conferem grande peso à questão da redução de custos, assim como do aumento da eficiência da máquina pública, conforme se pode depreender da definição que segue:

“Strategic sourcing is the *collaborative* and *structured* process of critically analyzing an organization’s spending and using this information to make business decisions about acquiring commodities and services more effectively and efficiently. This process helps agencies optimize performance, minimize price, increase achievement of socio-economic acquisition goals, evaluate total life cycle management costs, improve vendor access to business opportunities, and otherwise increase the value of each dollar spent” (U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2005, p.1).

Embora recente como política de governo, o *Strategic Sourcing*, na esteira do que se verifica na iniciativa privada, consegue apresentar resultados significativos quando implementado. Estudo anterior do GAO, avaliando o desempenho de agências que utilizavam ou não a metodologia⁹⁶, sublinhava os ganhos obtidos e o grande potencial existente com sua

⁹⁵ Como não há diferença significativa na implementação privada ou pública do *Strategic Sourcing* e em face do mesmo já ter sido tratado no primeiro capítulo (item 4.2.1), este tópico tratará em detalhe a sua operacionalização. Também é necessário observar que embora com denominações semelhantes, *Strategic Sourcing* e *Competitive Sourcing* são mecanismos diferentes. O primeiro, é uma ferramenta de análise, cujo objetivo é permitir a melhor visualização dos elementos envolvidos na aquisição de bens e serviços, possibilitando o desenvolvimento de estratégias mais eficientes de compra. O segundo, é uma estratégia de aquisição de serviços, que usa a competição para promover a melhora da performance econômico-financeira e operacional do setor público. Além disso, informações adicionais sobre *Strategic Sourcing* no governo federal norte-americano poderão ser encontradas nas páginas eletrônicas do OMB (www.whitehouse.gov/omb/procurement/index_strat_sourc.html).

⁹⁶ O estudo em questão avaliou as agências anteriormente citadas como exemplos de estruturas que faziam uso do *Strategic Sourcing* e ainda analisou o *Department of Justice* e o *Department of Transportation*, como exemplos de não utilização do método.

ampliação para todo o governo federal (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2004). No caso do DoD, por exemplo, já estavam em curso no ano fiscal de 2006, 42 projetos de acompanhamento de despesa, num montante de US\$ 4,3 bilhões, com reduções de custos da ordem de US\$ 538 milhões (U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET, 2007a).

Para o GAO, o sucesso da implementação do *Strategic Sourcing* está calcado em 5 processos-chave (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2004):

- Automação: os dados precisam ser captados, armazenados e processados automaticamente;
- Extração: os dados sensíveis precisam ser detectados e separados;
- Informações Suplementares: possibilidade de requisição de informações adicionais de fontes alternativas;
- Organização: os dados devem ser passíveis de conferência, visando sua precisão e fidedignidade. Além disso, os dados precisam estar organizados de forma lógica entre commodities descritas compreensivelmente e fornecedores divididos por categoria;
- Análise e Metas Estratégicas: partindo-se dos dados coletados e dos relatórios produzidos, são definidas as estratégias e metas a serem implementadas.

O *Strategic Sourcing* é mais um exemplo de conceito de negócios privados que foi utilizado pelo governo federal norte-americano. Nesse caso específico, não houve sequer a necessidade de adaptações significativas. Além disso, também como no setor privado, esta metodologia não é objeto de críticas relevantes. Aliás, organização, capacidade de análise e visão estratégica não têm quaisquer contra-indicações. Nesse sentido, a única preocupação que parece afligir ao GAO e ao próprio governo norte-americano é a velocidade de implementação, ainda muito lenta se comparada ao potencial de crescimento⁹⁷.

Outro aspecto de grande relevância é o de que o *Strategic Sourcing*, além de seus benefícios diretos em economia e eficiência, ainda exige para sua implementação adequada, além da construção de uma infra-estrutura integrada de tecnologia da informação, recursos humanos com elevado nível de qualificação e preparo. Na realidade, a questão do quadro de pessoal

⁹⁷ Só o DoD, no ano fiscal de 2007, gastou em compras de produtos e serviços US\$ 315,8 bilhões. Nos três anos anteriores foram mais US\$ 794,9 bilhões, sendo que destes 46,8% foram produtos e os restantes 53,2% serviços (US DEPARTMENT OF DEFENSE, 2008).

especializado, pode ser notada não só partindo-se do presente tópico, mas igualmente em relação aos demais mecanismos anteriormente analisados nos itens 4.1 e 4.2. Nesse sentido, dada a decorrente centralidade da questão humana para a compra pública federal norte-americana, o item subsequente irá abordar o tema de forma mais aprofundada.

5. A Força de Trabalho de Compras

Diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, que necessita de quadros qualificados de pessoal pela expectativa de resultados melhores em termos de valor e custos, no setor público o servidor precisa buscar tais objetivos sem se esquecer da necessidade do cumprimento dos normativos legais. Embora no caso norte-americano, tais normativos sejam mais flexíveis, seu descumprimento pode ensejar punições graves. Diante dos desafios do processo de aquisição federal daquele país, faz-se necessário um quadro de servidores especializados, motivados e continuamente treinados.

Nos EUA, a chamada força de trabalho de aquisição federal é composta basicamente, segundo dados de 2007, por 61.434 servidores, distribuídos em cinco carreiras⁹⁸ diferentes, conforme apresentado no Quadro 2.3. Observe-se que a carreira de *Contracting* (GS-1102) é tida como o coração da força de trabalho, sendo as demais, consideradas carreiras de apoio ao desempenho da função.

⁹⁸ Embora outros autores designem números diferentes para a força de trabalho federal norte-americana envolvida com a atividade de aquisição, adotamos os dados utilizados pelo Federal Acquisition Institute, órgão responsável pela gestão desta fração do quadro de pessoal norte-americano, em seu relatório anual referente a 2007.

Quadro 2.3 – Força de Trabalho de Aquisição Federal dos EUA em 2007

	General Business and Industry (GS-1101)	Contracting (GS-1102)	Purchasing (GS-1105)	Procurement Clerical and Assistance (GS-1106)	Industrial Specialist (GS-1150)	Total ou Média Ponderada
População	26.846	28.434	3.114	1.898	1.142	61.434
Departamento de Defesa	10.388	19.119	995	1.351	1.023	32.876
Agências Civis	16.458	9.315	2.119	547	119	28.558
Média de Graduação *	10,01	11,68	7,11	6,22	11,64	10,49
Média de Idade	48,11	46,46	49,1	49,89	52,37	47,53
% de Mulheres	57%	60%	73%	83%	29%	60%
% de servidores em condições de aposentadoria em 2007	16%	14%	20%	24%	34%	16%
% de servidores em condições de aposentadoria em 2017	56%	54%	64%	67%	84%	57%
% de servidores com nível universitário	40%	75%	15%	12%	37%	54%

Fonte: Federal Acquisition Institute (2008, p.1).

Cada uma das carreiras é dividida em 15 graus diferentes, alcançados com base na antiguidade e certificações advindas da realização de etapas de treinamento pré-definidas. Portanto, a política norte-americana para sua força de trabalho, na área de aquisições, é a da profissionalização, acompanhada de treinamento e especialização constante. O nível de escolaridade do setor é elevado, tendo média de servidores com nível universitário de 54% (75% apenas no GS-1102), enquanto que na força de trabalho pública federal norte-americana como um todo, este percentual é inferior a 30% (U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE, 2008). Tal resultado está diretamente ligado à exigência, para fins de admissão, de ensino superior completo e mais 24 horas de cursos acadêmicos nas áreas relacionadas com administração (economia, administração ou contabilidade) (KRIEGER, 2005). Este grau de exigência se coaduna com as habilidades centrais exigidas para o quadro de pessoal de aquisições, estabelecidas pelo *U.S. Federal Acquisition Institute* (2004, p.2)

0. Develop, negotiate and manage business deals
1. Communicate effectively
2. Manage and lead change
3. Solve problems in an ambiguous environment
4. Analyze and understand the marketplace

5. build and manage relationships across functions and organizations
6. understand and effectively operate in the customer environment
7. develop and implement outcome oriented solutions
8. execute”

O *Federal Acquisition Institute* (FAI), subordinado ao OFPP, é o responsável por liderar os esforços na gestão do quadro de pessoal de aquisições no âmbito da administração pública federal norte-americana, tanto civil, quanto militar. Suas tarefas básicas são cuidar da qualificação e preparo técnico do quadro de pessoal, mantendo-o em condições de atender as necessidades públicas, além de atrair e reter profissionais de qualidade⁹⁹. No desempenho de sua missão, o FAI dita as políticas a serem seguidas e coordena o esforço de pesquisa e treinamento, lançando mão do *Center for Acquisition Excellence* do GSA, do *Defense Acquisition University* (DAU) e do *Treasury Acquisition Institute* (U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE, 2008).

Uma reflexão importante acerca da mão-de-obra de compras federais norte-americana é sobre seu preparo para lidar com um processo de aquisições marcadamente burocratizado. Ao longo de todo o presente capítulo, foi possível verificar que, a despeito dos esforços contínuos para a simplificação dos procedimentos, os mesmos ainda são complexos e trabalhosos. Esse quadro se agrava com o volume de conhecimento necessário para a implementação dos novos conceitos e ideias, que vem sendo introduzidos no processo de aquisição, buscando o aumento da eficiência em compras. Desse modo, parece adequado afirmar, que a política de recursos humanos adotada para o setor de compras, baseada em carreiras, remuneração adequada e treinamento contínuo, é exitosa, embora, como qualquer política, seja sempre passível de aperfeiçoamentos.

⁹⁹ Note-se que atualmente a maior preocupação existente na área de compras está relacionada ao envelhecimento da força de trabalho. Tomando-a como um todo, em 2017, 57% dos servidores estarão em condições de solicitar sua aposentadoria. Considerando apenas a carreira GS-1102, este número é de 54%. Tal quadro implica na necessidade de uma programação de contratações que possa dar conta de evitar uma situação de deficiência aguda de servidores no setor.

6. O Presente e o Futuro das Aquisições Norte-americanas

Ao analisar-se, ao longo do presente capítulo, a Função de Compras da Administração Pública Federal dos EUA, foi possível notar nela a prevalência de uma visão “empresarial” de foco no resultado. Tal perspectiva conceitual permeia cada uma das dimensões da matriz conceitual utilizada como instrumento parametrizador das reflexões deste trabalho acadêmico. Nesse sentido, ainda que com dificuldades de implementação, se pode afirmar que no âmbito da função de compras existe um alinhamento entre estrutura organizacional, processos, ferramentas e gestão de pessoas.

Portanto, é razoável esperar que a dinâmica atual continue muito intensa, com o aprofundamento das mudanças já em curso e a introdução de novas ideias. A direção parece estar definida nas palavras de Burleson; Wilson (2007, p.12): “Reform should be designed to allow more creativity and focus on proactive streamlining to allow contracting officers to support their missions more effectively and efficiently”.

Em fórum realizado pelo GAO para discutir os desafios e oportunidades nas aquisições federais do século XXI, a preocupação com a força de trabalho também se destacou. “Ensuring the federal workforce has the capacity and capability to manage contractor operations effectively” (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2007, p.10), foi um dos três desafios definidos pelos participantes, que apesar dos esforços já implementados, acreditam que:

“Agency leaders have not recognized or elevated the importance of the acquisition profession within their organizations, and a strategic approach has not been taken across government or within agencies to focus on workforce challenges, such as creating a positive image essential to successfully recruit and retain a new generation of talented acquisition professionals” (U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2007, p. 10).

Mas o combate ao desperdício e aos custos desnecessários não se resume à necessidade de qualificação, treinamento e estímulo da força de trabalho do setor de compras. Como se observa, as tendências para o futuro, no caso norte-americano, concentram-se em alguns temas importantes:

- Gestão de contratos: assim como na iniciativa privada, esse tópico aparece no topo das preocupações e representa um certo consenso em termos de ação operacional. Apesar

de ainda existir espaço para o aperfeiçoamento das primeiras etapas da aquisição, a excelência na gestão de contratos se consolida com a próxima fronteira a ser alcançada (KELMAN, 2002a, 2002b, 2008);

- Força de trabalho: tanto para o aperfeiçoamento das atuais linhas, quanto para a priorização da gestão de contratos, destaca-se a necessidade de atenção especial sobre a mão-de-obra de compras e contratação, traduzida em ações nos campos da valorização, treinamento continuado, seleção e retenção de talentos (KELMAN, 2002a, 2002b, 2008);
- Performance: a busca do alto rendimento está indissociavelmente ligada a perspectiva de sucesso que desta decorre, o que em termos de aquisições e contratações significa a maior qualidade aos menores custos possíveis. Mas o resultado final em contratos de longa duração, exatamente o tipo de contrato que se torna cada vez mais comum na aquisição de serviços, é construído num trabalho lento e constante de acompanhamento próximo e atento, baseado em métricas claras e bem definidas. Tal perspectiva reforça a questão do quadro de pessoal, mas também torna o desenvolvimento de mecanismos e métricas de mensuração uma linha de trabalho muito importante (GARRET; PURSH, 2005);
- Parceria: não parece mais possível a reversão do quadro atual de forte presença privada na prestação de serviços públicos. Os mecanismos através dos quais este fenômeno se dá são os mais variados, mas nenhum deles exime o governo de sua função de fiscalização, aliás, normalmente exercida na qualidade de contratante do serviço. Deste modo, uma das questões mais importantes nesta nova realidade, é a de que tal processo não pode se dar no velho marco do antagonismo público-privado, eivado de desconfianças e disputas. É necessário que o governo, ciente de toda a extensão e complexidade de sua cadeia de suprimento, compreenda o papel dos agentes privados que a compõe, os reconheça enquanto parte desta cadeia e interaja com eles na maior extensão possível, de forma a obter a máxima eficiência possível, na busca pela satisfação do interesse público e conseqüentemente do cidadão (CARTER; STEWART, 2006).

Com erros e acertos, o debate está sobre a mesa e vem, continuamente, amadurecendo através da discussão pública e da elaboração de inúmeros trabalhos acadêmicos. Embora um resultado final pareça distante, a principal consequência presente é a quebra da inércia através da busca de algo novo, de uma forma diferente de responder aos anseios da sociedade, levando em consideração a necessidade de gerir custos e gerar valor.

Apesar das críticas, e talvez em função delas, o governo norte-americano continua “... increasingly integrating private sector services into its operations. The challenge is to adapt these practices and integrate these services in ways that will produce the overall greatest results, not just optimize selected elements of the supply chain” (GANSLER; LUCYSHYN; ROSS, 2003, p.6).

Diante das considerações feitas até o momento, resta para o próximo capítulo a análise da conformação do sistema brasileiro de aquisições públicas federais, buscando destacar suas características e possibilidades de aperfeiçoamento.

CAPÍTULO III

AS COMPRAS PÚBLICAS FEDERAIS BRASILEIRAS

1. Considerações Iniciais

Os processos de aquisição governamental possuem componentes e características comerciais e jurídico-legais, como observado por Fernandes (2005). Existe a pressuposição de que a dimensão comercial seja focada na eficiência¹⁰⁰, buscando os melhores resultados, enquanto que a porção jurídico-legal contribua com a transparência e a impessoalidade, elementos indispensáveis na ação de qualquer ente público (COSTA, 1998). O equilíbrio entre estes ingredientes varia de nação para nação. No caso brasileiro, “[a] discussão em torno das questões relacionadas com as compras governamentais tende a se circunscrever aos aspectos jurídicos dos procedimentos, ...” (FERNANDES, 2003, p.14), conforme pode ser observado já em sua origem, no Art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal, que estabelece:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública **que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam **obrigações de pagamento**, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações” (grifos nossos).

Observe-se que no texto constitucional, os legisladores somente lembraram-se de exigir, como parâmetro básico da licitação, que esta garanta a igualdade de condições para os participantes e o pagamento para o vencedor. Na verdade, no texto original do Caput do Art. 37 da Constituição brasileira, não havia qualquer menção à ideia de eficiência, que apenas foi introduzida como princípio geral através da Emenda Constitucional nº 19, de junho de 1998¹⁰¹.

Com relação à Lei de Licitações, em comparação com o caso norte-americano, a trajetória nacional é diametralmente oposta. Aproximadamente na mesma época em que os norte-americanos promoviam, como base da transformação em suas compras públicas, uma

¹⁰⁰ A hipótese assumida é a de que, pela própria natureza dos riscos que corre e das consequências de suas ineficiências, o setor privado tende a ser mais eficiente que o setor público, especialmente no que tange a recursos produtivos.

¹⁰¹ Quase dez anos após a sua promulgação, que ocorreu em outubro de 1988.

significativa flexibilização do arcabouço jurídico-legal, no Brasil, a Lei n. 8.666/93 restringia fortemente os graus de liberdade no setor, conforme observa Carvalho (2005, p.2):

“... [A] lei que normatiza os processos de compras da administração pública no Brasil, é caracterizada pela sua rigidez e elevado controle burocrático. Entretanto, tem-se que considerar que se vinha de um processo de *impeachment* do Presidente da República, exatamente por suspeitas de favorecimentos em contratações no governo federal, ...”

Mas o eventual sacrifício da eficiência e economicidade, em nome do combate à corrupção, não vem surtindo os efeitos esperados. Segundo Silva (2004, p.119), lembrando o esquema de corrupção no núcleo de compras do Ministério da Saúde, descoberto pela Polícia Federal na chamada “Operação Vampiro”:

“Este fato comprova que a forma atual de controle continua ineficiente para travar a corrupção que continua acontecendo, não só no Ministério da Saúde. A quantidade de papel que é envolvida num procedimento licitatório frustra qualquer tentativa séria de exercer o controle. A corrupção somente é descoberta quando há denúncia”.

Mesmo organizações internacionais como o Banco Mundial, que normalmente cobram dos países em desenvolvimento legislações de compras públicas mais transparentes, permitindo o controle e o combate à corrupção, apontam que no caso brasileiro “... the transparency of the 1993 procurement law provided an adequate legal framework to combat corrupt and fraudulent practices, but this has not been enough to their eradication” (WORLD BANK, 2004, p. Xii).

Diferentemente dos casos privado e federal norte-americano, abordados nos capítulos anteriores, as aquisições públicas federais brasileiras não estão calcadas no resultado, mas no cumprimento estrito do rito legal. Como a legislação brasileira em vigor é fruto de uma preocupação primordial com o combate à corrupção, sendo ainda combinada com o princípio jurídico da legalidade¹⁰², na prática, qualquer outra dimensão, além do cumprimento do rito legal, que se queira perseguir em termos de melhora da qualidade das aquisições, torna-se irrelevante. Os riscos pessoais a que se submetem os agentes públicos responsáveis pelas aquisições é de tal monta que dificulta o surgimento e implementação de inovações.

Relembrando os conceitos apresentados anteriormente por Bandiera; Prat; Valletti (2009), o esforço brasileiro está quase exclusivamente focado no combate ao Desperdício Ativo

¹⁰² Princípio que torna nulo o ato que não siga exatamente o que está definido na lei, propiciando que qualquer equívoco, omissão ou erro menor, independente de sua importância para o desfecho final, seja o suficiente para a anulação de todo o procedimento e eventual punição de quem lhe deu causa.

(corrupção), sem que exista nada além de algumas iniciativas pontuais e desconexas, a maior parte das quais dedicadas primariamente ao combate à corrupção, visando o combate ao Desperdício Passivo (ineficiência).

Como decorrência do medo e da reprodução natural do modelo, salvo raras e muito recentes iniciativas¹⁰³, o treinamento do pessoal responsável pela área de aquisições públicas federais, novamente em clara oposição aos exemplos privado e público federal norte-americano, está focado no conhecimento da legislação em vigor e na operação do *software* através do qual são registradas as aquisições. Tal pobreza conceitual, como será analisado ao longo do presente capítulo, pode ser atribuída à abordagem brasileira de compras públicas federais, que mescla a já citada questão do rigor ritualístico, a uma onda de destaque para a tecnologia.

Diferentemente dos casos apreciados nos capítulos anteriores, em que a tecnologia é assumida como uma importante ferramenta, mas apenas uma ferramenta potencializadora das capacidades dos profissionais do setor, no Brasil a tecnologia alcança o *status* mais pronunciado, como é possível perceber através da manifestação do ex-Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, e um dos pioneiros na implementação deste tipo de estratégia¹⁰⁴, o Prof. Yoshiaki Nakano:

“A nova Tecnologia da Informação está iniciando uma verdadeira revolução na gestão pública, abrindo caminho para a eficiência, a eficácia, a efetividade e a transparência na ação governamental. [...] Essa tecnologia também permite a automação de processos de trabalho inteiros, eliminando qualquer interferência humana, limitando erros e fraudes com total transparência e controle eletrônico *on-line*” (MACHADO, 2005, pp. 17 e 18).

Por mais que a tecnologia da informação tenha auxiliado na melhora do processo de aquisições e gestão de contratos, o que é um fato, não parece razoável afirmar que o resultado final da aplicação destas ferramentas possa ser desconectado da destreza e inteligência com que os servidores públicos irão utilizá-las. São raras, se é que existem, tecnologias que possam funcionar com qualidade, independentemente do preparo e motivação de seus operadores.

A consequência aparentemente mais grave da prevalência do binômio Lei de Licitações/Tecnologia da Informação, é o desconhecimento generalizado de temas relacionados à logística e gestão da cadeia de suprimentos, como compras, gestão de materiais e de estoques, etc. Diferentemente da experiência norte-americana, a proposta brasileira não parece caminhar no sentido de elevar a qualidade e a motivação dos servidores de compras ao patamar dos desafios

¹⁰³ Tal como o Programa de formação em Logística Pública da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

¹⁰⁴ A Bolsa Eletrônica de Compras, uma das primeiras iniciativas nacionais de compra pública eletrônica, implantada durante a sua gestão como secretário, entrou em operação em setembro de 2000 (FERRER et al., 2007, p. 93).

que a função tem assumido no mundo moderno, mas ao contrário, indica uma busca por simplificar ao máximo as tarefas de aquisição, reforçando a perspectiva de que as compras públicas resumiriam-se ao mero cumprimento da lei e agora, ao apertar de alguns botões.

Caminhando na mesma direção, outro aspecto ligado aos quadros responsáveis pelas aquisições públicas é a falta de profissionalização. Enquanto no caso norte-americano, há uma carreira própria, no Brasil, os compradores públicos federais, gestores de contratos e demais agentes ligados ao processo, são servidores que prestaram concursos para outras carreiras e que são temporariamente designados para estas atividades. Aliás, como será objeto de análise mais aprofundada, o recrutamento frequentemente não leva em consideração a disposição dos servidores em trabalhar em tais áreas. É de amplo conhecimento na administração pública federal o baixo interesse dos servidores em atuarem nos setores de licitações e gestão de contratos, dados os elevados riscos pessoais, os raros, quando não inexistentes, incentivos salariais pelo desempenho destas atividades, o insuficiente treinamento, a forte pressão dos escalões superiores, nem sempre considerando a complexidade advinda da legislação em vigor e finalmente o pouco valor dado aos servidores que desempenham atividades administrativas. Mas tal situação assume contornos mais graves quando contrastada com as áreas de fiscalização e controle, em que existe carreira própria, concurso específico, remuneração adequada e valorização do servidor.

Deste modo, levando em consideração os elementos elencados, este capítulo tem como objetivo apresentar o processo pelo qual a administração pública federal brasileira promove suas aquisições de produtos e serviços, destacando seus avanços, impasses e a capacidade do sistema de compras em combater/reduzir o Desperdício Passivo (ineficiência). Para a consecução de tal meta, será feito uso da matriz conceitual anteriormente abordada. O conteúdo do capítulo está dividido em em três partes, além da presente introdução e de um item de conclusão, tratando respectivamente da organização e conceitos norteadores do sistema de compras públicas federais no Brasil (item 2), seu processo de implementação (item 3), destacando algumas de suas ferramentas mais recentes, e os recursos humanos envolvidos em sua operacionalização cotidiana (item 4).

Observe-se ainda que no caso brasileiro, ao contrário do ocorrido nas aquisições privadas e no modelo público federal norte-americano, há uma escassez bibliográfica sobre o cotidiano de tais atividades¹⁰⁵. Em face de tal restrição, o capítulo também está baseado em entrevistas semi-

¹⁰⁵ Em larga medida, isto ocorre pela dimensão jurídica atribuída ao ato de adquirir produtos e serviços por parte da

estruturadas, realizadas com agentes públicos federais ligados ao tema das aquisições, conforme detalhamento feito na Introdução da presente dissertação. Tais entrevistas foram de grande relevância por apresentarem não apenas a visão dos que formulam estrategicamente a política de compras do governo federal, mas por abrir igual espaço para as preocupações daqueles que conduzem a implementação de tais políticas e percebem suas limitações.

2. Compras Públicas Federais Brasileiras: Elementos Estruturais

Do ponto de vista do volume, as aquisições públicas da administração federal direta brasileira são mais modestas do que as norte-americanas, não obstante ainda muito significativas no contexto nacional, conforme se pode verificar através do Quadro 1.1, apresentado no Primeiro Capítulo desta dissertação. Em 2008, conforme se pode visualizar através do Quadro 3.1, as aquisições alcançaram cerca de **R\$24,539 bilhões**.

Quadro 3.1 – Compras Públicas Federais Brasileiras

Modalidade	2008	
	Operações	Valor Compra (R\$)
Convite	4.967	54.497.535,87
Tomada de Preço	1.750	203.012.033,13
Concorrência	915	3.159.541.905,84
Concorrência Internacional	50	1.237.090,17
Pregão Eletrônico	33.972	12.211.808.101,42
Pregão Presencial	1.385	1.914.364.205,26
Concurso	8	282.000,00
Dispensa	246.889	3.783.602.312,10
Inexigibilidade	14.048	3.210.978.280,03
TOTAL	303.984	24.539.323.463,82

por Modalidade de Licitação (2008)

Fonte: SIASG/Comprasnet (GAIE/DLSG/SLTI/MP)¹⁰⁶.

Ainda que de menor monta, quando comparadas aos valores dos grandes agregados do

administração pública nacional. Assim, embora livros e artigos sobre eficiência nas compras públicas brasileiras sejam escassos, há uma profusão de trabalhos sobre a legislação de licitações e suas interpretações.

¹⁰⁶ O autor agradece as informações provenientes do SIASG/Comprasnet ao Dr. Rogério Santana dos Santos (Secretário de Logística e Tecnologia da Informação) e a seus colaboradores, Loreni Foresti, Carlos Henrique de Azevedo Moreira e Cesar Clesito Arcoverde Fachine.

orçamento federal, como gastos com pessoal e encargos, encargos da dívida pública e transferências (vide Quadro 1.1, no Capítulo 1), é esta dimensão do gasto público que oferece as melhores oportunidades para trabalhar com a ampliação da eficiência, entendida como o combate ao desperdício e redução de custos desnecessários. Além disso, a área de compras se presta, especialmente com os significativos avanços conceituais dos últimos anos no campo da gestão empresarial, à compreensão da relevância de ideias como planejamento, inovação, cooperação, parceria, foco no cliente, pró-atividade, para citar alguns dos conceitos tidos na atualidade como parâmetros básicos para a sobrevivência da empresa moderna em meio à competição global, e que possuem potencial de adaptação pelo setor público.

Dados do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), *software* de controle e acompanhamento das compras federais – que será objeto de análise posterior –, dão conta da existência, até junho de 2008, de mais de 287 mil fornecedores cadastrados ativos, podendo entregar à administração pública federal aproximadamente 177 mil itens de material e 2.500 tipos de serviço. São mais de 3.800 unidades de compra espalhadas por todo o território nacional e fora dele.

A estrutura de compras públicas federais brasileira tem como ponto de referência o Sistema de Serviços Gerais (SISG), que estrutura o processo de compras no âmbito da administração direta do Poder Executivo Federal, baseando-se na Legislação de Licitações. Seu principal instrumento de implementação é o SIASG, elemento que perpassa todas as estruturas federais de aquisição, sendo operado cotidianamente pelos milhares de servidores públicos dedicados às funções de compras e gestão de contratos. Entender como se constituem e interagem estes elementos, é parte do caminho necessário à compreensão dos mecanismos de gestão da qualidade do gasto público federal. Em face do exposto, o presente tópico tem como objetivo apresentar o SISG e seu braço operacional, o SIASG, buscando, através de sua conformação e interação, identificar as principais características da função de compras no âmbito da administração pública federal direta brasileira.

2.1. O Sistema de Serviços Gerais (SISG)

No caso brasileiro, desde o surgimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), ocorrida em janeiro de 1999¹⁰⁷, com a fusão dos Ministérios da Administração e Reforma do Estado (MARE) e do Planejamento e Orçamento (MPO), é o ministro da pasta o responsável pelo estabelecimento da política de logística¹⁰⁸ do governo federal. Operacionalmente, a formulação e execução da política logística se dá no âmbito do Sistema de Serviços Gerais (SISG)¹⁰⁹. Tal sistema abrange obrigatoriamente os órgãos civis da administração pública federal direta e autárquica¹¹⁰ e abrange uma larga gama de atividades: administração de edifícios públicos e imóveis residenciais, **material** (onde estão previstas as atividades referentes a aquisições públicas), transporte, comunicações administrativas e documentação.

O Órgão Central do SISG é a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), à qual cabe, no que tange especificamente ao tema dos materiais:

- “a) fixar os padrões e especificações do material para uso do serviço público;
- b) expedir normas para disciplinar a licitação, a contratação, a aquisição, o recebimento, o registro, a guarda, a requisição, a distribuição e a utilização de material permanente e de consumo;
- c) expedir normas para disciplinar a conservação, recuperação, manutenção, inventário, baixa e alienação de material permanente e de consumo;
- d) supervisionar e coordenar a execução das normas de que tratam as alíneas anteriores ou executá-las quando julgar necessário” (DECRETO N. 1.094/94).

Em termos práticos, é no âmbito do SISG que toda a estrutura normativa complementar sobre aquisições na administração pública federal direta é organizada e formulada¹¹¹. O

¹⁰⁷ Inicialmente, em 1º de janeiro de 1999, a Medida Provisória nº 1.795, criou o Ministério do Orçamento e Gestão – MOG. Somente em 30 de julho de 1999, através da Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG.

¹⁰⁸ Tal política inclui compras governamentais, mas não se restringe a esta.

¹⁰⁹ O SISG foi criado em 1975 através do Decreto n. 75.657, de 24 de abril de 1975, posteriormente substituído pelo Decreto n. 1.094, de 23 de março de 1994.

¹¹⁰ As organizações militares podem, na medida de seu interesse e no que couber, aplicar as normas do SISG.

¹¹¹ Como será visto adiante em maior detalhe, no caso brasileiro as normas fundamentais para aquisições são as Leis nº 8.666/93, chamada Lei de Licitações e nº 10.520/2000, que criou a modalidade Pregão. Tais legislações valem indistintamente para todo o setor público, exceto para as empresas e agências públicas que possuam regulamentos próprios. A normatização complementar citada restringe-se apenas ao detalhamento de dispositivos constantes das leis, estabelecendo interpretações ou procedimentos para seu cumprimento. Observe-se com isso que a elaboração de normas é uma atividade importante e delicada, já que a norma precisa esclarecer e facilitar, sem contudo criar elementos que não estejam previstos na legislação.

desempenho efetivo de tal papel se dá através do Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG), órgão subordinado à SLTI, que tem como suas atribuições, dentre outras:

“I - formular e promover a implementação de políticas e diretrizes relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços, de transportes, de comunicações administrativas e de licitações e contratos, adotadas na administração federal direta, autárquica e fundacional;

II - gerenciar e operacionalizar o funcionamento sistêmico das atividades do SISG, por intermédio da implantação, supervisão e controle do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais” (DECRETO N. 6.081/2007).

Dentre as tarefas operacionais que têm marcado o trabalho do DLSG, destaca-se o acompanhamento das aquisições feitas pelas Unidades Administrativas de Serviços Gerais (UASG's), que no ano de 2008 eram em número de 3.876. Tal acompanhamento se dá através de uma ferramenta tecnológica denominada Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG), ao qual as UASG's estão eletronicamente conectadas. O SIASG é um software de grande abrangência e complexidade, contando com vários módulos. Apesar de ser implementado tecnologicamente pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), suas funcionalidades e aperfeiçoamentos são demandados e acompanhados pelo DLSG.

Conforme detectado nas entrevistas realizadas no Grupo Normativo, a própria dimensão e diversidade dos temas abrangidos pelo SISG, frente à escassez de quadros do DLSG, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo, vêm restringido a ação do departamento no campo da formulação de políticas para as aquisições públicas. Neste sentido, um dos entrevistados do Grupo Operacional, comentando a atuação do DLSG, afirmou que o mesmo “... virou um grande administrador de sistemas de informática”¹¹². Esta visão é reforçada através de diversas outras entrevistas do Grupo Operacional, que consideram a atuação do departamento como deficiente em termos de formulação de políticas, embora haja o reconhecimento da importância de algumas normatizações recentes¹¹³ e das limitações humanas já citadas. Mesmo as entrevistas realizadas

¹¹² O interlocutor refere-se ao fato de que estão sob a responsabilidade do DLSG, além do já citado SIASG, o Sistema de Controle de Diárias e Passagens (SCDP) e mais recentemente o Sistema de Convênios (SICONV), mais novo módulo do SIASG. Observe-se que o SICONV é um dos maiores sistemas do Governo Federal Brasileiro, reunindo os dados e propiciando o acompanhamento da execução de todos os convênios firmados por este ente federado. Igualmente é relevante considerar que a área de convênios não guarda qualquer relação com compras e aquisições, não sendo sequer considerada como operação de caráter comercial, tratando-se de mera transferência de recursos, mediante apresentação de projeto. Na realidade, a normatização do tema é implementada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

¹¹³ Como exemplos de tais normativas é possível citar a Instrução Normativa nº 2/2008, que dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, e a Instrução Normativa nº 4/2008, que dispõe

no âmbito do Grupo Normativo, composto apenas por servidores do DLSG, a quase totalidade deles ocupando cargos de chefia, não explicitam uma política mais clara e abrangente sobre a questão das compras e aquisições. Percebe-se sim, um claro direcionamento no sentido de aprofundar-se o uso do Pregão Eletrônico, tendo mesmo um dos entrevistados apontado esta como sendo a política de logística do governo federal.

Ainda quanto à questão da formulação de políticas, cabe destacar que um dos entrevistados do Grupo Operacional, observou que a extinção do MARE teve efeito deletério sobre toda a área de gestão do governo federal, incluídas aí, naturalmente, logística e compras¹¹⁴. Tal fenômeno ocorreu em face da prevalência da discussão fiscal, decorrente do Plano Real e do fim da inflação, e foi intensificada pela a crise cambial de 1999. A questão fiscal amplificou a importância relativa da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)¹¹⁵ e especialmente da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), em detrimento das demais. Através da figura 3.1 é possível visualizar a estrutura atual do MPOG¹¹⁶, que como se pode observar, tem responsabilidades sobre uma vasta gama de temas relevantes para o funcionamento da máquina pública federal.

sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

¹¹⁴ Cabe lembrar que logo antes da citada fusão MARE/MPO, foi criada a Secretaria de Recursos Logísticos (SRL). A secretaria existente antes da SRL, assim como na atualidade, tratava de dois grandes temas: Logística e Tecnologia da Informação. A perspectiva por ocasião da separação era a de que tal procedimento pudesse propiciar um avanço quantitativo e qualitativo do tema da logística na administração pública federal. Não obstante, com a fusão, e diante do número de secretarias que o novo ministério teria, optou-se por novo reagrupamento dos dois temas, o que deu origem a atual SLTI. Como no passado, o problema da junção reside na sobrevalorização da área de TI, que tem três dos quatro departamentos da secretaria. Além disso, todos os secretários nomeados para a SLTI, foram profissionais ligados ao setor de TI.

¹¹⁵ Note-se que a SPI tem como principal atividade a elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual de Investimentos (PPA), que na era pós-Plano Real transformou-se numa espécie de orçamento quadrienal.

¹¹⁶ A estrutura atual do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi definida pelo Decreto nº6.081, de 12 de abril de 2007.

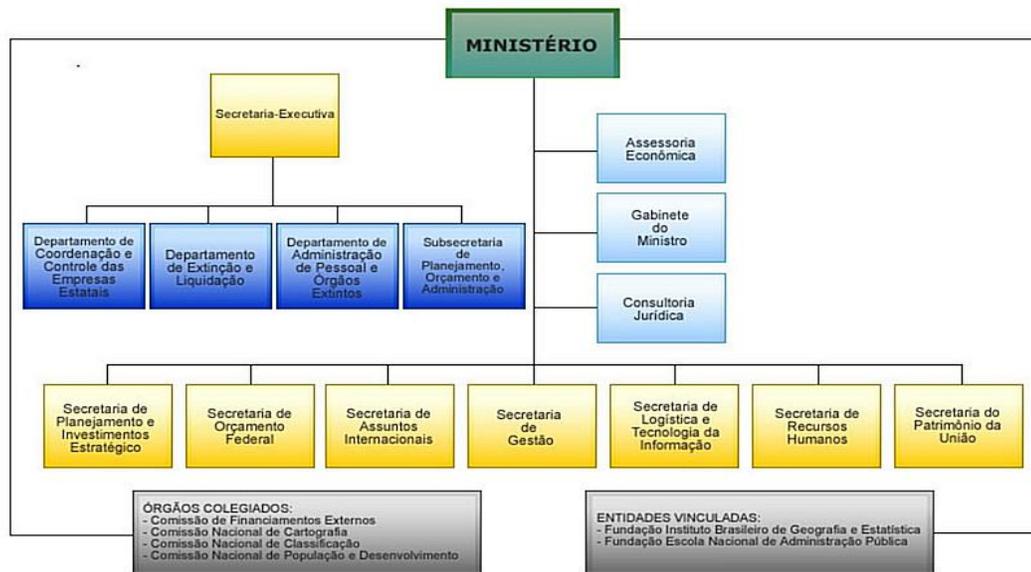


Figura 3.1 – Estrutura Organizacional do MPOG

Fonte: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 26 dez. 2008.

Retomando a dimensão operacional, o SISG também prevê a existência de Órgãos Setoriais e Seccionais. Sendo os primeiros as unidades incumbidas do desempenho de atividades relativas ao sistema nos Ministérios e órgãos integrantes da Presidência da República, enquanto os demais têm o mesmo papel no âmbito das autarquias e fundações. O DLSG igualmente funciona como elo de ligação entre o Órgão Central e os Setoriais e Seccionais do SISG, mantendo uma estrutura de orientação e esclarecimento de dúvidas para as UASG's¹¹⁷.

Nos ministérios existem dois modelos mais usuais de estrutura organizacional para o desempenho das funções do SISG. No mais conhecido, tais funções são desempenhadas por uma subsecretaria que ainda congrega as atividades de planejamento e orçamentário-financeiras. Os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda são exemplos deste tipo de estrutura. Outra estrutura frequentemente encontrada é a que divide em duas subsecretarias as funções SISG e as de planejamento, orçamento e finanças. Nestes casos as estruturas são normalmente denominadas de Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) e Subsecretarias

¹¹⁷ Tal atendimento funciona em tempo real e com diferentes níveis, segundo a dificuldade dos problemas apresentados pelos usuários.

de Planejamento e Orçamento (SPO), respectivamente. Podemos citar os Ministérios da Educação e da Saúde como exemplos de tal estrutura.

Em todos os casos, a subordinação direta dos subsecretários se dá ao Secretário-Executivo de cada ministério¹¹⁸. As funções de compras e gestão de contratos, na quase totalidade dos casos, estão reunidas em uma única Coordenação Geral, subordinada diretamente ao subsecretário. A única exceção, até onde se tem conhecimento, é o MPOG¹¹⁹, onde desde 2004 as duas funções estão separada em coordenações gerais diferentes, conforme se pode observar na figura 3.2. Esta separação é decorrência de uma experiência da SPOA/MPOG no sentido de aperfeiçoar a gestão de seus contratos. Para tanto, foi criado um corpo técnico próprio, com treinamento específico e gratificação pela função desempenhada.

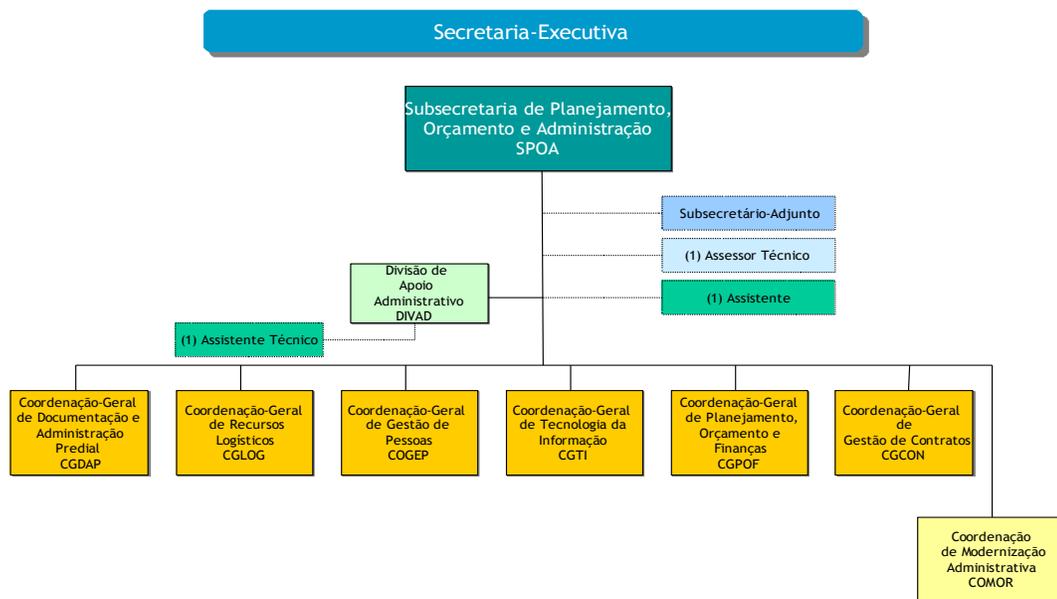


Figura 3.2 – Estrutura Organizacional da SPOA/MP

Fonte: Anexo da Portaria nº 83, de 11 de abril de 2006 (Regimento Interno da SPOA/MPOG)

Cabe aqui uma reflexão acerca da posição hierárquica ocupada pelos órgãos ligados à Logística no âmbito da administração pública federal. No caso brasileiro, ao contrário dos anteriormente estudados, os setores responsáveis por tal função não têm a mesma posição hierárquica elevada, refletindo a percepção consolidada durante a chamada Reforma Gerencial do

¹¹⁸ É possível observar tal estrutura através da Figura 3.1.

¹¹⁹ Tomando-se como referência dezembro de 2008.

Estado¹²⁰ de que temas administrativos operacionais não seriam questões típicas de Estado, não tendo, portanto, relevância semelhante à formulação de políticas públicas¹²¹. Tal perspectiva diferencia-se substancialmente da dinâmica imprimida pela iniciativa privada internacional e pelo setor público federal norte-americano, os quais têm buscado a elevação do status hierárquico da função logística. Mas por outro lado, no âmbito das entrevistas conduzidas pelo autor nos Grupos Normativo e Operacional, apenas dois profissionais, ambos pertencentes ao segundo grupo, fizeram menção acerca da necessidade de elevação do *status* hierárquico da função. O argumento de um deles foi no sentido de que “... a SPOA não consegue, de forma nenhuma planejar, porque está num escalão errado. O SPOA é um DAS¹²² 5, vinculado à Secretaria-Executiva, e ele não vai conseguir conduzir o planejamento nos Ministérios” (Entrevista realizada pelo autor).

Mas em meio à institucionalidade da estrutura de compras baseada no binômio Órgão Central (DLSG/SLTI)/Órgãos Setoriais (SPOA's ou equivalentes), existe um espaço informal de grande relevância em termos operacionais: o Fórum dos SPOA's. Não se tem notícia de um registro preciso de sua data de criação, mas há aproximadamente 15 anos, mensalmente, é promovida reunião entre os diversos SPOA's e equivalentes. Não há obrigatoriedade de presença e mesmo entre os ministérios que costumeiramente participam, não é incomum que sejam enviados Coordenadores Gerais na representação do SPOA. Ainda assim, o Fórum dos SPOA's congrega a maioria dos ministérios mais importantes em termos orçamentários e de visibilidade na grande mídia. Por tradição, a coordenação é realizada pelo SPOA do MPOG. Originalmente o Fórum foi criado como espaço de troca de informações de caráter operacional e difusão de boas práticas de gestão.

Segundo se depreende das entrevistas realizadas no Grupo Operacional, o Fórum de SPOA's supre uma falha no sistema que é a baixa integração entre o órgão central e os setoriais e dos setoriais entre si. Entretanto, também é necessário observar que o Fórum acaba adquirindo o perfil de quem o comanda, oscilando entre o mais operacional e o mais estratégico. De modo geral, as opiniões dos entrevistados do grupo citado, convergem na percepção de que o Fórum

¹²⁰ Para um aprofundamento sobre o tema, sugere-se consultar Paes de Paula (2005), Rezende (2002) e Abrucio (2007).

¹²¹ No tópico acerca da força de trabalho, serão tratadas as consequências que tal estrutura tem sobre a questão da liderança no setor de Logística Pública.

¹²² Cargos de chefia, denominados de Direção e Assessoramento (DAS's). O interlocutor aponta que um DAS 5 seria um nível hierárquico inferior aos demais ocupantes de cargo decisório nos ministérios, que geralmente ocupam DAS 6 (secretários nacionais) ou superior (Secretários-Executivos). Comentários adicionais sobre os DAS's serão feitos no item 4 do presente capítulo.

adquiriu mais visibilidade dentro do governo, nos últimos anos, e de que deveria haver mais sinergia, entre o Fórum e as “cabeças de sistema”¹²³. Por outro lado, não há consenso quanto à institucionalização ou não do Fórum. Aqueles que defendem tal caminho advogam a visão privilegiada do Fórum em relação aos problemas de gestão, como compras. Por outro lado, os que defendem a informalidade, afirmam que esta condição permite uma maior liberdade de atuação. Um dos entrevistados demonstrou preocupação de que com uma eventual institucionalização, o Fórum se tornasse um órgão “chapa branca”, ou seja, perdendo sua capacidade de crítica e pressão.

Mas para uma plena compreensão da dinâmica do sistema de compras federal brasileiro, além de sua estrutura, é importante que se tenha uma perspectiva acerca da visão de seus agentes implementadores, os dirigentes do órgão central (DLSG/SLTI) e dos órgãos setoriais (SPOA’s e equivalentes). O item subsequente busca apresentar tal perspectiva.

2.2. Os Dirigentes Envolvidos na Função de Compras e seus Conceitos Norteadores

Este item é fruto de um conjunto de questões presentes no âmbito das entrevistas semi-estruturadas, realizadas com os Grupos Normativo e Operacional. O objetivo das questões foi buscar aferir a familiaridade dos agentes públicos com os conceitos utilizados pela iniciativa privada no campo da logística, Gestão da Cadeia de Suprimentos (GCS) e compras, objeto de análise no primeiro capítulo desta dissertação. Também foi questionado o eventual conhecimento dos agentes acerca de experiências internacionais de compras públicas, em especial a norte-americana, tratada no segundo capítulo.

Abordando inicialmente a questão da familiaridade, apenas três SPOA’s, num grupo de dez entrevistados pertencentes ao Grupo Operacional, declararam ter conhecimento dos conceitos utilizados pelo setor privado no âmbito da logística, GCS e compras. No Grupo Normativo, embora as questões de familiaridade tenham sido direcionadas para apenas três dos cinco entrevistados¹²⁴, somente um declarou-se não familiarizado com os conhecimentos citados.

¹²³ Expressão usada para designar os órgãos centrais responsáveis pelas diversas políticas governamentais. O DLSG, por exemplo, é a “cabeça de sistema” das questões relacionadas à logística e serviços gerais; a Secretaria de Recursos Humanos (SRH), é a “cabeça de sistema” dos temas de pessoal.

¹²⁴ Dois dos entrevistados, Cleber Bueno, à época das entrevistas servidor terceirizado do DLSG/SLTI/MPOG e Clesito César Arcoverde Fachine, Gerente de Análise e Informações Estratégicas, tiveram seus roteiros de entrevista especificamente voltados para as áreas em que suas contribuições poderiam ser de maior profundidade, respectivamente, qualificação de pessoal e gestão da informação. Os demais entrevistados do grupo responderam

Entretanto, a despeito da baixa familiaridade, houve consenso em ambos os grupos a respeito da importância da utilização de tais conceitos nas compras públicas federais brasileiras, ainda que respeitando o insuperável limite da legislação vigente e a necessidade de adaptação, tanto à cultura ritualística do setor público nacional, quanto à sua exigência de transparência.

Em outro momento das entrevistas a temática da Função de Compras foi aprofundada, buscando extrair as percepções dos entrevistados do Grupo Operacional, que aliás, foram ou ainda são responsáveis pela realização de bilhões de reais em aquisições públicas. Um primeiro tópico de interesse foi a unânime perspectiva de SPOA's e ex-SPOA's, acerca do caráter processual da atividade de compras, ainda que a mesma convergência não tenha sido obtida em relação à determinação de suas fases. Embora tal temática pareça pouco relevante, de fato pode servir como um indicativo da distância entre o discurso e a *praxis* no cotidiano da compra pública federal brasileira.

Enquanto nos dois primeiros capítulos predominou a noção de que o processo de aquisição é formado pelas fases de Planejamento da Compra, Escolha do fornecedor e Gestão de contratos, e de que o sucesso do combate à todo tipo de desperdício depende prioritariamente das duas pontas do processo — já que a escolha do fornecedor é etapa meramente ritualística¹²⁵, pois por um lado depende da qualidade do processo de planejamento da aquisição e por outro não é capaz de garantir o resultado final, dado este é consequência da eficiência na gestão do contrato —, no caso brasileiro o foco está invertido. Para o DLSG o processo de compras possui três etapas definidas: pré-compra, compra e pós-compra. Na perspectiva nacional, a escolha do fornecedor, tomada como a licitação, funciona como uma espécie de eixo do processo de aquisição, subordinando as demais fases e reduzindo sua importância. O resultado prático de tal fenômeno, retomando Bandiera; Prat; Valletti (2009), é a predominância do combate ao Desperdício Ativo (corrupção) em detrimento do combate ao Desperdício Passivo (ineficiência). Tal assimetria é fruto, como será observado mais adiante no item 3, das interpretações da legislação de compras em vigor no país. Neste sentido, a falta de uma política de compras públicas federais explicitamente voltada ao combate simultâneo dos desperdícios ativo e passivo, a prevalência da temática do combate à corrupção e a rigidez da legislação de compras públicas, tem gerado frequentemente situações esdrúxulas, nas quais a despeito do cumprimento integral das exigências legais, são realizadas compras cujos resultados são insatisfatórios do ponto de

às perguntas do roteiro completo, idêntico ao utilizado para o Grupo Operacional.

¹²⁵ O que não deve ser confundido com irrelevância.

vista da relação qualidade/preço do produto ou serviço adquirido. Nas palavras de um dos entrevistados do Grupo Operacional:

“Entre saber comprar bem e saber sair liso¹²⁶ do processo, a escolha é inevitável. Quem deveria estar se preocupando com o cara comprar bem ou mal é a organização e não o cara¹²⁷. O cara está querendo se preocupar realmente em fazer um bom trabalho. E fazer um bom trabalho, com os instrumentos de avaliação que agente tem hoje, é ter as contas aprovadas, porque a lógica está toda em evitar irregularidades” (entrevista realizada pelo autor).

A preocupação prioritária dos SPOA's e ex-SPOA's com o cumprimento da lei de compras e a ausência de uma política abrangente para a área de aquisições explicitou-se novamente com a dificuldade dos entrevistados do Grupo Operacional em descrever de forma homogênea as fases do processo. Apenas um entrevistado utilizou a nomenclatura do DLSG. Outros sete convergiram em termos da necessidade de planejamento da compra, como o primeiro momento importante do processo, citando basicamente a ideia de definição da demanda, mas usando terminologias próprias. Este mesmo grupo de entrevistados encerra o processo de aquisição com a escolha do fornecedor, seguindo a legislação vigente. A questão da gestão de contratos foi abordada apenas pelos SPOA e Ex-SPOA do MPOG, ministério que como visto no item anterior, possui estrutura própria para abordar o tema, a CGCON (vide Figura 3.2). Percebe-se com isso, que no âmbito das compras públicas federais brasileiras, diferentemente do que observado nas experiências descritas nos capítulos anteriores, a gestão de contratos como instrumento de combate ao desperdício, ainda não faz parte da agenda do órgão central e setoriais.

O roteiro de entrevistas ainda buscou estimular a reflexão dos Grupos Normativo e Operacional acerca dos elementos que caracterizam uma boa compra. A variável qualidade do produto ou serviço, teve a unanimidade dos entrevistados como fator preponderante de uma boa aquisição, seguida naturalmente do preço, que foi lembrado por doze dos treze entrevistados sobre a questão. Na verdade, aqueles que citaram qualidade e preço, o fizeram num marco de inter-relação. Outra variável abordada foi a velocidade da aquisição, ou seja o tempo entre a detecção da necessidade e a disponibilidade do bem ou serviço demandado. O resultado geral das entrevistas apresenta grande semelhança com os elementos tratados no item 3.1.1 do primeiro capítulo desta dissertação. Entretanto, é relevante apontar que três dos respondentes criticaram

¹²⁶ Com “sair liso”, entenda-se não ter seus atos administrativos apontados como irregulares pelo órgão fiscalizatório.

¹²⁷ Comprador.

diretamente a prevalência do preço como variável central no âmbito das compras públicas brasileiras. Outros dois entrevistados do Grupo Operacional associaram as dificuldades de planejamento das aquisições, dentre várias questões, à limitações no atual processo de elaboração e execução orçamentária. Por fim, um dos respondentes, discutindo sobre a condução dos processos de aquisição, lembrou que é comum que a área demandante apresente a especificação da compra (qualidade do produto ou serviço, sua quantidade e preço estimado), elementos que acabam acriticamente fazendo parte do processo e que não raramente estão na origem de aquisições insatisfatórias. Este mesmo entrevistado afirma que chegou a criar uma estrutura em sua organização, dedicada exclusivamente a orientar o processo de aquisição desde sua origem, auxiliando os demandantes inclusive na especificação adequada do objeto a ser adquirido.

Também foi objeto de análise, o conhecimento de experiência internacionais por parte dos entrevistados do Grupo Operacional. Apenas dois dos entrevistados declararam conhecer outras experiências além da brasileira. No caso do Grupo Normativo, embora questionamentos neste sentido não tenha sido formulados, é relevante lembrar que o DLSG é o responsável por representar o país em discussões de caráter internacional envolvendo compras e licitações públicas, tendo sólida experiência em atividades desta natureza. Também no caso das experiência internacionais, houve consenso em relação a necessidade de que tal conhecimento seja difundido pelo setor de compras públicas, visando o aperfeiçoamento dos processos atuais. Neste sentido, foi também apontada a pouca produção acadêmica voltada para a discussão de temas relacionados ao setor de compras públicas, tanto em termos de conhecimentos privados adaptáveis às aquisições governamentais, quanto de experiências internacionais. Para ambos os grupos, estudos dessa natureza precisam ser estimulados.

Diante do quadro apresentado nos dois últimos itens e fazendo uso novamente do modelo de evolução da função de compras, proposto por Braga (2006), abordado no primeiro capítulo (item 3.1.2), e aplicando-o em relação ao sistema de compras federais brasileiro, é possível supor que este encontra-se no estágio 1-Reativo, com alguns traços indicando a viabilidade de que a estrutura possa evoluir ao estágio 2-Mecânico. O mais importante desses traços é o avanço do SIASG, cuja compreensão da arquitetura e funcionamento são relevantes para o entendimento das compras públicas federais brasileiras, razão pela qual o sistema será apresentado na sequência.

2.3. O Sistema Integrado de Serviços Gerais (SIASG)¹²⁸ e seu Módulo Comprasnet

Todas as aquisições feitas no âmbito da administração federal direta, autárquica e fundacional civil, são obrigatoriamente registradas no SIASG. Além destas, as compras realizadas por pregão ou cotação eletrônica são, além de registradas, realizadas através do sistema, via módulo Comprasnet. O SIASG, desde 2001, está acoplado eletronicamente ao principal e mais conhecido sistema do governo federal, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)¹²⁹. Este fato garantiu a maior utilização do SIASG, bem como o aumento da qualidade dos dados em sua base.

A estrutura básica do SIASG é apresentada na Figura 3.3. O sistema é constituído por nove módulos, “... que realizam procedimentos do processo de compras e contratações. Os módulos estão conectados à plataforma *web*, o que possibilita o acesso por meio da Internet, e tem como ponto de entrada o portal Comprasnet¹³⁰, ...” (FERNANDES, 2005, p. 201).



Figura 3.3 – Estrutura do SIASG¹³¹

Os módulos do SIASG são os seguintes:

¹²⁸ Para maior aprofundamento vide a Instrução Normativa nº 1/02, do MPOG/SLTI.

¹²⁹ Constitui-se na principal ferramenta para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

¹³⁰ www.comprasnet.gov.br

¹³¹ SANTOS, R. S. **Primeiros Resultados do Uso do Poder de Compra do Estado como Política Pública de Promoção do Desenvolvimento – A Lei 123/2006 e a inserção das Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais**. In: Encontro de Oportunidades para Micro e Pequenas Empresas nas Compras Governamentais (FOMENTA). Brasília, 2008. Palestra.

a) **Sistema de Catalogação de Material e Serviço (CATMAT/CATSER)** – O objetivo deste módulo é a padronização da linguagem acerca de materiais e serviços para a Administração Pública, além de propiciar a definição de níveis de qualidade para os materiais e serviços adquiridos pelo Governo. Este módulo é composto por dois catálogos, um de materiais, cujo critério de catalogação é o *Federal Supply Classification*¹³², e outro de serviços, com referência no *Central Product Classification for services (CPC)*¹³³.

b) **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)** – Sua finalidade é cadastrar e habilitar parcialmente os interessados em participar de licitações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública, que façam parte do SIASG, bem como acompanhar o desempenho dos fornecedores cadastrados e ampliar as opções de compra do Governo;

c) **Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações (SIDECE)** – Através da divulgação na Internet, propicia maior transparência as compras governamentais e amplia as oportunidades de participação de potenciais fornecedores;

d) **Sistema de Preços Praticados (SISPP)** – Fornece uma base de comparação de preços praticados, facilitando a pesquisa preços necessária a formatação dos processos licitatórios;

e) **Sistema de Geração de Minuta de Empenho (SISME)** – Este módulo possibilita a geração automática da minuta da Nota de Empenho, assim como a remessa da mesma ao SIAFI;

f) **Sistema de Gestão de Contratos (SICON)** – Possibilita o acompanhamento formal dos contratos firmados pela Administração Pública, bem como de seus Cronogramas Físico-Financeiros. Com este módulo ficam disponíveis informações sobre os elementos dos contratos em execução e já executados;

g) **Sistema de Comunicação (COMUNICA)** – Através deste módulo o Órgão Central pode disseminar informações e determinar ações que devam ser de conhecimento dos órgãos setoriais;

h) **Sistema de Registro de Preços (SISRP)** – Tal módulo permite que todos os demais usuários do SIASG/COMPRASNET possam tomar conhecimento dos Registros de Preços realizados pela administração pública e ainda em condição de adesão por quem se interessar;

¹³² Criado e desenvolvido pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, o *Federal Supply Classification* é um sistema uniforme de identificação, codificação e catalogação.

¹³³ Sistema de catalogação de materiais e serviços criado, desenvolvido e utilizado pela Organização das Nações Unidas em conjunto com a União Européia.

i) **Comprasnet** – É muito confundido com o próprio SIASG, mas de fato é o módulo que funciona como sua porta de entrada. Além disso, através dele podem ser realizados os pregões e as cotações eletrônicas; e

j) **Sistema de Convênios (SICONV)** – Foi criado com objetivo semelhante ao do SICON, ou seja, promover o controle e o acompanhamento da execução dos convênios¹³⁴ com participação da União. É o módulo mais recente do SIASG, tendo sido implantado no 2º semestre de 2008.

O SIASG é integrado com outros sistemas corporativos do governo federal (Figura 3.4), de forma a agilizar o processo de cadastramento e consulta de regularidade dos fornecedores. Como exemplos podem ser citadas as bases de dados da Secretaria da Receita Federal (SRF), da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), nas quais é possível verificar respectivamente a regularidade fiscal, a existência de ações ajuizadas pela União contra o licitante ou fornecedor e a regularidade previdenciária.

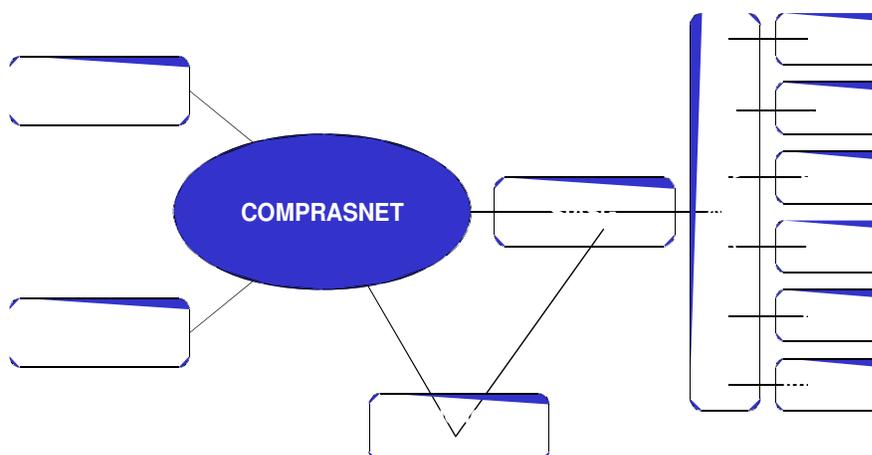


Figura 3.4 – Integrações do SIASG com Outros Sistemas Corporativos Federais
Fonte: SIASG/Comprasnet.

¹³⁴ Para o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 263), convênio pode ser definido como “... o acordo que tem por partes órgãos, entidades da Administração e organizações particulares. Os objetivos são recíprocos e a cooperação mútua”; enquanto que o no contrato “... o interesse das partes é diverso, pois a Administração objetiva a realização do objeto contratado e ao particular, interessa o valor do pagamento correspondente”.

Ao longo do processo de compra, que será melhor examinado posteriormente, os diversos módulos do SIASG são acionados (Figura 3.5), de modo que a utilização de cada um deles reflita os passos determinados pela legislação vigente.

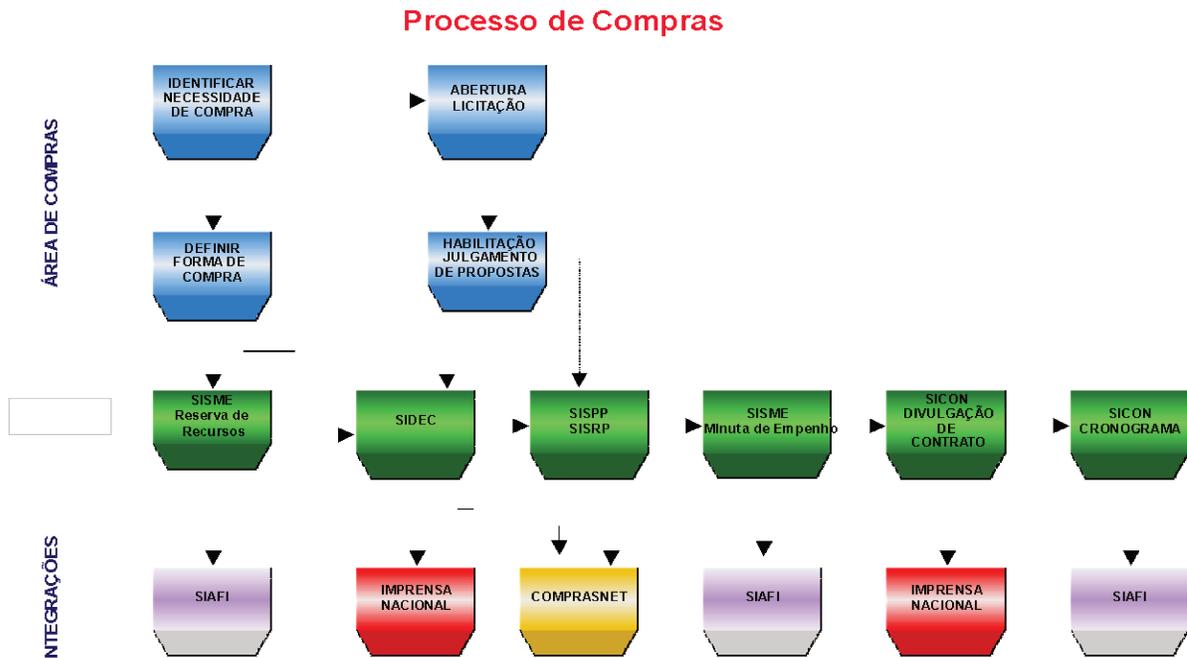


Figura 3.5 – Fluxo de Compras Seguido no SIASG
Fonte: SIASG/Comprasnet.

O SIASG representa uma das mais importantes ferramentas de planejamento e ação disponíveis ao Governo Federal, sem paralelo no caso norte-americano, que não possui, do ponto de vista tecnológico, um sistema com tal grau de integração e coordenação. Um sistema como o SIASG não permite apenas a coleta de dados em tempo real. Ele promove algo mais ambicioso através da centralização das informações: o próprio controle sobre as aquisições. Isto ocorre na medida em que o governo central toma conhecimento das decisões de compra simultaneamente à reserva de recurso orçamentário feita no módulo SISME, primeira fase da compra em que é utilizado o SIASG.

O sistema acumulou ao longo dos últimos anos, especialmente depois do seu acoplamento ao SIAFI, grande quantidade de informações estratégicas sobre as compras públicas federais brasileiras. Entretanto, a despeito das informações disponíveis, o SIASG ainda não despertou o mesmo interesse que o SIAFI. Embora não existam, até o momento, estudos que discutam a pouca utilização dos dados do SIASG, é possível apresentar pelo menos duas hipóteses

importantes. A primeira relacionada à priorização do denominado “Ajuste Fiscal” na agenda do governo federal (REZENDE, 2002; GAETANI, 2005), com o surgimento do Plano Real, e sua consequente concentração no controle orçamentário-financeiro das despesas, função na qual o SIAFI é realmente mais adequado. Por outro lado, a segunda hipótese, em certa medida decorrente da anterior, relaciona-se à questão da falta de quadros especializados voltados para o combate ao desperdício e aos custos desnecessários. Em outros termos, se não há interesse pelos dados e treinamento que permita aos operadores compreendê-los adequadamente, possibilitando a identificação de sua importância, não é razoável esperar que isso ocorrerá naturalmente, especialmente numa estrutura tão grande quanto a do poder executivo federal.

Segundo Fernandes (2003, 2005), que promoveu detalhado estudo do SIASG, seu estágio de maturidade o coloca na condição de sistema consolidado e com alto grau de desenvolvimento em suas funcionalidades. O autor, no entanto, aponta a necessidade de ampliação de sua abrangência, abarcando fases do processo de planejamento de aquisição pública, tais como detecção de demanda e auxílio na elaboração de documentos necessários à implementação das licitações. Em face de tal percepção, torna-se relevante um aprofundamento no processo de compras públicas segundo sua organização, baseada na legislação vigentes e na conformação normativa adotada pelo governo federal brasileiro, o que se procederá no item subsequente.

3. **Processo de Aquisição e Gestão de Contratos**

No Brasil, o processo de aquisições públicas é parametrizado basicamente pela Lei n°8.666 de 1993¹³⁵, chamada de Lei de Licitações e pela Lei n°10.520 de 2000, também conhecida com Lei do Pregão, por ter instituído tal modalidade licitatória. Estas leis valem para toda a administração pública direta e indireta, em todos os poderes e em todos os níveis federativos. Somente as empresas estatais de economia mista e mais recentemente as agências, podem estabelecer normas próprias para suas aquisições¹³⁶.

Embora a Lei de Licitações brasileira não seja tão volumosa quanto a norte-americana, possuindo 126 artigos, distribuídos por 6 capítulos e 19 seções, existem outras leis que

¹³⁵ Esta lei veio regulamentar o Artigo 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, que trata das compras públicas. Tal artigo da CF será objeto de análise mais adiante. Também é igualmente observar que a legislação citada já sofreu alterações através das Leis n.º 8.883 de 1994, n.º 9.648 de 1998 e n.º 9.854 de 1999.

¹³⁶ Todos os órgãos públicos, visando a definição de um fluxo claro de ações e a padronização de procedimentos, podem instituir normativas internas complementares, versando sobre as diversas fases do processo licitatório.

complementam o tema, além de vários decretos. No âmbito federal, ainda é necessário considerar uma grande quantidade de Instruções Normativas, Portarias e Resoluções¹³⁷.

O Quadro 3.2 explicita as maiores preocupações da legislação de aquisições públicas brasileira. Existe uma certa concentração nos temas atinentes ao processo de escolha do fornecedor, com a definição de seus ritos básicos. A avaliação mais detida da legislação brasileira, do ponto de vista conceitual, indica diversos traços semelhantes ao FAR. Na Lei de Licitações, por exemplo, a aquisição é compreendida como um processo global, que tem início na definição da demanda e encerra-se com o término da execução contratual. Entretanto, a despeito das semelhanças conceituais e da preocupação com o planejamento, que será abordada adiante, a legislação brasileira de licitações é tomada por uma forte preocupação com o combate a corrupção, consubstanciada nos capítulos sobre sanções administrativas, tutela judicial e recursos dos contendores, embora os demais capítulos também contenham elementos que seguem nesta direção.

¹³⁷ Uma visão geral sobre tal arcabouço jurídico pode ser obtida visitando-se o portal de compras do governo federal (<http://www.comprasnet.gov.br/>) e escolhendo o *menu* LEGISLAÇÃO.

Quadro 3.2 – Estrutura da Lei de Licitações

Capítulo I – Das Disposições Gerais
Seção I – Dos Princípios
Seção II – Das Definições
Seção III – Das Obras e Serviços
Seção IV – Dos Serviços Técnicos Profissionais Especializados
Seção V – Das Compras
Seção VI – Das Alienações
Capítulo II – Da Licitação
Seção I – Das Modalidades, Limites e Dispensa
Seção II – Da Habilitação
Seção III – Dos Registros Cadastrais
Seção IV – Do Procedimento e Julgamento
Capítulo III – Dos Contratos
Seção I – Disposições Preliminares
Seção II – Da Formalização dos Contratos
Seção III – Da Alteração dos Contratos
Seção IV – Da Execução dos Contratos
Seção V – Da Inexecução e da Rescisão dos Contratos
Capítulo IV – Das Sanções Administrativas e Da Tutela Judicial
Seção I – Das Disposições Gerais
Seção II – Das Sanções Administrativas
Seção III – Dos Crimes e das Penas
Seção IV – Do Processo e do Procedimento Judicial
Capítulo V – Dos Recursos Administrativos
Capítulo VI – Disposições Finais e Transitórias

Outro aspecto de relevância decisiva para a compreensão da cultura estabelecida em torno das compras públicas no Brasil, são seus princípios, observáveis no Art. 3º da Lei de Licitações.

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Apesar dos legisladores de 1993 explicitarem que a licitação deveria, além de garantir a isonomia entre os concorrentes, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, o

elenco de princípios citados na lei como base inescapável para o julgamento de qualquer proposta, remete a supremacia do princípio da isonomia sobre o recém incorporado princípio constitucional da eficiência. A combinação e a interpretação rígida desses princípios tem levado à formação e à consolidação de uma cultura de punição severa de qualquer descumprimento ritualístico, não existindo o mesmo rigor em relação ao resultado alcançado. Pelo contrário, observa-se inclusive certa complacência com a incompetência na obtenção de resultados vantajosos para a administração pública.

Uma hipótese que pode auxiliar na explicação do fenômeno anteriormente descrito é o da existência de pesos diferenciados para os princípios jurídicos. Apesar da pressuposição de que todos os princípios citados na lei, ou pertencentes ao direito administrativo brasileiro, devem ser rigorosamente aplicados às licitações, em casos concretos, quando há dúvidas ou problemas de interpretação, transparece uma hierarquia que estabelece alguns princípios como mais importantes que outros. Os da Legalidade e da Isonomia, por exemplo, prevalecem com larga margem sobre princípios como o da Razoabilidade ou da Eficiência¹³⁸. Não tendo sido treinados para refletirem em termos de eficiência do gasto público e conscientes dos riscos do não cumprimento estrito dos ritos, os servidores públicos naturalmente priorizam a Legalidade e a Isonomia, em detrimento de quaisquer outros princípios.

Os subitens que seguem visam apresentar, de forma crítica, a legislação brasileira de compras, realçando os elementos analisados na introdução deste tópico e buscando sua comparação com os temas abordados ao longo dos capítulos anteriores, especialmente no que tange ao compromisso do sistema de compras públicas federal brasileiro com a eficiência do gasto, consubstanciada no combate ao desperdício e à geração de custos desnecessários. Especificamente no caso do item 3.3, o qual trata de mecanismos recentemente utilizados na tentativa de aperfeiçoamento do processo de aquisições públicas federais, é importante notar que a escolha das ferramentas em análise ocorreu com base nas entrevistas do Grupo Operacional. Neste sentido, o Pregão Eletrônico foi citado em todas as dez entrevistas realizadas. Logo na sequência, o Registro de Preços foi lembrado por cinco dos respondentes, enquanto que o Cartão Corporativo teve referências por parte de dois entrevistados¹³⁹.

¹³⁸ Para um aprofundamento acerca dos princípios jurídicos das licitações e do Direito Administrativo sugere-se a consulta a Miranda (2005, p. 34)

¹³⁹ Também foram feitos comentários genéricos sobre o uso da tecnologia da informação. Outro aspecto citado foi a inversão de fase, mas este tópico está claramente relacionado ao Pregão Eletrônico.

3.1. Características Gerais da Licitação

Seguindo a mesma linha do capítulo anterior, embora o objetivo do presente trabalho não seja uma discussão de caráter legal, algum aprofundamento sobre o processo de compras públicas federais brasileiras é necessário e será procedido utilizando-se da divisão conceitual do processo de compras, conforme adotado anteriormente, em planejamento da aquisição, seleção de fornecedores e gestão de contratos:

a) **Planejamento da aquisição** – No caso brasileiro, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases, interna e externa. Na primeira delas, a fase interna, de caráter preparatório, há a necessidade de observância da seguinte sequência de atos, conforme TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 52):

- “solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;
- elaboração do projeto básico e, quando for o caso, o executivo;
- aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
- autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
- elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado;
- estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;
- indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
- verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
- elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços;
- definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados”.

As aquisições públicas federais brasileiras, procedidas através de licitação, são realizadas por uma comissão de licitação¹⁴⁰ ou por um pregoeiro¹⁴¹, ambos, necessariamente designados por autoridade competente. O setor demandante deverá especificar, de forma clara, precisa, sucinta e objetiva o que deverá ser adquirido. Também é necessário justificar tal aquisição. O documento que contém a especificação do objeto a ser licitado será denominado Projeto Básico, nos casos de

¹⁴⁰ Observe-se que a Comissão de Licitação pode ser Permanente ou Especial. No segundo caso a referida comissão é instituída para a aquisição de um produto ou serviço, cujo valor ou características conduzem a autoridade competente a tal atitude.

¹⁴¹ Dependendo da modalidade a ser utilizada, o que será tratado mais adiante.

aquisição de serviços ou obras de engenharia e de Termo de Referência, nos casos de compra de produtos comuns, quando utilizada a modalidade Pregão¹⁴².

No caso de obras, ainda há a necessidade de apresentação de Projeto Executivo, que segundo TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 67) "... é o conjunto de elementos necessários e suficientes à realização do empreendimento a ser executado, com nível máximo de detalhamento possível de todas as suas etapas". Não há a necessidade de apresentação do Projeto Executivo por ocasião do início do processo licitatório, mas este será a base para a efetiva implementação da obra. A licitação pode, inclusive, determinar que o vencedor elabore o Projeto Executivo. Outro aspecto importante é que este instrumento pode diferir do Projeto Básico, na medida em que seja mais detalhado e possa corrigir eventuais erros ou omissões. Não obstante, o Projeto Executivo não pode dar margem a realização de algo substancialmente diferente do que foi licitado.

Conforme já exposto no primeiro capítulo, a especificação adequada do produto ou serviço reveste-se de importância crucial na realização de uma aquisição vantajosa para a administração pública. Esta tarefa, que inicialmente pode parecer simples, de fato não é. Construir especificações de qualidade depende de uma mão-de-obra bem treinada para tal, o que é um fator de dificuldade na administração federal brasileira, dada a escassez de treinamento neste tópico específico, como será visto no tópico sobre os recursos humanos da área de compras.

Outro passo importante para a preparação da licitação é a pesquisa de mercado, necessária para justificar a projeção inicial do preço da aquisição. A legislação vigente não determina um procedimento específico para a realização de tal pesquisa, entretanto decisão do TCU estabelece que no mínimo sejam coletadas três propostas (VIEIRA et al., 2006). No âmbito das unidades participantes do SISG, o Módulo SISPP do SIASG é também uma relevante fonte de informações.

Como observado no capítulo inicial, o setor privado conta com profissionais especializados que acompanham continuamente o mercado, o que não ocorre no caso do setor público federal brasileiro, que em termos de quadros de pessoal, sofre com problemas crônicos de ordem quantitativa e qualitativa em seus setores de aquisição. Neste sentido, a coleta de três propostas apresentadas por possíveis fornecedores, não sugere um elevado grau de confiabilidade, necessário para posteriores processos de avaliação.

¹⁴² Para a aquisição de produtos comuns por outra modalidade que não o Pregão, não há exigência de preparação de documento específico de descrição do objeto, embora seja possível o uso de projeto básico.

Uma vez cumpridos os ritos legais e de posse da descrição do objeto da licitação, na forma de um projeto básico ou termo de referência, e tendo a projeção inicial do preço do produto ou serviço, cabe definir a modalidade licitatória através da qual se procederá a disputa, bem como seu critério de julgamento. Segundo o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p.25) “Modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei”. No caso brasileiro, o valor estimado para a licitação é o referencial básico para a escolha da modalidade, exceto no caso do Pregão, que pode ser utilizado para compras de quaisquer valores, desde que o objeto licitado seja um bem ou serviço comum¹⁴³.

Abaixo são listadas as cinco possibilidades de procedimento licitatório, existentes na legislação vigente, para a obtenção de um produto ou serviço por parte da administração pública:

- **Convite**: modalidade que juntamente com o pregão, apresenta o mais baixo grau de complexidade administrativa. Só pode ser realizada para aquisições de produtos ou serviços de no máximo R\$ 80.000,00, ou no caso de obras e serviços de engenharia, de no máximo R\$ 150.000,00. Podem participar desta modalidade empresas do ramo, cadastradas ou não, escolhidas e convidadas em número não inferior a 03 e interessados cadastrados, que solicitarem o convite 24 horas antes da apresentação das propostas. Dependendo do critério de julgamento¹⁴⁴, sua duração mínima aproximada situa-se, segundo Tescarolo (2005, p. 56) entre 30 (menor preço) e 45 (técnica e preço) dias;
- **Tomada de Preços**: modalidade mais complexa envolvendo além da apresentação da proposta de preço, uma fase prévia de habilitação. Esta modalidade é utilizada em objetos de valores compreendidos entre R\$ 80.000,00 a 650.000,00, no caso de produtos e serviços, e entre R\$150.000,00 e 1.500.000,00 no caso de obras e serviços de engenharia. Somente participam desta modalidade, interessados cadastrados, ou que se cadastrarem até 03 dias antes da data prevista para o recebimento das propostas. Igualmente em função do critério de julgamento¹⁴⁵, sua duração mínima aproximada gira em torno de 60 (menor preço) e 90 (técnica e preço) dias (TESCAROLO, 2005, p. 56);

¹⁴³ “Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p.36).

¹⁴⁴ Elemento a ser abordado na sequência.

¹⁴⁵ Elemento a ser abordado na sequência.

- **Concorrência Pública**: dos procedimentos licitatórios mais utilizados para as aquisições públicas brasileiras é o mais complexo e demorado. Exceto nos casos em se pode utilizar o Pregão, é obrigatório para compras de produtos e serviços com valores superiores a R\$ 650.000,00, ou no caso de obras ou serviços de engenharia que estejam estimados acima de R\$1.500.000,00. Podem participar destes certames quaisquer interessados, desde que na fase de habilitação comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação, exigidos no edital licitatório. Sua duração mínima, caso o critério de julgamento seja o de menor preço, é de aproximadamente 90 dias, enquanto que no caso de julgamentos por técnica e preço, este prazo situa-se em torno de 150 dias (TESCAROLO, 2005, p. 56);
- **Concurso**: não há valor máximo, mas os prêmios a serem concedidos, bem como os critérios de julgamento deverão estar claramente estabelecidos no edital. É uma modalidade utilizada apenas para a escolha de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, estando aberto à participação de quaisquer interessados que preencham as eventuais exigências editalícias;
- **Pregão**¹⁴⁶: é considerada uma modalidade relativamente simples do ponto de vista dos procedimentos administrativo-burocráticos, não possuindo quaisquer limites de valor. Diferentemente das demais modalidades, que são conduzidas por uma comissão de licitação, o Pregão é implementado por um Pregoeiro e sua equipe de apoio. Há duas diferenças principais entre esta modalidade e as demais, aliás apontadas de forma quase unânime como as responsáveis pelo sucesso do Pregão. A primeira é a inversão existente entre as fases de apresentação das propostas de preço, que no caso do pregão ocorre primeiro e a de habilitação dos concorrentes, que só é feita com o vencedor. Além disso, após a apresentação inicial das propostas de preço é procedida uma fase de lances sucessivos, como num leilão reverso, onde o preço de oferta do bem ou serviço cai a cada lance. As vantagens da última inovação são relativamente óbvias, já que propiciam uma significativa redução de preços via ampliação da disputa, mas a inversão de fases representa um avanço pela grande economia de tempo em termos de recursos e impugnações. Nas licitações realizadas através de Tomadas de Preço e Concorrências, a habilitação se dá antes da apresentação das propostas de preço, devendo ser feita para

¹⁴⁶ Esta modalidade será mais profundamente analisada em relação a seu desempenho, vantagens e problemas, na sequência do trabalho.

todos os participantes do certame, o que já toma um tempo considerável. Entretanto, este é normalmente um dos momentos de maior disputa jurídico-administrativa, implicando em grandes atrasos nas licitações. Já no caso dos Pregões, a habilitação é feita apenas para o vencedor da licitação. O resultado das inovações se traduz concretamente em preços médios menores que nas demais modalidades e num processo que em média se resolve entre 8 dias e 15 dias.

Após identificada a modalidade licitatória, cabe definir o critério de julgamento, que na quase totalidade das vezes é o **Menor Preço**, onde o licitante vencedor é aquele que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço. Mas existem outras formas de julgar as propostas apresentadas. No caso do critério de **Melhor Técnica**, mais utilizado quando a natureza do objeto é predominantemente intelectual, o edital estabelecerá o preço máximo a ser pago, além da necessidade de ser realizada a negociação prevista no Inciso II do Art. 46 da Lei de Licitações¹⁴⁷. A última opção de critério de julgamento é a de **Melhor Técnica e Preço...**

“Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades tomada de preços e concorrência” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p.49).

Entretanto, ainda resta mais uma decisão importante a ser tomada no caso de obras ou serviços: o **Regime de Execução**. Segundo a Lei de Licitações, uma obra ou serviço pode ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública, fazendo uso de seus próprios recursos materiais e humanos, o que é conhecido como **Execução Direta**. Entretanto, conforme Vieira et. al. (2006, p.59):

“O regime de execução do tipo direta atualmente encontra-se prejudicada pelo fato de não existir, na maioria dos quadros de pessoal nas instituições, pessoas nas funções de níveis intermediários e auxiliares, como: marceneiros, pedreiros, carpinteiros, etc., tendo em vista que esses cargos foram extintos em sua maioria pela Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998”.

¹⁴⁷ “II – uma vez classificadas as propostas técnicas, proceder-se-á à abertura das propostas de preço dos licitantes que tenham atingido a valorização mínima estabelecida no instrumento convocatório e à negociação das condições propostas, com a proponente melhor classificada, **com base nos orçamentos detalhados apresentados e respectivos preços unitários e tendo como referência o limite representado pela proposta de menor preço** entre os licitantes que obtiverem a valorização mínima” (grifos nossos).

Nestas condições a administração pública tem lançado mão da **Execução Indireta**, na qual contrata terceiros para realizarem os serviços ou obras necessárias. Neste caso, a Lei de Licitações, em seu Art. 6º, Inciso VIII, define a existência de quatro formas específicas para a realização do objeto:

- ✓ **Empreitada por preço global:** “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total”;
- ✓ **Empreitada por preço unitário:** “quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas”;
- ✓ **Tarefa:** “quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais”; e
- ✓ **Empreitada Integral:**

“Quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada”.

De posse de todas as informações anteriormente citadas, além de outros detalhes adicionais, os agentes públicos responsáveis pela licitação poderão elaborar a minuta de contrato e o edital de licitação¹⁴⁸ ou convite¹⁴⁹, estes últimos peças centrais de todo o processo de compras, sendo analisados na Fase Externa da licitação.

Com relação ao contrato administrativo a ser firmado entre o poder público e o vencedor da licitação, é necessário observar que a Lei de Licitações fixa um conjunto mínimo de cláusulas necessárias ou essenciais. Além disso, o Tribunal de Contas da União ainda elenca mais algumas informações cuja presença nos instrumentos contratuais é tida com relevante¹⁵⁰.

Em relação ao planejamento da aquisição, como é possível notar, tanto a legislação brasileira, quanto a norte-americana, estabelecem ritos os quais devem ser seguidos visando um processo transparente e legal. Não obstante, também se verifica que no caso norte-americano, além das exigências ritualísticas e mesmo em parte destas, existe uma preocupação em utilizar-se o conhecimento teórico acumulado sobre compras, na esperança de garantir boas aquisições,

¹⁴⁸ Por conta do parágrafo único do Art. 38 da Lei nº 8.666/93, ambos deverão ser aprovados pela assessoria jurídica do respectivo órgão.

¹⁴⁹ No caso de licitações na modalidade convite o instrumento convocatório tem o mesmo nome.

¹⁵⁰ Para um maior aprofundamento acerca de tais cláusulas, vide TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p.273).

evitando-se desperdícios e custos desnecessários. Tais preocupações não ficam claras na legislação brasileira e acabam sendo suplantadas pelo já citado princípio da isonomia. O resultado prático do quadro apresentado, confirmando as reflexões apresentadas pelos entrevistados do Grupo Operacional no item 2.2, é o simples e estrito cumprimento de ritos e exigências legais, perdendo-se a oportunidade de um verdadeiro planejamento voltado para o aperfeiçoamento da qualidade do gasto público, reduzindo a licitação a mero ato de escolha de fornecedor.

b) **Seleção de fornecedores** – A fase externa, que “... tem início com a divulgação do ato convocatório e vai até a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação dos serviços” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006, p.114), tem como ápice o momento de seleção de fornecedores. O Quadro 3.3 apresenta as etapas e procedimentos desta fase.

Quadro 3.3 – Etapas e Procedimentos da Fase Externa da Licitação

ETAPAS	PROCEDIMENTOS
Convocação	Elaboração do edital da licitação Encaminhamento de aviso e edital para publicação Publicação na Internet Distribuição do edital a fornecedores interessados Divulgação de informações adicionais sobre o edital
Habilitação	Exame para habilitação fiscal do fornecedor Exame para habilitação jurídica do fornecedor Exame para qualificação econômico-financeira de fornecedor Exame para qualificação técnica do fornecedor
Competição	Recebimento de propostas de preço e/ou técnica Julgamento de propostas Avaliação de aceitabilidade da proposta vencedora Emissão de ata da licitação Recebimento e julgamento de recursos Homologação e adjudicação da licitação Encaminhamento do resultado para a publicação
Contratação e Execução	Emissão e assinatura do contrato Encaminhamento de extrato de contrato para publicação Acompanhamento físico-financeiro Fiscalização contínua da execução contratual Empenho Liquidação e pagamento

Fonte: adaptado de Fernandes (2003, p. 27).

O Instrumento Convocatório, que pode ser um Edital ou Convite, é o coração da etapa de Convocação. É através dele que o poder público dá ciência aos interessados de que pretende adquirir algum produto, serviço ou obra. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 394) define o edital como sendo a

“... lei interna da licitação. Enumera todas as condições do edital que devem ser cumpridas rigorosamente pela Administração e licitante, sob pena de se tornarem nulos todos os atos dele decorrentes, inclusive o contrato. De um lado, a Administração impõe unilateralmente condições e de outro os licitantes as aceitam ou não”.

Como já observado, qualquer atitude que implique na interpretação de que houve desrespeito aos princípios licitatórios quase sempre condena o processo inteiro a nulidade, o que significa retrabalho e novos custos. Por esta razão, tanto na fase interna como externa, há uma grande preocupação em deixar o processo de licitação “impecável” do ponto de vista formal.

A publicidade ao Instrumento Convocatório é dada através da publicação de aviso com o resumo do edital em diário oficial e/ou jornal de grande circulação, conforme definido no Art. 21 da Lei de Licitações. Tais publicações precisam ser feitas com um certo tempo de antecedência, igualmente definido no artigo citado, variando de cinco dias úteis para Convites, até quarenta e cinco dias para Concursos e Concorrências cujos critérios de julgamento sejam os de melhor técnica ou técnica e preço, ou ainda cujo regime de execução seja o de empreitada integral¹⁵¹.

Os avisos precisam conter as informações necessárias para que os possíveis contendores obtenham o edital completo o qual lhes possibilitará a participação no certame. No caso dos órgãos usuários do SIASG o módulo SIDEC faz o encaminhamento automático para a Imprensa Nacional e para o Comprasnet, onde o edital fica eletronicamente disponível para fornecedores cadastrados. No caso de Pregões, o acesso através do Comprasnet é livre para todas as pessoas, que podem consultar seu número, objeto, unidade responsável e data de início de envio e de abertura das propostas.

Tomando-se como referência uma licitação do tipo menor preço, a mais comum, realizada nas modalidades de Tomada de Preços ou Concorrência, na data e hora marcados os proponentes entregam à Comissão de Licitação dois envelopes lacrados contendo respectivamente, sua documentação e sua proposta de preço. Inicialmente é procedida a abertura do envelope de

¹⁵¹ Se houver a necessidade de alteração do Instrumento Convocatório, exceto nos casos em que tais alterações não impactarem na elaboração das propostas, deverá haver publicação dando conta das alterações e os prazos voltarão a ser contados do início.

documentação, quando é avaliada a sua habilitação. Todos os participantes podem analisar os documentos apresentados pelos demais postulantes. Naturalmente esta fase é considerada uma das mais complexas e demoradas do processo licitatório, já que o menor erro, equívoco ou omissão, será utilizado pelos contendores na tentativa de desclassificação dos demais, o que pode desencadear uma série de prazos recursais postergando substancialmente o processo¹⁵². Neste sentido, a experiência dos Pregões tem se mostrado bastante exitosa, já que nesta modalidade só é procedida a habilitação do vencedor do certame¹⁵³. Caso algum licitante seja inabilitado seu envelope contendo a proposta de preço lhe será devolvido ainda lacrado.

O próximo passo é a etapa de Competição, onde os envelopes contendo as propostas de preço são abertos¹⁵⁴ e novamente sofrem o crivo de todos os licitantes, podendo também passar pela mesma rotina de recursos, lembrando que tais instrumentos, quando relacionados ao julgamento de preço ou habilitação/inabilitação de concorrente, têm efeito suspensivo, ou seja, paralisam o processo licitatório até o seu julgamento. No caso de julgamentos de licitações do tipo menor preço, o vencedor será o licitante cuja proposta cumpra com todas as exigências do Instrumento Convocatório e que tenha a menor proposta de preço.

Segundo o Art. 48, Inciso II da Lei de Licitações, serão desclassificadas:

“I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;
II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação”¹⁵⁵.

Observe-se que numa licitação por menor preço a qualidade do produto ou serviço adquirido depende indissociavelmente da descrição do objeto presente no projeto básico e posteriormente integrante do Instrumento Convocatório. Entretanto a própria Lei de Licitações, voltando-se para a transparência, o combate à corrupção e a isonomia, limita a liberdade dos agentes públicos na descrição do objeto, como podemos verificar através do Art. 3º, §1º, Inciso I, que **é vedado aos agentes públicos**:

¹⁵² Para um maior aprofundamento em relação aos recursos administrativos, vide Lei n° 8.666/93, Capítulo V.

¹⁵³ O Projeto de Lei 7.709/07, apresentado pelo Executivo Federal, entre outras modificações, propõe a possibilidade de inversão das fases em todas as modalidades de licitação.

¹⁵⁴ Numa licitação tipo técnica e preço ou melhor técnica, o envelope a ser aberto após a habilitação será o que contenha a proposta técnica, e só então, caso não haja interposição de nenhum recurso, a proposta de preço.

¹⁵⁵ O §§ 1º e 2º do Art. 48 da Lei 8.666 definem o que seja uma proposta manifestamente inexequível.

“I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato”.

No caso de produtos e serviços de caráter comum, as descrições são relativamente simples. Entretanto, de certa maneira, qualquer exigência de qualidade é um limitante da condição competitiva. Do ponto de vista econômico, em mercados concorrenciais, quanto menor o nível de exigência qualitativa, maior o número de empresas capazes de satisfazer tais demandas e vice-versa. Qual o nível de qualidade adequado para o não comprometimento da competição? Além disso, também a questão da impertinência ou irrelevância de itens qualitativos na especificação de um objeto, ou a definição de critérios mais rígidos para a habilitação ou qualificação dos fornecedores, é outra questão complexa. A legislação brasileira sobre licitações, dada a prevalência do princípio da isonomia, possibilita aos órgãos de controle a interpretação de que especificações de elevado padrão de qualidade, que eventualmente implique na redução do número de licitantes, são antes eventuais atos de má fé, que tentativas legítimas de defesa do interesse público.

Em licitações com valores monetários elevados, é muito frequente que fornecedores aliados da disputa por não conseguirem o cumprimento integral do Edital, impugnem o mesmo na busca por reduzir o nível de exigência do objeto ou de itens de habilitação ou qualificação. Este comportamento é muito estimulado pelos custos administrativos quase inexistentes em comparação com os ganhos, caso o pleito seja aceito administrativa ou judicialmente.

Mas além dos elementos elencados, a legislação brasileira se mostra fora de compasso com as modernas ideias privadas sobre compras, nas quais o preço, embora relevante, foi substituído como elemento principal pela qualidade e ainda tem de disputar a atenção dos especialistas de compras com o tempo e a quantidade, variáveis consideradas tão importantes quanto o preço. E mesmo na comparação com a administração pública federal norte-americana, as diferenças são evidentes. O FAR, apesar de todo o seu volume e complexidade, está voltado para a busca do resultado. Seus mecanismos, conceitos e processos estão sintonizados na criação de um ambiente e cultura de eficiência, conforme tratado no segundo capítulo desta dissertação. É importante lembrar ainda, que o critério de julgamento majoritário nos EUA não

é o de menor preço, mas o *best value*, o que permite que em certas licitações o item preço não seja sequer considerado no processo de escolha do fornecedor.

No caso brasileiro, mesmo em licitações tipo melhor técnica e técnica e preço, a variável preço ainda tem papel decisivo. Segundo Meirelles (1999, pp.79-81)¹⁵⁶ apud. Miranda (2005, p.145), a licitação ...

“de **técnica e preço** difere da de **melhor técnica**, por que nesta se leva em consideração, como **fator preponderante**, a técnica, negociando-se posteriormente o preço com o primeiro classificado; naquela (de **técnica e preço**) conjugam-se os dois fatores, sem limite de preço, fazendo-se a classificação pela média ponderada das propostas técnicas e de preço, conforme os pesos estabelecidos no instrumento convocatório (art. 46, §§1º e 2º)” (grifos no original).

A conclusão da fase externa, ou seja, da escolha do fornecedor, ocorre quando a autoridade competente¹⁵⁷, a quem cabe a última palavra sobre o julgamento realizado pela comissão de licitações, confirma a classificação final obtida através do julgamento citado (Homologação) e entrega formalmente o objeto do certame ao vencedor, convocando-o para a assinatura do contrato (Adjudicação).

Da análise do processo de escolha do fornecedor, tomando-se como referência sua dinâmica e os elementos apresentados acerca da fase de planejamento da aquisição, explicita-se uma vez mais sua centralidade no processo brasileiro de compras públicas. Deste modo, relembrando o conceito de boa aquisição, visto no primeiro capítulo deste trabalho, e a discussão apresentada no item 2.2, advinda das entrevistas do Grupo Operacional, é possível defender que o resultado adequado de um processo de compra, não é decorrência natural da justiça e transparência com o qual o mesmo é conduzido, embora estes sejam elementos indispensáveis, mas da qualidade técnica das fases de planejamento da aquisição e gestão de contratos, conduzidos com foco na eficiência do gasto público e não, como parece sugerir o caso brasileiro, enquanto meras etapas de suporte da escolha do fornecedor. Em outros termos, justiça e transparência, são condições necessárias, mas não suficientes para o efetivo combate ao desperdício no gasto público, já que sua contribuição fica adstrita à redução do Desperdício Ativo, deixando em aberto a questão do Desperdício Passivo.

¹⁵⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e contrato administrativo. 12º ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

¹⁵⁷ É o representante legal da organização que implementa o processo de aquisição, ou alguém designado oficialmente por este, para efeito de licitações e contratos. Nos ministérios brasileiros, os Ministros de Estado normalmente delegam tal atividade à seus Secretários-Executivos ou SPOA's.

c) **Gestão de Contratos** – Como visto nos capítulos anteriores, a gestão de contratos é uma das dimensões mais promissoras em termos de aperfeiçoamento do gasto público. No entanto, a administração pública federal brasileira ainda necessita compreender melhor seu potencial, conforme se depreende de Vieira *et al.* (2006, p.109):

“De maneira geral, existe uma cultura na Administração Pública, de se preocupar muito com o processo licitatório e deixar para segundo plano a gestão dos contratos. E é quando ouvimos com frequência a seguinte expressão, após homologado o processo licitatório pela autoridade competente: “Graças a Deus, estamos livre desse processo!””.

Na Lei de Licitações, especificamente no capítulo que trata dos contratos, há cinco seções, sendo as três primeiras dedicadas a definir como estes serão estruturados, formalizados e eventualmente alterados. A última seção trata da inexecução e rescisão dos contratos. Apenas uma seção aborda a “Execução dos Contratos”, sendo composta por onze artigos, dos quais um único trata do indivíduo responsável pela “fiscalização” e de suas responsabilidades.

“Art. 67 A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes”.

Neste sentido, a legislação brasileira peca pela economia e deixa os gestores de contrato sem instrumentos mais claros sobre os procedimentos necessários, pelo menos para o fiel cumprimento das cláusulas contratuais e para o estabelecimento de uma comunicação saudável entre fornecedor e representante do poder público. Mesmo o TCU, destina apenas 6 das 409 páginas de seu manual sobre Licitações e Contratos, a maioria delas utilizada para a apresentação de trechos de acórdãos daquela corte¹⁵⁸, para tratar da execução dos contratos. O resultado mais comum desta lacuna tem sido a ausência crônica de acompanhamento dos contratos, gerando possíveis prejuízos ao erário público (VIEIRA et al., 2006).

No âmbito da administração pública federal direta, ocorreu uma inovação importante com o surgimento da Instrução Normativa nº 2, de abril de 2008, que “Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não”. Nesta IN são definidos de forma mais clara, não só procedimentos e informações necessárias à contratação de serviços, mas também à sua

¹⁵⁸ Vide TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 345).

gestão. A IN nº2 ainda tem notável viés procedimental, mas é uma importante sinalização na direção da gestão de resultados e portanto de busca pela melhoria da qualidade dos gastos públicos, além de criar expectativas para futuros aperfeiçoamentos.

Seguindo na mesma direção, também a experiência do Ministério do Planejamento, citada anteriormente, de criação de uma Coordenação Geral de Gestão de Contratos, com a especialização de quadros para o desempenho da função, representa mais um importante avanço. Segundo o Dr. Ulysses Cesar Amaro de Melo, SPOA do MP, a iniciativa contribuiu para uma melhora do acompanhamento formal dos contratos, mas numa segunda fase, ainda será necessário ampliar a qualificação dos servidores do setor no sentido de promover uma gestão que cuide igualmente da qualidade dos serviços prestados. É importante destacar que tal ação se alinha as perspectivas apresentadas nos primeiros capítulos desta dissertação, que apontam a gestão de contratos como uma atividade de significativo potencial de redução de custos e geração de valor.

Também é relevante observar que, do ponto de vista da comparação da legislação brasileira com a norte-americana, há uma limitação da primeira em relação à remuneração do contrato com base no regime de execução. As quatro formas de execução indireta, ou seja, empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral, trabalham com valores pré-definidos, estimulando os fornecedores a busca de reduções adicionais de custo, que não serão captadas pelo setor público. Seria muito apropriado um estudo mais detido, por parte das autoridades brasileiras, acerca do *cost-reimbursement contract*. Tal tipo de contrato poderia propiciar situações em que os fornecedores receberiam pelos custos incorridos e mais uma remuneração fixa, que representaria seu lucro normal. Eventualmente ainda poderiam receber um adicional, **equivalente a parte dos custos** que conseguissem reduzir com a introdução de inovações tecnológicas ou aperfeiçoamentos de gestão dos recursos¹⁵⁹.

Mas o conhecimentos da dinâmica das aquisições via processo licitatório ordinário não esgota a discussão das compras públicas federais. A questão dos mecanismos não competitivos de aquisição representam uma constante na realidade cotidiana do setor, tanto em termos de quantidade de operações, quanto em volume monetário de produtos e serviços adquiridos por tais

¹⁵⁹ Contratos de estilo “custo mais lucro”, ainda que numa forma mais simples, já existiram na legislação brasileira, através dos Decretos Lei nº 200/67 e nº 2.300/86. O regime de execução era chamado de “administração contratada”, e apesar de também existir na Lei nº 8.666/93 aprovada no Congresso Nacional, este dispositivo foi vetado pelo Presidente da República.

mecanismos. Em face de tais elementos, o item subsequente aborda o fenômeno das Dispensas e Inexigibilidades de Licitação nas compras públicas federais brasileiras.

3.1.1. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação

Em meio às aquisições públicas federais brasileiras, merecem destaque as compras realizadas através de procedimentos pouco ou totalmente não competitivos, denominados “dispensas” ou “inexigibilidades”. A Lei de Licitações, em seu Art. 24, estabelece vinte e seis incisos que apresentam situações em que é possível dispensar o processo de licitação e implementar, com o cumprimento de alguns procedimentos legais, a contratação direta de um fornecedor. Através do Quadro 3.4 visualizam-se as hipóteses de dispensa de licitação no âmbito dos usuários do SIASG.

Quadro 3.4 – Evolução das Dispensas de Licitação Por Inciso (2003/2005)

Incisos (1)	2003		2004		2005	
	Operações	Valor da Compra	Operações	Valor da Compra	Operações	Valor da Compra
Caput (2)	52	R\$ 134.786.579,65	39	R\$ 9.010.317,05	37	R\$ 4.828.434,07
I	2.642	R\$ 18.810.709,76	3.241	R\$ 21.339.802,24	3.352	R\$ 24.687.408,33
II	277.022	R\$ 525.419.037,31	270.088	R\$ 560.622.999,02	257.404	R\$ 590.516.471,93
III	8	R\$ 180.823,84	2	R\$ 31.000,00	6	R\$ 1.317.887,90
IV	2.396	R\$ 335.445.862,01	3.158	R\$ 511.428.534,28	3.126	R\$ 725.426.823,82
V	214	R\$ 8.153.680,01	360	R\$ 10.241.336,52	537	R\$ 24.191.287,10
VI	18	R\$ 767.641,53	25	R\$ 429.898,72	18	R\$ 3.462.869,99
VII	42	R\$ 1.558.634,50	48	R\$ 9.345.506,49	56	R\$ 4.146.359,95
VIII	758	R\$ 457.260.159,37	765	R\$ 437.706.328,79	681	R\$ 789.085.654,91
IX	10	R\$ 20.523.657,11	7	R\$ 29.302.523,00	11	R\$ 13.365.645,42
X	692	R\$ 37.376.888,83	692	R\$ 77.588.624,32	745	R\$ 84.442.369,52
XI	38	R\$ 10.946.662,20	67	R\$ 125.613.540,46	96	R\$ 140.959.348,72
XII	70	R\$ 13.884.876,74	42	R\$ 6.881.678,15	49	R\$ 9.154.766,19
XIII	797	R\$ 509.483.628,94	965	R\$ 550.406.931,77	1.116	R\$ 936.503.538,02
XIV	1	R\$ 236.800,00	0	R\$ 0,00	9	R\$ 6.367.729,01
XV	10	R\$ 3.412.277,74	9	R\$ 636.521,50	28	R\$ 2.084.591,69
XVI	197	R\$ 115.866.476,87	249	R\$ 1.130.962.191,82	194	R\$ 470.727.263,59
XVII	22	R\$ 404.102,83	39	R\$ 335.420,31	66	R\$ 23.959.234,86
XVIII	188	R\$ 1.371.816,05	306	R\$ 3.213.824,61	355	R\$ 9.456.464,49
XIX	7	R\$ 18.790.382,00	16	R\$ 35.480.737,00	4	R\$ 18.948.243,24
XX	16	R\$ 4.252.977,53	20	R\$ 444.045,14	22	R\$ 14.780.709,03
XXI	554	R\$ 20.908.496,30	702	R\$ 33.549.949,28	856	R\$ 42.614.527,81
XXII	1.050	R\$ 171.643.182,03	1.073	R\$ 211.699.295,60	1.010	R\$ 289.262.537,31
XXIII	14	R\$ 490.712,79	24	R\$ 6.209.766,69	19	R\$ 3.596.288,51
XXIV	34	R\$ 12.206.574,26	13	R\$ 139.062.694,51	33	R\$ 14.618.443,26
TOTAIS	286.852	R\$ 2.424.182.640,20	281.950	R\$ 3.911.543.467,27	269.830	R\$ 4.248.504.898,67

Fonte: SIASG/Comprasnet.

Observações: (1) – O Inciso XXV foi introduzido apenas em dezembro de 2004, com a Lei nº 10.973 e o o Inciso XXVI, em abril de 2005, com a Lei nº 11.107; (2) – Refere-se a licitações em apenas o artigo foi registrado no SIASG.

Inicialmente é possível observar que aproximadamente 95% de todas as operações de dispensa são realizadas com base no Inciso II, embora em termos econômicos isto represente algo em torno de 13,9% das aquisições. Os Incisos I e II precisam ser analisados em conjunto por terem o mesmo objetivo: estabelecem a dispensa para compras de valor reduzido. A diferença fundamental entre ambos é a de que o primeiro trata de Obras e Serviços de Engenharia e o segundo de produtos em geral e dos demais serviços. O critério básico de enquadramento o é de que a compra tenha valor equivalente a 10% do valor máximo de um Convite¹⁶⁰. Com isso os valores para os Incisos I e II, são respectivamente R\$ 15.000,00 e R\$ 8.000,00¹⁶¹.

O caso da compra por dispensa de licitação com base em valores reduzidos, remete a uma situação muito comentada nos meios jurídicos e pelos órgãos de controle: o fracionamento da despesa. Segundo TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p.43), o fracionamento é caracterizado “... quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa, ou para efetuar contratação direta”. Em outros termos, a administração pública não pode realizar, ao longo de um mesmo ano, diversas licitações com o mesmo objeto ou finalidade, usando modalidade mais simples que aquela que seria a adequada se todo o volume comprado o fosse de um só vez. Tal procedimento é considerado ilícito e passível de punição¹⁶².

Retomando a análise do Quadro 3.4, são ainda Incisos relevantes o IV, que trata de casos de emergência ou de calamidade pública; o VIII, que versa sobre a contratação de órgãos ou entidades de direito público e que integrem a administração pública; o XIII, que trata da contratação de instituições brasileiras sem fins lucrativos, de inquestionável reputação ético-profissional e dedicadas ao ensino, pesquisa, desenvolvimento institucional ou recuperação de presos; o XVI, que é utilizado para a contratação da impressão de diários oficiais, formulários padronizados, edições técnicas oficiais e serviços de informática fornecidos por órgão ou

¹⁶⁰ Que, como anteriormente visto, são de R\$ 80.000,00 para produtos e serviços e R\$ 150.000,00 para obras e serviços de engenharia. Estes valores são originários da Lei n° 9.648, de maio de 1998, estando em vigor, sem atualização monetária, desde então.

¹⁶¹ No caso de sociedades de economia mista, empresas públicas e autarquias e fundações qualificadas como agências executivas, os valores são dobrados.

¹⁶² Normalmente ligado à desorganização e à má-fé de agentes públicos, o fracionamento, com o surgimento da modalidade Pregão, tende ao desuso. Não por deixar de existir enquanto prática, mas por não fazer sentido falar de fracionamento no caso de pregões. Estes não estão na escala de valores associados as modalidades tradicionais, podendo ser o mecanismo de compras para qualquer valor, pequeno ou grande. O Pregão, embora um grande avanço sob diversos aspectos, como trataremos mais adiante, também trouxe uma certa tranquilidade para o exercício da desorganização e da falta de planejamento no âmbito da administração pública federal direta.

entidade que integre a administração pública; e o XXII, para a contratação do fornecimento de energia elétrica e gás natural.

Em comparação com o Inciso II, os incisos do parágrafo anterior tem um comportamento inverso, sendo pouco expressivos em termos de operações realizadas, variando entre 1,81% e 2,27% do total, mas muito representativos economicamente, chegando, na média do período analisado a 71,3% dos valores adquiridos com dispensa.

Outra alternativa ao processo licitatório está prevista no Art. 25 da Lei 8.666/93:

“Art. 25 É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública”.

A quantidade de operações de aquisição feitas através de inexigibilidade, assim como seu volume econômico, podem ser vistas através do Quadro 3.5.

Quadro 3.5 – Evolução das Inexigibilidades de Licitação (2003/2005)

Ano	Operações	Valor da Compra
2005	11.452	4.858.892.275,34
2004	10.394	2.765.290.787,26
2003	10.521	2.437.000.768,99

Fonte: SIASG/Comprasnet (GAIE/DLSG/SLTI/MP)

Em conjunto, os valores referentes às dispensas e inexigibilidades tem um peso significativo, como pode ser observado na Figura 3.6. Não obstante, também é possível notar uma redução substancial no período analisado, o que é explicado por um crescimento das compras diretas 87,35%, contra um aumento das aquisições totais de 111,26% entre 2003 e 2005. Ainda que estudos mais aprofundados devam ser realizados, os dados apresentados parecem indicar que por alguma razão as aquisições diretas não crescem na mesma velocidade das

compras totais, melhorando a relação entre aquisições realizadas através de modalidades competitivas e não competitivas¹⁶³.

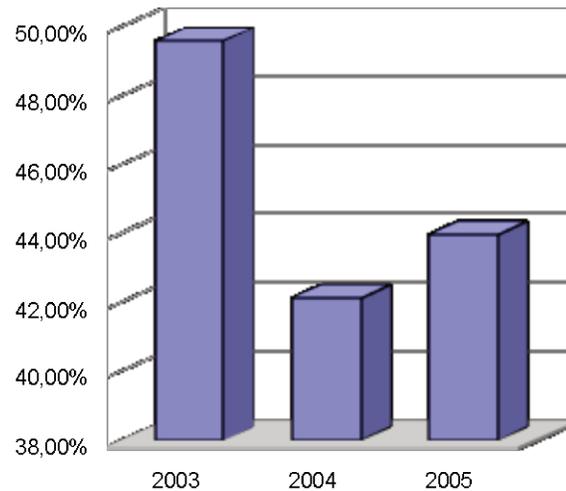


Figura 3.6 – Evolução do peso das aquisições por Dispensa e Inexigibilidade em relação ao total SISG

Fonte: SIASG/Comprasnet.

Outro aspecto relevante no caso das Dispensas e Inexigibilidades é o grau elevado de controle exercido sobre tais aquisições. Embora a denominação compra direta sugira uma certa liberalidade no procedimento de aquisição, isso não é exatamente verdadeiro. Há compras diretas que podem ser tão demoradas quanto licitações regulares. Tais situações não decorrem de excessos procedimentais estabelecidos pela legislação, mas do temor dos servidores públicos, já que a legislação é especialmente severa no caso das compras diretas, conforme se pode verificar na redação do §2º do Art. 25 e do Art. 89 da Lei 8.666/93:

“§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”.

“Art. 89 Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:
Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

¹⁶³ Compras competitivas são aquelas realizadas através de modalidades que permitem um processo seletivo amplo, enquanto que as não competitivas são as aquisições realizadas através das dispensas e inexigibilidades.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público”.

Assim, as justificativas que embasam tais procedimentos precisam estar muito bem fundamentadas, em especial aquelas que versam sobre o enquadramento da aquisição como Dispensa ou Inexigibilidade, ou que sustentam a adequação do preço a ser pago. Portanto, é natural o surgimento de um certo receio, entre agentes públicos que, por dever funcional e/ou fluxo estabelecido, tenham de assumir algum grau de responsabilidade na condução do processo.

3.2. **Tentativas Recentes de Aperfeiçoamento das Compras Federais**

Embora nos últimos anos, à semelhança dos norte-americanos, o Brasil tenha conhecido várias experiências inovadoras no campo das compras públicas, seu sentido não parece o mesmo. No caso dos EUA, a base de sua transformação foi uma mudança de eixo cultural, onde se buscava mudar de uma estrutura fortemente aferrada ao rito, para outra mais focada no resultado. Já a experiência brasileira não busca atacar frontalmente as bases culturais, mas seu flaqueamento através da inserção de novas ferramentas e a mobilização de outras não tão novas. Como será visto adiante, também a estratégia brasileira proporcionou avanços, especialmente no campo do combate à corrupção, redução dos preços dos produtos adquiridos e dos tempos e custos de aquisição. Entretanto, considerando-se o conhecimento acumulado sobre compras, apresentado no primeiro capítulo, a despeito da ausência de estudo mais sólidos sobre o tema, o conjunto das entrevistas do Grupo Operacional, não permite supor uma melhora substancial, especialmente no que tange ao planejamento das aquisições e à gestão de contratos.

Mas além de direções diferentes, os casos brasileiro e norte-americano, ainda possuem processos de implementação diversos. As alterações legislativas, criação de ferramentas, adoção de políticas de qualificação de pessoas e absorção de conceitos, iniciadas na gestão Clinton, estavam estruturadas em torno das ideias da “reinvenção do governo” de Osborne; Gaebler (1992) e posteriormente, durante os anos de George W. Bush, a política de gestão foi estabelecida com o documento “The President Management Agenda”, de 2002¹⁶⁴. No Brasil, o Plano Diretor

¹⁶⁴ Vide U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. The President’s Management Agenda. Washington D.C., 2002. 71p. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.Pdf>>. Acesso em 26 jul. 2008.

da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) serviu como base de ação durante os anos do governo FHC¹⁶⁵, não tendo ocorrido, durante a administração Lula, esforço significativo de planejamento no campo da gestão pública¹⁶⁶ (ABRÚCIO, 2007; MARTINS, 2006; GAETANI, 2005; PACHECO, 2004). O resultado da ausência de uma clara política de gestão neste período mais recente é a prevalência, ainda que de forma implícita, do modelo bresseriano. No caso das aquisições públicas, a continuidade se expressa no aprofundamento do anteriormente citado binômio Lei de Licitações/Tecnologia da Informação, como se poderá observar através das principais iniciativas implementadas nos últimos anos.

3.2.1. Pregão Eletrônico: todo problema é prego

É a modalidade mais recente, tendo inicialmente surgido com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 9.472, de 1997), que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e seus mecanismos de aquisição de produtos e serviços. Posteriormente, no ano 2000, através da Medida Provisória n° 2.026, passou a ser passível de utilização por toda a administração pública federal. Finalmente, com o advento da Lei n° 10.520, de julho de 2002, todo o restante da administração pública nacional pode fazer uso da nova modalidade.

Desde 2005 o uso do Pregão tornou-se obrigatório para compras de bens e serviços comuns¹⁶⁷ no âmbito do SISG, sendo que sua forma eletrônica é preferencial. Seu critério de julgamento é o menor preço¹⁶⁸. Observe-se que as versões Presencial ou Eletrônica, são apenas

¹⁶⁵ Para uma análise mais aprofundada do Período FHC, no campo da gestão pública, sugere-se a leitura de Bresser-Pereira (2002) e Paes de Paula (2005).

¹⁶⁶ Ao longo de 2003, a Secretaria de Gestão (SEGES), órgão responsável pelas políticas de gestão pública do governo federal e vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tentou iniciar um processo de formulação da Política de Gestão do Governo Lula, que inicialmente seria denominada de “Gestão Pública para um Brasil de Todos” (SEGES, 2003). Entretanto, as etapas previamente programadas para a elaboração do citado plano, não foram implementadas, não havendo o registro de outras consequências. Posteriormente, no início de 2005, o Governo Lula lança a chamada “Agenda da Eficiência”, que conforme descrição apresentada no sítio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP): “... é um programa de melhoria do gasto público consolidado cujo objetivo é reduzir custos dos bens e serviços adquiridos pela União”. A agenda é composta de uma série de programas originalmente concebidos individualmente, a maior parte destes já em andamento na época de seu lançamento. A agenda não foi transformada em um documento oficial, subsistindo apenas as apresentações utilizadas naquele momento e disponíveis em: <http://www.enap.gov.br/index.php?Itemid=158&id=210&option=com_content&task=view>. Acesso em 11 nov. 2009.

¹⁶⁷ Decreto n° 5.450, de maio de 2005.

¹⁶⁸ Também é possível trabalhar com percentuais de desconto, onde o vencedor será aquele licitante que oferecer o

mecanismos diferentes de implementação da mesma modalidade, o Pregão, que segue basicamente a estrutura apresentada na Lei nº 8.666/93, exceto por alguns detalhes muito importantes:

1. Inversão da fase de habilitação: não há habilitação prévia dos licitantes. Apenas o vencedor passará por tal processo;
2. Os prazos para recursos dos licitantes são mais curtos que nas demais modalidades; e
3. Depois de apresentadas as propostas há uma fase de lances sucessivos (leilão reverso).

A evolução do uso do Pregão no âmbito federal pode ser visto através do Quadro 3.6. Sua simplicidade e semelhanças com o Convite, fizeram com que a novidade da fase de lances fosse logo superada. Além disso, a inversão da fase de habilitação proporcionou uma sensível redução do tempo das compras, especialmente para aquisições de bens e serviços comuns¹⁶⁹, que anteriormente eram realizadas por modalidades mais complexas e com enormes margens a recursos e impugnações, tais como Tomadas de Preço e Concorrências (FARIA et al., 2008).

Quadro 3.6 – Evolução do Uso dos Pregões Presenciais e Eletrônicos (2002/2008)

Ano	Pregão Presencial		Pregão Eletrônico	
	Eventos	R\$	Eventos	R\$
2002	4.290	3.113.865.683,62	420	94.006.319,45
2003	5.671	2.112.025.349,33	1.303	245.405.529,97
2004	9.187	4.405.430.290,07	2.677	615.206.388,66
2005	6.792	10.505.464.009,23	13.384	3.858.932.192,70
2006	2.717	4.449.547.323,26	27.682	12.109.505.673,99
2007	2.223	2.345.170.858,11	35.676	16.501.774.594,22
2008	1.385	1.914.364.205,26	33.972	12.211.808.101,42
TOTAL	32.265	28.845.867.718,88	115.114	45.636.638.800,41

Fonte: SIASG/Comprasnet (GAIE/DLSG/SLTI/MP).

O baixo custo de realização é outro aspecto interessante do Pregão Eletrônico. Embora ainda não haja trabalhos científicos sobre esta dimensão do PE, levantamento feito por Ferrer (2007), comparando os custos de aquisições utilizando a modalidade Convite, via Bolsa

maior desconto.

¹⁶⁹ Segundo Tescarolo (2005, p. 56), um Pregão pode ser concluído entre 8 e 15 dias.

Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo¹⁷⁰ e por processo tradicional, em papel, verificou que o mecanismo eletrônico é aproximadamente 3,6 vezes mais barato que o tradicional¹⁷¹. Somando-se aos elementos abordados, a ampliação da transparência do processo de aquisições públicas, é mais um item fundamental na explicação da intensa adoção do Pregão. No caso do PE, qualquer pessoa em qualquer parte do território nacional, ou mesmo do mundo, pode acompanhar, em tempo real, não só os passos da fase externa da licitação, mas inclusive a disputa de lances entre os competidores.

Mas o uso do Pregão também está ligado a temas menos auspiciosos como problemas de execução orçamentária. A Secretaria do Tesouro Nacional, para efeito da contabilização do superávit primário, contingencia grande parcela dos orçamentos dos ministérios e não os libera segundo um cronograma racional ao longo do ano, mas em grandes parcelas concentradas nos últimos meses de cada exercício. Como existe o temor por parte das UASG's de que seus orçamentos sejam cortados no exercício subsequente, com a argumentação de que não foram utilizados, desencadeia-se uma verdadeira "corrida" pelas compras. Lembrando que as compras de materiais extinguem-se caso não homologadas até 31 de dezembro de cada exercício, a preferência natural é pela utilização de modalidades "rápidas", como o Pregão e o Convite. Como exemplo, segundo dados do SIASG/Comprasnet para o ano de 2007, dos R\$ 16,501 bilhões adquiridos através de Pregões Eletrônicos, R\$ 8,246 bilhões foram comprados no último bimestre daquele ano. Deste modo, se por um lado é fato que há um elevado nível de falta de planejamento no estabelecimento das aquisições públicas federais, por outro lado, procedimentos como o da STN, agravam a situação. Como já tratado no primeiro capítulo deste trabalho, compras realizadas sem planejamento e com especificações pobres, têm alta probabilidade de redundarem em aquisições desnecessárias de produtos de qualidade duvidosa, ou seja, em desperdício dos recursos públicos.

Outro aspecto que merece atenção em relação ao Pregão é a redução nos preços dos produtos adquiridos (FARIA et al., 2008). A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, tem apontado o Pregão Eletrônico como o meio mais econômico de aquisições no âmbito

¹⁷⁰ Mecanismo eletrônico de compra pública muito semelhante ao Pregão Eletrônico, desenvolvido pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Entrou em operação em 2000 (FERRER, 2007). Embora tenha sido criada para realizar aquisições de bens e serviços comuns de valor inferior ao exigido para a realização de uma licitação (R\$ 8.000,00), a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) também tem sido utilizada para aquisições na modalidade Convite, com a introdução de uma fase de lances posterior a abertura das propostas.

¹⁷¹ Seguindo tal linha de raciocínio, é válido supor que o Pregão Presencial não seja tão vantajoso quanto o Eletrônico, já que seus custos tendem a ser semelhantes aos do Convite tradicional.

federal¹⁷². O Quadro 3.7 apresenta a evolução da chamada economia proporcionada pelas aquisições através da modalidade Pregão Eletrônico. Note-se que a economia é calculada pela subtração do valor homologado do valor de referência. Sendo o primeiro o valor pelo qual será assinado o contrato com o fornecedor e o segundo, proveniente de pesquisa de preço e levantamento de custos das áreas interessadas.

Quadro 3.7 – Evolução da Economia Proporcionada pelo Pregão Eletrônico (2002/2008)

Ano	Valor Homologado (R\$)	Valor de Referência (R\$)	Economia (R\$)	%
2002	70.481.002,66	94.943.071,74	24.462.069,08	25,80%
2003	187.322.543,57	242.390.515,80	55.067.972,23	22,70%
2004	534.019.136,85	776.518.470,44	242.499.333,59	31,20%
2005	3.384.469.520,26	4.677.574.181,85	1.293.104.661,59	27,60%
2006	11.160.573.246,28	12.978.392.249,49	1.817.819.003,21	14,00%
2007	16.501.774.594,22	19.716.071.378,00	3.214.296.783,79	16,30%
2008	12.211.808.101,42	16.042.825.814,44	3.831.017.713,01	23,88%

Fonte: SIASG/Comprasnet (GAIE/DLSG/SLTI/MP).

Embora os valores sejam expressivos, representando economias anuais geralmente superiores a 15% sobre o valor de referência, é necessário observar que tais dados merecem uma análise mais crítica. Inicialmente com relação ao preço de referência, que conforme já abordado anteriormente é constituído com base em pesquisa de mercado procedida junto aos potenciais interessados. Tal situação pode gerar estimativas superiores as que realmente refletiriam a média do mercado, já que os interessados, sabendo tratar-se apenas de uma pesquisa de preços, visando futuro processo licitatório, podem optar pela não colaboração. Este comportamento se dá, ou pela simples recusa em fornecer uma cotação, ou pelo contrário, fornecendo seus preços, mas com valores acima dos que pratica no mercado. Na hipótese de ocorrência do segundo caso, os valores tidos como economias nas compras com pregão serão superestimados¹⁷³.

¹⁷² É necessário notar que por restrições da própria Lei de Licitações, qualquer modalidade apresentará a somatória dos valores homologados inferior dos valores de referência. Apesar das demais modalidades não terem tais diferenças apresentadas publicamente. Se esta atitude fosse alterada pelo governo federal, poderia se ter uma clara diferenciação entre os ganhos de todas as demais modalidades.

¹⁷³ Note-se que esta é uma situação que possivelmente atinge todas as demais modalidades.

Entretanto, supondo superados os problemas metodológicos de apuração da economia obtida com o Pregão, ainda surge um problema advindo exatamente do sucesso da modalidade, principalmente em sua forma eletrônica, em reduzir os preços dos produtos e serviços: os preços muito baixos. Não é incomum que um fornecedor vença um Pregão com um preço muito mais baixo que o de mercado, mas não consiga honrar sua oferta. Em algumas oportunidades isto ocorre pela inexperiência do licitante que se deixa levar pelo clima de disputa acirrada da fase de lances. Mas igualmente há ocorrências em que a ação é deliberada. O concorrente, ciente da fragilidade da gestão de contratos no governo federal, intencionalmente vence uma licitação com um preço muito baixo. Seu objetivo é pedir um reajuste no preço do contrato logo após seu início, ou simplesmente entregar um produto ou serviço abaixo das especificações da licitação. Nestes casos, tanto o reajuste prematuro de preços, quanto o recebimento de produtos ou serviços inadequados, geram perdas ao poder público. Também não é raro nestes casos, a falência da empresa vencedora, com consequências sérias para seus funcionários e para o governo, que além de ficar sem o produto ou serviço adquirido, eventualmente ainda tem de realizar um novo processo licitatório.

Refletindo de forma mais geral sobre o Pregão, exceto por questões metodológicas, envolvidas na apuração da dimensão de seu sucesso, e por sua aplicação algumas vezes inapropriada, existe certo consenso acerca de suas vantagens. Mas é importante lembrar que nenhuma ferramenta, por mais avançada que seja, dispensa o conhecimento dos conceitos básicos para sua aplicação eficiente e não deve ser vista fora de um contexto estratégico mais amplo, sob pena de confirmarem-se as palavras do psicólogo Abraham Maslow¹⁷⁴, citado por KRIEGER (2007, p.325), “[i]f the only tool you have is a hammer, it is tempting to treat everything as if it were a nail”. Como visto ao longo dos capítulos anteriores, comprar bem não se resume à escolha de um mecanismo de compra, mas primordialmente à determinação clara da necessidade, à especificação precisa do objeto e ao estabelecimento da melhor estratégia de interação com o mercado, além de uma gestão de contratos, que permita não somente a manutenção dos ganhos do processo de aquisição, mas ainda possibilite reduções adicionais de custos.

¹⁷⁴ MASLOW, A. **The psychology of science**. New York: Harper and Row, 1966.

3.2.2. Registro de Preços: uma antiga novidade

O Registro de Preços (RP), é um dos instrumentos mais utilizados dos últimos anos e tem sido apontado, juntamente com o Pregão, como uma importante novidade para o setor de aquisições públicas, o que não é exatamente verdadeiro já que sua previsão legal vem do texto original da Lei nº8.666/93. Na esfera federal é regulado pelo Decreto nº 3.931, de setembro de 2001, com nova redação dada pelo Decreto nº 4.342, de agosto de 2002. O RP não é uma modalidade licitatória, mas um sistema para o registro de preços praticados pelo mercado para certos tipos de produtos e serviços utilizados de forma mais frequente. Os preços para a formação deste banco de dados são captados através de processos licitatórios, que necessariamente devem ser Concorrências ou Pregões. O critério de Julgamento é o menor preço, mas em situações especiais é admitido técnica e preço. Segundo o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (2006, p. 100), o RP serve para aquisições de produtos e serviços preferencialmente quando:

“*houver necessidade de contratações frequentes;
 *for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
 *não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;
 *for conveniente contratar o objeto para atender a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo”.

Aqueles órgãos que desejarem realizar um RP precisarão fazer um levantamento da evolução do consumo dos itens de material ou serviço que se pretenda registrar. Posteriormente será necessário definir as quantidades aproximadas a serem licitadas para cada item, considerando o seu consumo e o prazo de vigência do RP¹⁷⁵. As licitações sob o sistema de RP redundam necessariamente em uma Ata de Registro de Preços, que será a base para futuras aquisições, contendo os preços dos itens licitados e as condições de fornecimento. A administração pública não é obrigada a comprar o que licitou, mas se resolver fazê-lo deverá dar preferência ao primeiro colocado, desde que seus preços continuem competitivos na época da aquisição.

Em termos gerais, a vantagem do RP seria a possibilidade de compras de determinados produtos de uso muito frequente unindo diversos órgãos, ampliando a escala, estabelecendo uma cultura de planejamento e ação conjunta, além de eventuais reduções de custos com estoques.

¹⁷⁵ Os Registros de Preço têm suas atas válidas por 12 meses, renováveis excepcionalmente por mais 12 meses.

Entretanto, o que tem ocorrido é a realizações de licitações por unidades isoladas e a posterior adesão de outros órgãos em face da percepção de qualidade de uma ou outra compra. Para o órgão que faz a adesão, as vantagens são grandes, já que poderá dispor, caso deseje, até o limite da mesma quantidade do órgão licitante original, e ainda economizará todo o custo financeiro da realização de uma licitação, sem o trabalho e o dispêndio de tempo para realizá-la.

Deste modo, uma ferramenta muito útil trás apenas parte dos ganhos que originalmente se poderia esperar. Uma reflexão que emerge da situação exposta é a de que a Legislação de Licitações brasileira, embora apresente elementos limitadores da função de compras, não pode ser considerada a única, ou mesmo a maior responsável pelos problemas relacionados a baixa qualidade do gasto público federal. Novamente sobressai a questão da falta de treinamento e qualificação como relevantes temas na explicação das dificuldades da gestão operacional de compras e, por outro lado, igualmente como ponto de partida para sua superação.

3.2.3. O Cartão Corporativo

No caso do Cartão de Compras do Governo Federal, instrumento já intensamente utilizado nos EUA e há alguns anos também no Brasil¹⁷⁶, de forma semelhante ao que ocorreu na experiência norte-americana, houve inicialmente grande desconfiança, dando lugar inclusive a escândalos midiáticos, com a surpreendente preocupação acerca da transparência de sua utilização. Posteriormente, diante da constatação de que os mecanismos eletrônicos trazem mais segurança e transparência e não o contrário, houve maior aceitação do mecanismo, que encontra-se em pleno processo de expansão de seu uso.

Seguindo o mesmo princípio do cartão norte-americano, o cartão de pagamento do governo federal veio a substituir as antigas contas “B”, utilizadas para o pagamento de pequenas despesas necessárias ao funcionamento cotidiano da maioria das repartições públicas. O Suprimento de Fundos, é a denominação da operação de repasse financeiro para funcionário público especificamente vinculado ao órgão e que uma vez designado, irá gerir os recursos sob sua guarda.

A legislação existente estabelece como valor máximo de cada adiantamento R\$4.000, sendo que cada aquisição individual não deverá ultrapassar R\$200. O prazo para a utilização dos

¹⁷⁶ Mais especificamente no Estado de São Paulo, pioneiro nacional na utilização desta ferramenta.

recursos é de 30 dias, podendo ser por período superior apenas em situações excepcionais e mediante fundamentação do ordenador de despesas. Servidores que já tenham sob sua responsabilidade dois adiantamentos, não podem ter um terceiro. Igualmente servidores que ainda tenham prestações de contas em aberto, não poderão ter outro adiantamento até que se equacione a questão.

Originalmente, a prestação de contas dos adiantamentos era feita apresentando-se os comprovantes legais das despesas realizadas. Todo o processo era procedido em papel, gerando custos adicionais e necessitando de tempo para a conferência de todos os documentos apresentados. Com o cartão corporativo todas as informações são registradas em tempo real e a prestação de contas é realizada eletronicamente, na conclusão do adiantamento. Além disso, a margem para fraudes era maior no sistema antigo em papel, quando eram registradas diversas situações de notas fiscais falsas.

Outra vantagem do sistema de adiantamento via cartão corporativo é financeira. Os valores monetários utilizados para os adiantamentos eram efetivamente retirados das contas do Tesouro Nacional, ficando então indisponíveis para eventuais transações financeiras diárias. No atual sistema, os servidores recebem créditos, que serão ou não liquidados ao fim de um período de tempo, segundo a mesma dinâmica de um cartão de crédito comum. Desta forma o Tesouro continua com a disponibilidade integral dos recursos financeiros sob sua guarda e tem maior condição de planejamento, já que tem conhecimento com antecedência dos valores a serem pagos a cada dia.

Apesar das vantagens, o novo sistema acabou por ser vítima da transparência que trouxe, sendo acusado de facilitar a corrupção, quando na verdade apenas desnudava os erros e fraudes existentes. Mas em face do próprio avanço da tecnologia, sua consolidação como instrumento de gasto público não está ameaçada. Esta é mais uma tecnologia que facilita e traz transparência à ação governamental, mas surge fora do contexto de uma política consistente e articulada de melhora da qualidade do gasto público. Além disso, os erros desnudados por tal tecnologia apenas reforçam a falta de uma política de qualificação e treinamento da mão-de-obra federal.

Por último, buscando uma análise em perspectiva das três inovações recentes das compras públicas federais brasileiras, não se pode deixar de notar suas contribuições ao combate do Desperdício Passivo. Não obstante, tais contribuições encontram limite tanto na falta de conhecimento dos agentes compradores em relação à teoria acumulada de compras, quanto nos

demais fatores relativos à mão-de-obra, especialmente a motivação. Note-se que em certas circunstâncias, a falta de treinamento adequado — ou seja, aquele voltado não apenas ao cumprimento da lei e ao adequado manejo do sistema, mas igualmente interessado em demonstrar o uso racional do mesmo na implementação de aquisições eficientes — pode gerar desperdícios, ao invés de combatê-los. Tal fenômeno reforça uma vez mais a importância capital do fator humano na qualidade da compra pública, tema que será abordado no item subsequente.

Observando agora em perspectiva o item 3.1, apesar das semelhanças das legislações brasileira e norte-americana, especialmente no campo conceitual, nota-se que tais semelhanças não são suficientes para aproximar as duas nações em termos de motivação, qualidade técnica e resultados. Considerando os quadros 3.2 e 3.3, os elementos da estrutura organizacional das compras públicas federais brasileiras e a cultura jurídica expressa através das interpretações dos princípios do direito administrativo, é possível compreender como, a despeito de um discurso de preocupação com a eficiência e a transparência, o gasto público brasileiro, no que tange ao seu processo de aquisições, não consegue mais do que oferecer uma transparência formal. Em outros termos, no caso nacional, não só não é aberto espaço para o combate frontal ao Desperdício Passivo (ineficiência), relegado à condição de eventual subproduto do combate ao Desperdício Ativo (corrupção), como este último tem exito apenas parcial. Neste sentido, não é surpreendente que no âmbito das entrevistas dos Grupos Normativo e Operacional a questão da legislação tenha convergido para um amplo consenso. Resumindo as opiniões colhidas em ambos os grupos, nota-se inicialmente uma unanimidade entre os entrevistados no sentido da necessidade de aperfeiçoamentos na Lei nº 8.666/93. As críticas mais frequentes apontam seu caráter rígido em termos de procedimentos; complexo, em decorrência da própria rigidez; pouco focado no resultado da aquisição; e, por conta da época em que foi sancionada, desajustada em relação ao uso da tecnologia da informação. Do lado das propostas, em que pese a generalidade da maioria das reflexões, duas ideias foram mais frequentes, sendo a primeira a necessidade de adaptar a legislação ao uso intensivo da tecnologia; e a segunda, seguindo a linha adotada na Modalidade Pregão, a expansão da possibilidade de inversão da fase de habilitação para todas as demais modalidades.

De toda sorte, subjaz às entrevistas a compreensão, por parte de ambos os grupos, de que as dificuldades do processo de aquisições federais não são uma decorrência direta da legislação em si, mas igualmente das interpretações restritivas feitas sobre esta, e que por sua vez estão

ligadas à percepção cultural e intelectual dos agentes envolvidos, acerca do que seja o processo de compras públicas. Deste modo diagnosticar a falta de qualidade do gasto público como decorrência apenas da complexidade da lei, de seu apego ritualístico excessivo e da falta de valorização organizacional da função de compras, é apenas parcialmente verdadeiro. Uma visão mais completa do problema das aquisições públicas federais brasileiras, necessariamente deve passar pela análise de sua força de trabalho, o que será feito no item 4 deste capítulo.

4. Recursos Humanos: Problemas da Base ao Topo

Ao longo do presente trabalho é possível perceber as várias diferenças entre os modelos de aquisição privada, público federal norte-americano e público federal brasileiro. Entretanto, uma das maiores diferenças entre os dois primeiros e o modelo brasileiro está nos quadros de pessoal responsáveis, tanto pela gestão, quanto pela operação das aquisições. Ao longo das entrevistas realizadas com os Grupos Normativo e Operacional, explicitaram-se tanto as observadas diferenças, quanto a centralidade do fator humano em qualquer proposta de mudança na forma de condução da atividade de compras públicas federais. O presente item busca refletir sobre tais elementos, tentando pontuar as questões mais relevantes e destacar sua influência na conformação do atual quadro das compras públicas federais brasileiras.

4.1. Origem, Dimensão e Composição dos Quadros de Compras

Como não há uma carreira definida no caso brasileiro e por outro lado, a legislação estabelece a necessidade de trocas periódicas nas comissões de licitação, definir um número preciso para o tamanho da força de trabalho envolvida na área de aquisições é muito difícil, mas segundo estimativa de um dos entrevistados do Grupo Normativo, há aproximadamente 6.000¹⁷⁷ servidores trabalhando ativamente na função de pregoeiros, os quais, normalmente, acumulam a função de presidentes de comissão de licitação. Supondo pelo menos mais 3 pessoas envolvidas em atividades de apoio aos pregoeiros e presidentes de comissão de licitações, é possível supor um grupo de aproximadamente 24.000 servidores envolvidos com a função de compra no âmbito

¹⁷⁷ Segundo o mesmo entrevistado, nos últimos anos, foram treinados para o desempenho da função de pregoeiro, mais de 16.000 servidores, segundo números do DLSG. Entretanto, o quantitativo de servidores que efetivamente desempenham tal atividade varia constantemente.

federal. São profissionais pertencentes a diversas carreiras e alguns ocupantes apenas de cargos comissionados, denominados de Direção e Assessoramento (DAS)¹⁷⁸. Um dos entrevistados do Grupo Operacional ainda observou que no setor de compras, assim como em geral nas áreas administrativas do governo federal, embora nos últimos anos em número declinante, ainda há a presença de um contingente considerável de servidores terceirizados. Tal situação, seguindo o raciocínio do respondente, tem sido problemática, já que por razões legais, servidores terceirizados não podem ser tratados como funcionários públicos, por exemplo, quanto à investimentos com treinamento e qualificação. Estes servidores também não podem praticar vários atos privativos de funcionários públicos. Mas a maioria dos servidores públicos que atua nas áreas de compras da administração direta do Poder Executivo Federal, é oriunda do atual Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)¹⁷⁹.

Segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), de setembro de 2009, o PGPE tem 43.251 servidores ativos, sendo 6.063 de nível superior e 31.477 de nível intermediário. A remuneração mensal bruta dos servidores de nível superior inicia-se em R\$2.643,28 e no final da carreira, pode chegar aos R\$ 4.354,91. Um das preocupações detectadas nas entrevistas do Grupo Operacional é quanto ao envelhecimento dos quadros administrativos em geral. No caso do PGPE, a situação é de fato merecedora de atenção, já que 55,8% dos servidores ativos têm mais de 51 anos, enquanto outros 35,1% estão situados na faixa entre 41 e 50 anos.

Tratando da temática da seleção de quadros para o setor de aquisições, nota-se pelas entrevistas nos Grupos Normativo e Operacional, que a mesma é falha e difícil. Não é comum que servidores públicos apresentem voluntariamente disposição para o trabalho nos setores de aquisição, em especial nas comissões de licitação. Não há estudos científicos sobre este

¹⁷⁸ Variam do nível 1 ao nível 6, com mudanças de autoridade e remuneração igualmente crescentes. Estes cargos são de livre nomeação e exoneração, podendo seus ocupantes serem funcionários públicos concursados ou não. No caso do nomeado ser funcionário público federal, há três situações possíveis de remuneração, ele pode optar pelo recebimento apenas de seu salário original de carreira, pelo recebimento apenas do salário do DAS correspondente, ou pode decidir receber seu salário original e mais 60% do salário do DAS correspondente. Segundo dados do SIAPE para o mês de setembro de 2009, o quadro salarial dos DAS é o seguinte: 1) R\$ 2.115,72; 2) R\$ 2.694,71; 3) R\$ 4.042,06; 4) R\$ 6.843,76; 5) R\$ 8.988,00; e 6) R\$ 11.179,36. Como será observado mais adiante, este questão é importante na análise do pouco estímulo de algumas carreiras no desempenho de funções administrativas. Todos os valores citados são brutos e mensais.

¹⁷⁹ Carreira criada pela Lei 11.357/2006, constituindo-se como reestruturação do Plano de Classificação de Cargos (PCC), instituído pela Lei nº 5.645/1970. Nela estão alocados servidores que não fazem parte de nenhuma das carreiras específicas da administração pública federal. Nos quadros do PGPE encontram-se engenheiros, médicos, contadores, psicólogos e diversas outras atividades profissionais de nível superior e mesmo de nível técnico e auxiliar.

fenômeno, mas as hipóteses aventadas pelos entrevistados de ambos os grupos ligam o problema à relação risco/retorno. Do lado dos riscos, é necessário considerar que as atividades de aquisição de produtos e serviços além de serem, por natureza, complexas, ainda estão sujeitas a uma cultura de desconfiança, explicitada no permanente combate à corrupção, já abordado ao longo do presente capítulo. Neste quadro, quaisquer erros ou equívocos burocráticos, muito comuns, especialmente considerando a legislação vigente e as limitações de treinamento, podem ser vistos como virtuais indícios de corrupção.

Conforme observado em diversas entrevistas do Grupo Operacional, o clima resultante dos elementos apresentados e levando-se ainda em consideração que a área é fortemente controlada pelos órgãos de fiscalização, não há estímulo à vinda de novos servidores para a função. No mesmo sentido, tal circunstância cria uma percepção de risco para os funcionários que já atuam na área, desestimulando quaisquer movimentos inovadores, mesmo que na busca pela melhora da qualidade do gasto público. Ainda conforme um dos entrevistados do Grupo Normativo, o recrutamento existente, excluindo-se a hipótese pouco usual de designação voluntária, frequentemente se dá em duas circunstâncias. Na primeira, que se assemelha ao serviço militar obrigatório, existe um rodízio definido pelos servidores de um órgão. Cada um dispõe-se a trabalhar na função por um determinado período de tempo, após o qual será rendido por outro colega, que ainda não tenha atuado na função, ou que seja recém egresso ao setor público. Outra forma de recrutamento é a da punição. Neste caso, servidores de baixo rendimento ou de difícil convivência em setores considerados estratégicos para o funcionamento do órgão, são “convidados”, induzidos, ou pressionados¹⁸⁰ a trabalharem nas áreas de aquisição.

4.2. **Motivação e Qualificação**

Os problemas em relação aos recursos humanos para a função de compras, não se restringem aos quadros que compõem sua base, há problemas também no campo da chefia e liderança. Neste sentido é importante lembrar que no caso da administração direta federal, os postos de chefia, são ocupados via DAS¹⁸¹. Os DAS's 6 são normalmente Secretários Nacionais,

¹⁸⁰ Evidentemente os servidores podem recusar-se ao serviço em determinado setor, entretanto, isto poderá implicar em sua colocação em disponibilidade, situação considerada no serviço público como humilhante, além de redundar em perdas salariais significativas.

¹⁸¹ Vide nota de rodapé nº 178.

enquanto os DAS's 5 e 4, são respectivamente Diretores ou Subsecretários e Coordenadores Gerais. Os DAS's de níveis 1, 2 e 3, têm salários mais baixos, sendo também destinados a cargos de menor importância estratégica. Como visto anteriormente no tópico sobre a estrutura organizacional, os Coordenadores Gerais de Logística são subordinados aos Subsecretários, o que significa dizer que seus cargos são DAS's 4 o que representa não só menos prestígio para seus ocupantes, mas salários menores e menor poder de decisão. Estes elementos não são meras questões laterais e acabam por definir o perfil dos profissionais que terão interesse na ocupação destes cargos.

Geralmente os quadros intelectualmente mais bem preparados da administração pública federal direta, são os pertencentes as Carreiras Típicas de Estado. Tais carreiras receberam grande atenção durante a chamada Reforma Gerencial do Estado, sendo muito valorizadas, gerando um *status* diferenciado para seus ocupantes, além de uma remuneração substancialmente superior à dos demais servidores, aqueles que não fazem parte de tais carreiras, especialmente os de funções tipicamente administrativo-operacionais, como os pertencentes ao PGPE, por exemplo. Para se ter uma ideia do nível de valorização de tais carreiras, basta observar a remuneração do chamado Grupo de Gestão, que congrega as carreiras de Finanças e Controle, Planejamento e Orçamento, Comércio Exterior e Políticas Públicas e Gestão Governamental, que tem exatamente a mesma tabela de vencimentos. A remuneração inicial da carreira é de R\$12.413,65, podendo atingir ao final R\$ 17.347,00. Naturalmente os concursos públicos para tais carreiras são muito concorridos, propiciando a seleção de excelentes profissionais. Posteriormente, os cursos de formação e treinamento são mais intensos e longos, o que ocorre, por exemplo, na carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão (EPPG), conhecidos na Esplanada dos Ministérios como “Gestores”. Em tese, seria desta carreira que surgiriam os quadros diretores da administração pública para setores como o de Logística, demais funções SISG e Recursos Humanos. Mas na prática, não é isto que ocorre, o que fica patente em algumas das entrevistas, tanto no Grupo Normativo, quanto Operacional. Em face da escassez de acúmulo acadêmico sobre este fenômeno, uma hipótese que pode auxiliar em sua compreensão, relaciona a pouca presença dos Gestores nas SPOA's à abundância de DAS's 4, em postos que não possuem os mesmos riscos e responsabilidades dos Coordenadores Gerais de Logística ou das demais áreas administrativas. Por esta hipótese, os gestores prefeririam os DAS's 4 com riscos reduzidos ou nulos em termos de responsabilidade jurídica ou exposição pessoal. Por outro lado, agregando-se aos elementos já comentados

anteriormente, várias entrevistas realizadas no Grupo Operacional, apontam que as atividades administrativas não trazem *status* para seus ocupantes, sendo mesmo vistas como pouco nobres.

Nas condições descritas, o recrutamento dos quadros mais elevados da Logística fica sensivelmente restrito. A utilização de profissionais egressos do setor privado é pouco provável, em função de problemas salariais¹⁸² e principalmente pela grande dificuldade na adaptação de um profissional não habituado a complexidade burocrática do processo de compras no setor público e eventual desconhecedor da legislação em vigor. A alternativa que resta é a da base de servidores do PGPE. Para estes funcionários um DAS 4 representa uma melhora salarial muito grande, mas igualmente elevado é o risco de perder um bom operador, sem ganhar um bom chefe.

Além das já observadas ausências de políticas de valorização, remuneração e recrutamento, outro aspecto muito relevante do setor de aquisições públicas federais brasileiras e consensual nas entrevistas do Grupo Operacional, é a questão da política de treinamento e qualificação. Diferentemente do caso norte-americano, em que há a clara definição de um perfil profissional e pessoal para a atuação no setor, além de um programa contínuo de qualificação, que segue os diversos níveis da carreira, no caso brasileiro, não há diretriz específica quanto a tais elementos. Isto consolida a perspectiva de que bastam conhecimentos básicos, sobre a legislação em vigor e sobre o SIASG/Comprasnet, para a atuação de qualquer servidor na área de aquisições. Funcionários públicos com conhecimentos sobre Logística e Gestão da Cadeia de Suprimentos são incomuns. Apenas mais recentemente o DLSG vem apoiando a implementação de um programa de formação em Logística Pública promovido pela ENAP¹⁸³. Entretanto o referido programa é embrionário e o conteúdo ainda privilegia fortemente os conhecimentos já citados de legislação e sistemas. Mais uma vez, se percebe prevalência do combate à corrupção e ausência de uma preocupação mais destacada com o Desperdício Passivo.

No campo das propostas de solução, as entrevistas do Grupo Operacional seguem duas linhas. Na primeira, majoritária, alguns dos respondentes apontam a necessidade de maior profissionalização do setor de compras, o foco seria basicamente na melhora da remuneração no desempenho da atividade, como forma de valorizar a função e atrair os servidores intelectualmente mais preparados, que seriam então qualificados. Segundo se depreende das

¹⁸² Segundo informação colhida na Tabela Geral de Salários Correntes de outubro de 2009, encontrados no Jornal O Estado de São Paulo, de 22/11/2009, um Gerente de Compras tem salário de mercado de cerca de R\$ 11.352,00. Nos ministérios o cargo equivalente seria o de Coordenador-Geral de Logística, classificado como DAS 4.

¹⁸³ Vide <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=456>.

entrevistas, a motivação seria uma decorrência natural desse movimento. Por outro lado, em relação à questão da qualificação dos servidores, não fica claro se o conteúdo mais apropriado na visão dos entrevistados, seria voltado para o aumento da relevância do combate ao Desperdício Passivo, ou seria apenas a intensificação da linha atual. A outra possibilidade de encaminhamento para a questão das compras públicas federais, é a criação de uma carreira de gestão, de caráter mais operacional, para atender as deficiências de pessoal, não apenas do setor de logística, mas em outras áreas como a de recursos humanos¹⁸⁴. Nesse sentido, um dos entrevistados no Grupo Estratégico observou que já está em tramitação no Legislativo Federal, Projeto de Lei que cria a carreira de Analista Executivo, “... destinada ao exercício de atividades administrativas e logísticas de nível superior” (PL nº 3952/08). Entretanto, tal iniciativa não equacionará o problema já existente dos servidores do PGPE, que não serão transpostos para a mesma, permanecendo em sua condição atual.

Por fim, para uma análise conclusiva acerca da importância dos recursos humanos na função de aquisição, é necessário retomar mais uma vez os primeiros capítulos do presente trabalho. No caso privado, em que pese a liberdade com a qual se possa processar uma compra, o foco no resultado é o elemento central em torno do qual é construída toda a estrutura de aquisições. Mesmo no setor privado, as empresas de maior porte trabalham com normas, padrões e políticas, que facilitam a ação dos compradores estabelecendo parâmetros para seu trabalho. Neste quadro, os profissionais do setor são os agentes principais, pois são eles os responsáveis por consubstanciar os resultados esperados. O mesmo ocorre no caso norte-americano, mas no âmbito brasileiro, os elementos apresentados indicam um foco excessivo nos procedimentos, como se a precisa implementação dos mesmos garantisse naturalmente uma boa compra. Além disso, há conflitos de caráter interno, humano e que dificilmente permitirão uma profunda transformação do setor de compras federais brasileiro sem que sejam devidamente abordados e equacionados. Nas palavras de um dos entrevistados do Grupo Operacional, “[n]ão se faz uma estruturação dessa área da noite para o dia, e não se faz com terceirizados, nem com máquinas. A realidade é que nós precisamos de gente qualificada e motivada” (Entrevista realizada pelo autor).

¹⁸⁴ As áreas de planejamento, orçamento e finanças são atendidas pelos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO's) e os temas de auditoria e correição são objeto de atuação dos Analistas de Finanças e Controle (AFC's), ambos integrantes do Grupo de Gestão.

5. À Guisa de Conclusão: reflexões e expectativas acerca das Aquisições Públicas Federais Brasileiras

Como se pretendeu apresentar, as compras públicas federais brasileiras tiveram, ao longo das últimas duas décadas, uma clara evolução. É forçoso reconhecer que o processo brasileiro de aquisições públicas é formalmente muito transparente, talvez um dos mais transparentes do mundo, permitindo o acompanhamento de toda a sociedade, inclusive “*on-line*”, com o uso da tecnologia da informação nos casos de Pregões Eletrônicos. Entretanto, tal transparência não tem demonstrado efetividade no combate à corrupção, um de seus principais objetivos.

Do ponto de vista da eficiência do gasto público, a situação é ainda mais preocupante. Mesmo levando em consideração os avanços com o Pregão, Registro de Preços, Cartão Corporativo, etc., há um limite para tais ferramentas. Relembrando os modelos privado e público federal norte-americano, voltados para o resultado da compra, em termos de combate ao desperdício e à geração de custos desnecessários, e comparando suas estratégias e ferramentas com as utilizadas no modelo federal brasileiro, percebe-se que estas últimas atuam prioritariamente sobre o problema da escolha do fornecedor, gerando como um positivo subproduto, especificamente no caso do Pregão, uma substancial redução do custo de aquisição e do preço dos produtos e serviços adquiridos. Não obstante, as fases de planejamento da aquisição e gestão de contratos, tão valorizadas nos casos estudados nos primeiros capítulos, estão a descoberto na estrutura federal brasileira de compras, não havendo indicativo de um rumo alternativo ao aprofundamento do binômio Lei de Licitações/Tecnologia da Informação.

Os próximos passos das compras públicas federais brasileiras vão na direção de mais alterações na legislação. Não no sentido de mudar sua lógica ritualística, como no caso norte-americano, mas dentre outras poucas modificações, de estender à todas as modalidades a positiva ideia da inversão de fases verificada no Pregão. Alteração importante, que reduz tempos, mas insuficiente para impactar significativamente na qualidade do gasto público, já que não tem qualquer relação com suas fases decisivas, ou seja, o planejamento da aquisição e a gestão de contratos. Na mesma linha, o aprofundamento da utilização dos instrumentos da tecnologia da informação é outro caminho que provavelmente continuará a ser trilhado pela SLTI.

O presente trabalho não tem a intenção de desmerecer a relevância dos contínuos aperfeiçoamentos legais e tecnológicos, mas de chamar a atenção para o fato de que, no caso brasileiro, estes não podem ser tomados como o centro de uma “revolução”. Dito de outra forma,

o advento do computador e de poderosos programas de cálculo, em momento nenhum, dispensaram os estudantes de engenharia da necessidade de adquirirem sólidos e profundos conhecimentos de matemática, física e estatística. Na verdade, é o domínio de tais conhecimentos que propicia a maximização do uso das ferramentas. Neste sentido, a estratégia brasileira de aquisições públicas federais, como se procurou demonstrar, não faz uso dos conhecimentos teóricos apresentados no primeiro capítulo, nem se inspira na aplicação destes, como no modelo norte-americano, objeto de análise do segundo capítulo.

Além disso, o denominado modelo brasileiro de aquisições públicas federais, diferentemente dos dois primeiros casos abordados, não atribui ao fator humano, da mão-de-obra envolvida no processo de aquisições, o mesmo peso estratégico, não se tendo notícia de qualquer estudo governamental sobre o tema, nem se quer como diagnóstico. As funções logísticas, dentre elas compras, gestão de materiais e gestão de contratos, segundo o entendimento vigente, podem ser desempenhadas por quaisquer pessoas a qualquer tempo, com treinamento que se restringe ao conhecimento da legislação em vigor e dos sistemas tecnológicos pertinentes. Não há a visão de que a aquisição e a gestão de contratos, são em essência atividades de reflexão, análise, tomada de decisão e interação interpessoal, o que conduziria o conhecimento dos fundamentos da função de logística para o centro do processo e remeteria a tecnologia da informação à um papel coadjuvante, ainda que muito importante.

No modelo atual, poucos servidores se dispõem ao trabalho, esperando atentamente uma oportunidade para a troca de atividade. Estes quadros pouco treinados, pouco valorizados, naturalmente desmotivados e fortemente pressionados pela rigidez e inflexibilidade da legislação, são os responsáveis pela compra de bilhões de reais todos os anos. Não ter uma política de logística pública, no âmbito federal, que claramente destaque a importância decisiva de pessoas qualificadas, treinadas, remuneradas e motivadas no processo de aquisições é uma lacuna grave, que se explicitará cada vez mais, na medida em que os ganhos das novas ferramentas e mudanças legislativas se esgotarem sem trazer melhoras substantivas na qualidade do gasto público.

Por outro lado, é necessário observar que surge uma esperança no setor logístico com a criação, no âmbito do DLSG, de uma área de análise e informações estratégicas, especialmente voltada para a “mineração de dados”. Esta iniciativa representa o reconhecimento, ainda que tardio, da importância da coleta, tratamento e análise do enorme volume de informações obtidas através o SIASG e é um avanço que provavelmente trará conhecimento confiável sobre as

fortalezas e fraquezas do processo de compras públicas federais brasileiras. Restará, através das ações futuras dos agentes públicos dirigentes do setor, definir o público de tais informações: se apenas alguns pesquisadores, ou como no caso norte-americano, um enorme quadro de servidores especializados e capazes de analisar e produzir continuamente propostas de aperfeiçoamento do sistema?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação, assumindo uma preocupação de caráter eminentemente operacional, dedicou-se à análise da contribuição do sistema de compras públicas, no âmbito da Administração Direta do Poder Executivo Federal Brasileiro, para o combate ao desperdício no gasto público. Tal reflexão teve com base os modelos de compras privado, público federal norte-americano e brasileiro. Ao longo da discussão foi utilizada a noção de Desperdício Ativo e Passivo, cunhada por Bandiera; Prat; Valletti (2009)¹⁸⁵, em seu trabalho acadêmico sobre o caso das compras públicas italianas. A dissertação foi estruturada através de uma matriz conceitual formada por três dimensões: 1) **Estrutura e Sistemas**; 2) **Legislação, Normatização e Processos**; e 3) **Recursos Humanos Especializados**. Tal matriz foi a base das comparações entre os três modelos citados e visava explicitar a condição do modelo brasileiro de compras públicas federais quanto à sua capacidade de combater o Desperdício Passivo, contribuindo para uma maior eficiência do gasto público federal.

Ao analisar-se em perspectiva o tópico **Estrutura e Sistemas**, não é difícil perceber a disparidade entre os setores privado e federal norte-americano, em relação ao brasileiro. Os dois primeiros sistemas estão organizados na perspectiva do combate ao Desperdício Passivo e já enxergam a função de compras como estrategicamente relevante, buscando ampliar seu poder hierárquico. Tal abordagem não encontra eco no modelo federal brasileiro, onde o foco é explicitamente o Desperdício Ativo. Quanto à maturidade dos sistemas de compra, utilizando a visão de Braga (2006), é possível notar o avanço dos setores privado e federal norte-americano, que estão solidamente posicionados no Estágio 3 – **Proativo** e já empenhados no processo de transição para o Estágio 4 – **Gerência Estratégica de Suprimentos**. Neste sentido, merece destaque a ação norte-americana de criação da figura do *Chief Acquisition Officer* (CAO), indicativo de sua percepção acerca da importância estratégica da função de compras. Entretanto, no caso brasileiro, a situação é oposta. Apesar de todo o destaque na utilização de meios eletrônicos para a realização de aquisições, com grande difusão do uso do Pregão Eletrônico, isso *per se* não indica uma mudança em relação a percepção sobre a relevância da atividade de suprimento. Na realidade, quando se observa em perspectiva os três casos, a despeito de algumas

¹⁸⁵ Vide citação na página 2.

organizações que buscam uma visão mais moderna, nota-se o caráter ainda eminentemente reativo (Estágio 1) do sistema brasileiro.

Mas apesar dos problemas anteriormente apontados, é no tópico **Estrutura e Sistemas** que o modelo brasileiro mais se destaca. Apesar de possuir uma estrutura organizacional que subordina a questão de compras às SPOA's denotando a pouca relevância do tema na agenda estratégica governamental, consolidou-se uma linha de simplificação do processo de aquisição focada na fase de escolha do fornecedor, lançando mão da tecnologia da informação. O SIASG e sua interface na internet, o conhecido Comprasnet, são seus maiores exemplos. Mas é necessário compreender que a limitação do SIASG ao controle e acompanhamento do processo de licitação, está intrinsecamente ligada à legislação de compras brasileira. Não obstante, o SIASG é certamente o instrumento mais poderoso e importante do modelo de compras federais, pois é através dele que se obtém um enorme volume de informações estratégicas sobre a estrutura de demanda da Administração Federal. Seu mais importante projeto, seguindo os comentários apresentados por Fernandes (2003, 2005), seria a expansão da abrangência do SIASG para o processo de planejamento da aquisição, o que, segundo entrevistas colhidas no Grupo Normativo, já se encontra em fase de análise.

É importante notar que o uso da Tecnologia da Informação é provavelmente o ponto de maior proximidade entre os modelos privado e federal brasileiro, em que pese os sistemas privados já incorporarem módulos específicos tratando da definição da demanda (planejamento da compra). Em contrapartida, a TI é uma das questões em que os modelos brasileiro e norte-americano mais se distanciam. Nos EUA há uma grande liberalidade em relação aos mecanismos tecnológicos utilizáveis em cada agência governamental, não existindo, como no governo federal brasileiro, a obrigatoriedade do uso de um único sistema. Entretanto, tais elementos nos remetem a uma reflexão mais aprofundada. Apesar da suposta “desintegração tecnológica” do sistema federal norte-americano de compras, isso não sugere uma situação de descontrole ou mesmo de desinformação sobre a atividade. Na verdade, o sistema norte-americano disponibiliza, tanto para consumo interno, quanto para a sociedade em geral, um volume de informações significativamente superior ao sistema federal brasileiro. Tal fenômeno não parece estar ligado à mera existência dos dados, como se poderia supor, ou favorecido por um sistema único e obrigatório, como no caso brasileiro, mas à importância estratégica que se dá à informação como instrumento de aperfeiçoamento constante da função de compras e da própria qualidade do gasto

público. De fato, é razoável inferir que o SIASG produza dados em quantidade, qualidade e velocidade superiores aos inúmeros sistemas da estrutura federal norte-americana. Entretanto, a estrutura brasileira é deficiente no processo de organização, tratamento e análise dos dados, visando sua transformação em informações gerenciais úteis. Não obstante, é necessário registrar que o DLSG, com a recente criação de uma Gerência de Análise de Informações Estratégicas, deu um importante passo para a utilização inteligente e produtiva das informações do SIASG. O departamento poderá abastecer com relatórios gerenciais vários espaços importantes de demanda por informações sobre compras e contratos tais como: Negociações Internacionais sobre Compras Públicas, Sistemas de Custos Governamentais, Núcleo Formulador de Política Industrial do Governo, Núcleo Tomador de Decisões Estratégicas do Governo e as próprias Unidades de Compras (UASG's), carentes de informações balizadoras de suas ações. Na realidade há pouca chance de se promover uma boa utilização do poder de compra do Estado brasileiro, sem saber com clareza do que consiste este poder de compra.

Tratando do tópico **Legislação, Normatização e Processos**, verifica-se no caso privado, que há pouca normatização, especialmente quando o setor é comparado aos entes públicos. Entretanto, por conta de escândalos de manipulação contábil e seus consideráveis impactos sobre a confiabilidade dos órgãos de controle e acompanhamento do mercado financeiro, têm havido um incremento normativo significativo. Diversas companhias têm criando ou ampliando a abrangência de manuais de aquisição. Entretanto, tais instrumentos normativos visam garantir certo grau de transparência, sem implicar em excessivo burocratismo ou gerar custos desnecessários. O foco principal da aquisição privada é seu resultado para a empresa, em termos de disponibilidade para o uso, preço, custo da aquisição e qualidade da matéria-prima, equipamento, produto, ou serviço. Na busca por tal resultado é utilizado um vasto conjunto de conceitos, ideias e ferramentas, desenvolvidos ao longo das últimas décadas e aperfeiçoados através do processo de experimentação das companhias.

No caso federal norte-americano existe uma pesada normatização. Ao longo de extensas 1.900 páginas, o *Federal Acquisition Regulation* (FAR) detalha minuciosamente os procedimentos para a aquisição de produtos e serviços. De forma semelhante ao setor privado, o governo federal dos EUA trata o processo de aquisição como composto de três fases claras e distintas, embora inter-relacionadas na obtenção do melhor resultado possível: planejamento da compra, escolha do fornecedor e gestão de contratos. De modo geral, as práticas comerciais são

frequentemente utilizadas no setor público federal norte-americano e a área de aquisições explicita tal fenômeno de forma visível, inclusive utilizando ferramentas, conceitos e mesmo a nomenclatura privada em documentos oficiais.

Outra característica interessante do caso federal norte-americano é sua relativa flexibilidade normativa. Como visto no segundo capítulo, o FAR não é uma lei votada no legislativo daquele país, embora este possa impor modificações pontuais. Suas alterações são realizadas, através de consenso, por um conjunto de três conselhos, compostos basicamente de profissionais com amplo domínio técnico sobre o tema de aquisições. Essa estrutura permite que o FAR permaneça atualizado com os avanços no campo do suprimento, sem perdas no quesito transparência. Outro elemento importante na experiência federal norte-americana de compras foi sua transição de um sistema de “estrita legalidade”, semelhante ao que temos atualmente no Brasil, no qual o agente público só pode fazer o que a lei estritamente lhe permite fazer, para um sistema em que só não é permitido fazer o que a lei estritamente lhe proíbe. Esta é também uma característica flexibilizadora, que ampliou o poder de ação dos compradores norte-americanos na busca dos melhores resultados possíveis.

Em resumo, o caso federal norte-americano coloca em destaque o conhecimento acumulado pela área de aquisições e suprimentos, de forma que mesmo ainda seguindo um regulamento extenso, detalhado e complexo, prevalece a lógica da necessidade de aquisições de qualidade, como pressuposto fundamental para a obtenção de resultados vantajosos ao interesse da sociedade norte-americana.

O caso federal brasileiro, mais uma vez, é substancialmente diferente. Apesar da legislação ter formalmente a preocupação com o planejamento, a cultura de combate à corrupção prevalece de forma quase absoluta, parametrizando todas as ações desta fase do processo. É simples identificar como elemento base, que a legislação brasileira sobre aquisições públicas é culturalmente voltada para o rito, e de uma forma tal, que a questão da eficiência é reduzida à condição de subproduto eventual do processo de compra. Neste sentido, como a escolha do fornecedor é a fase do processo de compras que concentra as maiores preocupações da lei e dos agentes de acompanhamento e controle, já que identificada como o centro das possíveis tentativas de ação ilícita, esta recebe a maior atenção e funciona como uma espécie de pivô do processo de aquisições, em torno do qual todo o restante gira. A centralidade da escolha do fornecedor também pode ser identificada quando se observam as inovações recentes da experiência federal

brasileira, onde todos os instrumentos citados (Pregão Eletrônico, Registro de Preços e Cartão Corporativo), são ferramentas de realização ou de simplificação da escolha do fornecedor. Além disso, no caso brasileiro, diferentemente das experiências privada e federal norte-americana, não há uma discussão clara sobre a gestão de contratos como instrumento de preservação ou ampliação das vantagens obtidas, com base no planejamento da compra, na fase de escolha do fornecedor.

Entretanto, é de fundamental importância observar que o presente trabalho não identifica a Lei de Licitações como única responsável pelos problemas da compra pública federal brasileira. Ela é produto de seu tempo e das preocupações que afligiam o país em 1993, data de sua entrada em vigor. De certa forma, ao deixar o processo de compras mais claro e detalhado, tal legislação representou inclusive um avanço em relação as leis anteriores. Mas por outro lado, foi baseada em um conjunto de conhecimentos, conceitos e ideias, restrito, em parte já ultrapassado e na atualidade insuficiente para basear a ação da função de compras. Além disso, o que agrava a situação do processo de aquisições no campo jurídico, são as interpretações, geralmente de cunho restritivo, que dificultam ou mesmo impedem as inovações que transfiram o centro de gravidade do sistema de compras, do combate à corrupção para a obtenção dos resultados mais vantajosos à administração pública.

Em outros termos, partindo-se da combinação entre uma legislação conceitualmente pobre, uma elevada preocupação com a corrupção, um sistema jurídico excessivamente burocrático e interpretações restritivas, chega-se à formação de uma cultura de compras públicas muito aferrada aos ritos e pouco compromissada com os resultados. Mas uma cultura só se cristaliza pela ação dos homens e mulheres que normatizam, operam e fiscalizam uma determinada atividade, o que remete à análise da última dimensão de reflexão proposta pela matriz conceitual utilizada na presente dissertação.

Para um maior aprofundamento no tópico **Recursos Humanos Especializados**, é conveniente que sua abordagem ocorra considerando-se três questões fundamentais: valorização profissional, treinamento e recrutamento. Relembrando a experiência privada, é relevante notar as grandes transformações pelas quais o comprador moderno vem passando. Se antes tratava-se de um profissional generalista e muito focado nos preços de produtos e serviços, atualmente o setor exige um perfil mais pró-ativo, com capacidade de relação interpessoal e visão estratégica. Tais mudanças estão naturalmente relacionadas ao processo de maturação dos sistemas de compra

visto anteriormente e desembocam na intensificação das ações de treinamento e qualificação da mão-de-obra ligada à função de compras. Outro aspecto importante, também ligado ao fenômeno já descrito, é a rápida ampliação dos programas de desenvolvimento de carreiras, mecanismo eficaz de valorização profissional, que igualmente auxilia na atração de novos talentos para o setor.

No campo dos recursos humanos, o sistema federal norte-americano se mostra mais uma vez próximo do setor privado. Nos EUA existem não só carreiras específicas ligadas à função de compras, mas carreiras de apoio que atuam em conjunto com as primeiras formando a chamada força de trabalho de aquisição federal. No caso norte-americano também merece destaque o amplo sistema de treinamento e qualificação de seus profissionais, formulado, implementado e acompanhado por instituições como o *Federal Acquisition Institute* (FAI) e o *Defense Acquisition University* (DAU).

Quando se observam em perspectiva os casos privado e federal norte-americano, no que concerne ao tópico **Recursos Humanos Especializados**, nota-se o elemento comum da profissionalização. Depreende-se, da análise destas duas experiências, que a função de compras vem gradativamente ampliando suas responsabilidades, assumindo uma posição mais estratégica e naturalmente tornando-se mais complexa. Tais elementos, por sua vez, implicam na necessidade de períodos mais longos de formação e maior frequência no processo de treinamento e reciclagem. Naturalmente os processos de recrutamento passam a exigir homens e mulheres com níveis de preparo intelectual mais elevado. Assim, com um processo de formação mais longo, sofisticado e caro, torna-se lógica a necessidade de quadros que se dediquem exclusivamente à função, transformando-se em profissionais especializados. Entretanto, é fundamental explicar que toda essa dinâmica não advém de um incremento burocrático no processo de aquisição, mas pela intensificação da política de foco no resultado, cuja obtenção necessita, de forma crescente, de análise e ferramentas mais sofisticadas.

Seguramente o item mais delicado, em termos de compras públicas federais brasileiras, é o de **Recursos Humanos Especializados**. De fato, a escassez de quadros adequadamente preparados para lidar com as questões de logística, assim como os demais itens já analisados, tem limitado a implementação de ações que visem a melhora da qualidade do gasto público no Brasil. Retomando a questão da valorização profissional, treinamento e recrutamento, é forçoso admitir que o modelo federal brasileiro apresenta diferenças substanciais em relação aos outros dois

sistemas objeto de análise. Neste sentido, a comparação com o caso federal norte-americano é especialmente interessante, por se tratar também de estrutura pública. Note-se, aliás, que a comparação não deve se focar apenas na questão da existência de uma carreira específica no caso norte-americano, e que não existe no caso brasileiro, pois da análise do modelo daquele país, o que parece verdadeiramente central em seu esforço de foco no resultado, é a clareza do perfil profissional, a visão abrangente do processo de aquisições, que parametriza a formação dos quadros, e a intensidade e extensão do processo de qualificação. Não se pode deixar de notar que a questão do treinamento é um dos temas onde há maior diferença entre os dois modelos. No caso brasileiro, a qualificação dos compradores, além de esparsa e irregular, foca-se excessivamente no binômico Legislação de Licitações/SIASG, reforçando culturalmente a ideia de que comprar bem é uma decorrência da utilização de tais ferramentas, o que, com base no primeiro capítulo deste trabalho, não pode ser tomado como verdadeiro.

Além dos elementos já elencados, ao longo do terceiro capítulo da presente dissertação, restou demonstrada a inexistência de política definida de diferenciação ou valorização dos profissionais que atuam no âmbito das compras públicas federais ou demais áreas da logística. Diante disso, as dificuldades de recrutamento apontadas na análise do caso brasileiro são compreensíveis. Sem valorização profissional, seja no aspecto do *status* da atividade, que no marco atual pode ser desempenhada por qualquer um a qualquer tempo, seja em termos remuneratórios, não há estímulo que atraia e motive servidores públicos para o desempenho da função de compras. Com isso, também no quesito **Recursos Humanos Especializados**, o sistema de compras federais brasileiro se diferencia dos demais, não demonstrando qualquer perspectiva de combate ao Desperdício Passivo, ou foco no resultado.

Como estratégia facilitadora do processo de reflexão, os tópicos analisados até o momento: **Estrutura e Sistemas, Legislação, Normatização e Processos e Recursos Humanos Especializados**, serão renomeados como, respectivamente: **Sistemas, Legislação e Pessoas**. Assim, através do Quadro 4.1, é apresentada uma síntese dos elementos discutidos até aqui, considerando-se os três casos abordados.

Quadro 4.1 – Síntese da Matriz Conceitual

	SETOR PRIVADO	SETOR PÚBLICO FEDERAL NORTE-AMERICANO	SETOR PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO
SISTEMAS	A Função de Compras é vista como estratégica e sua posição hierárquica é geralmente próxima dos níveis mais elevados de tomada de decisão	A Função de Compras passou a ser vista como estratégica e sua posição hierárquica, através dos CAO's, está localizada nos níveis mais elevados de tomada de decisão	A Função de Compras é vista como burocrática e não estratégica. Sua posição hierárquica é geralmente intermediária em relação aos níveis mais elevados de tomada de decisão
LEGISLAÇÃO	A Atividade de Aquisição é geralmene pouco normatizada, mas os processos são amplamente conhecidos e centrados na garantia dos resultados estratégicos esperados pela empresa	A Atividade de Aquisição é minuciosamente normatizada, mas há flexibilidade para inovações. Realizar boas compras e obter resultados adequados são as prioridades	A Atividade de Aquisição é normatizada, com elevada rigidez de interpretação e pouco espaço para inovações. A prioridade é o estrito cumprimento da lei, com pouca atenção aos resultados
PESSOAS	Como a Função de Compras adquiriu <i>status</i> e relevância estatégica, as exigências iniciais são cada vez maiores. O processo de treinamento é mais contínuo, longo e específico	Possui organização em carreiras e perfis profissionais claros. O processo de treinamento é contínuo e valoriza conhecimentos que ampliem a capacidade de produzir resultados	A Atividade de Aquisição é pouco valorizada, não atraindo novos quadros com facilidade. O treinamento é baseado no conhecimento da legislação e SIASG
FOCO	RESULTADO	RESULTADO	COMBATE À CORRUPÇÃO

Rememorando a Introdução da presente dissertação, o objetivo principal deste trabalho foi o de analisar a contribuição do sistema de compras públicas federal brasileiro na busca de maior eficiência do gasto público. Deste modo, diante de toda a reflexão apresentada nos capítulos anteriores e sumarizada no Quadro 4.1, resta claro que o sistema brasileiro não contribuiu substancialmente na melhora da eficiência do gasto público federal. Isto se deve ao fato fundamental de que todo o sistema de compras públicas brasileiro, a começar por sua legislação, tem como principal preocupação evitar eventuais atos de corrupção. No que tange especificamente ao arcabouço jurídico, tal espírito se explicita tanto por seus excessos ritualísticos, quanto pelas interpretações restritivas de seus dispositivos por partes dos envolvidos no processo de aquisição pública. Como decorrência disso, surge uma cultura do medo, que afeta

visceralmente a mão-de-obra responsável pela implementação do processo de aquisição, tornando-a naturalmente resistente a inovações. Assim, como no modelo “Geocêntrico”, prevalente até a idade média, onde a terra seria o centro do universo, o sistema federal brasileiro de compras públicas poderia ser chamado de “**Corruptocêntrico**”, tendo como base fundamental o Combate à Corrupção, elemento em torno do qual gravitam, em órbitas hierarquizadas por ordem de importância, a Legislação, os Sistemas, as Pessoas e por último, quando possível de se enxergar a olho nu, o Resultado (Figura 4.1).

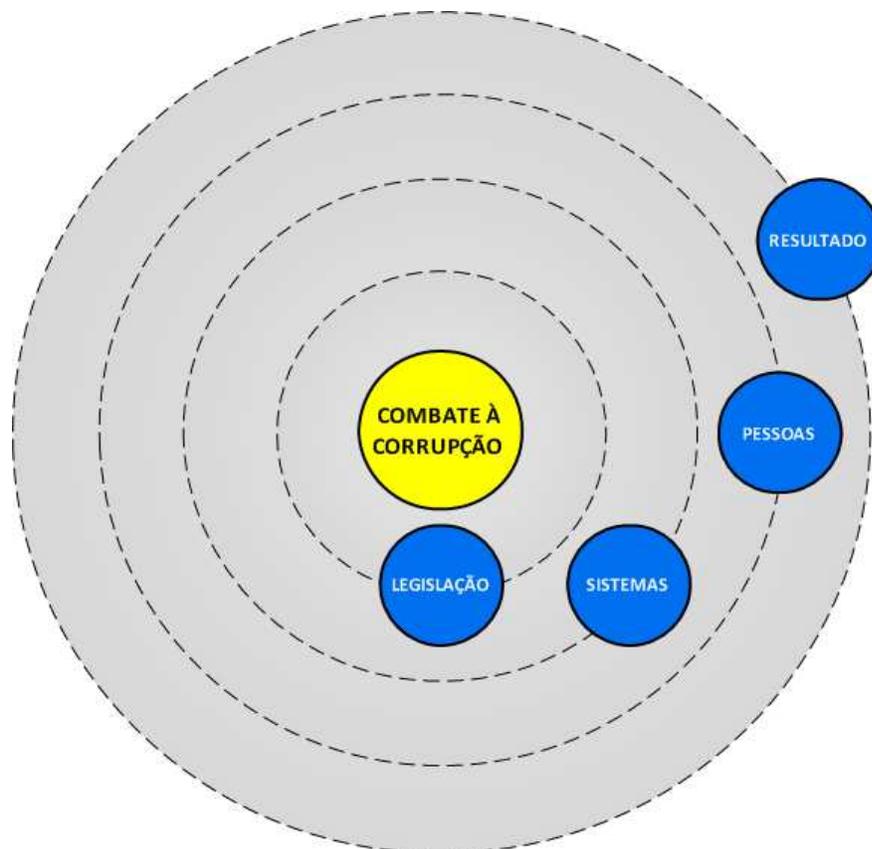


Figura 4.1 – Sistema “Corruptocêntrico”

Na verdade, o sistema federal brasileiro possui concretamente dois elementos principais: a legislação e o SIASG/Comprasnet. A variável humana é pouco relevante no quadro atual e o conhecimento acumulado nas últimas décadas nos campos da Logística, Gestão de Cadeia de Suprimentos e Compras, é praticamente desconhecido no plano federal. Deste modo, se assumida agora uma perspectiva normativa, visando o desenvolvimento de alternativas para a superação de

tal realidade, parece defensável que o primeiro passo seja a construção de um novo modelo de organização conceitual para o setor, onde o combate à corrupção não seja abandonado, mas o centro das preocupações passe a ser a obtenção de resultados verdadeiramente vantajosos para o Estado, evitando desperdícios e custos desnecessários. Numa proposta de tal natureza, conforme se visualiza graficamente na Figura 4.2, além das já importantes participações da Legislação e dos Sistemas, são acrescentadas com igual grau de importância, as Pessoas e o Conhecimento, todos estes elementos, permeados naturalmente pela preocupação com a ética. Retomando os primeiros capítulos da presente dissertação, é forçoso notar que as experiências analisadas inspiram tal proposta, sem que isso obviamente signifique a adoção acrítica de qualquer modelo.



Figura 4.2 – Sistema Focado no Resultado

No caso específico brasileiro, a primazia da questão dos recursos humanos está no fato de que medidas adstritas às outras dimensões de análise abordadas, provavelmente terão alcance limitado sem a contrapartida de um sólido quadro de profissionais que consiga extrair o máximo destes instrumentos. Neste sentido, o Pregão Eletrônico é um bom exemplo de que uma ferramenta adequada e interessante, pode ser usada de forma pouco eficiente. Assim, uma eventual tentativa de reversão do quadro de apatia profissional na função de compras, poderia ter como uma das possibilidades, ainda que não consensual, a criação de uma carreira de logística pública, abrangendo aquisição e gestão de contratos, ou pelo menos as funções de caráter

administrativo mais comuns, o que já se encontra em andamento através do PL nº 3952/08. Também parece necessária a definição de um perfil profissional e dos conhecimentos necessários ao desenvolvimento de tais atividades, o que implicará na construção de um processo de treinamento desses profissionais. O tema salarial é outro assunto que parece inescapável, especialmente com a enorme diferença existente entre os agentes públicos que realizam as atividades de compra e aqueles que as fiscalizam.

No campo da Legislação, é necessário admitir que esta contribui de forma muito tímida na busca por maior eficiência no gasto público federal, sendo excessivamente burocrática e ritualística. Entretanto, mudanças concretas na qualidade do gasto público não parecem depender de radicais modificações no arcabouço jurídico do setor, ainda que aperfeiçoamentos sejam necessários. Entretanto, impõe-se uma importante reflexão: talvez a questão não seja exatamente alterar a legislação, mas suas interpretações, buscando uma perspectiva mais voltada para o resultado e menos para o rito, o que novamente remete à necessidade de um novo modelo conceitual. Neste sentido, a participação do órgão central de logística, o DLSG, é fundamental, já que parte das interpretações surgem do direcionamento contido em suas Instruções Normativas e políticas para o setor. Mas parece igualmente necessário o envolvimento do órgãos de controle, como a Controladoria Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), já que não é razoável imaginar que a operação será diferente, se a fiscalização continuar cobrando exatamente a mesma postura anterior.

Retomando uma vez mais o primeiro capítulo da presente dissertação, uma das formas de se verificar a importância de um determinado tema na perspectiva estratégica de uma grande empresa é notar seu *status* hierárquico. Neste sentido, a recriação da Secretaria de Recursos Logísticos¹⁸⁶ é, provavelmente, a proposta de implementação mais simples e viável de todas as que foram e serão apresentadas neste trabalho. Além disso tem grande potencial para representar um avanço real no sistema federal brasileiro de compras públicas. Além de demonstrar de forma prática o interesse no aperfeiçoamento da área, permitiria melhorar as condições de trabalho hoje existentes no DLSG, que na SLTI é o único departamento dedicado ao tema, em meio a quatro departamentos exclusivamente voltados para a Tecnologia da Informação.

No que tange aos Sistemas, o SIASG/COMPRASNET deve ser dotado de instrumentos de extração e tratamento de dados que possibilitem a democratização do uso das informações do

¹⁸⁶ Vide nota de rodapé 114.

sistema, a exemplo do que já vem acontecendo com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Ações neste sentido permitirão um melhor aproveitamento dos dados obtidos através do SIASG e certamente contribuirão para o incremento dos estudos sobre as compras públicas federais.

Por fim, diante dos elementos apresentados, não é razoável supor a existência de uma saída rápida, simples ou de baixo custo. De todo modo, como grandes jornadas demandam um primeiro passo, a presente dissertação propõe como ação inicial o desenvolvimento de uma Política Nacional de Logística Pública (PNLP), que estabeleça as pessoas, o conhecimento e o resultado, como eixos centrais de uma profunda transformação, que vise permitir ao sistema de compra público federal brasileiro ampliar sua contribuição no processo de melhora da qualidade do gasto público. Este parece um movimento na direção correta, pois um documento oficial é um compromisso assumido por um conjunto de agentes públicos. É evidente que sua representação não é pessoal, mas institucional. Tal instrumento também tem o democrático papel de trazer transparência e publicidade para os rumos que se deseja trilhar. Além disso, ao contrário de vagos discursos de palanque, possibilita a crítica aberta e franca, permitindo inclusive o seu aperfeiçoamento contínuo. Também não se pode esquecer que o Brasil é um país continental, com servidores públicos espalhados por milhares de municípios e diversos estados, com dimensões, complexidades e graus de desenvolvimento muito variados. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou qualquer outro que seja responsável por tais temas, não formula políticas apenas para si, mas o faz indiretamente, através da inspiração, para toda a Nação. Portanto, um PNLN pode servir como instrumento de afirmação e de difusão de uma nova mentalidade e cultura de combate ao desperdício de recursos públicos e de ampliação da eficiência operativa do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABERDEEN GROUP. **Supply Management in the Public Sector: Improvements Required.** Boston, 2004. 27p. Disponível em: <<http://www.aberdeen.com/c/report/other/SupplyMgmtPublicSector.pdf>>. Acesso em 20 abr. 2008.
- ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**, v.41, n. esp., p.67-86, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41nspe/a05v41sp.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2008.
- ALVAREZ, M. P. **A Evolução das Responsabilidades e Atribuições da Função Compras/Suprimentos** – um estudo na indústria têxtil-confecção de santa catarina. 103 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004. Disponível em: <<http://www.tede.ufsc.br/teses/PEMC0782.pdf>>. Acesso em 27 abr. 2009.
- ASSUMPCÃO, M. R. P. Reflexão para Gestão Tecnológica em Cadeias de Suprimento. **Gestão & Produção**, v.10, n.3, p. 345-361, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v10n3/19167.pdf>>. Acesso em 16 jan. 2008.
- ANDERSON, M. G.; KATZ, P. B. Strategic Sourcing. **International Journal of Logistics Management**, v.9, n.1, p. 1-13, 1998.
- BAILY, P.; FARMER, D.; JESSOP, D.; JONES, D. **Compras: princípios e administração.** São Paulo: Ed. Atlas, 2008
- BALLOU, R. H. The evolution and future of logistics an supply chain management. **Produção**, v. 16, n. 3, p. 375-386, Sep/Dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/prod/v16n3/a02v16n3.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2008.
- BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: evidence from a policy experiment. *The Economics of Public Procurement.* **American Economic Review**, p.1278-1308, 2009.
- BARTOLINI, A. **The CPO's Agenda 2009: smart strategies for tough times.** Boston: Aberdeen Group, 2009. 30 p. Disponível em: <<http://www.zycus.com/resource-centre/cpo-agenda-2009-smart-strategies-for-tough-times.html>>. Acesso em: 17 out. 2009.
- BATISTA, M.A.C; MALDONADO, J.M.S.V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde. **RAP**, n. 42 (4), p. 681-699, jul/ago 2008. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=53>. Acesso em: 18 nov. 2008.
- BAUTER, R. European Public Procurement Reform: main innovations in the public sector directive – a preliminary assessment. **EIPASCOPE**, n. 2005/3, p. 5-11, 2005. Disponível em: <http://www.eipa.eu/files/repository/product/20071025171611_Scope2005_3_1.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- BELTRÃO, H. **Descentralização & Liberdade.** 3ª ed. Brasília: Ed. UnB/Instituto Helio Beltrão,

2002. 134p.
- BENZECRY, M.; NAZÁRIO, P. Crise Econômica: oportunidades e desafios para o supply chain management (2ª parte). **Revista Tecnológica**, Ano XV, n.160, p. 82-88, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,24101.asp>>. Acesso em: 30 mai. 2009.
- BERKOWITZ, D.; GUPTA, J.N.D.; SIMPSON, J.T.;MCWILLIAMS, J.B. Defining and Implementing Performance-Based Logistics in Government. **Defense Acquisition Review Journal**, v.11, n.3 (37), p.254-267, Dec 2004/Mar 2005. Disponível em: <<http://www.dau.mil/pubs/arq/2005arq/2005arq-37/BERKOWITZ.PDF>>. Acesso em 13 jan. 2008.
- BONI, V.; QUARESMA S. J. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica Em Tese**, v.2, n.1(3), p. 68-80, 2005. Disponível em: <<http://www.emtese.ufsc.br>>. Acesso em: 23 ago. 2008.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; STANK, T. P. Ten Mega-Trends that will Revolutionize Supply Chain Logistics. **Journal of Business Logistics**, v.21, n.2, p. 1-16, 2000.
- BOWERSOX, D. J.; CLOSS, D. J.; COOPER, M. B. **Supply Chain Logistics Management**. New York: McGraw-Hill, 2002.
- BRAGA, A. **Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas**. [artigo científico]. 2006. Disponível em: <http://www.centrodelogistica.org/new/art_Evol_Estrat_de_compras_e_supr_bens_de_serv.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2008.
- BRAGA; A.; HIJJAR, M. F. Panorama da Gestão de Compras e Suprimentos nas Empresas Industriais Brasileiras. **Revista Tecnológica**, Ano XIV, n.153, p. 78-85, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,22438.asp>>. Acesso em: 27 abr. 2009.
- BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, 1995.
- BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2ª Edição, Brasília: Senado Federal, 2005.
- BRASIL. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2ª Edição, Brasília: Senado Federal, 2005.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998. 368p.
- BURLESON, R.C.; WILSON, L. Acquisition Reform: What Should It Look Like? **Contract Management Magazine**, v. 47, n. 3, p. 6-12, mar. 2007. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/F15A1_CM0307_F01.pdf>. Acesso em 30 jun. 2008.

- CAMPOMAR, M. C. Do uso de “estudo de caso” em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista de Administração**, v.26, n.3, p. 95-97, 1991. Disponível em: <<http://www.fearp.usp.br/fava/pdf/Campomar.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2009.
- CARPINETI, L.; PIGA, G.; ZANZA, M. **The Variety of Procurement Practice: Evidence from Public Procurement**. 2006. 20p. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=896748>>. Acesso em 6 jun. 2008.
- CARTER, C.; STEWART, J. What´s Next for Government Procurement? Value-Based Sourcing? **Contract Management Magazine**, v.46, n.1, p.18-25, jan. 2006. Disponível em: <http://prod.www.ncmahq.rd.net/files/Articles/01068_CMJan06_p18.pdf>. Acesso em 13 jan. 2008.
- CARVALHO; P.C.S. **Política de Compras na Administração Pública Brasileira**. In: RHS Licitações – Conteúdo. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: 18 nov. 2008.
- CAVANHA FILHO, A. O. **Logística: Novos Modelos**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.
- CHRISTOPHER, M. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: criando redes que agregam valor**. 2.ed. São Paulo: Ed. Thomson, 2007.
- CHRISTOPHER, M.; GATTORNA, J. **Supply Chain Cost Management and Value-Based Pricing**. [artigo científico]. Disponível em: <<http://www.martin-christopher.info/downloads.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2008.
- COSTA, A.L. Sistema de Compras Públicas e Privadas no Brasil. In: XXII Encontro da ANPAD, Foz do Iguaçu, 1998. **Anais**. ENANPAD 1998. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/1998/dwn/enanpad1998-ap-07.pdf>>. Acesso em 16 set. 2008.
- CSCMP. **Supply Chain and Logistics Management Definitions**. Disponível em: <<http://cscmp.org/aboutcscmp/definitions/definitions.asp>>. Acesso em 05 mar. 2008.
- DINIZ, E.A.; STOFFEL, J.A.; GOEBEL, M.A.. Licitações e Compras Públicas de Alimentos numa Perspectiva da Nova Economia Institucional: o caso Toledo (PR). **Revista Informe Gepec**, v.08, n.02, p.1-17, jul./dez. 2004. Disponível em: <e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/312/228>. Acesso em 16 set. 2008.
- DRABKIN, D. ; THAI, K. V. **U.S. Federal Government Procurement: Structure, Process and Current Issues**. Budapest: International Purchasing and Supply Education and Research Association’s Comparative Public Procurement Cases Workshop, 2003. 29p. Disponível em: <<http://www.nigp.org/research/Papers/041003USGovt.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2008.
- DUARTE, R. Entrevistas em Pesquisas Qualitativas. **Revista Educar**, n.24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/viewFile/2216/1859>>. Acesso em: jan. 2010.
- EDWARDS, V.J.; NASH JR., R.C. A Proposal for a New Approach to Performance-Based Services Acquisition. **Defense Acquisition Review Journal**, v.14, n.2 (45), p.352-367, Set

2007. Disponível em: http://www.dau.mil/pubs/arq/2007arq/2007arq45/ARJ45_Edwards.pdf. Acesso em 30 jun. 2008.
- ELLRAM, L.; CARR, A. Strategic Purchasing: a History and Review of the Literature. **International Journal of Purchasing and Materials Management**, v.30, n.2, p. 9-19, Spring 1994. Available at: <http://www.reedsresearch.com/EllramCarr1994.pdf> >. Accessed: 21 jan. 2009.
- ELLRAM, L.; ZSIDISIN, G. A.; SIFERD, S. P.; STANLY, M. J. The Impact of Purchasing and Supply Management Activities on Corporate Success. **The Journal of Supply Chain Management**, v.38, n.1, p. 4-17, Winter 2002.
- FARIA, E.R.; FERREIRA, M.A.M.; ZUCCOLOTTI, R.; MOREIRA, V.H. Estudo Comparativo de Redução de Custos e Tempo nas Modalidades de Licitação por Pregão Eletrônico e Presencial. In: 8º Congresso USP de Contadoria e Contabilidade, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.congressoec.locaweb.com.br/artigos82008/595.pdf>>. Acesso em 11 fev. 2009.
- FERNANDES, C. C. C. **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública: o caso do SIASG/Comprasnet**. 2003. 173 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2003.
- FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública - análise do SIASG/COMPASNET. **Revista do Serviço Público**, n. 56 (2), p. 195-216, abr/jun 2005.
- FERRAES NETO, F. A relação da logística com a administração financeira e seus impactos nos índices financeiros de uma organização. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.3, p. 41-49, Set./Dez. 2002. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v5_n3/a_relacao_da_logistica_com_o.pdf>. Acesso em 16 jan. 2008.
- FERRER, F. et al. **Gestão Pública Eficiente: impactos econômicos de governos inovadores**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus / Elsevier, 2007. 178p.
- FOWLER, D. N. ; NISSEN, M. E. Innovating the Federal Acquisition Process Through Intelligent Agents. **Acquisition Review Quarterly**, v.8, n.1, p.151-165, Fall 2001. Disponível em: <http://www.dau.mil/pubs/arq/2001arq/Fowler.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2008.
- FREIRES, F. G. M.; GUEDES, A. P. S. **Proposta de um Modelo de Gestão dos Custos da Cadeia de Suprimentos**. [artigo científico]. Disponível em: <http://www.gestaoinovacao.com.br/downloads/cienciassociaisaplicadas/artigos/propostadeummodelodegestaodoscustosdacadeia.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2008.
- GAETANI, F. As Políticas de Gestão Pública em Transformação. **Cadernos da Fespsp**, n.1, p.14-27, out. 2005.
- GANSLER, J.S. Competitive Sourcing: What Do the Data Show? **Federal Manager**

- Magazine**, v.23, Issue 4, p.5-7, 2003. Disponível em: <http://www.cpppe.umd.edu/Bookstore/Documents/CompSourcing_FederalManager_vol.XXIII.pdf>. Acesso em 16 jun. 2008.
- GANSLER, J.S. **A Vision of the Government as a World-Class Buyer: Major Procurement Issues for the Coming Decade**. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2002 (New Ways to Manage Series). p.4-18. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/GanslerReport.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2008.
- GANSLER, J.S.; LUCYSHYN, W.; ROSS, K.M. **Digitally Integrating the Government Supply Chain: E-Procurement, E-Finance, and E-Logistics**. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2003 (E-Government Series). p.5-10. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/GanslerReport2.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2008.
- GANSLER, J.S.; LUCYSHYN, W. **Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees?**. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2004 (Market-Based Government Series). 48p. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/GanslerLucyReport.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2008.
- GARCIA, R. C. **Despesas Correntes da União: visões, omissões e opções**. Rio de Janeiro: IPEA, 2008 (Texto para Discussão, n. 1319). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1319.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2008.
- GARRET, G.A. Performance-Based Acquisition: The Real Essential Elements. **Contract Management Magazine**, v.45, n.5, p.42-49, may. 2005a. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/2390F_CM_May05_42.pdf>. Acesso em 30 jun. 2008.
- GARRET, G.A.; PURSCH, W.C. Beyond Performance-Based Acquisition. **Contract Management Magazine**, v.45, n.11, p.44-49, nov. 2005b. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/AEFA_CM_Nov05_p44.pdf>. Acesso em 30 jun. 2008.
- GASPAR, N. L. **Análise Comparativa do Processo de Compras de Serviços de Tecnologia da Informação da Administração Pública Brasileira**. 2005. 88 p. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Administração) – IBMEC, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em 04 nov. 2008.
- GIBSON, B. J.; MENTZER, J. T.; COOK, R. L. Supply Chain Management: pursuit of a consensus definition. **Journal of Business Logistics**, v.26, n.2, p. 17-25, 2005. Disponível em: <http://bus.utk.edu/ivc/supplychain/Readings/SCM_Defined.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2008.
- GIUNIPERO, L.; HANDFIELD, R. B. Purchasing Education and Training II. Tempe: CAPS Research, 2004. 125 p. Disponível em: <<http://www.capsresearch.org/publications/pdfs-public/giunipero2004es.pdf>>. Acesso em: 03 dez. 2008.
- GODOY, A. S. Introdução à Pesquisa Qualitativa e suas Possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.2, p. 57-63, 1995a. Disponível em:

- <http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/392_pesquisa_qualitativa_godoy.pdf>.
Acesso em: 1º abr. 2009.
- GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v.35, n.3, p. 20-29, 1995b.
- GONZALES, M.K. O sistema de acompanhamento em compras e logística numa organização pública. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v.24, p.53-74, set. 2003. Disponível em: <http://www.uel.br/proppg/semina/pdf/semina_24_1_21_40.PDF>. Acesso em 16 set. 2008.
- GUEDES, P. Caro, ineficiente e corrupto. **Revista Época**, 17 abr. 2006.
- HALACHMI, A; MONTGOMERY, V.L. Best Value and Accountability: issues and observations. **International Review of Administrative Sciences**, v.66 Issue.3, p. 393-414, 2000. Disponível em: <http://ras.sagepub.com/cgi/pdf_extract/66/3/393>. Acesso em 13 jan. 2008.
- HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M. **Gestão de Custos: Contabilidade e Controle**. 3.ed. São Paulo: Ed. Pioneira/Thomson Learning, 2001. p. 71-73
- HAROKOPUS, K.A. **Transforming Government: Creating the New Defense Procurement System**. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2000 (2000 Presidential Transition Series). p.8-13. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/HarokopusReport.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2008.
- INTERAGENCY TASK FORCE ON PERFORMANCE-BASED SERVICE ACQUISITION. **Performance-Based Service Acquisition: Contracting for the Future**. Washington, 13p., 2003. Report to the Office of Federal Procurement Policy. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/0703pbsat.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2008.
- KEENEY, S. The Foundations of Government Contracting. **Journal of Contract Management Magazine**, v.5, Issue.1, p. 7-19, Summer 2007. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/JCM07_pp7-19.pdf>. Acesso em 13 jan. 2008.
- KELMAN, S. **Remaking Federal Procurement**. Cambridge: JFK School of Government, Harvard University, 2002a (Working Paper nº3). 66p. Disponível em: <<http://ksghome.harvard.edu/~skelman/Remaking%20Federal%20Procurement%20Visions%20paper.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2008.
- KELMAN, S. Strategic Contracting Management. In: DONAHUE, J.D.; NYE JR., J.S. **Market-Based Governance**. Washington: Brookings Institution Press, 2002b. Capítulo 4.
- KELMAN, S. The Transformation of Government in the Decade Ahead. In: IBM Center for The Business of Government. **Reflections on 21st Century Government Management**. Washington, 2008 (Presidential Transition Series). p.33-61. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/KettlKelmanReport.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2008.
- KOCK, N. Chaging the Focus of Business Process Redesign from Activity Flows to Information Flows: a Defense Acquisition Application. **Acquisition Review Quarterly**, v.8, n.2, p.93-109, Spring/Summer 2001. Disponível em: <<http://www.dau.mil/pubs/arq/2001arq/kock.pdf>>. Acesso em 31 jan. 2008.
- KRALJIC, P. Pruchasing must become supply management. **Harvard Business Review**, v.61, n.8, p. 109-117, Sep./Oct. 1983.

- KRIEGER, J. Professionalism in the Acquisition Contracting Workforce: Have We Gone Too Far?. **Defense Acquisition Review Journal**, v.14, n.2 (45), p.316-333, Set 2007. Disponível em: <http://www.dau.mil/pubs/arq/2007arq/2007arq45/ARJ45_Krieger.pdf>. Acesso em 13 jan. 2008.
- LARSON, P. D.; POIST, R. F.; HALLDÓRSSON, Á. Perspectiv on Logistics vs. SCM: a survey of SCM professionals. **Journal of Business Logistics**, v.28, n.1, p. 1-23, 2007.
- LIBERMAN, R.D.; MORGAN, J.D. The Basics of Government Contracts: A Primer. **Contract Management Magazine**, v.47, n.8, p.32-41, aug. 2007. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/0E9EE_CM0807_F04_p32.pdf>. Acesso em 22 jan. 2008.
- LIMA, J. C. S. Um Estudo sobre a Reconfiguração da Função Compras em Empresas do Setor Automotivo. 172 p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.justributario.com.br/biblioteca/TDE.pdf>>. Acesso em 15 fev. 2009.
- MACHADO, N. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para a integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Brasília: ENAP, 2005.
- MAHON, D. Performance-Based Logistics: Transforming Sustainment. **Journal of Contract Management Magazine**, v.5, p.53-71, Summer 2007. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/JCM07_pp53-71.pdf>. Acesso em 13 jan. 2008.
- MARINO, S. Gestão pública, eficiência privada. **Revista Tecnológica**, n.148, p.32-41, fev. 2008. Disponível em: <<http://www.tecnologica.com.br/site/5,1,2,20389.asp>>. Acesso em 24 jun. 2008.
- MARQUES, F.S. **Compras Públicas no Brasil e EUA: Análise da Concorrência Segundo o Paradigma Estrutura-Condução-Desempenho**. Brasília: ESAF, 2005. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XPremio/conteudo_mono_pr10_tema2.html>. Acesso em: 25 jan. 2008.
- MARTINS, G. A. Metodologias Convencionais e Não Convencionais e a Pesquisa em Administração. **Caderno de Pesquisas em Administração**, v.00, n.0, p. 1-6, 1994. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C00-art01.pdf>>. Acesso em 31 mar. 2009.
- MARTINS, H. F. Políticas de Gestão Pública no Governo Lula: um Campo ainda Fragmentado. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n.5, p.1-21, mar./abr./maio 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-5-MAR%C7O-2006-HUMBERTO%20MARTINS.pdf>>. Acesso em 6 jan. 2008.
- MATHER, C.; COSTELLO, A. An Innovative Approach to Performance-Based Acquisition: Using a SOO. **Acquisition Directions**, p.1-10, mai. 2001. Disponível em: <http://www.arnet.gov/comp/seven_steps/library/adv0501.pdf>. Acesso em 2 jun. 2008.
- MENTZER, J. T.; DeWITT, W.; KEEBLER, J. S. et al. Defining Supply Chain Management. **Journal of Business Logistics**, v.22, n.2, p. 1-25, 2001. Disponível em: <<http://bus.utk.edu/ivc/supplychain/Readings/DefiningSCM.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2008.

- MIRANDA, H. S. **Licitações e Contratos Administrativos**. - 2^a. ed, rev. atual. e ampl. - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005. 364p.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 8^a edição, 1992. 436p.
- OSTROFF, F. Gestão e Mudanças no Setor Público. **Harvard Business Review**, v.84, n.8, p.86-93, Ago 2006.
- PACHECO, R. S. Public management as a non-policy field in Lula's administration. In: Conferência do IPMN - International Public Management Network, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ebape.fgv.br/novidades/pdf/Pacheco.pdf>>. Acesso em 16 set. 2008.
- PAES DE PAULA, A.P. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005. 201p.
- PEARSON, J. N.; GRITZMACHER, K. J. Integrating Purchasing into Strategic Management. **Long Range Planning**, v.23, n.3, p. 91-99, 1990.
- PERRY, S.A. **The Procurement Process at the U.S. General Services Administration**. Washington, 5p., 2005. Testimony before the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, Subcommittee on Federal Financial Management, Government Information, and International Security, U.S. Senate. Disponível em: <http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?pageTypeId=8199&channelId=-18801&P=S&contentId=19720&contentType=GSA_BASIC>. Acesso em: 30 jan. 2008.
- PICKETT, M. How Government Procurement is Changing for the Better. **Contract Management Magazine**, v.46, n.6, p.18-23, jun. 2006. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/6430B_CM_June06_p18.pdf>. Acesso em 22 jan. 2008.
- PIGA, G.; THAI, K.V. The Economics of Public Procurement. **Rivista di Politica Economica**, p.3-10, jan./fev. 2006. Disponível em: <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2006/gen-feb/Preface_3_10.pdf>. Acesso em 6 jun. 2008.
- RENDON, R.G. **Commodity Sourcing Strategies: Supply Management in Action**. Monterey: Naval Postgraduate School, 2005 (Sponsored Report Series). p.3-13. Disponível em: <http://acquisitionresearch.net/index.php?option=com_content&task=view&id=191&Itemid=41>. Acesso em: 16 jun. 2008.
- ROSENKÖTTER, A. **Promoting Professionalism and Best Practice in public procurement policies**. Brussels: Policy Department - Economic and Scientific Policy / European Parliament, April/2007. (Study following the workshop organized in Brussels, 20 March 2007). Disponível em: <http://www.eroparl.europa.eu/comparl/imco/studies/0704_publicproc_en.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2008.
- SALIBA, F. M. P. **A Adoção do Custo Total de Propriedade no Processo de Compras de Grandes Empresas Brasileiras: um estudo de casos**. 152 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto COOPEAD, Universidade

- Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www2.coppead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1161&Itemid=204>. Acesso em 15 fev. 2009.
- SCHWARTZ, B. Review and Analysis of the Acquisition System Improvement Act. **Journal of Contract Management Magazine**, v.3, p.39-45, Summer 2005. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/JCM05_pp39-45.pdf>. Acesso em 19 mai. 2008.
- SILVA, N.S. **Comprar e Contratar para uma Instituição Pública de Ciência e Tecnologia do Setor Saúde**. 2004. 153 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://bvssp.icict.fiocruz.br/lildbi/docsonline/1/5/251-silvansm.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2008.
- SILVA, C. A. T. et al. (Org.) **Custos no Setor Público**. Brasília: Ed. UnB, 2007.
- SLTI. **Informativo Comprasnet**. Brasília, Dez. 2004. Não paginado. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/publicacoes/boletins/2008_12.pdf>. Acesso em 12 abr. 2009.
- SANTANA, Z. A.; ROCHA, W. Custo Total de Propriedade: um estudo da sua aplicabilidade à Lei de Licitações. In: VI Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2006. **Anais**. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos62006/221.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2008.
- SNIDER, K.F.; RENDON, R.G. Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice. **Journal of Public Procurement**, v.8, Issue 3, p.310-333, 2008. Disponível em: <[http://www.ippp.ws/IPPC3/JoPP%208\(3\)/IPPC_Ar1_Snider_Rendon.pdf](http://www.ippp.ws/IPPC3/JoPP%208(3)/IPPC_Ar1_Snider_Rendon.pdf)>. Acesso em 2 mar. 2009.
- SOARES, H. S. **Organização de Compras em Empresas Industriais Brasileiras: um estudo de estruturas, papéis e responsabilidades**. 121 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Instituto COOPEAD, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://www2.coppead.ufrj.br/port/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1156&Itemid=204>. Acesso em 15 fev. 2009.
- SOARES, R. P. **Compras Governamentais para o Programa Nacional do Livro Didático: uma discussão sobre a eficiência do governo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. 37p. (Texto para Discussão, n. 1307). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1307.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2008.
- SOUTES, D. O. Custo Total de Propriedade (TCO): É importante? Para quem? **Ciências Sociais Aplicadas Em Revista**, v.7, n.13, p.?, Ago./Dez. 2007. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/csaemrevista/article/download/1078/911>>. Acesso em 14 fev. 2009.

- SUMMERILL, J.; ELDRIDGE IV, W. W. Reorganizing GSA: The Birth of the Federal Acquisition Service. **Contract Management Magazine**, v.45, n.8, p.26-31, aug. 2005. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/B7BC0_CM_Aug05_p26-31.pdf>. Acesso em 19 mai. 2008.
- SUMMERILL, J.; SHARPE, M. Reorganizing GSA: The Birth of the Federal Acquisition Service. **Contract Management Magazine**, v.46, n.8, p.28-31, aug. 2006. Disponível em: <http://www.ncmahq.org/files/Articles/55EEA_CM0806_F4.pdf>. Acesso em 19 mai. 2008.
- TASSABEHJI, R.; MOORHOUSE, A. The changing role of procurement: Developing professional effectiveness. **Journal of Purchasing & Supply Management**, v. 14, n.1, p. 55-68, 2008.
- TESCAROLO, F.S. **A Política de Gestão de Suprimentos no Governo de Minas Gerais**: uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores. 2005. 177 p. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Belo Horizonte, 2005. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br>>. Acesso em 04 nov. 2008.
- THAI, K.V. Public Procurement Re-examined. **Journal of Public Procurement**, v.1, Issue 1, p.9-50, 2001. Disponível em: <<http://pracademicpress.com/Thai.pdf>>. Acesso em 06 jun. 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações & Contratos: orientações básicas**. - 3ª. ed, rev. atual. e ampl. - Brasília : TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. 409p. Available at: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf>. Accessed: 30 jan. 2009.
- U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. **Doing Business with USDA: Procurement Procedures and Policies**. Washington DC, 2005. 4p. Disponível em: <<http://www.usda.gov/procurement/business/dobizpdf/Procure%20policies.pdf>>. Acesso em 4 abr. 2008.
- U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Implementation of Strategic Sourcing Initiatives - FY07 Update**. Washington, 135p., 2008. Report to the Office of Management and Budget. Disponível em: <http://www.acq.osd.mil/dpap/ss/docs/fy07_dod_report_on_strategic_sourcing_to_omb.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2008.
- U.S. DEPARTMENT OF ENERGY. **What You Always Wanted to Know About the New OMB Circular A-76, but Were Too Confused to Ask**. Washington D.C., outubro 2003. 5p. Disponível em: <<http://www.cfo.doe.gov/me2-1/a76/WhatYouAlways.pdf>>. Acesso em 19 mai. 2008.
- U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE. **Contract Specialist (CS) Training Blueprint**. Washington D.C., 2004. 42p. Disponível em: <<http://www.fai.gov/pdfs/CSTrainingBlueprintPartI09-16-04.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2008.

- U.S. FEDERAL ACQUISITION INSTITUTE. **Annual Report on the Federal Acquisition Workforce – FY 2007**. Washington D.C., 2008. 86p. Disponível em: <http://www.fai.gov/pdfs/FAI_2007_Workforce_Annual_Report.pdf>. Acesso em 17 mai. 2008.
- U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION. **Federal Acquisition Regulation**. Washington D.C., 2005. Disponível em: <<https://www.acquisition.gov/FAR/>>. Acesso em 12 jan. 2008.
- U.S. GENERAL SERVICES ADMINISTRATION. **FAS One Source Directory: A helpful overview guide to the Federal Acquisition Service**. Washington D.C., 2007. 71p. Disponível em: <<http://apps.fas.gsa.gov/cmls/index.cfm>>. Acesso em 12 jan. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Using Spend Analysis to Help Agencies Take a More Strategic Approach to Procurement**. Washington DC, 2004. 38p. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d04870.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Opportunities to Improve Pricing of GSA Multiple Award Schedules Contracts**. Washington D.C., 2005a. 27p. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d05229.pdf>>. Acesso em 16 jun. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **DOD Needs to Demonstrate That Performance-Based Logistics Contracts Are Achieving Expected Benefits**. GAO-05-966, Washington, 18p., 2005b. Report to the Subcommittee on Readiness and Management Support, Committee on Armed Services, U.S. Senate. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d05966.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Federal Acquisition: Progress in Implementing the Services Acquisition Reform Act of 2003**. GAO-05-233, Washington, 23p., 2005c. Report to the Chairman, Committee on Government Reform, House of Representatives. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d05233.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Framework for Assessing the Acquisition Function at Federal Agencies. **Journal of Public Procurement**, v.6, Issues 1&2, p.131-176, 2006.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Highlights of a GAO Forum: Federal Acquisition Challenges and Opportunities in the 21st Century**. Washington D.C., 2007. 35p. Disponível em: <<http://www.governmenthorizons.org/gaoforum.pdf>>. Acesso em 17 mai. 2008.
- U.S. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **Governmentwide Purchase Cards: Actions Needed to Strengthen Internal Controls to Reduce Fraudulent, Improper, and Abusive Purchases**. Washington D.C., 2008. 61p. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d08333.pdf>>. Acesso em 22 out. 2009.
- U.S. OFFICE OF FEDERAL PROCUREMENT POLICY; U.S. CONGRESS. Introduction and Executive Summary. In: _____. **Report of the Acquisition Advisory Panel**. Washington D.C., 2007. p.1-26. Disponível em: <https://www.acquisition.gov/comp/aap/24102_GSA.pdf>. Acesso em 25 jul. 2008.
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Memorandum, May 20, 2005. Subject: Implementing Strategic Sourcing. Disponível em:

- <http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_index_memo/>. Acesso em 01 out. 2008.
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Memorandum, May 22, 2007a. Subject: Strategic Sourcing Progress. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_index_memo/>. Acesso em 01 out. 2008.
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Memorandum, December 5, 2007b. Subject: Fiscal Year 2008 Performance-Based Acquisition Performance Goal. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_index_memo/>. Acesso em 01 out. 2008.
- U.S. OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. **Report on Competitive Sourcing Results - Fiscal Year 2007**. Washington D.C., 2008. 45p. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/procurement/reports/comp_sourc_fy2007.pdf>. Acesso em 26 jul. 2008.
- VIANA, J. J. **Administração de Materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- VIEIRA, A. P. ; VIEIRA, H. P. ; FURTADO, M. R. ; FURTADO, M. R. R. **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 260p.
- WALKER, D.M. **Improving the Sourcing Decisions of the Federal Government**. GAO-02-866T, Washington, 23p., 2002. Testimony before the Subcommittee on Military Readiness, Committee on Armed Services, House of Representatives. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d02866t.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2008.
- WATERS, D. **Logistics: an introduction to supply chain management**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- WEELE, A. J.; ROZEMEIJER, F. A. Revolution in Purchasing: building competitive power through proactive purchasing. **European Journal of Purchasing & Supply Management**, v.2, n.4, p. 153-160, 1996.
- WERNECK, R. L. F. Além da estabilização: desafios da agenda fiscal. **Revista EconomiA**, Vol 6, nº 3, p. 1-12, dez. 2005.
- WOODS, W.T. **Improving Services Acquisition**. GAO-02-179T, Washington, 6p., 2002a. Testimony before the Subcommittee on Technology and Procurement Policy, Committee on Government Reform, House of Representatives. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d02179t.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2008.
- WOODS, W.T. **Taking a Strategic Approach to Improving Service Acquisitions**. GAO-02-499T, Washington, 9p., 2002b. Testimony before the Subcommittee on Technology and Procurement Policy, Committee on Government Reform, House of Representatives. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d02499t.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2008.
- WOODS, W.T. **Restructuring GSA's Federal Supply Service and Federal Technology Service**. GAO-04-132T, Washington, 8p., 2004. Testimony before the Committee on Government Reform, House of Representatives. Disponível em: <<http://www.gao.gov/new.items/d04132t.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2008.
- WORLD BANK. **Brazil – Country Procurement Assessment Report**. Washington D.C., 2004. 91p. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/05/21/00001200920040521094555/Rendered/PDF/284460BR.pdf>>. Acesso em 21 nov. 2008.

- YOUNG, R.R.; PURDUM, S.B.; RUAMSOOK, K. **Benchmarking Procurement Practices in Higher Education**. Washington: IBM Center for The Business of Government, 2007 (Supply Chain Management Series). p.5-14. Disponível em: <<http://www.businessofgovernment.org/pdfs/YoungReport.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2008.
- YUKINS, C.R. **Improving the General Services Administration's Multiple Award Schedule Contracts**. Washington, 5p., 2008. Statement before the General Services Administration Multiple Award Schedule Pricing Policies Advisory Commission. Disponível em: <<http://www.acqnet.gov/comp/masap/documents/George%20Washington%20University%20Law%20School.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2008.

ANEXOS

ANEXO I

Lista de Entrevistados

GRUPO ESTRATÉGICO

- **Nelson Machado:** ex-Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- **Rogério Santanna dos Santos:** Secretário de Logísticas e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- **Marilene Ferrari Lucas:** ex-Secretária-Adjunta de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

GRUPO NORMATIVO

- **Loreni Foresti Fracasso:** Diretora do Departamento de Logísticas e Serviços Gerais;
- **Carlos Henrique de Azevedo Moreira:** Gerente Operacional do Departamento de Logísticas e Serviços Gerais;
- **Allan Kardek Apolinário de Sá:** Gerente Normativo do Departamento de Logísticas e Serviços Gerais;
- **Cesar Clesito Arcoverde Fechine:** Gerente de Informações Estratégicas do Departamento de Logísticas e Serviços Gerais;
- **Cléber Bueno:** Servidor terceirizado do Departamento de Logísticas e Serviços Gerais.

GRUPO OPERACIONAL

- **Francisco de Assis M. Franco:** ex-SPOA do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- **Gildenora Batista Dantas Milhomem:** ex-SPOA do Ministério da Fazenda;
- **Sylvio Petrus Jr.:** ex- SAA do Ministério da Educação;

- **Ulysses César Amaro de Melo:** SPOA do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- **José de Ribamar Tadeu Barroso Jucá:** SAA do Ministério da Saúde;
- **Estevam Pedrosa:** SAA do Ministério dos Transportes;
- **Laerte Dorneles Meliga:** SPOA do Ministério da Fazenda;
- **Cilair Rodrigues de Abreu:** ex-SPOA do Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- **Sylvio Rômulo Guimarães de Andrade Jr.:** SPOA do Ministério da Justiça;
- **Norberto Timóteo de Queiroz:** Secretário de Administração da Casa Civil da Presidência da República.

ANEXO II

Roteiro de Entrevistas

(Grupo Operacional)

Roteiro de Entrevista

Observações:

No âmbito desta dissertação, **setor privado** refere-se exclusivamente as empresas privadas de grande porte, nacionais e transnacionais;

A dissertação restringe-se as compras públicas federais, realizadas no âmbito da administração direta;

Explicitar ao entrevistado que as informações prestadas e os depoimentos dados serão de caráter sigiloso, sendo utilizadas prioritariamente de forma agregada. Na hipótese de citação de qualquer trecho específico, não será feita a identificação nominal, exceto com autorização expressa.

Qualificação e histórico profissional:

✓ Nome, formação acadêmica e experiência profissional relacionada ao tema.

(1º Grupo de Questões) – Logística Empresarial & Experiências Internacionais:

✓ Qual a sua familiaridade com os conceitos, utilizados no âmbito do setor privado, de Logística, Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management) e aquisições?

✓ Em sua opinião, como poderia ser classificada a utilização de tais conceitos privados ao setor público: possível/impossível, apropriada/inapropriada ou desejável/indesejável? Buscar aprofundar a resposta.

✓ O Sr. conhece outras experiências governamentais de compras públicas? Quais delas lhe chamaram a atenção e por qual razão? Há alguma idéia, conceito ou ferramenta que você imaginou ou imagina como passível de adaptação ao sistema brasileiro?

✓ O Sr. tem alguma familiaridade com o sistema americano de aquisições públicas?

✓ Qual a sua opinião sobre trabalhos que buscam um maior conhecimento de idéias, conceitos e ferramentas privadas ou de experiências de aquisições públicas de outras nações, visando sua eventual adaptação ao setor público brasileiro?

(2º Grupo de Questões – Experiência brasileira de compras públicas federais):

✓ O Sr. poderia descrever, em linhas gerais, a política de logística implementada no âmbito da Marinha do Brasil?

✓ Dadas as seguintes quatro dimensões de análise: a) Organização e Liderança; b) Legislação e Normatização; c) Recursos Humanos; e d) Gestão da Informação. Qual sua visão sobre as aquisições públicas federais brasileiras, e em especial da Marinha do Brasil, com referência a cada uma destas dimensões?

✓ Em sua opinião, quais os pontos positivos do sistema de aquisição pública federal brasileiro

(legislação, informatização e pessoas)?

- ✓ Em sua opinião, o que caracteriza uma boa aquisição? (preço, velocidade, ...)
- ✓ Tomando a definição anterior, como poderíamos classificar as aquisições públicas federais brasileiras? (satisfatórias/insatisfatórias) Elas cumprem com seu papel?
- ✓ Quais os maiores problemas enfrentados para se conseguir uma boa aquisição?
- ✓ Qual ou quais as maiores inovações ocorridas no setor de aquisições públicas federais nos últimos anos?

(3º Grupo de Questões – Visão de futuro das compras públicas federais):

- ✓ Em sua visão, qual o futuro das compras públicas federais? O que precisa ser aperfeiçoado e/ou quais inovações precisam ser introduzidas? O que precisa ser feito para melhorar?
- ✓ O Sr. tem algum comentário adicional que gostaria de fazer? Algo que considera importante e que não foi mencionado?

ANEXO III

Entrevistas (DVD)