

Compras Públicas

As compras públicas constituem-se em uma das áreas mais sensíveis e importantes da atividade logística que movimenta a Administração Pública. Além de seu valor estratégico, o processo de compras públicas mobiliza e influencia toda a organização e o ciclo socioeconômico, haja vista o poder de compra do Estado.

Atualmente, pela percepção do seu caráter complexo e estratégico, a gestão das compras públicas é tema cada vez mais presente e importante dentro da Administração Pública. Assim, entender e discutir as compras públicas para além de um simples procedimento administrativo e operacional é imperativo para os gestores públicos.

O atual momento político, econômico e social do país eleva ainda mais a importância de se aprimorar a atividade de compras públicas. Além disso, a atividade de compras públicas vive um momento de transformação e de consolidação de um novo paradigma. De tal modo, apesar do processo de compra fazer parte da atividade-meio das organizações públicas, este também possui uma atuação finalística devido as suas funções plurais e seu valor estratégico.

Devido a sua capilaridade e interação organizacional, o processo de compra pública deve ser visto de forma multidimensional, sendo impactado por diversos fatores que vão desde a governança pública até a operacionalização de sua atividade. Considerando a complexidade que envolve a gestão das compras públicas, a área enfrenta grandes desafios, mas também possui grandes oportunidades de desenvolvimento.

Entretanto, a tarefa de aperfeiçoar a gestão de compras governamentais no Brasil, como em muitos outros países, não é um processo simples, pois envolve diversas mudanças e produz muitos impactos (cultura e estrutura organizacional, legislação, controle, governança e gestão da Administração Pública, mercado fornecedor, entre outros). Percebe-se na prática que a área de compras públicas ainda carece de muitos ajustes em termos de gestão e governança na Administração Pública brasileira. Apesar dos avanços ocorridos nos últimos anos, o setor de compras públicas ainda sofre com barreiras e entraves que dificultam a sua profissionalização e execução de forma estratégica.

Diante deste cenário, O objetivo central deste trabalho é propor o conceito de compras públicas inteligentes, visando abordar de forma inteligente o processo de compras governamentais.

Segundo Lima (2015), a área de compras governamentais é um mercado estimado em cerca de meio trilhão de reais por ano – somados os valores utilizados pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios, que envolvem a administração direta, indireta, empresas mistas, autarquias e fundações. Isto mostra a força e as inúmeras oportunidades em que o poder de compra do Estado pode atuar.

O uso adequado do poder de compra do Estado ajuda a desenvolver economicamente regiões e setores, gerando uma forma muito mais eficaz que a simples transferência de renda por programas específicos, uma vez que fortalece empresas e seu fluxo de caixa, conseguindo estabilidade para sustentar seu crescimento. Também gera espirais positivas, que fortalecem a formalização do trabalho e das empresas, criando condições para essas serem fornecedoras do Estado. (LIMA, 2015) Ferrer (2015) destaca que as compras públicas são um dos processos mais transversais que existem no setor público, o que permite multiplicar seu poder transformador quando são inovadas e otimizadas.

O tipo de abordagem que se faz sobre o tema de compras públicas é um dos pontos fundamentais para poder produzir resultados concretos e de médio e longo prazo dentro da atividade de compras e na Administração Pública. De tal modo, este trabalho aborda as compras públicas se referindo a um ciclo completo, que começa desde o dimensionamento da demanda e termina na sua avaliação, propondo melhorias para o processo.

Quando se tem um olhar estratégico sobre a área de compras públicas, percebe-se o enorme potencial que esta atividade possui na indução de políticas públicas, atuando na área finalística do Estado. Teixeira et al. (2015) destacam que a definição da fronteira entre atividade-fim e atividade-meio não é nada precisa atualmente, dada à crescente complexidade dos projetos e processos existentes nas organizações públicas e privadas.

Entretanto, pensar a respeito de um modelo de gestão de suprimentos é uma questão ampla e mais complexa do que pode parecer à primeira vista.

Por seu caráter, deveria ser sempre tratada a partir de um enfoque mais sistêmico e contingencial, mas, infelizmente, vem sendo tratada de forma fragmentada e a partir de visões parciais e, muitas vezes, dogmáticas.

Na maioria das vezes a temática das compras públicas é tratada por um único viés (questão jurídica, fonte de desperdícios, sob o ângulo exclusivo da corrupção, como razão da baixa qualidade do serviço público, como política de fomento à empresa local).

Desta forma, os suprimentos de bens, serviços e obras para o setor público não têm sido abordados por meio de uma análise mais abrangente e sistêmica. (TEIXEIRA et al., 2015) Portanto, o presente trabalho procura discutir as compras públicas (ou compras governamentais) para além de uma visão restrita, sejam de etapas específicas do processo, sejam de áreas do conhecimento, buscando assim um enfoque mais amplo e integrado.

Entende-se que é justamente aí que reside o embasamento que pode contribuir para que a atividade de compras públicas possa impactar de forma positiva e contínua, bem como colaborativa, nas políticas públicas e no desenvolvimento nacional sustentável.

Ademais, igualmente para se alcançar resultados e impactos positivos junto às políticas públicas e ao desenvolvimento sustentável deve-se abordar todo o processo de compra pública, buscando o Estado possuir diretrizes e políticas voltadas para a área de compras governamentais.

Entende-se, a partir das referências levantadas, que se faz relevante identificar as dimensões e as etapas que compõem a dinâmica das compras públicas realizadas de forma inteligente, bem como identificar as melhores práticas e, os impedimentos que impactam negativamente no processo, para a partir desses achados, encaminhar uma proposta de melhoria que possa contribuir para o aperfeiçoamento da atividade e da gestão de compras governamentais dentro na Administração Pública.

[...] não se identificam desenvolvimentos comparáveis na abordagem da gestão das compras e contratações, a partir de conceitos, modelos e suposições do campo teórico e prático da administração. A construção e disseminação de visões sobre a área chama atenção pela relativa pobreza do debate e mesmo do conhecimento a respeito de orientações, modelos, instrumentos, bem como da pesquisa na área. (FERNANDES, 2014, p. 26)

Dessa forma, a partir da ideia de compras públicas inteligentes, entendese que é possível e necessário que haja um exame da atividade de compras dentro das organizações públicas.

Este conceito, criado a partir de uma análise multidimensional e englobando todo o ciclo de compras, poderá contribuir para que se possa visualizar os entraves, falhas e as adequações que são necessárias para a melhoria dos resultados da atividade de compras públicas.

Contextualização das Compras Públicas

A área de compras públicas está passando por inúmeras mudanças, desde o redesenho de seu papel e de seus objetivos, elevando-se assim sua função estratégica dentro das organizações públicas.

Segundo Costa, A. (2000), o setor público passa por um processo de transformação e reestruturação administrativa. Ressalta ainda o autor que existe certo consenso quanto à necessidade de mudança no sistema de compras públicas, no Brasil, para buscar mais agilidade, eficiência e transparência no trato com o dinheiro público.

Batista; Maldonado (2008) destacam que existe um contrassenso dentro do setor de compras públicas, pois se contrapondo ao processo de compra que deve ser dinâmico, flexível e se adaptar às mudanças e novos paradigmas, a Administração Pública ainda adota estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória.

Outro ponto importante que está diretamente ligado a este novo modelo de gestão de compras que deve ser adotado pelas instituições é a nova visão que está aparecendo em relação às compras públicas. Baily et al. (2000) destacou esta visão considerando uma mudança nos papéis de compras: compra reativa para compra proativa.

Quadro – Compra reativa versus compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

A partir daqui já é possível vislumbrarmos que a área de compras públicas está se tornando cada vez mais complexa e estratégica. Assim, é preciso que haja um posicionamento estratégico das compras públicas dentro das organizações, empoderada de capacidade de decisão e de gestores capacitados para exercer funções-chave dentro do processo de compra.

Neste contexto, a governança e a gestão das compras públicas devem ser o foco do processo, tendo uma visão multidimensional e que envolve todo o ciclo das compras públicas, integrando-se a gestão da cadeia de suprimentos e ao planejamento organizacional.

Ainda dentro desta abordagem sobre a contextualização das compras públicas, é importante destacar que as compras públicas sustentáveis e inovadoras surgem com grande perspectiva na área, valorizando principalmente o uso do poder de compra do Estado e com foco no desenvolvimento nacional sustentável. Pela relevância desses temas, optou-se por abrir um capítulo específico para eles dentro do trabalho. Outra questão que surge com força dentro da área de compras diz respeito à centralização e o compartilhamento das compras públicas, que iremos abordar neste momento.

As compras compartilhadas e as centrais de compra de ente federados proporcionam uma economia de esforços e recursos por meio da diminuição de processos iguais, uma redução dos valores contratados em virtude do ganho de escala com compras de maior volume, um melhor planejamento das compras rotineiras e ganhos na gestão patrimonial, com redução de custos de manutenção. Nos últimos anos, houve um movimento por uma descentralização excessiva da maior parte das práticas dos governos, inclusive a gestão pública, provocando boa parte dos problemas atuais. (FERRER, 2015)

Observa-se nesse sentido que as ideias das recentes modificações promovidas pelo MPOG são de resgatar o compartilhamento de compras e também vão no sentido de facilitar e simplificar os processos de execução das compras públicas, como por exemplo o caso da realização pesquisas de preços – processo que foi simplificado por meio da Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI/MPOG.

Desta forma, os gestores e profissionais da área de compras e contratação públicas poderão dedicar mais ao tempo no planejamento dos processos de compra, tornando este processo então mais eficiente. Esta é uma medida simples, mas que indiretamente indica o rumo que a área de compras públicas deve seguir, pensando em todo seu ciclo ao invés de um processo fragmentado. Teixeira, et al. (2015) assim entende:

A concentração de serviços administrativos capaz de padronizar procedimentos e obter ganhos de escala e de aprendizado é, hoje, um dos caminhos para combater crescimento dos custos e fragmentação, bem como déficit público dos trabalhos. Dentre os diversos serviços passíveis de concentração encontram-se as compras públicas, geralmente tratadas como mera atividade operacional, em muitos casos, compondo pequenas unidades de apoio aos diferentes órgãos. (TEIXEIRA et al., 2015, p. 4)

Karjalainen apud Teixeira et al. (2015) assinala que a centralização de compras produz benefícios concretos: sinergia, compartilhamento de recursos e know-how, coordenação de estratégias e o poder de negociações em pool. Os autores resumem em três categorias principais os benefícios das compras centralizadas: economias de escala; economias de informação e aprendizado; e economias de processo.

Fenili (2016) entende que a adoção do paradigma das compras compartilhadas posiciona a Administração Pública como ator de destaque junto ao mercado, ao passo que as compras compartilhadas podem trazer benefícios tais como a economia de escala e a racionalização processual, mas deve-se ter uma visão acurada desta prática. O autor ainda chama atenção uma possível perda de competitividade que pode ser ocasionada pelas compras públicas, embora também ressalte que as compras compartilhadas aumentam o poder de compra do Estado.

Nesse sentido, Faes et al. apud Teixeira et al. (2015) destacam que a centralização é adequada para produtos com baixa especificidade, como materiais ou serviços padronizados. Assim, é importante identificar o que vale a pena centralizar, destaca o autor, pois também existem benefícios na descentralização de compras.

Uma das grandes preocupações com a centralização de compras é que o modelo centralizado se torne mais burocrático e menos eficiente, sendo que na descentralização ocorre ainda um melhor uso das informações sobre a qualidade dos bens e serviços adquiridos em nível local, além de maior agilidade nas aquisições contratações. Ferrer (2015) destaca que houve nos últimos anos grande descentralização da execução das compras, e este em seu entender foi uma das lições aprendidas, já que essa descentralização excessiva acabou provocando boa parte dos problemas de hoje, em toda a gestão pública.

Fenili (2016) corrobora esta afirmação na medida em que considera como característica principal de uma central de compras a capacidade de inteligência no que se concerne ao planejamento e à organização das demandas, bem como ao relacionamento com os clientes internos.

De certo, ambos os modelos (centralização e descentralização) possuem vantagens e desvantagens, devendo haver então uma análise crítica caso a caso para decidir qual o melhor modelo que os entes e pastas devem adotar, embora se corrobore com o entendimento de que um modelo híbrido, funcionando com sinergia, é o mais adequado para os desafios das compras públicas.

A estrutura organizacional das atividades de compra e contratação pode assumir configurações variáveis, envolvendo características de centralização e descentralização com múltiplos arranjos intermediários que combinam os dois atributos (MCCUE; PITZER, 2000 apud FERNANDES, 2015, p. 4).

Fernandes (2015, p. 5) ainda destaca que o “papel estratégico que as compras públicas tendem a assumir implica em adotar formatos de organização que combinem centralização e descentralização em múltiplos e diversificados arranjos, apoiados na utilização intensiva das tecnologias de comunicação eletrônica.”

Uma das formas de definir o modelo que será adotado é diagnosticar o setor de compras e segmentar por itens de compra, assim, a partir de uma visão sistêmica se define junto com todos os atores qual a melhor modelo estratégico para a realização das compras públicas de um determinado Estado, Secretaria e órgãos vinculados, entre outros.

Teixeira et al. (2015, p. 10) destaca que “as estratégias de suprimentos de uma organização são delineadas para os diferentes tipos de itens que são adquiridos, na perspectiva da matriz de Kraljic (1983), orientada por dois fatores: o nível de importância estratégica das compras (ou sua relevância na agregação de valor para a organização) e a complexidade do fornecimento (riscos, baixa competitividade do mercado, dificuldade em substituição de produtos entre outros fatores a serem analisados)”.

A combinação dos dois fatores resulta em uma matriz de classificação de itens de compra com quatro quadrantes, conforme apresentado na figura a seguir.

Figura – Matriz de classificação de itens de compra



Panorama da atividade de compras públicas no Brasil

Primeiramente cabe destacar que são poucos os dados e informações consistentes que estão disponíveis sobre a situação da área de compras públicas dentro das organizações governamentais, principalmente quanto aos aspectos de governança e gestão.

Mais dados e informações são encontradas no que se refere à estatística da operacionalização, que por si só não nos dão um panorama da área de compras públicas. Em 2014, considerando que grande parte dos serviços públicos são prestados à sociedade por meio do repasse de recursos federais aos estados e municípios, o TCU decidiu realizar levantamento na área de governança pública e de governança e gestão das aquisições abrangendo organizações das esferas federal, estadual e municipal.

Este trabalho foi publicado por meio do relatório TC-007.891/2015-6, que buscou obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública em âmbito nacional, e sobre o panorama da governança e gestão das aquisições em âmbito estadual, distrital e municipal. Segundo dados do relatório, o perfil de governança e gestão das aquisições obtido neste levantamento apontou significativas deficiências na Administração Pública. Observou-se que somente 26% das organizações dispõem de uma gestão de aquisições aprimorada (26% no iGestAq), sendo que a maioria (59%) respondeu que não possui uma boa governança das aquisições. Desta forma, apenas 16% dos respondentes estariam no estágio avançado de governança e gestão das aquisições. O segundo trabalho do TCU é o relatório TC-017.599/2014-8.

Neste relatório, de modo geral, restou também evidenciada a fragilidade da governança das aquisições nas vinte organizações auditadas. Foram constatadas deficiências em todos os três mecanismos e nas práticas a eles associadas, conforme descrito no documento. Os resultados mostraram-se consistentes com as falhas de governança e de gestão já detectadas.

Em vista dos resultados gerais obtidos neste tópico, o trabalho concluiu que as etapas de planejamento das contratações, seleção do fornecedor e de gestão de contratos de serviços de transporte, limpeza e vigilância não foram realizadas de forma adequada pelas organizações auditadas. (TCU, TC025.068/2013-0, p. 58)

