



DESAFIOS DA CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS: O CASO DAS PASSAGENS AÉREAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

**MURILO DE OLIVEIRA JUNQUEIRA
DANIEL GUIMARÃES ARAUJO
JORGE ORLANDO SILVA**



DESAFIOS DA CENTRALIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS: O CASO DAS PASSAGENS AÉREAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Murilo de Oliveira Junqueira
Daniel Guimarães Araujo
Jorge Orlando Silva

RESUMO

O presente trabalho visa descrever o desenho e a trajetória do novo sistema de compras de passagens aéreas do Estado de São Paulo, ganhador do Prêmio Mário Covas de Gestão Pública em 2014. Primeiramente narramos como o Estado de São Paulo reformulou seu sistema de compras a partir da criação de um sistema de registro de preço em 2009. A reformulação do sistema de compras públicas teve trajetória não linear, que se encaixa nas teorias da “lata do lixo” (Cohen, March & Olsen, 1972) e dos fluxos múltiplos (Kingdon, 2002). Em seguida, fazemos um estudo quantitativo, onde se mostram os resultados alcançados em termos de recursos economizados. O estudo demonstra que os bilhetes adquiridos no novo modelo de compras tiveram economia de 45,71% em relação ao formato anterior, equivalente a um valor médio R\$ 451,48 por bilhete. Por fim, é mostrado que a política somente foi bem sucedida devido à conjugação de três fatores: (1) os ganhos de escala das compras centralizadas, (2) a criação de um órgão central de compras estável e (3) a mudança do perfil burocrático dos funcionários envolvidos.

INTRODUÇÃO

A contratação de fornecimento de passagens aéreas pode ser considerada um serviço de alta complexidade, uma vez que é influenciada por diversos fatores, tais como: o trajeto solicitado, a taxa de ocupação e horário dos voos, a data em que é feita a compra do bilhete, existência de acordo de tarifa etc. Além disso, os incentivos dados aos intermediários da compra, as agências de viagens, possuem alto impacto nos preços dos bilhetes, dado que em um mesmo voo existem assentos vendidos a preços diferentes e a agência pode vender bilhetes mais caros para elevar as comissões que recebe. Assim, a busca pela melhor compra de bilhetes aéreos por parte do setor público é um grande desafio.

Nesse início de século, a aviação civil tem passado por profunda reestruturação tanto em nível internacional quanto em nível local. O emprego da tecnologia de informação com finalidade de reduzir custos operacionais tem se revelado uma constante. Para o consumidor final, a face aparente do processo apresenta-se na forma de um novo modelo de negócio em que os prestadores de serviço – companhias aéreas – criam canais diretos com seu público alvo. Diante desse quadro, o papel das agências de viagens, que antes eram intermediárias obrigatórias entre as companhias aéreas e o viajante, passou a ser questionado.

Para se manter no mercado de vendas corporativas, muitas agências mudaram seu foco de atuação, de meros intermediários para gerentes de viagem. Elas passaram a fornecer uma série de serviços, como ferramentas computacionais, relatórios gerenciais e mecanismos de conformidade (compliance) da política de viagens determinada pela empresa contratante. Com isso, é possível obter informações qualificadas sobre o gasto realizado, permitindo otimizar a despesa com passagens aéreas através do maior controle sobre as compras e a correta orientação aos funcionários compradores.

O Estado de São Paulo (ESP), em vista da reformulação do mercado de viagens corporativas, propõe a criação de um novo modelo de compras de passagens aéreas. Até o ano de 2008, as compras de passagens aéreas pelo ESP eram feitas de forma pulverizada, onde havia diversos prestadores contratados por 57 órgãos compradores. Como resultado, o uso do poder de compra do Estado para gerar ganhos de escala era subaproveitado. Além disso, a ausência de um controle

central e de uma política de compras fazia com que houvesse uma assimetria de informação entre o Estado e as agências de viagens, permitindo que elas cobrassem preços e tarifas diferentes de acordo com o órgão comprador. Diante disso, em 2008 foi criado um sistema central de compras de passagens no Estado de São Paulo, através da Secretaria de Gestão Pública (SGP), baseado na constituição de um Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é um instrumento legal que possibilita que vários órgãos estaduais adquiram bens e serviços conjuntamente através de um único processo licitatório e uma ata de registro de preços (ARP).

As primeiras atas, no entanto, tiveram baixa adesão e problemas operacionais, fazendo com que a nova política de compras estivesse a ponto de ser abandonada após uma mudança do grupo dirigente da SGP. Apesar desses problemas, o novo modelo de compras conseguiu superar as dificuldades iniciais devido aos seguintes fatores: (1) a chegada de novos gestores públicos estáveis na Secretaria de Gestão Pública, (2) a estruturação de um setor permanente de gestão de passagens aéreas dentro da SGP, (3) a ênfase na economia de recursos como uma estratégia geral do governo do Estado, em grande parte reforçada como uma resposta aos protestos populares de meados 2013. Devido a esses fatores, a equipe de gestão de compras conseguiu manter a política e aprimorá-la através de um processo de aprendizado institucional e reformulação gradual. Atualmente, existem cerca de 160 órgãos participantes do sistema de compras centralizadas e cerca de 500 bilhetes vendidos mensalmente.

1 TRAJETÓRIA DA ARP-ESP¹

Segundo o modelo analítico proposto pelo cientista social John Kingdon (2003), o processo de construção de uma política pública de sucesso depende de três variáveis independentes, mas que se conjugam: os problemas, as soluções e a política. Quem mobiliza esses três fatores são os “empreendedores de política”, que se aproveitam de “janelas de oportunidade” para gerar inovações em políticas públicas. O problema é uma situação percebida pelos atores políticos como crítica e

¹ Esta seção foi elaborada a partir de relatos de membros do GAPA- Grupo Técnico de Aquisição de Passagens Aéreas, ligado à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo.

que demanda uma resposta; as soluções são possíveis alternativas que atendam, de alguma forma, a situação crítica a ser resolvida. A política, por sua vez, é a decisão que vincula uma das possíveis alternativas ao problema detectado. A trajetória real de uma política pública raramente segue a ordem racional, onde primeiro existe a percepção dos problemas, seguida do levantamento das alternativas e resultando em decisões políticas ótimas. Ao contrário, as políticas rotineiramente são definidas e implementadas por trajetórias não lineares e irracionais. Quando John Kingdon propôs seu modelo dos fluxos, ele se baseou, em parte, na Teoria da Lata de Lixo (Garbage Can Theory) de Michael D. Cohen e seus colaboradores (Cohen, March; Olsen, 1972).

Essa teoria tenta explicar como as decisões são tomadas nas organizações, muitas vezes de forma anômala, anárquica, onde as preferências não são claras, nem as tecnologias ou onde a participação é fluida, as janelas de oportunidade se abrem e se fecham, diversos empreendedores de política disputam diferentes visões. Problemas, soluções e tomadores de decisão se movem de uma escolha a outra, dependendo da mistura dos problemas organizacionais, das escolhas disponíveis, da mistura de soluções apresentadas para os problemas, e das influências externas sobre os tomadores de decisão. Em resumo, os problemas não batem necessariamente com as escolhas, dando a impressão de que estão se mexendo numa lata de lixo. Os problemas são atacados baseados numa solução escolhida, mas as escolhas são feitas baseadas em mudanças nas combinações de problemas, soluções e tomadas de decisão. Nesse sentido, as decisões parecem ser muito mais patológicas do que racionais. A trajetória das compras centralizadas do ESP parece ilustrar bem essa trajetória não linear, onde as soluções variaram de acordo com o sabor dos ventos políticos e das mudanças burocráticas dos operadores da política.

A trajetória da Ata de Registro de Preços do Estado de São Paulo (ARP-ESP) começa em 2007, quando o recém eleito governador José Serra determina a reforma gerencial do Estado de São Paulo (ESP). Para isso, ele cria a Secretaria de Gestão Pública (SGP). No mesmo ano, a SGP contrata a Fundação Instituto de Administração (FIA, 2008) para reformular o sistema de aquisição de passagens aéreas. Os principais problemas apontados no relatório dessa consultoria foram:

- (1) A administração estadual comprava de forma descentralizada, como se fosse um comprador varejista ou uma pequena empresa, não usufruindo de seu poder de compra para obtenção de redução do valor das passagens. Na época, foi apontada a existência de 57 contratos, com 14 fornecedores, de aéreas no Estado, sem nenhuma coordenação entre si.
- (2) A cada órgão possui seu próprio processo de compras, provocando redundância administrativa desnecessária.
- (3) A administração dos contratos entre o Estado e as agências de viagem resume-se, muitas vezes, apenas ao processo de pagamento, inexistindo supervisão dos preços ou da qualidade do serviço.
- (4) Não há clara designação de responsabilidade pela supervisão ativa dos contratos ou coordenação do mesmo no âmbito do Governo.
- (5) Apesar de algumas Secretarias terem desenvolvido uma sistemática de gestão, o uso de indicadores referenciais de consumo não é uma prática comum.
- (6) Não há o estabelecimento, de modo diretivo, de política ou regulamento para o uso deste recurso.

Frente a isso, o governo do estado edita o decreto estadual 53.546 de 2008, que cria o “Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Aquisição de Passagens Aéreas”, sob responsabilidade da SGP. O decreto determina que a SGP deve criar um Sistema de Registro de Preços (SRP) para a compra centralizada de passagens aéreas. O SRP é uma ferramenta prevista da lei de licitações que possibilita que um fornecedor que foi vencedor em uma licitação forneça o mesmo produto, pelo mesmo preço, para vários órgãos públicos pelo tempo que durar o registro de preços na Ata de Registro de Preços (ARP). A proposta era que a SGP fizesse anualmente uma licitação para a contratação de uma agência de viagens e os demais órgãos aderissem à ARP. Com a isso, o tempo para os órgãos comprarem passagens aéreas se reduziria drasticamente. Segundo a Controladoria Geral da União (CGU, 2014), se leva, em média, 170 dias, para cada licitação. Após a realização da ARP, o órgão consegue firmar contrato com o fornecedor em apenas cinco dias.

A SGP fez a primeira ARP de passagens aéreas em 2009, que teve a participação de 47 órgãos estaduais. Contudo, vendo em retrospectiva, houve equívocos no modelo de contratação. O objeto da ARP era a contratação de empresa de agenciamento da compra de passagens aéreas. O modelo era correto, mas pouco compreendido na época. O contrato não previa a disponibilização de um sistema self-booking (auto-agendamento) para o órgão contratante. Era a própria agência que fazia a busca dos preços e apresentava três orçamentos ao comprador. O órgão público não tinha como saber se os preços apresentados eram os melhores. A forma de remuneração também era ruim para o Estado, pois se optou pelo pagamento de uma taxa de R\$ 7,00 por transação. Contudo, não havia a exigência de que a agência devolvesse a taxa de Remuneração do Agente de Viagens (RAV), que corresponde a cerca de 10% do bilhete aéreo. Portanto, ela recebia os sete reais mais os 10% de cada bilhete emitido. A RAV fornecia um incentivo negativo para a empresa, pois como ela, na prática, escolhia os preços dos bilhetes, a remuneração atrelada ao valor do bilhete incentivava a agência a dar as opções de voo mais caras. Além disso, as viagens realizadas não eram registradas de forma adequada. O registro das viagens não era obrigação da empresa e sim do viajante, sendo que não havia nenhum mecanismo efetivo que o obrigasse a registrar sua viagem. O registro deveria ser feito depois da viagem, quando não havia mais interesse do viajante em conquistar o benefício. Segundo levantamento interno da SGP, menos de 10% dos voos era registrado.

No início de 2010, a SGP contrata o primeiro grupo de servidores estáveis para compor seus quadros de carreira, os Especialistas em Políticas Públicas (EPPs). Os EPPs são uma carreira de nível universitário, de caráter multidisciplinar, voltados para “planejar, implementar e avaliar as políticas públicas”. Em cumprimento ao que determina a lei de criação da carreira, os EPPs passaram a dar suporte às compras centralizadas de passagens aéreas. Até então, todo o trabalho era feito por funcionários em cargos de confiança.

No final do ano de 2010, os encarregados pelo sistema de compras centrais de passagens aéreas apresentavam nítido “cansaço” pela política de compras. As reclamações contra o serviço prestado pela empresa eram constantes, o grupo não conseguia criar um sistema que obrigasse o preenchimento do registro

de passagens e a política parecia ter perdido o apelo político inicial. A janela de oportunidade parecia fechar-se. Também havia a expectativa de que, com a troca de governador, os funcionários em cargos de confiança seriam alocados em outras áreas, mesmo sendo o novo governador do mesmo partido que o anterior. Diante desse quadro, a ARP 2009 foi encerrada e não houve outra licitação para substituí-la. No fim do ano foi escolhido um novo secretário para a SGP, que não designou funcionários para cuidarem especificamente das passagens aéreas, que então ficou sob responsabilidade do Departamento Administrativo da Secretaria. Todo o grupo que cuidava das compras centralizadas é disperso por outros órgãos e a maior parte do conhecimento acumulado desde a consultoria de 2007 é perdido. Mesmo os EPPs, que são servidores de carreira da SGP, tiveram que mudar de área. Como os EPPs eram funcionários com pouco mais de um ano de carreira, não tinham força política para defender sua permanência no projeto das compras centralizadas. A política de compras centralizadas fica reduzida de política estratégia a mera obrigação legal.

Em 2011 é contratada uma nova consultoria para analisar fontes de desperdício de recursos públicos, a E-Estratégia Pública (E-Estratégia Pública, 2012). O diagnóstico elaborado inclui novamente as passagens aéreas com entre as despesas com potencial de redução do desperdício. Esse diagnóstico repete em grande parte a análise anterior feita pela FIA. Nesse contexto, foi elaborada uma nova ARP em 2011, conforme determinava o decreto 53.546/2008.

A ARP 2011 foi elaborada por um grupo de funcionários que não havia participado da ARP 2009. O novo modelo deixou de utilizar o pagamento por transação (Transaction Fee). Abandonou-se também o conceito de agenciamento e o objeto da contratação passou a ser o serviços de emissão. Passou-se a remunerar a agência contratada com base num desconto percentual sobre o valor total do bilhete. Mas esse desconto tinha o efeito inverso; elevava o preço do serviço. Para conceder descontos aos órgãos contratantes, as agências tinham incentivos para aumentar os preços dos bilhetes. Além disso, a agência continuava recebendo a RAV, o que fazia com que a venda de bilhetes mais caros representasse automaticamente maior faturamento para a empresa. Mesmo o registro oficial das viagens, precário na ARP 2009, passou a ser inexistente na ARP 2011. Em certo

sentido, houve um retrocesso no modelo de contratação, pois o relatório da FIA (2008) já criticava essa forma de remuneração, dominante nos contratos analisados à época, e recomendava sua alteração pelo modelo de pagamento por transação.

Em 2012, outra mudança política ocorre. A SGP muda de secretário, sendo o novo dirigente filiado a um partido menor da coalizão governamental. Essa mudança fez com que a SGP perdesse prestígio político, porém abriu uma janela de oportunidade para a ARP-ESP. A ARP 2011 estava para expirar e a direção da SGP, recém-empossada e sem expertise na área, convocou os EPPs que haviam participado da ARP 2009 para lançar um novo edital. O grupo dos EPPs, com maior experiência no serviço público, resolve propor uma considerável reformulação da política.

O grupo inicia uma série de consultas aos fornecedores do setor privado buscando compreender qual eram os parâmetros pelos quais outros órgãos públicos e as empresas privadas contratavam agências de viagens. Percebeu-se que o ESP contratava pequenas agências de viagens varejistas, que tiravam proveito da incapacidade que o setor público tinha de demandar uma prestação de serviços compatível com o volume de recursos destinados à despesa. Enquanto o Estado ensaiava seus primeiros passos, na direção de um Sistema de Registro de Preços (SRP), já estava se consolidando no mercado brasileiro, o conceito da viagem corporativa, operadas pelas chamadas TMCs (Travel Management Companies – Companhias de Gerenciamento de Viagem). Essas empresas ganharam espaço no mercado gerindo recursos aplicados à cadeia de viagens de negócios, estimulando o planejamento e a criação de políticas internas de conformidade (compliance), para suas contratantes. As grandes empresas privadas e públicas (como Petrobrás e Banco do Brasil, por exemplo), já contratavam TMCs desde meados dos 2000. As TMCs oferecem serviços às contratantes por meio de sistemas informatizados com os links das principais Companhias aéreas, locadoras de veículos, rede hoteleira etc, criando um site de busca para seus clientes conhecidos como sistema self-booking ou de auto agendamento. Elas também negociavam descontos junto às companhias aéreas para seus clientes corporativos, de acordo com o volume dos gastos e com os trajetos mais utilizados. As TMCs são remuneradas pelo serviço efetivamente prestado aos clientes, a taxa de transação. Assim, para cada emissão ou

remarcação, paga-se um valor fixo. Além disso, a contratante pode formular uma política de viagens, que determina a antecedência da compra, a inexistência de preferência por Cia aérea, padrão de qualidade, horários preferenciais, valor máximo a ser gasto com viagens etc. As TMCs se encarregam de garantir a conformidade dos viajantes à política determinada pela contratante.

A partir desse estudo de mercado, foram elaborados novos princípios para a compra centralizada de passagens aéreas, que são os seguintes:

- (1) Fim da política de três orçamentos enviados pela agência de viagens. A agência contratada deve fornecer, através de um sistema online de auto-agendamento, a disponibilidade de todos os voos para o dia e horário desejado. Cabe ao servidor comprador escolher o voo que melhor atende às suas necessidades, seguindo a política de viagens. As compras em desrespeito à política de viagens (uma reunião de emergência, por exemplo) são permitidas, mas precisam ser devidamente justificadas.
- (2) A definição de uma política de viagens baseada nos seguintes princípios: (a) aquisição de passagens aéreas pelo menor preço; (b) antecedência mínima de cinco dias para a compra e de dois dias para a re-emissão e cancelamento; (c) inexistência de preferência por companhia aérea.
- (3) Fim da remuneração atrelada ao valor do bilhete. O valor da remuneração passará a ser apenas a taxa de transação (transaction fee).
- (4) Registro automático de todos os bilhetes aéreos emitidos através do sistema online de auto-agendamento. A agência também devia fornecer relatórios automáticos, através de sistema informatizado, de acordo com a política do contratante, como o objetivo de reduzir custos, elevar a transparência e melhorar os resultados.

A nova estratégia de compras centralizada foi oficializada com a resolução SGP-10, de 02-4-2013, que instituiu a política de viagens, a obrigatoriedade do registro informatizado das viagens e instituiu o GAPA – Grupo Técnico de Aquisição de Passagens Aéreas, coordenado pelo EPP Daniel Araujo, um dos autores desse artigo.

O objetivo implícito do edital da ARP 2013 era trazer para o ESP uma agência de viagens com perfil TMC, abandonando os pequenos fornecedores varejistas. Contudo, isso foi um sucesso parcial. A agência de viagens contratada na licitação de 2013, apesar de possuir longa experiência de fornecimento para o setor público, não tinha perfil TMC. A agência não tinha um sistema próprio de auto-agendamento, por exemplo. Como é comum entre agências varejistas, a agência contratada dependia de uma agência maior, atacadista, que lhe fornecia os insumos necessários sua sobrevivência no mercado, incluindo crédito, intermediação junto às Cias aéreas e o sistema online de busca. A agência contratada não tinha contato direto com as Cias aéreas, por isso, não poderia negociar acordos de tarifa para o Estado. Segundo avaliação do GAPA, o processo de licitação por pregão, onde apenas o critério do menor preço é analisado, tende a afastar fornecedores mais qualificados. Segundo estudo de mercado feito à época, as empresas privadas pagavam uma taxa de transação média de R\$ 25,00, sendo que a empresa vencedora da ARP 2013 cobrava uma taxa de R\$ 6,17.

Em junho e julho de 2013, manifestações populares, iniciadas contra o aumento das tarifas de ônibus, e posteriormente ampliadas contra a qualidade dos serviços públicos em geral, varreram o país. Neste contexto, o governo do ESP responde à crise com um pacote de austeridade nos gastos públicos, através do Decreto Estadual 59.327 de 2013. Neste decreto, a política de compras centralizada de passagens aéreas é fortalecida, pois todos os órgãos passaram a ser obrigados a aderir ao SRP coordenado pela SGP. Mesmo que essa obrigação não tenha se tornado completamente efetiva, principalmente por causa da resistência das universidades públicas em aderirem ao sistema, o decreto 59.327/2013 fortalece politicamente o sistema de compras centralizadas.

Além das reformulações da política explicadas acima, o GAPA, influenciado pela proposta de Motta (2010), procurou também promover uma mudança mais ao nível cultural, estabelecendo uma nova forma de relacionamento com os fornecedores. Segundo Motta,

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 [Gestão da Cadeia de Suprimentos] 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.** (grifos nossos).

Em lugar de uma relação distante ou conflituosa com a empresa fornecedora, baseada na desconfiança, procurou-se criar uma relação de parceria. O GAPA atuou como intermediador entre o fornecedor e os órgãos compradores da ARP, pois nunca deixou de cobrar os produtos e resultados estabelecidos em contrato, mas também defendeu a empresa de exigências dos órgãos que eram consideradas abusivas. Particularmente, o GAPA liderou uma negociação de alto nível com a Secretaria da Fazenda e com a Secretaria da Casa Civil para solucionar a principal queixa da empresa fornecedora da ARP 2013: o prazo de pagamento. Em geral, a agência de viagens precisa pagar os bilhetes aéreos de 6 a 12 dias depois de comprados. Porém, o ESP tem por normas pagar em 30 dias, obrigando a empresa a queimar seu capital de giro. O GAPA foi capaz de negociar a redução do prazo de pagamento para 10 dias, aliviando o fluxo de caixa da empresa fornecedora. Muito provavelmente esse foi um dos motivos para a redução dos preços dos bilhetes emitidos na ARP 2014.

Em 2014 foi feito o primeiro estudo quantitativo sobre a economia gerada pela ARP 2013 em relação à ARP 2011. O estudo mostra considerável economia de gastos. Esse estudo é apresentado na seção três, abaixo. De posse desses dados, o GAPA decide se candidatar ao Prêmio Mário Covas de Gestão Pública, maior premiação de gestão pública paulista, sendo premiado na categoria Qualidade do Gasto Público. Esse reconhecimento certamente contribuiu para o prestígio do grupo e a motivação da equipe.

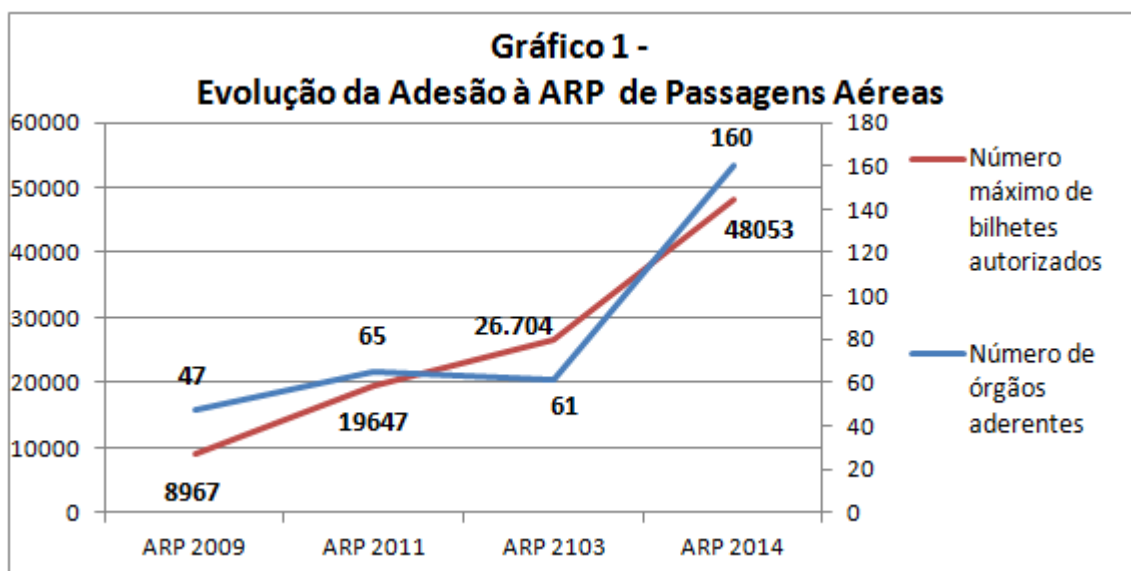
Em meados de agosto de 2014, foi realizada nova licitação para a ARP 2014. Novamente, uma agência pequena, sem perfil TMC, é contratada. Devido ao decreto 59.327/2013, o número de órgãos aderentes à ARP-ESP aumenta drasticamente, passando de 61 para 160. Entre novembro e dezembro, centenas de

servidores foram treinados para utilizar o sistema de auto-agendamento. O crescimento da ARP-ESP, em grande parte resultado do feedback positivo que o novo modelo havia recebido, acabou se transformando em um problema. Em fevereiro de 2015, a empresa vencedora da licitação declara que não possui mais capacidade de fornecer ao ESP, dado seu estrangulamento financeiro. A empresa tinha perfil varejista e, portanto, dependia de um fornecedor atacadista que lhe oferecia crédito junto às Cias aéreas. Como a demanda de passagens do ESP se mostrou muito alta, a linha de crédito que a agência tinha com seu atacadista se esgotou e o atacadista exigiu garantias de crédito adicionais para continuar fornecendo para a empresa. Como a empresa contratada era pequena e não possuía tais garantias, ela foi obrigada a interromper o serviço. De certa forma, o modelo de compras centralizadas acabou se tornando vítima de seu próprio sucesso, pois a restrição de crédito nunca havia sido relatada como um problema pelas empresas fornecedoras, uma vez que os contratos anteriores envolviam um fluxo menor de recursos.

O fim prematuro da ARP 2014 mostra que o desafio das compras centralizadas de passagens aéreas ainda não acabou e ainda há muito espaço para aprimoramento do sistema.

2 ESTUDO QUANTITATIVO

No gráfico 1, podemos ver a evolução da adesão à ARP-ESP. Vemos que o número de órgãos que aderiram ao programa de compras centralizadas partiu de 47, na ARP 2009, para 160, na ARP de 2014. Em grande parte isso se deveu ao decreto 59.327/2013, que determinou a adesão de todos os órgãos da administração direta, das autarquias e das fundações públicas ao sistema de passagens aéreas. Apesar da ARP de 2013 ter tido menos órgãos aderentes do que a ARP de 2011, o número de bilhetes máximo autorizados subiu continuamente durante o período.



Fonte: GAPA – Grupo Técnico de Aquisição de Passagens Aérea.

A quantidade de bilhetes efetivamente comprada ficou bem abaixo da quantidade máxima autorizada, como pode ser visto na tabela 1. Infelizmente, os dados da ARP 2009 não foram guardados adequadamente, o que nos impede de incluí-la na análise. Mesmo a ARP 2011 não pode ser plenamente analisada, pois os dados do ano de 2012 também não foram adequadamente armazenados. Apenas as viagens realizadas em 2013 foram analisadas para esse estudo. Já os valores para as ARPs de 2013 e de 2014 estão completos. Na tabela 1 existem dados descritivos sobre o número e o valor dos bilhetes comprados. Deve-se ressaltar que, na amostra observada, a ARP 2013 conseguiu comprar mais bilhetes gastando um montante menor de recursos que a ARP 2011. Isso em si não significa necessariamente maior economia, uma vez que a tabela 1 não fala nada sobre as rotas de viagens.

Tabela 1 – Dados descritivos sobre a ARP-ESP

Agência	Bilhetes	Órgãos	Data inicial	Data final	Dias	Total nominal Gasto
ARP 2011	3365	57	02/01/2013	12/12/2013	344	R\$ 4.459.672,55
ARP 2013	5357	36	01/07/2013	31/07/2014	395	R\$ 3.405.479,22
ARP 2014	1061	57	08/10/2014	31/01/2015	115	R\$ 770.434,88
Total geral	9783					R\$ 8.635.586,65

Fonte: Banco de dados GAPA – Grupo Técnico de Aquisição de Passagens Aéreas

A comparação dos preços praticados em duas ARPs não pode ser feita pelo simples contraste entre os valores médios dos bilhetes em cada Ata. Esse tipo de análise apresentaria um viés decorrente do fato de que em cada ARP existe um conjunto diferente de rotas de voo. Não é possível, por exemplo, comparar um voo regional de curta distância com um voo internacional de longa distância. Esses dois bilhetes têm preços diferentes pelo simples fato de serem produtos diferentes. Igualmente, o número de trechos ou “pernas” do voo é relevante. Devido à forma como os dados são registrados, um voo de ida e volta entre São Paulo e Brasília, por exemplo, é apresentado com um preço único, sem discriminar o preço do trecho São Paulo/Brasília e do trecho Brasília/São Paulo. Algumas agências de viagens preferem comprar bilhetes com várias pernas, contendo um preço único para a viagem toda. Outras agências, no entanto, preferem comprar um bilhete para cada trecho que o viajante percorre. Isso causa uma distorção nos preços médios dos bilhetes, pois a agência que coloca muitos trechos em cada bilhete terá necessariamente bilhetes mais caros, sem representar com isso perda de economicidade do Estado. Em resumo, para verificar a economicidade das compras, é preciso comparar bilhetes aéreos com rotas iguais.

Para superar esse problema, foi utilizado o seguinte modelo:

$$\text{Porcentual de Economia} = 1 - \frac{\sum_{i=1}^n (\overline{\text{preço}}_{i2} \cdot Q_{i2})}{\sum_{i=1}^n (\overline{\text{preço}}_{i1} \cdot Q_{i2})}$$

Onde:

$\overline{\text{preço}}_{i1}$ é o preço médio para o trajeto i durante a ARP mais antiga, ou “preço médio do grupo de controle”.

$\overline{\text{preço}}_{i2}$ é o preço médio para o trajeto i durante a ARP mais recente, ou “preço médio do grupo de tratamento”.

Q_{i2} é a quantidade de bilhetes emitidos para o trajeto i durante a ARP mais recente, ou “quantidade do grupo de tratamento”.

A ideia do modelo é responder à seguinte pergunta de pesquisa: se a ARP_{t-j} tivesse a mesma quantidade de voos e a mesma proporção de trajetos que a ARP_t , qual seria a diferença porcentual entre os preços médios da ARP_t e da ARP_{t-j} ?

Podemos fazer uma pergunta parecida perguntando a economia média por bilhete (em reais), segundo o modelo abaixo:

$$\text{Economia média por bilhete} = \frac{(\sum_{i=1}^n (\overline{\text{preço}}_{t1} \cdot Q_{i2}) - \sum_{i=1}^n (\overline{\text{preço}}_{t2} \cdot Q_{i2}))}{Q_2}$$

Onde:

Q₂ é o total de bilhetes vendidos na ARP mais recente, ou “quantidade total do grupo de tratamento”.

Nesse caso, a pergunta de pesquisa seria: se a ARP_{t-j} tivesse a mesma quantidade de voos e a mesma proporção de trajetos que a ARP_t, qual seria a diferença média em reais entre os preços da ARP_t e da ARP_{t-j}?

A análise pode ficar mais clara com o exemplo abaixo, onde calculamos os índices de economia para as quatro rotas mais compradas pelas ARPs de 2011 e 2013.

Tabela 2 – Exemplo de cálculo de percentual de economia

Rota Cidades	Q1	Preço médio ARP 2011	Q2	Preço médio ARP 2013	Valor Total ARP 2013	Valor projetado ARP 2011
BRASÍLIA/SÃO PAULO	298	R\$ 741,31	722	R\$ 470,72	R\$ 339.860,46	R\$ 535.229,11
SÃO PAULO/BRASÍLIA	271	R\$ 789,14	707	R\$ 466,49	R\$ 329.807,11	R\$ 557.920,35
SÃO PAULO/BRASÍLIA/ SÃO PAULO	355	R\$ 1.532,26	330	R\$ 988,28	R\$ 326.131,22	R\$ 505.645,96
SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO	156	R\$ 1.348,45	141	R\$ 903,77	R\$ 127.431,18	R\$ 190.132,01
Somatória	1080		1900		R\$ 1.123.229,97	R\$ 1.788.927,43
					Economia (%)	37,21%
					Economia (R\$)	R\$ 350,37

Nas colunas 3 e 5, estão os preços médios das rotas de viagens. Observe que nesta amostra existem duas rotas com apenas um trecho e duas rotas com duas “pernas”. A sexta coluna (“Valor Total ARP 2013”) é simplesmente o produto do preço médio da ARP 2013 com o seu quantitativo, mostrado na quinta coluna (Q2).

A sétima coluna mostra o valor total que a ARP 2011 teria caso tivesse o mesmo quantitativo que a ARP 2013 (Preço médio ARP 2011 * Q2). Com isso a sétima coluna forma um montante de gasto hipotético que a ARP 2011 teria caso tivesse o mesmo quantitativo que a ARP 2013. Com isso, a análise final compara uma proporção de rotas exatamente iguais, variando apenas os preços médios dos bilhetes. Isso é uma forma de criar uma situação quase-experimental (Angrist & Pischke, 2009, p. cap 1), onde a diferença no “mix” de rotas compradas é anulado, deixando apenas a diferença dos preços na análise. Podemos formular a pergunta de pesquisa para o exemplo acima da seguinte maneira: se as mesmas compras, nas mesmas quantidades e mesmos trajetos da ARP 2013, fossem feitas com os preços médios da ARP 2011, qual seria a economia? Então, o percentual de economia é calculado através da fórmula:

$$\text{Percentual de economia} = 1 - (\text{Somatória de Valor projetado ARP 2011} / \text{Somatória de Valor Total ARP 2013})$$

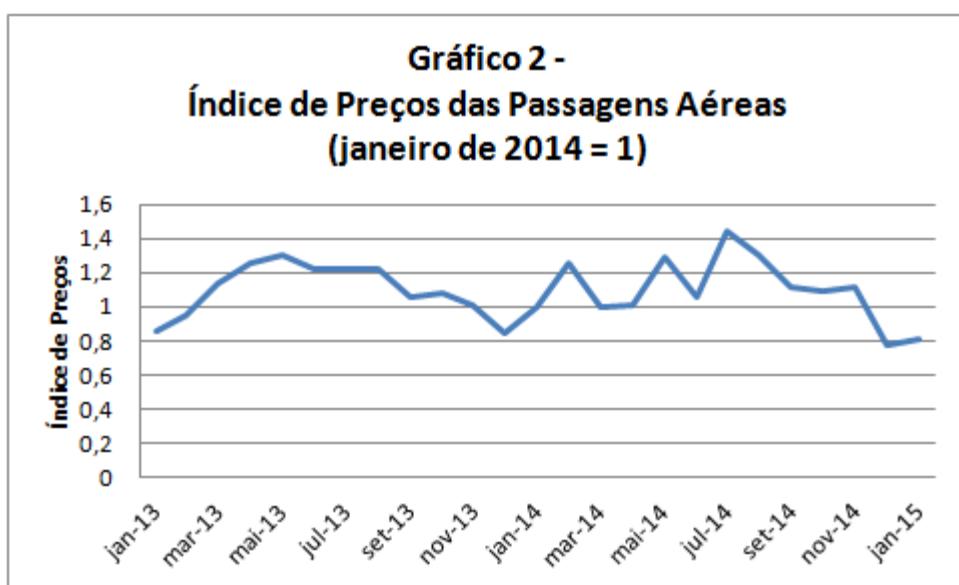
Já a economia média por bilhete é calculada com a fórmula:

$$\text{Economia por bilhete} = (\text{Somatória de Valor projetado ARP 2011} - \text{Somatória de Valor Total ARP 2013}) / \text{Somatória de Q2}.$$

Obviamente, para haver comparação entre duas ARPs, é preciso que existam rotas que foram voadas em duas ARPs. Se uma rota foi utilizada em apenas uma ARP, não existe contrafactual em outra ARP para que possamos comparar. Foram registradas 889 rotas diferentes no banco de dados da ARP-ESP, sendo que em alguns casos a rota é de apenas um trecho e em outros casos pode chegar a até seis trechos. Contudo, a grande maioria dos trechos foi voada apenas uma vez e não pode ser usada na análise. Porém, isso não prejudica a análise, pois a grande maioria dos bilhetes é concentrada em poucos trajetos. Além disso, o modelo de comparação tende a dar maior peso para as rotas mais compradas, diminuindo a influência das rotas incomuns. A tabela 3 mostra a porcentagem de trechos que puderam ser comparados entre si.

O modelo acima não controla outros fatores além das rotas, como variações de preços no mercado das passagens aéreas. Para minimizar esse problema, todos os preços estão deflacionados pelo IPCA setorial de passagens aéreas do IBGE para valores de janeiro de 2014. Apesar do mercado da aviação ser

caracterizado por forte variação sazonal nos preços, não parece que ter havido grande diferença média de preços durante todo o período analisado. Se tomarmos os preços de janeiro de 2014 como iguais a 1, tanto a média de preços do ano de 2013 quanto do ano de 2014 foram aproximadamente 1,276 (medianas iguais a 1,29 e 1,28, respectivamente). O ano de 2015, que tem apenas um mês analisado, janeiro, teve preços médios e medianos de 0,815. A tabela abaixo mostra a evolução dos preços das passagens aéreas no período analisado.



A aplicação do modelo de economia pode ser observado na tabelas 3. É possível ver que entre as ARPs de 2011 e de 2013 houve uma expressiva queda nos preços praticados, de 36,44% ou R\$ 337,18 reais por bilhete. Isso significou uma economia total de R\$ 1.487.279,09 entre as ARPs de 2011 e 2013, apenas considerando os bilhetes que fazem parte da amostra. Na comparação entre as duas ARPs formuladas pelo GAPA, 2013 e 2014, a economia continuou forte, de 16,10% ou R\$ 102,62 por bilhete. Esse bom desempenho foi considerado uma surpresa para o GAPA, pois a maior parte das mudanças ocorreu em 2013. A única mudança considerável entre as ARPs 2013 e 2014 foi o prazo de pagamento da agência de viagens, que caiu de 30 para 10 dias. A economia total entre as ARPs de 2013 e 2014, considerando apenas os bilhetes que fazem parte da amostra, foi de R\$ 77.886,08. O valor menor de economia total se explica pelo fato de que a ARP 2014 teve menos bilhetes comprados, devido à sua curta duração.

Com menos bilhetes comprados, houve menor espaço para economia. Quando comparamos a ARP de 2011, a mais antiga com dados disponíveis, com a ARP 2014, a mais recente, vemos que houve grande economia de 45,71%, ou R\$ 451,48 por bilhete. A economia total, considerando apenas os bilhetes da amostra, foi de R\$ 330.029,86.

Evidentemente, uma análise completa somente seria possível comparando os preços dos bilhetes comprados pelas ARPs-ESP com os bilhetes comprados pelos órgãos do ESP que comprem descentralizadamente. Contudo, não existem dados disponíveis que permitam essa análise, uma vez que não existe um controle dos preços praticados pelos órgãos que comprem descentralizadamente. Igualmente, não existe um banco de dados público que permita a comparação dos preços da ARP-ESP com os preços praticados pelas agências de compras corporativas que atendem ao mercado privado ou mesmo que atendam ao setor público de outros entes federativos. Esperamos que no futuro exista um maior controle dos registros e um maior compartilhamento dos dados, de forma a viabilizar análises mais amplas.

3 CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE AS COMPRAS CENTRALIZADAS DE PASSAGENS AÉREAS

O sucesso das compras centralizadas de passagens aéreas pode ser explicado por três fatores, presentes na literatura sobre administração pública:

- O agenciamento de viagens aéreas, pelas suas características técnicas, apresenta ganhos de escala com as compras centralizadas.
- A criação de um órgão central de compras permanente.
- A mudança dos servidores para o perfil burocrático.

3.1 Razões para a centralização das compras

Consultorias econômicas contratadas pelo ESP apontavam a necessidade de centralização das compras de passagens aéreas desde 2007. Contudo, é importante rever a recomendação com base na análise de um caso concreto, para verificar se a recomendação realmente é procedente, como de fato foi.

Segundo Benzecry & Nazário (2009), pesquisadores da área de Supply Chain Management (de gestão da cadeia de suprimentos), as organizações devem escolher cuidadosamente se devem optar pelo modelo centralizado ou descentralizado de compras, sendo cada opção possui vantagens e desvantagens. A tabela abaixo resume os pontos fortes de cada modelo.

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)

Fonte: Apud, Motta (2010).

Podemos observar que o modelo descentralizado é mais adequado quando é necessário respostas rápidas em termos de adaptação da especificação do produto à necessidade da organização. Igualmente, quando o produto é muito específico devido às necessidades peculiares do demandante ou então a organização é empenhada no desenvolvimento de novos produtos ou serviços (como é o caso das empresas de tecnologia) o modelo descentralizado mostra-se vantajoso. Contudo, nenhuma dessas características está relacionada com as necessidades da aquisição de passagens aéreas. Pelo modelo adotado atualmente, o ESP não compra passagens aéreas, e sim o serviço de agenciamento (intermediação) de viagens aéreas, sendo o bilhete de viagem comprado efetivamente pela agência de viagens contratada. Assim, o serviço contratado apresenta grande estabilidade quando à especificação, pois independentemente da rota ou das demais condições do voo, o serviço de agenciamento é sempre o mesmo. Igualmente, não existem necessidades de integração forte entre o objeto de trabalho do órgão demandante e o processo de compras, como existe na compra de materiais de pesquisa científica, por exemplo. Por fim, as passagens aéreas não se destinam à criação de novos produtos ou serviços, mas a atividades de suporte das funções do Estado.

Por outro lado, o agenciamento da compra de passagens aéreas possui forte afinidade com o modelo centralizado. A compra centralizada possibilita forte ganho de escala, pois permite um melhor poder de barganha do Estado frente aos fornecedores. A centralização também é vantajosa para o fornecedor, pois ele pode reduzir suas margens de lucro por bilhete tendo compensação mais que suficiente no aumento do faturamento mensal. A experiência do GAPA, apresenta duas fortes evidências de que essa economia de escala realmente ocorreu desde a criação do Sistema de Registro de Passagens Aéreas, em 2009. Em primeiro lugar, a remuneração da agência de viagem (taxa de transação) caiu continuamente desde 2009. Na primeira ata, a agência ganhava a tarifa de R\$7,00 mais 10% do valor do bilhete. Na segunda ata, em 2011, a empresa vencedora passou a receber apenas 10% do bilhete. Na ata de 2013, a empresa não recebeu nenhuma porcentagem no bilhete, e sim uma taxa fixa de R\$ 6,17, mostrando forte redução de custos para o Estado. Por fim, na ata de 2014, a empresa recebia apenas R\$ 0,17 por bilhete emitido. Por mais que uma redução exagerada na remuneração da agência possa ser contraproducente, pois diminui a qualidade do serviço e afasta bons fornecedores, a contínua redução da taxa de transação mostra o esforço conjunto do GAPA e dos fornecedores para melhorar o uso dos recursos públicos. Além da queda na taxa de transação, o próprio preço dos bilhetes comprados diminuiu consideravelmente, como é mostrado na sessão 2 deste artigo. Para isso, contribuíram além do ganho de escala, já mencionado, mais duas medidas adotadas pelo GAPA a partir de 2013: (1) o fim da remuneração da agência atrelada ao valor do bilhete, que incentivava as empresas a comprarem sempre as opções mais caras dentro dos voos e (2) o estabelecimento de uma política de compras de viagens, conforme relatado acima.

Além da economia direta com as passagens aéreas, houve grande economia nos custos indiretos das compras. Cada processo de compra no Estado é regulado por legislação específica que existe um processo interno e externo. Tal processo, frequentemente se mostra demorado. Essa demora fatalmente resulta em maior custo para o Estado, pois cada servidor que gasta seu tempo (logo, seu salário) para fazer a especificação do produto, a pesquisa de mercado, a justificativa legal, a revisão do processo (no caso dos órgãos de controle jurídico), etc. aumenta

o custo indireto da aquisição do bem. Tais procedimentos podem se tornar parte relevante do custo total do bem, que engloba custos diretos e indiretos. A centralização pode reduzir os custos indiretos das compras, uma vez que um mesmo processo interno e externo compra uma grande quantidade de produtos, fazendo que o custo indireto da compra por bilhete seja diluído. Tal estratégia de redução de custos é usada mesmo por empresas privadas, que não estão sujeitas aos controles legais mais rígidos do setor público, conforme nos narra Benzecry & Nazário (2009). É importante ressaltar que a redução de estruturas administrativas redundantes somente foi possível por que a especificação da compra de passagens aéreas não varia de acordo com o órgão demandante. Caso cada órgão tivesse uma exigência específica com relação às passagens aéreas, a centralização talvez tivesse sido contraproducente.

3.2 A criação de um órgão central de compras

Segundo a visão do GAPA, a centralização das compras tende a ser mais bem sucedida quando existe a criação prévia de um órgão central de compras de caráter permanente. Durante a trajetória da ARP-ESP, os momentos em que houve descontinuidade da equipe ou então as compras foram atribuídas a servidores não especialistas, que dividiam seu tempo entre a elaboração da ARP e outras atividades administrativas, resultaram em perda da eficiência da política.

Segundo Braga (2006), as compras no setor privado passaram por quatro etapas nas últimas décadas. No primeiro estágio o setor de compras é **reativo**, pois atua como mero operacionalizador do processo de compras, através da emissão da ordem de compra, recebimento do produto, escrituração do contrato, etc. O setor comprador é generalista, comprando todo tipo de produto. Consequentemente, o setor possui baixo conhecimento sobre o mercado de cada produto comprado. Há pouco contato entre o setor de compras e as demais áreas da organização; sendo a especificação do produto ou serviço a ser comprado feita pelo setor demandante, o que obriga o setor de compras a constantemente “apagar incêndios”. O controle formal do processo domina os interesses do setor de compras. Mesmo o critério de compra pelo menor preço não é respeitado, quando se vai minimamente além do

aspecto formal. Aparentemente, a maior parte dos setores de compras do setor público possui estrutura análoga a esse estágio primitivo do setor privado (Motta, 2010). Segundo a descrição de FIA (2008), era através de departamentos desse tipo que eram feitas as compras de bilhetes aéreos antes de 2009.

A segunda fase é a fase **mecânica**, onde surge um departamento central de compras, especializado por tipo de produto. Nessa segunda fase, a interação entre o setor de compras e os departamentos demandantes é incentivada. Igualmente, a interação entre o setor de compras e os fornecedores se torna mais frequente, devido a maior especialização das compras e ao consequente maior estudo do mercado. Segundo Motta, “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” (Motta, 2010, 29). Processos são automatizados e a qualidade do pessoal de compras aumenta. A criação do GAPA, Grupo de Aquisição de Passagens Aéreas, representa justamente a passagem da fase 1, reativa, para essa fase 2, mecânica.

As fases seguintes, na visão de Braga (2006) são a fase **proativa**, onde conceitos modernos do Supply Chain Management, como ciclo de vida do produto, custo total da propriedade e participação do setor de suprimentos na criação de novos produtos ou serviços é utilizada. Após essa fase, existe a fase da **Gerência Estratégica de Suprimentos**, quando “(...) acontece total integração de Compras ou Suprimentos e a estratégia competitiva da empresa com a real caracterização de seu papel estratégico na organização” (Braga, 2006, pg 5). Atualmente, poucos setores de compras que podem ser caracterizados como proativos ou de Gerência Estratégica no setor público brasileiro (Motta, 2010).

Como foi mostrado acima, a mera exposição, por parte das consultorias de administração, de que a forma de aquisição das passagens aéreas era ineficiente, não resultou automaticamente nas melhorias do processo. Somente quando foi criado um grupo permanente de funcionários “empreendedores de política” que buscavam as janelas de oportunidade oferecidas pelo ambiente interno e externo que a política foi gradualmente se estabelecendo e se aprimorando.

O sistema de compras centralizado, posteriormente o GAPA, permitiu a criação de um funcionário especialista no mercado de passagens aéreas, com perfil estratégico, promovendo a “inteligência de compras”. O comprador de perfil estratégico, além de viabilizar operacionalmente a compra (redigir o edital, receber o produto, escriturar o contrato) ele também realiza pesquisa de mercado contínua, pensa política de gestão de fornecedores, monitora os contratos já realizados e elabora reformulações do modelo de compra. O GAPA apresenta essas características de especialização e aprimoramento contínuo do processo de compras, motivado pela estabilidade da equipe e conseqüente aumento da experiência e dos estudos acumulados. Além disso, o GAPA é formado por funcionários de nível superior, concursados em uma carreira de gestão de políticas públicas (os EPPs), configurando-se como uma qualificação mais elevada do que a média dos compradores descentralizados.

O grupo central de compras também viabilizou o uso de ferramentas computacionais para as compras aéreas, em linha com a visão de Benzecry & Nazário (2009). Na maior parte dos órgãos que compravam descentralizadamente, as compras eram realizadas por transações diretas entre o órgão comprador e a agência de viagens, através de email e telefone. A partir de 2013, os processos licitatórios da ARP-ESP passaram a exigir que as empresas fornecessem um sistema computacional para a compra de passagens aéreas de forma online. O uso da ferramenta computacional foi importante pelos seguintes motivos: (1) aumentou a transparência da compra, pois os dados do bilhete comprado são registrados automaticamente pelo sistema, (2) acabou com a prática de pedir três orçamentos para a agência de viagens. Os órgãos que compram descentralizadamente não podem fazer um investimento administrativo grande na compra de um único produto, portanto dificilmente despenderiam tempo e energia a obtenção de um sistema online de compras.

Além do ganho direto, em termos de menor taxa de transação e melhor preço dos bilhetes, a política de compras centralizadas também apresentou outros ganhos, como o maior controle dos gastos e dos procedimentos de compra. A partir de 2013 todos os bilhetes comprados através do SRP do GAPA estão devidamente registrados e guardados em um banco de dados eletrônico. Nesse banco existem dados por bilhete, contendo o nome do passageiro, o trajeto, o órgão o funcionário

comprador, o a tarifa paga, a data e hora de emissão do bilhete, o número e localizador do bilhete e a companhia aérea utilizada. Tais dados são importantes para controle e transparência das contas públicas. Igualmente são úteis para viabilizar acordos de tarifas com as companhias aéreas. É meta do GAPA negociar compras com desconto nos trechos mais voados no Estado. Tal negociação só passou a ser possível depois da montagem do histórico de trajetos voados e das companhias utilizadas. Além do controle das contas, o controle legal também foi fortalecido, pois o pregão para a contratação da agência foi centralizado na Bolsa Eletrônica de Compras do ESP. Isso evitou que os funcionários dos departamentos administrativos dos órgãos, utilizassem expedientes que evitassem a licitação ou a fizessem de maneira imprópria. Outra face do controle dos gastos foi o estabelecimento de uma política de viagens aéreas em 2013. A política evitou a adoção de más práticas de gestão, como compras com antecedência insuficiente ou a preferência por cias. aéreas por parte do comprador.

Por fim, Benzecry & Nazário (2009) mencionam que órgãos centrais de compras podem facilitar a gestão da mudança. Tal processo pode ser observado quando o GAPA negociou a redução do prazo de pagamento para a agência contratada, através do decreto estadual 60.394/14. Muito provavelmente os órgãos descentralizados não conseguiriam fazer a negociação de alto nível necessária para a aprovação desse decreto.

3.3 Mudança no perfil burocrático

Segundo Evans (1993), um dos grandes fatores explicativos para a capacidade do Estado produzir políticas públicas bem sucedidas é a organização de sua burocracia. Para ele, o exemplo do desenvolvimento induzido pelo Estado nos países do leste asiático somente foi possível por que lá havia uma burocracia que era ao mesmo tempo coesa e inserida. Ela era coesa por que possuía características ligadas ao modelo weberiano clássico – como regras impessoais de seleção e ascensão profissional, carreiras de longo prazo, etc – reforçadas por regras informais derivadas da cultura e da origem social dos funcionários. Ao mesmo tempo, essa burocracia desenvolvimentista era “inserida” por que conseguia tecer relações com o setor privado sem perder sua autonomia ou sua coesão interna. Segundo Evans,

A inserção é necessária porque as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem no final destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas, de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar os argumentos em favor da insulação. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema. (Evans, 1993, p. 153).

Como narrado acima, a política de compras foi retomada e posteriormente reformulada com a chegada dos Especialistas em Políticas Públicas, que eram funcionários de carreira da SGP. Não podemos afirmar que os EPPs correspondem perfeitamente ao arquétipo de burocracia desenvolvimentista descrito por Evans, mas é possível tecer algumas analogias. A estabilidade dos EPPs os protegeu das mudanças de direção da SGP, naturais em qualquer governo democrático, mas que levam a uma indesejada descontinuidade administrativa. A estabilidade do órgão responsável pelas compras centralizadas se revela especialmente importante quando se considera que não existe carreira de especialista em compras no ESP e que o servidor precisa dedicar tempo para compreender como funcionam as regras internas do Estado e o mercado de interesse. Essa dificuldade é ampliada pela pouca produção bibliográfica técnica, ou mesmo acadêmica, sobre as compras públicas, como bem ressaltado por Motta (2010). Assim, a criação de um sistema efetivo de compras demanda longo tempo de aprendizado, tanto em nível individual quanto em nível de aprendizado organizacional.

Além da estabilidade, os EPPs conseguiram atingir um razoável nível de coesão social interna, decorrente do curso de formação inicial de quatro meses e do longo período em que passaram trabalhando no mesmo ambiente de trabalho. Isso contribuiu para a formação de um “espírito de corpo” dentro da carreira EPP.

Quanto ao aspecto da “inserção”, ele foi muito mais uma iniciativa individual dos empreendedores da política do que uma política deliberada da SGP. Através de laços pessoais ou de conexões gradualmente estabelecida com os principais fornecedores ou com outros membros do Estado, o GAPA (e seus antecessores) foram adquirindo conhecimento sobre o mercado e sobre os padrões mais aceitos. Segundo avaliação do GAPA, sem essa postura, ao mesmo tempo aberta e autônoma em relação ao mercado, haveria grande chance do grupo ter se “burocratizado” no sentido pejorativo do termo, se tornando excessivamente fechado e, conseqüentemente, ineficaz.

CONCLUSÃO E NOVOS DESAFIOS

A criação do sistema centralizado das compras resultou em economia de recursos públicos, seja em termos diretos, através da queda da taxa de transação e do preço dos bilhetes, seja através dos custos indiretos, reduzindo redundância de procedimentos administrativos. Além disso, o controle dos procedimentos e a transparência dos processos foram fortalecidos. Isso somente foi possível com a criação de um grupo central especializado em compras de passagens aéreas, que atuou como “empreendedor de política pública”, se aproveitando de janelas de oportunidade para implementar reformulações no modelo de compras.

Contudo, a contratação de serviço de fornecimento de passagens aéreas ainda está em evolução. A última ARP licitada, por conta do seu súbito crescimento, expôs a fragilidade do modelo de contratação. O fornecedor, vencedor do certame, não teve estrutura financeira para processar o volume de transações demandadas. Desse fato é possível aprender algumas lições: o SRP, enquanto instrumento de racionalização de compras, é eficaz, porém ele está longe de ser o único instrumento de gestão necessário para a racionalização das compras. É preciso criar rotinas, sistemas, padrões e procedimentos adicionais que criem incentivos positivos para os fornecedores e para os próprios compradores.

A forma como o Estado remunera o fornecedor, por meio de faturamento, também gera outros problemas. O pagamento por faturamento cria um risco elevado de financiamento das compras, na medida em que transfere para o fornecedor a responsabilidade de repassar os valores faturados às companhias aéreas, mesmo antes de ter recebido do Estado. Este custo de capital é agravado pelo fato de que alguns órgãos públicos atrasam seus pagamentos, devido a problemas burocráticos. Ciente dessa limitação, as agências de viagens precificam para cima os serviços, elevando o custo de fornecer para o Estado. O mercado privado já superou esse problema de crédito através da intermediação financeira através de instituições bancárias, que absorvem o risco financeiro da operação com a adoção do cartão virtual. O GAPA acredita que a adoção do cartão virtual poderia atrair melhores fornecedores, que atuariam com foco na Gestão de Viagens (TMCs), buscando acordos de tarifa, redução de custos, informando os órgãos sobre seus gastos, para a melhoria da eficiência.

Por fim, a experiência da ARP-ESP mostrou que o aprimoramento da inteligência de compras deve ser permanente, através do estudo contínuo do mercado. Igualmente, a experiência do GAPA mostrou que as compras públicas devem deixar de ser vistas como meras transações, que se encerram no processo licitatório ou na entrega dos produtos, e devem ser vistas como um processo que envolve o estabelecimento de parcerias. Não custa lembrar o ensinamento de Donald Waters, em seu livro de introdução à logística: “—... remember that a poor supplier can cause more problemas than poor materials” (Waters, 2003).

REFERÊNCIAS

ANGRIST, J. D.; PISCHKE, J.-S. (2009). Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion. Princeton University Press.

BENZECRY, M.; NAZÁRIO, P. (2009). Crise Econômica: oportunidades e desafios para o supply chain management (2ª parte). Revista Tecnológica, Ano XV, n.160, p. 82-88, mar.

BRAGA, A. (2006). Evolução estratégica do processo de compras ou suprimentos de bens e serviços nas empresas. Disponível em: <http://www.coppead.ufrj.br/pt-br/upload/publicacoes/ArtLog_AGO_2006.pdf>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

CGU. (2014). Sistema de Registro de Preços: perguntas e respostas. Brasília-DF: Controladoria Geral da União.

COHEN, M. D., MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17 (1): 1–25.

E-ESTRATÉGIA PÚBLICA. (2012). Relatório de Melhoria do Gasto Público, diagnóstico final. São paulo: E-Estratégia Pública.

EVANS, P. (1993). O Estado como problema e solução. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n.28-29, pp. 107-157.

FIA. (2008). Consultoria para a Modelagem do Processo de Aquisição e Gestão de Passagens Aéreas – Relatório Final. São Paulo: Fundação Instituto de Administração.

GOTTEMS, L. B., PIRES, M. R., CALMON, P. C.; ALVES, E. D. (2013). O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. *Saúde Soc. São Paulo*, v. 22, n.2, p. 511-520, 2013.

KINGDON, J. W. (2002). *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman.

MOTTA, A. R. (2010). O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compras privado, público federal e norte-americano e brasileiro. Campinas-SP: Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Economia, UNICAMP.

WATERS, D. (2003). *Logistics: an introduction to supply chain management*. New York: Palgrave Macmillan.

Anexo I – Lista de siglas

- ARP – Ata de Registro de Preços
- ARP-ESP – Ata de Registro de Preços do Estado de São Paulo
- EPPs – Especialistas em Políticas Públicas
- ESP – Estado de São Paulo (ente federativo)
- FIA – Fundação Instituto de Administração (consultoria em administração)
- RAV – Remuneração do Agente de Viagens acrescentada ao valor dos bilhetes aéreos.
- SGP – Secretaria de Gestão Pública
- SRP – Sistema de Registro de Preços
- TMC – *Travel Management Company*, Companhias de Gestão de Viagens ou agência de viagens corporativa.

AUTORIA

Murilo de Oliveira Junqueira – Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo.

Daniel Guimarães Araujo – Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo.

Jorge Orlando Silva – Especialista em Políticas Públicas do Estado de São Paulo.