



Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

OS DESAFIOS DO SETOR PÚBLICO PARA CONSTRUIR UM NOVO MODELO DE COMPRAS

Florencia Ferrer



OS DESAFIOS DO SETOR PÚBLICO PARA CONSTRUIR UM NOVO MODELO DE COMPRAS¹

Florencia Ferrer

RESUMO

O Brasil é, sem dúvida, um dos países mais avançados no mundo no que se refere à inovação em compras públicas. Desde o ano 2000 temos instalado o meio eletrônico como forma de realizar nossas compras. No ano de 2011, em parceria com o CONSAD, levamos a cabo uma pesquisa que objetivou identificar a real situação da gestão das diferentes políticas de compras no País. Buscou-se coletar informações sobre os principais processos, conhecer a realidade dos estados, disseminar conhecimento e incentivar a inovação. Os módulos da pesquisa foram: gestão de compras, gestão de frotas, gestão de contratos, gestão de convênios, gestão de patrimônio e de perspectivas de cooperação. Apresentaremos neste artigo seus principais resultados.

¹ É importante explicar porque usamos a expressão “Compras Públicas” quando de fato estamos nos referindo ao processo de gestão estratégica de suprimentos como um todo. Usando Compras Publicas damos destaque a esta política pública, a uma ação do Estado que dá a ideia de força e movimento. Quando o Chile decidiu chamar seu portal de ChileCompra como uma única palavra o fazia para reforçar esta ideia. Por trás da ação de compra precisa haver toda uma política integrada, que se suporta com a gestão estratégica de suprimentos, mas a força da palavra compra é superior a exatidão técnica do conceito.



A despeito de todos os avanços registrados nas últimas décadas, o estado continua funcionando com a mesma estrutura constituída no século XIX, quando o modelo econômico e administrativo se baseava em estruturas verticais. O resultado é um modelo de elaboração e implementação de políticas públicas fragmentado, ou seja, os diversos órgãos elaboram e executam seus programas de forma desarticulada, na maioria dos casos.

Neste artigo, não se pretende fazer uma crítica a esse modelo, mas apontar como, ao longo das últimas décadas, o setor privado se reestruturou, constituindo um modelo organizacional em forma de rede, e mostrar que o setor público precisa seguir na mesma direção. Já existem experiências nos países anglo-saxões, as quais têm mostrado que a adoção de um novo modelo é essencial para enfrentar os desafios do estado contemporâneo. Da mesma forma que a empresa vertical foi se transformando até atingir a forma de rede, se apropriando das vantagens dos diferentes modelos administrativos e financeiros, o estado precisa encontrar formas para ter flexibilidade na sua gestão. Isso significa buscar alternativas que permitam à máquina pública ter a capacidade de centralizar ou descentralizar o que é necessário. Esse conceito vale tanto para compras públicas como para a gestão.

Além do desafio de incorporar essas mudanças, no caso do Brasil, o estado tem ainda que enfrentar a necessária mudança da Lei 8.666, que engessa a forma de comprar e dificulta gestão estratégica de suprimentos.

Uma das formas de iniciar esse processo é mudando a forma de planejar, comprar e auferir. Hoje se gasta mais tempo na execução da compra que no seu planejamento e, com isso, o Estado não usufrui das vantagens de escala e de capilaridade, duas características que, por estarem nos extremos do processo, precisam ser articuladas por meio de uma inteligência centralizada.

Não só nas compras, mas também no orçamento público a organização em geral ainda se dá de forma vertical. Poucos são os estados que têm uma visão horizontal de suas ações e das metas de governo. A ausência de uma visão horizontal leva a fragmentação do orçamento, gerando compras redundantes. Alguns estados brasileiros estão construindo uma visão matricial das ações, obtendo excelentes resultados. É o caso de Minas Gerais que tem iniciativas muito maduras nesse sentido.



É importante destacar que entre 45% a 70% do orçamento, tanto dos estados como da União estão comprometidos com a folha de pagamento. Portanto, o universo das mudanças que propomos se restringe a 20%, o que em geral sobra para custeio e investimentos.

Entendemos que uma ação efetiva e estratégica nas compras públicas é central para a eficiência do Estado, já que nenhuma política pode ser realizada se não compramos. Isso vale tanto para as atividades fins como saúde, educação, segurança pública como para as atividades meio, as mais propícias de serem transformadas por meio de mudanças profundas.

POR ONDE COMEÇAR?

O quadro que temos hoje, de compras descentralizadas, ocorre na maioria dos casos, provavelmente porque, quando foram implementados os sistemas para compras eletrônicas não existiam ferramentas para centralizar a inteligência do processo. No caso dos estados mais tardios na sua modernização e na incorporação de tecnologias ao processo de compras, constatamos, às vezes, processos de articulação entre a centralização da inteligência e do controle das mesmas e a descentralização na execução. Boa parte dos sistemas e portais de compras eletrônicos dos estados surgiu com a principal função de executar o processo de transação com os fornecedores, o pregão em si, ou as fases finais nas outras modalidades, sem visualizar o processo como um todo, incluindo a gestão estratégica de suprimentos. Na nossa visão, o processo de compras precisa ser visto de forma única, considerando não apenas a transação em si e o preço final mas também o dimensionamento da demanda, a logística e o custo total de aquisição.

Olhar só para a transação é visualizar apenas 10% do processo. Em geral os governos recebem e executam os “pedidos de compras” sem a visão do planejamento, da demanda e do consumo final.

Isso é resultado da herança e da inércia de um modelo antigo, no qual a quantidade de material/produto se originava num histórico que incorporou alguns "vícios". Como o processo de compras não tinha agilidade, se pedia mais do que o necessário para gerar estoque e não ficar desfalcado daquele material.



Em boa parte dos casos, isso não é mais necessário, mas a demanda continua sendo mal dimensionada. E quando se dimensiona errado o resultado em geral é o desperdício por diferentes razões – um material excedente pode favorecer o desvio, pode se perder por prazo de validade (caso de alimentos e medicamentos) ou gerar um trabalho desnecessário de gestão no controle. Por outro lado, quando se compra menos do que se precisa se cria a necessidade de compras de emergência, um processo que pode não ser eficiente.

Entendemos que o problema do desperdício tem que começar a ser combatido na demanda, identificando os denominadores do consumo. Quando criados mecanismos para visualizar e divulgar o consumo por usuário ou por procedimento, um processo de concorrência positiva começa a ser gerado. Se uma diretora de escola visualiza de forma clara que está consumindo mais do que a média das outras escolas, a tendência é de se adequar rapidamente ao padrão, identificando a causa das compras mal dimensionadas e corrigindo o erro. A transparência e publicação em rede interna desse tipo de informação por si garante a solução de problemas, sem a necessidade de se adotar ações corretivas ou punitivas.

Em nossa experiência verificamos que esta mudança pode ser implementada com excelentes resultados sem mudar o sistema como um todo. Desenvolvemos esta prática em uma consultoria ao governo de Pernambuco, tratando a questão do dimensionamento da demanda a partir de uma análise nos processos de compra do estado, recomendando a unificação da gestão dos processos, com a adoção de mecanismos de controle do consumo e acompanhamento das negociações das compras para todo o estado, contemplando as diferentes famílias de produtos.

Uma condição essencial para conduzir mudanças profundas é a unificação, padronização, simplificação e limpeza continua dos catálogos de produtos e serviços. Ainda encontramos em vários estados a multiplicidade de catálogos e em outros sua inexistência. Isto impede um trabalho de planejamento, de identificação de padrões de consumo, e ainda mais, a identificação de desperdícios. Se temos 30 formas de descrever flanelas,



por exemplo, como fazer para identificar padrões de consumo? É necessário contar com esta diversidade de itens? Dentro desta diversidade muitas vezes se esconde o favorecimento a um determinado fornecedor.

Em um dos estados encontramos 35 descrições para “cebola”, sendo que uma das categorias definia “cebola com 9 cm de diâmetro”. Imaginamos a logística que poderia ser desenvolvida para atender a compra deste item, buscamos alguma razão nutricional, e não a encontramos.

O ChileCompra, portal de compras do governo nacional chileno, apresenta uma forma alternativa de manter os catálogos atualizados de forma permanente, com externalização desta gestão e dos consequentes custos para fazê-lo.

O portal é gerenciado por uma empresa, que cobra percentual de cada transação, mas arca com todos os custos de atualização dos catálogos. O comprador seleciona os itens previamente cadastrados e com isto normalizado dentro do sistema e vai colocando um carrinho de compra (similar aos portais de compras por varejo). Esta prática é um tipo de BPO (**Business Process Outsourcing**), muito generalizado no setor privado, e em outros processos, também no setor público. Este tipo de opção é bastante generalizado na América Latina e em alguns tipos de compras nos Estados Unidos e Canadá.

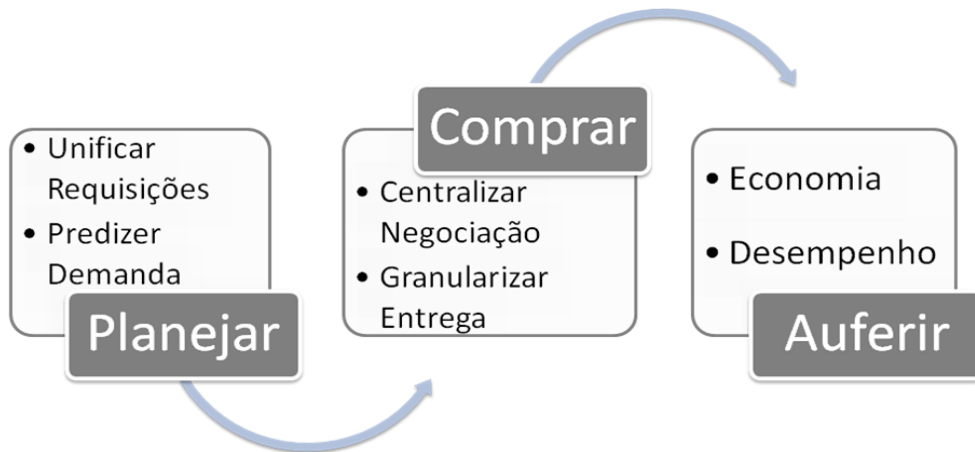
Por outro lado, a padronização é condição para obter economia de escala, o que para várias das famílias de itens é essencial para melhorar a qualidade da compra. Um outro elemento essencial é a implementação de um cadastro unificado de fornecedores com simplificação no processo de registro. A maior facilidade para participar das licitações ajuda a aumentar a concorrência, que junto a confiabilidade de pagamentos é um dos condicionantes para redução efetiva dos preços pagos.

Por último, o monitoramento, o acompanhamento do consumo e a permanente busca por melhorias e adequações ao mercado, são essenciais para ajustar o permanente processo de melhoria da qualidade do gasto público.



Por isto entendemos que uma visão integral de compras precisa enxergar de forma única os processos de planejamento, execução e monitoramento.

EVOLUÇÃO DO MODELO CONCEITUAL

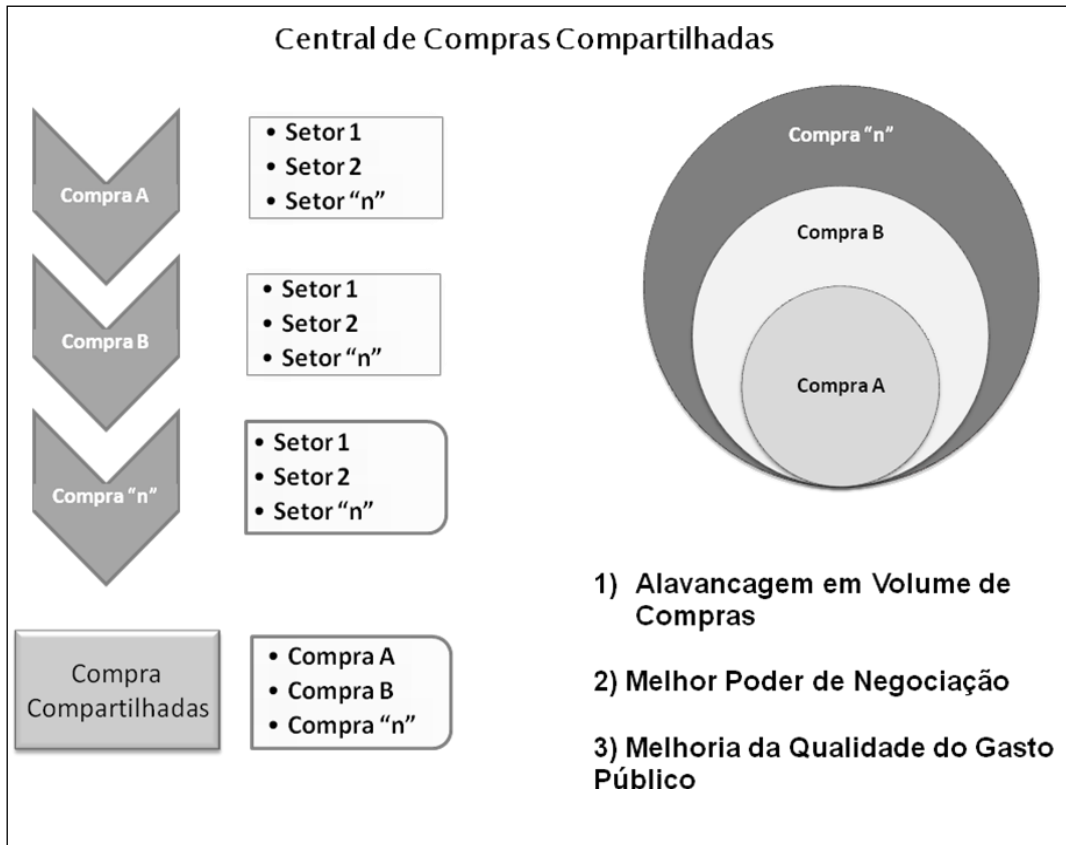


CENTRAL DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS

Uma das grandes tendências para a melhoria estrutural das compras públicas e por consequência da melhoria da qualidade do gasto público é a implementação de centrais de serviços compartilhados, uma realidade já nos Estados Unidos, no Canadá, na maioria dos países anglo-saxões e alguns dos sudeste asiático.

As tecnologias hoje disponíveis permitem que os sistemas de compras eletrônicas possam ir além da efetivação do processo final da transação, transformando-se na inteligência do estado para fazer aquisições. O planejamento é fundamental para a eficiência das atividades, processos e procedimentos na execução das aquisições. Para que isso ocorra, uma das estratégias é instituir uma central de serviços compartilhados, que permita agregar a demanda de diferentes setores. Isto traz inúmeras vantagens e possibilita a busca da melhor especificação, negociação e gestão para aquele grupo de produtos e serviços, conforme ilustrado a seguir:





Para implementar um CSC uma das premissas é a centralização institucional de uma Equipe Orientadora de Planejamento (EOP) para realizar as compras, que contará com ferramentas tanto técnicas, como tecnológicas e políticas para que as diretrizes propostas sejam efetivamente implementadas. A função da EOP é definir políticas de compras públicas, elaborar o Plano Anual de Compras (PAC), orientar as aquisições de compras compartilhadas, formalizar e acompanhar contratos, estudar as mudanças no mercado de forma constante, monitorar e reorientar ações, etc.

A orientação se dá com base em informações de mercado, tendo como finalidade ajudar a definir qual a melhor forma e modalidade, qual a forma para comprar um produto ou serviço que atenda a todos os demandantes.

Para isso, a definição e o estudo das modalidades de compras são fundamentais, pois o que determina qual será a melhor compra não é necessariamente o menor preço, fato que o Pregão e o mau uso da Lei 8.666 têm como foco.



Devem ser considerados os requerimentos internos, um plano anual de aquisições e um modelo de custos total, entre outros.

A Equipe de Planejamento deve dispor também de ferramentas para um processo de renovação e atualização constantes, adequando-se a novos contextos, de produtos, de inovações tecnológicas, de mecanismos de eficiência etc.

Um dos principais objetivos é dar inteligência ao processo de compras, alinhando a formação da demanda, desenho do processo e adequação da modalidade de aquisição para cada família de produtos ou serviços.

Alguns dos objetivos específicos são:

- a) Normatizar e padronizar as especificações de bens e serviços estratégicos para o estado;
- b) Manter uma permanente pesquisa sobre mudanças no mercado, sugerindo novos produtos, técnicas ou mudanças no mercado que levem as necessidades de reorientação de práticas;
- c) Respeitar a execução das políticas de compras definidas, observando o planejamento estratégico de cada unidade administrativa executora, entidade ou órgão;
- d) Propor padrões estaduais para bens estratégicos e condizentes ao universo de fornecedores do território em questão.
- e) Agir preventivamente sobre possíveis erros e desvios nos procedimentos;
- f) Desenvolver um planejamento de comunicação sobre práticas e normas consolidadas.

A centralização beneficia a gestão de estoques, a logística e a distribuição. Também permite a otimização e a redução de estoques ou gestão de almoxarifados muitas vezes desnecessários, já que por meio de uma virtualização da gestão de estoque os volumes a serem gerenciados são otimizados. A execução de compras compartilhadas (de diversos pedidos de diferentes setores) possibilita a realização da programação da entrega pelo fornecedor no local do solicitante, de modo que, antes da data de entrega, ela seja planejada e tanto a distribuição como a logística sejam previamente definidas.



Com a centralização das compras, é necessário criar um processo de logística integrado. Hoje, cada fornecedor entrega o que vende e isso também pode gerar desperdício. É preciso ter uma visão horizontal da logística do estado, e ela tem que ser pensada de acordo com a complexidade do que está sendo comprado. É preciso que esse sistema gere um alerta quando há falha, seja na entrega, seja na sobra que gera desperdício.

Assim como uma rede se caracteriza por ter um nodo central que articula as relações entre os diversos pontos, teremos um sistema com capacidade de conhecer e articular as mais variadas demandas, identificar o melhor meio para aquisição, considerando o custo total, um sistema de logística e de alerta do destino final. Trata-se, portanto, de uma nova visão do estado para atender as demandas atuais e futuras, gerando a possibilidade de usar de uma forma mais competente os recursos públicos.

CENTRAL DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS NOS ESTADOS UNIDOS E NO CANADÁ

Após vencer as dificuldades culturais, Estados Unidos e Canadá implementarem centrais de serviços compartilhados, que funcionam plenamente: Toda a elaboração de políticas, estratégias e processos de contratação é centralizada na GSA (General Services Administration).

No caso dos EUA, apesar da grande descentralização, uma marca do governo, quando se trata de eficiência, eficácia, inovação prevalecem as prioridades estratégicas, que seguem as metas do ganho de escala e eliminação dos desperdícios gerados com a multiplicação de compras, que resultam no chamado “more value for money”. Naquele país, as estimativas são de que a duplicação ou justaposição de sistemas e portais gera perdas de pelo menos US\$ 8 bilhões ao ano.



Estratégias de ruptura como migração para computação em nuvem ou otimização e diminuição da quantidade dos data centers são tomadas **por esta agência – GSA**- Esta redução se dá com o uso intensivo das políticas de Cloud Computing. Esta centralização também permite enormes economias em relação as políticas de segurança, uma vez que para cada aplicativo, solução ou prática as avaliações e indicações acontecem apenas uma vez, porque depois são amplamente reutilizadas.

Sobre a forma de compra, o governo americano tem vários procedimentos para realizá-las, dependendo da família de produtos ou serviços, sempre visando a utilização de convênios macro – equivalente ao nosso registro de preços. No caso dos Estados Unidos, onde a central começou com a área de Tecnologia da Informação (incluindo hardware, software, suprimentos, serviços, redes, etc.), outras famílias de produtos começam a ser incorporadas à central, de forma incremental.

No caso do Canadá, o “Shared Services Canadá” centraliza as ações de compras. Na família TI as iniciativas são semelhantes às americanas. Ele foi criado em 2011, começando com serviços de infraestrutura, chegando hoje a compreender a Autoridade de Compras do país. Os objetivos principais também foram a redução de custos e a melhoria da qualidade do gasto público, a melhoria do atendimento e do acesso do cidadão aos serviços públicos e a incorporação crescente de inovações no governo.

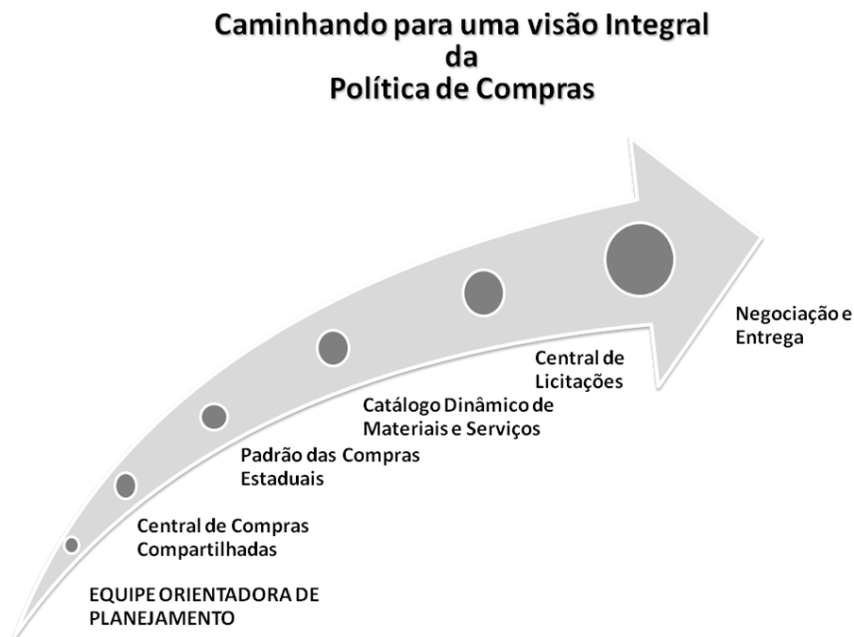
PLANO ANUAL DE COMPRAS

É importante que o EOP seja responsável por receber as demandas e fazer as compras de forma centralizada. Ele precisa ter mecanismos de estudo e relação com o mercado que sejam ágeis para que possa encurtar os espaços e o tempo entre a elaboração de políticas e sua execução. A partir da reunião de especialistas ao redor do órgão encarregado pelas compras,



esse organismo precisa ter poder de decisão. As modalidades não podem continuar sendo definidas pelos órgãos, assim como as quantidades. A diferença é que essas informações precisam ser gerenciadas por um sistema com inteligência centralizada de compras.

Com ferramentas hoje amplamente disponíveis como os diversos sistemas de BI (Business Intelligence) é facilitada a obtenção de uma visão crítica das compras públicas. Mas o processo fundamental para conseguir uma visão integral é a criação de mecanismos institucionais para que o órgão responsável pela compra tenha como intervir em compras indevidas. Esse grupo vai executar a política de compras e, para isso, precisa contar com um plano anual de compras. As demandas serão entregues pelas secretarias e órgãos até um determinado mês de cada ano, e não mais com frequências aleatórias, como ainda é nos dias atuais.



CUSTO TOTAL E CUSTO DE TRANSAÇÃO

Como vimos demonstrando, com a informação das demandas de forma centralizada, é possível planejar as compras, ter uma visão do que o Estado compra como um todo, e obter ganho de escala. Além disso, com a demanda agregada podem ser decididas as modalidades mais adequadas por cada tipo de compra.

Quando se consegue olhar o processo como um todo é possível começar a dimensionar e mensurar o preço total de um bem e serviço e não só o preço pago. Este é apenas um indicador. Na compra de um produto qualquer, pode se pagar menos no preço final, mas, na soma das despesas visíveis ou ocultas pode ser identificado o custo total, incluindo transporte, distribuição, custos com manipulação, custos com controle (ou a falta do mesmo), estoque, etc.



Cada um dos itens submergidos acarreta custos reais, ocultos pela estrutura dos atuais sistemas de contabilização de despesas, mas visíveis se construirmos os necessários sistemas de custos que a nossa gestão precisa, porque um sistema estratégico de custos permite identificar o custo total de uma atividade. Por exemplo, em boa parte dos estados ainda as contas de utilidades, energia, água e telefone, são recebidas em papel e de forma desagregada. Em algumas cidades (várias) cada farol gera uma conta de energia. O pagamento é feito por cada órgão, que em muitos casos digita de forma manual ou com leitor ótico a conta. O preço final pago deve considerar todo este processo de trabalho, que consome o maior custo que o setor público tem, mão de obra, que nesse caso é totalmente



desnecessária, já que a automatização, a centralização de contas e gestão de pagamentos é totalmente viável sem mudanças tecnológicas ou regulatórias. Precisa apenas ser mudada a forma como isto vem sendo feito nos últimos 50 anos, sendo somente uma decisão de gestão.

Multipliquemos o custo de pagamento por cada escola, por cada delegacia, por cada hospital, por cada posto de saúde e teremos uma aproximação de um enorme desperdício de recursos, hoje realidade na maior parte dos estados. Além disso, toda intervenção humana pode gerar erros, esquecimentos, etc. Em muitos casos verificamos atrasos nos pagamentos de contas, que geram multas, correções, simplesmente por esquecimentos.

A eliminação de transações manuais desnecessárias é totalmente imperiosa, já que elimina custos desnecessários e quantidades de funcionários públicos que podem realizar tarefas mais nobres, diminuindo a necessidade de novos concursos.

Esses conceitos precisam ser pensados na construção do modelo da inteligência centralizada, que precisa levar em conta, também, que o objetivo da compra, primeiro, é permitir a execução da política pública, não é realizar a maior quantidade de transações.

Podemos acreditar que fizemos um bom negócio, por ter economizado R\$ 0,10 centavos por litro, na compra de um produto, mas se a demanda estiver superdimensionada, de fato continuamos fazendo um mau uso dos recursos públicos e em lugar de uma economia estaremos gerando uma despesa extra, maior que o valor do produto.

Quando se acredita que foi feita uma economia, se contabiliza o valor de referência ou o valor efetivamente pago? Quantos litros foram comprados para que demanda? Qual a medida de controle da demanda real?

MOVIMENTANDO A ECONOMIA

A proposta é que a inteligência traga um critério de como comprar. Isso envolve levar em consideração também que produtos e serviços serão adquiridos localmente e o que vai ser comprado para todo o estado. É importante também definir o que pode ser comprado da micro e pequena empresa, porque quando



usamos o poder de compra do estado para comprar localmente isto provoca um resultado positivo importante. Garante emprego local e traz uma série de consequências como transferência de renda e uma transformação no entorno social. Ao invés de comprar pão de uma marca de alcance nacional, se comprar da padaria local, o estado vai garantir um fluxo de caixa para a padaria, gerar empregos, que geram um fluxo positivo; enquanto o desemprego é o principal indicador para impulsionar todas as variáveis de deterioração social. traz aumento da criminalidade e outras deteriorações sociais.

CONVÊNIOS MACRO

O foco deste artigo é levantar e organizar os temas que consideramos prioritários na gestão das compras públicas, por isto não pretendemos aprofundar aqui este ponto. Mas não podemos deixar de destacar que a utilização dos convênios macro, o que podemos traduzir como registros de preços, é uma das formas mais ágeis de realizar as compras do estado, se aproximando muito a forma como o setor privado compra. Neles há uma considerável redução dos custos de transação e dos tempos, o que leva a uma crescente otimização das compras, se articuladas com uma inteligência centralizada. Praticamente todos os países de América Latina avançam nesse sentido, e nos países anglo-saxões esta é uma prática amplamente difundida.

CONCLUSÃO

Sintetizamos neste artigo o que consideramos os principais entraves nos temas de gestão das compras públicas. Sugerimos migrar para formas organizacionais que permitam utilizar simultaneamente as vantagens da escala e da descentralização que o estado tem. Em síntese, trata-se de um modelo inovador, que vai permitir ao estado se apropriar das vantagens de modelos estruturantes. Assim, conseguirá atender a demandas crescente, aumentar os investimentos públicos, com uma melhoria estrutural do gasto público. As estratégias de melhoria da qualidade do gasto público precisam partir da necessidade de repensar muitos



dos processos hoje existentes. Boa parte dos desperdícios se dá porque o estado não tem uma visão integrada do processo de gestão de suprimentos, da logística e das compras em sim. A descentralização sem controle leva a geração de redundâncias nos estoques, que desencadeiam processos de mau uso dos recursos públicos. Verificamos a necessidade da consolidação de uma inteligência centralizada com uma visão única do processo, que consiga enxergar acima dos interesses particulares de cada órgão, secretaria ou ministério. Esse modelo permite obter ganhos de escala onde é necessário e descentralização e execução local onde esta seja a melhor indicação. O núcleo de comando da política de compras é o que pode visualizar o custo total do processo, a melhor estratégia de logística, os custos de transação que podem ser reduzidos.

Sem mudanças profundas continuaremos vivendo com desperdícios de recursos e com falta de capacidade de investimentos.



AUTORIA

Florencia Ferrer – Diretora Presidente. FF_e-Stratégia Pública.

Endereço eletrônico: florencia@e-strategiapublica.com.br

