



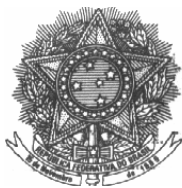
**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM
ADMINISTRAÇÃO**

FREDERICO DE SANTANA TESCAROLO

***A POLÍTICA DE GESTÃO DE SUPRIMENTOS
NO GOVERNO DE MINAS GERAIS:
Uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores***

Belo Horizonte

2005



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS EM
ADMINISTRAÇÃO**

FREDERICO DE SANTANA TESCAROLO

***A POLÍTICA DE GESTÃO DE SUPRIMENTOS
NO GOVERNO DE MINAS GERAIS:
Uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores***

Dissertação apresentado ao Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de Concentração: Mercadologia e Administração Estratégica.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Bronzo Ladeira.

Belo Horizonte

2005

T337p
2005 Tescarolo, Frederico de Santana, 1977-
A política de gestão de suprimentos no governo de Minas Gerais : uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores / Frederico de Santana Tescarolo. - 2005. 177 p. : il.

Orientador: Marcelo Bronzo Ladeira
Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração

1.Administração pública - Minas Gerais - Teses 2.Compras (Serviço público) - Teses 3.Licitação pública - Teses 4.Administração - Teses I.Ladeira, Marcelo Bronzo. II.Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração III.Título

CDD : 350.98151

À vida e à seus obstáculos, feitos para serem superados, mas que, a cada superação nos fazem mais fortes e mais cientes do valor de nossas conquistas. E em especial a pessoa que trouxe novas cores a esta jornada.

AGRADECIMENTOS

A minha família e amigos, pela paciência nesta etapa de grande obstáculo e por minha ausência durante este “retiro intelectual”.

Ao meu orientador, Prof. Marcelo Bronzo, por sua dedicação, profissionalismo, empenho e confiança em mim depositadas. E também pelo suporte em momentos de dificuldade, fazendo-se muito mais que orientador também um grande amigo. Com um agradecimento especial a sua maravilhosa família.

Aos novos colegas e amigos do CEPEAD, que compartilham as tarefas desta longa jornada e com os quais compartilhei momentos de pressão, mas, também experiências e conhecimento.

Aos funcionários do CEPEAD, em especial a Érica e Fátima, pela paciência em meus constantes questionamentos.

Aos colegas de Secretaria de Planejamento, principalmente ao Dr. Antonio Augusto Junho Anastásia e a Dra. Renata Vilhena, pela oportunidade de dividir meu tempo entre as atividades do dia a dia e as tarefas do mestrado, bem como por permitirem a pesquisa no Poder Executivo do Governo Estadual.

Aos servidores da SCRLP, principalmente Dr. Jorge Santana, Jaime Queiroz e Renata Coelho, por acreditar em meu potencial e em especial a Dra. Maria José Pires de Almeida, por todo o apoio.

Aos diretores e superintendentes que dispuseram de seu tempo e conhecimento para subsidiar esta pesquisa, bem como aos gestores setoriais pelas respostas aos questionamentos sobre o sistema.

A todos os servidores estaduais que participam do Governo do Estado de Minas Gerais.

A todos que de alguma forma contribuíram para a realização deste projeto de vida.

“O pensamento não é apenas um ofício, nem uma diversão. É uma exigência: exigência humana, e talvez a primeira virtude da espécie”.

ANDRÉ COMTE-SPONVILLE

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar o desempenho e as melhorias verificados nos procedimentos de compras do Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003. Para tanto, foram obtidas informações sobre as principais inovações na área de Suprimentos de 58 órgãos do Poder Executivo desse governo, bem como sobre a implementação do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD – em todos os seus órgãos. Os dados levantados foram obtidos a partir de diversos meios. Os responsáveis pela definição da política de suprimentos do Poder Executivo mineiro e uma amostra de diretores da área de Suprimentos dos diversos órgãos foram entrevistados, tendo sido realizado um survey com todos os responsáveis pelo gerenciamento do SIAD em cada desses órgãos. Complementarmente, foram analisados alguns dados secundários de documentos ou relatórios de sistema. O grande número de dados levantados permitiu a consolidação de um panorama sobre as práticas de gestão de suprimentos no Governo Mineiro. Para esta análise, utilizou-se para os dados quantitativos, a estatística descritiva – fundamentalmente, a distribuição de frequências – e para os dados qualitativos, foi utilizada a análise de conteúdo temática. Os resultados da pesquisa demonstram uma melhoria nos níveis de gestão de compras do governo estudado a partir de 2003, decorrente, em grande parte, do uso do SIAD e alinhada às sugestões do Banco Mundial (LCORP, 2004) sobre otimização das atividades de licitações e compras públicas. Todavia, há uma restrição importante neste processo: a falta de política de planejamento de compras e de avaliação de fornecedores.

Palavras-Chave: Gestão de Suprimentos; Lei de Licitações; Logística; Administração Pública

ABSTRACT

This work aims to analyze the performance and the improvements occurred in buying processes of the Minas Gerais (Brazil) state government, starting at the 2003. Therefore, we obtained information regarding the main innovations taking place at the supply division of 58 sectors of the above-mentioned government Executive Power, as well as on the implementation of the Integrated Materials and Services Management System - SIAD¹ - in those sectors. The obtained data was collected by several means. The people responsible for the definition of supply policies at the Executive Power, as well as a sample of supply directors of those sectors were interviewed, while a survey was conducted with the functionaries in charge of SIAD's management in each one of the 58 sectors. Additionally, some secondary data – researched in documents or system reports - was also analyzed. The great volume of data allowed us to consolidate a broad scenario regarding the Minas Gerais State Government on the topic of supply management. For the investigation, we resorted on descriptive statistics, fundamentally frequency distributions, for the quantitative data. As for the qualitative data, thematic content analysis was used. The results of the research demonstrate a clear improvement in the scale of the government's purchase management studied, the 2003-2006 time period. Mostly, this improvement is a direct result of the SIAD's application, and it is aligned to World Bank suggestions (LCORP, 2004) on optimization of activities related to biddings and public purchases. Nevertheless, there is an important restriction in this process: the lack of politics of purchase planning and supplier evaluation.

Keywords: Supply management; Bidding Law; Logistics; Public administration

¹ T.N.: Originally: Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – A integração logística	38
FIGURA 2 – O grupo de referência da pesquisa de 2004 com 238 empresas	46
FIGURA 3 – Modelo de excelência em suprimentos da A.T.Kearney	47
FIGURA 4 – Performance quartílica do Governo do Estado de Minas Gerais entre todos os participantes.....	109

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Evolução da participação do Estado no PIB de países industrializados	17
TABELA 2 – Análise comparativa sobre a valoração absoluta antes e depois da implementação.....	128
TABELA 3 – Consolidado da valoração absoluta e relativa.....	131
TABELA 4 – Análise comparativa entre os conglomerados quanto à valoração absoluta e relativa	132
TABELA 5 – Resultado dos Testes Qui-Quadrado e Coeficiente de Correlação de Spearman	134

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Caracterização dos respondentes, segundo o nível de escolaridade	96
GRÁFICO 2: Caracterização dos respondentes, segundo a natureza do cargo.....	96
GRÁFICO 3: Caracterização dos respondentes, segundo o tempo de serviço.....	97
GRÁFICO 4: Caracterização dos respondentes, segundo os critérios para terem sido indicados como gestor setorial.....	98
GRÁFICO 5: Caracterização dos respondentes, segundo o tempo que trabalham com atividades de suprimento	99
GRÁFICO 6: Caracterização dos respondentes, segundo o número de atividades em que trabalhavam prioritariamente antes de se tornarem gestores setoriais do SIAD.....	100
GRÁFICO 7: Caracterização dos respondentes, segundo as atividades em que trabalhavam prioritariamente antes de se tornarem gestores setoriais do SIAD	101
GRÁFICO 8: Caracterização dos respondentes segundo o número de atividades desempenhadas atualmente como gestor setorial do SIAD.....	102
GRÁFICO 9: Caracterização dos respondentes segundo os tipos de atividades desempenhadas como gestor setorial do SIAD	103

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - Proposta de evolução na forma de gestão da administração pública brasileira	29
QUADRO 2 – Sobre as modalidades de licitação.....	56
QUADRO 3 – Casos específicos não sujeitos a licitações.....	57
QUADRO 4 – Metodologia de coleta e tratamento de dados	86
QUADRO 5 – Relação entre objetivos específicos e mecanismos de coleta de dados.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

COTEP	Sistema de Compras por Cotação Eletrônica de Preços
CPAR	<i>Country Procurement Assessment Report</i>
DCAC	Diretoria Central de Aquisições e Contratações
DCLSG	Diretoria Central de Logística e Serviços Gerais
DCPI	Diretoria Central de Patrimônio Imobiliário
DWH-SIAD	<i>Data Warehouse</i> ou Armazém de Informações do SIAD
LICITANET	Sistema de Pregão do SIAD
PMDI	Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
SCRLP	Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio
SPGF	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SERHA	Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração
SIAD	Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços
T.I.	Tecnologia de Informação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Problema de pesquisa	4
1.1.1 Objetivo geral	4
1.1.2 Objetivos específicos	4
1.1.3 Justificativa	5
1.2 Estrutura do projeto de pesquisa	7
2. MARCO TEÓRICO	9
2.1 Reforma administrativa: da burocracia weberiana ao modelo gerencial	10
2.1.1 Das características do modelo burocrático	14
2.1.2 Das críticas ao modelo burocrático	19
2.1.3 Pós-burocracia: alternativas ao modelo burocrático	22
2.1.4 Pós-burocracia: proposta de reforma no Brasil	28
2.2 Logística	31
2.2.2 Tipos de valores entregues ao cliente	35
2.2.3 Atividades do composto logístico	37
2.2.4. Das melhores práticas gerenciais em compras	40
2.3 Marco regulatório legal	50
2.3.1 Princípios do Direito Administrativo aplicáveis às licitações	52
2.3.2 Críticas à legislação de licitações e contratos administrativos	58
2.3.3 Das adequações e limitações da legislação pública aos princípios de excelência logística	60
2.3.4 Teoria dos custos transacionais e limitações do formalismo	73
3 METODOLOGIA	76
3.1 Tipo de estudo	77
3.2 Unidade de análise e unidade de observação	78
3.3 Coleta de dados	83
3.4 Tratamento e análise de dados	85
4 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS	88
4.1 Descrição do objeto de estudo	89
4.1.1 A organização estudada	89
4.1.2 Sobre o sistema de gestão de suprimentos - SIAD	93
4.1.3 Perfil do respondente do questionário (gestor setorial)	95

4.2 Modelo de análise das melhores práticas em suprimentos	104
4.3 Práticas Gerenciais do Governo, avaliação da implementação do SIAD e indicadores de eficiência operacional	110
4.3.1 Das práticas gerenciais do governo	110
4.3.2 Avaliação da implementação do SIAD	125
4.3.3 Indicadores de eficiência operacional	137
5 CONCLUSÃO	140
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	147
ANEXO I – Principais gastos com serviços do Governo de Minas Gerais no período de janeiro a dezembro 2004	153
Tabela I – Maiores fornecedores de Serviço/2004	153
ANEXO II – ROTEIROS DE ENTREVISTAS	156
ANEXO III – QUESTIONÁRIO E RESULTADOS ABSOLUTOS PARA CADA UMA DAS QUESTÕES	159
ANEXO IV – ORGANOGRAMAS	170
ANEXO V – RELATÓRIOS ARMAZÉM DE INFORMAÇÕES - SIAD	173

1 INTRODUÇÃO

A necessidade de redefinir o papel do setor público é recorrente na agenda governamental de diversos países. No Brasil, este tema se fortalece a partir de meados da década de 1970, quando a economia começa a dar sinais de que seu crescimento não poderia manter os padrões até então vigentes (PEREIRA, 1996).

Com a estabilização da economia, tornam-se evidentes problemas antes ocultados pelo regime inflacionário. Discussões sobre crescimento dos gastos com pessoal, custo/benefício de projetos e custos e processos de aquisições de suprimentos começam a compor a agenda do governo. Neste período, reforçam-se os diagnósticos de necessidade de reformas e intensificam-se as negociações para as reformas previdenciária, tributária e gerencial, somando-se a outras já reivindicadas há mais tempo, como a judiciária e a política.

A falta de preocupação dos gestores públicos com o equilíbrio financeiro dos seus gastos, verificada durante algumas décadas na atividade governamental, associada aos problemas já apresentados, colocou a quase totalidade de unidades federadas – Municípios, Estados, União e Distrito Federal – em situação financeira delicada. Em face deste quadro de desequilíbrio financeiro vivido pela administração pública, entrou em vigor, a partir de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.² Esta lei impôs ao gestor público a obrigatoriedade de equalizar as despesas de sua administração, atendo-se a diretrizes de percentuais de gastos permitidos com cada tipo de despesa – principalmente no que se refere a gastos com pessoal e custeio da máquina – em relação ao volume total de receita. Também estabeleceu prazos para que as

² Lei Complementar 101/2000.

metas estipuladas fossem cumpridas caso o órgão público, poder público ou esfera de governo estivessem em desacordo com a lei.

O objetivo central desta lei consiste em equacionar a situação orçamentária das entidades públicas, garantindo a capacidade de investimento dos entes federados, a partir do acompanhamento da situação financeira e orçamentária, da penalização financeira ou política, chegando às penalizações criminais, representadas, respectivamente, por meio da retenção de recursos de transferências, da perda dos direitos políticos ou de penas de detenção aos dirigentes públicos.

Particularmente no caso de Minas Gerais, o governo estadual, desde 2003, tem investido maciçamente em mecanismos para o controle da folha de pessoal, o planejamento governamental, o controle da arrecadação, o planejamento de desembolsos financeiros e a gestão de suprimentos. Os investimentos para o gerenciamento dessas atividades fizeram com que em 2004 o maior gasto em serviços do Poder Público fosse dispendido com a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais³ – PRODEMGE, responsável pela gestão dos sistemas para controle das atividades citadas.

A preocupação com a melhoria na gestão de suprimentos tem se intensificado nas últimas gestões de alguns governos estaduais, como São Paulo e Bahia. Em Minas Gerais, desde o início de 2003 a mudança de postura do governo estadual em relação ao gerenciamento das atividades de suprimentos públicos tem sobressaído no cenário nacional. O uso de novas modalidades de licitações e de compras em sítios eletrônicos demonstra uma postura

³ Conforme tabela de despesas com serviços, contida no anexo I. Até 2004, a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais era denominada Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais.

inovadora na gestão de suprimentos, tendo como principal inovação a implementação de um sistema informatizado de gestão de suprimentos.

Tendo em vista as mudanças na forma de gerir os suprimentos do Governo do Estado de Minas Gerais, que constituem acontecimento contemporâneo, entende-se que o estudo das inovações implementadas nesta nova gestão significa relevante problema de pesquisa.

1.1 Problema de pesquisa

No estudo de caso do Governo do Estado de Minas Gerais, pretende-se responder à seguinte questão:

A nova política de compras adotada pelo Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003 é aderente às práticas de excelência na gestão de suprimentos?

1.1.1 Objetivo geral

No intuito de responder à questão formulada como problema de pesquisa, fixou-se como objetivo geral deste estudo:

Identificar a nova política de compras do governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003 comparativamente aos níveis de excelência em compras e aos elementos estruturais dessa excelência, bem como o conteúdo estratégico incorporado pelo ente público na gestão desta função na visão de seus gestores.

1.1.2 Objetivos específicos

- a) Apresentar os elementos característicos dos níveis de excelência logística em compras;
- b) Comparar as práticas permitidas ao poder público com as melhores práticas de compras, identificando limitações e oportunidades de melhoria do modelo;
- c) Comparar as práticas do governo mineiro com as práticas permitidas ao poder público;

- d) Identificar, na visão de seus gestores, as melhorias nos procedimentos de compras públicas do governo de Minas Gerais decorrentes da introdução do novo modelo de gestão; e
- e) Levantar indicadores de eficiência operacional das novas políticas de compras do Governo do Estado de Minas Gerais.

1.1.3 Justificativa

O interesse por investigar as mudanças na gestão de suprimentos, especialmente aquelas relativas às atividades de compras governamentais, enseja diferentes justificativas. Uma delas está na recente e forte tendência entre alguns entes da Federação (o governo federal, os governos estaduais da Bahia, São Paulo e Minas Gerais, entre outros) na busca por otimização dos processos de compras do Poder Público, via uso da TI como ferramenta de controle.

Dentre os grupos que compõem os gastos públicos, pode-se citar como principais: despesas de pessoal (subdivididas em despesas com pessoal ativo e despesas com pessoal inativo), gastos com investimento, serviços da dívida e despesas de custeio. Desses quatro grupos, o que tem recebido menor atenção ao longo das últimas décadas tem sido aquele referente ao custeio, que pode ser também denominado “atividades de suprimento”. Especificamente nas atividades de suprimentos, a que tem demandado maiores estudos, devido ao elevado potencial de promover redução de gastos, e que se prolifera entre os entes da Federação na década atual é a gestão das atividades de compras (*purchasing*).

Por fim, outra justificativa (em parte, extensão da Lei de Responsabilidade Fiscal) está na composição dos gastos públicos e na importância do controle das despesas com suprimentos no total destes gastos.

Neste sentido, o estudo pretende prestar uma contribuição sobre como a reforma administrativa está sendo conduzida numa atividade do setor público pouco estudada até então, no intuito de prospectar informações acerca dos rumos desta reforma nas atividades de suprimentos.

1.2 Estrutura do projeto de pesquisa

O presente projeto encontra-se dividido em seis capítulos. Após a Introdução, segue-se o capítulo do marco teórico, subdividido em três seções.

Na primeira seção do marco teórico, apresenta-se na primeira unidade o contexto vivido pela administração pública desde as duas últimas décadas do século XX até os dias atuais. Na segunda unidade segue-se o modelo de gestão burocrático, suas limitações e a “recente” tendência de substituí-lo por um novo modelo de gestão: o modelo gerencial. Na segunda seção, apresentam-se a evolução da atividade de suprimentos e os seus desdobramentos no conceito de logística, apresentando os elementos característicos dos níveis de excelência logística na área de compras a partir de um modelo de excelência em gestão de suprimentos. Na terceira seção, é feita uma análise da legislação sobre as compras governamentais denominadas “licitações”, numa revisão do arcabouço jurídico que compõe esta atividade do Poder Público. O intuito desta seção é comparar os níveis de excelência do mercado com as limitações e oportunidades previstas na legislação de compras públicas.

No terceiro capítulo, apresenta-se a metodologia empregada na pesquisa, destacando-se informação atinentes à natureza da pesquisa, à unidade de análise e de observação, aos instrumentos para a coleta dos dados e as técnicas para o tratamento dos dados da pesquisa. No quarto capítulo, faz-se a análise dos dados coletados. Compõem este capítulo quatro seções. Na primeira, contextualiza-se a organização estudada. Na segunda seção, faz-se uma análise resumida do modelo de excelência em gestão de suprimentos e do posicionamento do governo mineiro comparativamente a estes níveis de excelência. A terceira contempla o

estudo de caso do Governo de Minas Gerais. A quarta inclui algumas considerações e sugestão de temas complementares.

As conclusões constituem o quinto capítulo.

2. MARCO TEÓRICO

No intuito de comparar as melhores práticas de compras com as políticas praticadas pelo Poder Público, faz-se necessário analisar os três aspectos que compõe as seções deste capítulo: a) entendimento do modelo atual de governo, com suas características limitações e propostas de reforma, vez que os esforços do Poder Público brasileiro estiveram centrados em questões não correlatas às atividades de suprimentos, conforme será defendido na primeira seção deste capítulo; b) entendimento dos níveis de excelência em *procurement* no mercado brasileiro, por um retrospecto do desenvolvimento da atividade logística focado nas atividades de compras, objeto do presente trabalho; e c) análise da legislação específica sobre compras governamentais, bem como das práticas correntes na área pública, comparativamente aos níveis de excelência identificados na seção anterior, no intuito de identificar as oportunidades e limitações impostas nesta legislação.

2.1 Reforma administrativa: da burocracia weberiana ao modelo gerencial

Ao se fazer menção à redefinição da forma de atuar do Poder Público, são contemplados diversos aspectos, como por exemplo, modelo de gestão pública e de intervenção na atividade econômica, política econômica, entre outros. Entretanto, apenas na década de 1990 a gestão de suprimentos passa a ser tema relevante nesta reforma. Um breve retrospecto das principais questões das duas últimas décadas do século XX permite entender por que até meados da década de 1990 a busca por melhoria de desempenho destas atividades de suprimentos foi relegada a segundo plano e, também, identificar quais os princípios adotados pelo atual modelo de gestão pública que direcionam essas atividades de suprimentos.

Ao longo da década de 1980, o tema central das atenções foi denominado por Pereira (1998) como um período em que foram necessários “ajustes estruturais”. Corroboram com este ponto de vista diversos autores, entre eles Abrucio (1998) e Diniz (2000), apresentando fatores inter-relacionados responsáveis pelo quadro de crise brasileira no período. Descrevem-se a seguir, alguns dos principais:

- a) **Crise econômica mundial** – as diretrizes de desenvolvimento adotadas pelo governo brasileiro desde meados da década de 60 foram pautadas pelo financiamento via recursos externos. Esta decisão permitiu uma aceleração sem precedentes no processo de crescimento da economia nacional. Entretanto, na década de 1970 diversas crises financeiras internacionais e, principalmente o auge da crise, no final daquela década contribuíram para que os custos dos recursos internacionais se elevassem consideravelmente. Duas conseqüências imediatas puderam ser sentidas: diminuição do ritmo de crescimento do país; e aumento do grau de endividamento externo.

- b) **Problemas fiscais** – que se decompunham em:
- ✓ **dificuldade de gerar receita/arrecadação** – as linhas de crédito internacional tornaram-se mais caras, concomitantemente à dificuldade do Estado brasileiro de gerar receita via novos tributos, uma vez que o ritmo de crescimento da economia estava em queda; e
 - ✓ **crescimento dos gastos públicos** – tal incremento ocorreu, fundamentalmente, por conta do pagamento de juros da dívida, que se elevava em decorrência da crise financeira internacional, e do aumento da demanda por atuação governamental.
- c) **Recente democratização do sistema político** – decorrente do processo de abertura política, ocorrido em 1984 e marcado pela sobreposição de atividades das três esferas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário);
- d) **Modelo de intervenção estatal adotado** – com o processo de abertura política, diversos setores da sociedade que estavam sem representação durante o período militar vislumbram nesta abertura uma possibilidade de acesso às esferas decisórias políticas. Em função de a forma de intervenção estatal adotada ser pautada no modelo social-democrático, tinha-se como princípio a participação direta do Poder Público no atendimento das demandas sociais. Isso fez com que a administração pública fosse demandada como ator principal para equacionamento de diversas questões que passaram a fazer parte da agenda política do país, a partir do fim do período militar.
- e) **Forma burocrática de administração do Estado** – oficialmente questionado apenas a partir de meados da década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Esta questão será discutida com mais detalhe ainda nesta seção.

Todavia, não se pode restringir aos fatores acima enumerados o quadro de crise nacional enfrentado no período. A abertura da economia, no início da década de 1990, a influência da globalização e o avanço da tecnologia da informação (TI), dentre outros fatores, também devem ser considerados para o entendimento das mudanças estruturais nesse período, bem

como modificação no aparato regulatório e nas políticas macroeconômicas do país (PIMENTA, 1998).

Soma-se a este quadro a pouca atenção do aparelho do Estado em gerenciar os recursos públicos de acordo com princípios mínimos de eficiência de custos, associada à falta de cultura de prestação de contas dos gastos públicos à sociedade, o que O'Donnell (1995) *apud* Akutsu e Pinho (2002, p. 732) conceitua como “democracia delegada” e “práticas patrimonialistas de governo”.

Embora o setor público estivesse preocupado em equacionar os problemas apresentados acima, outro problema, a inflação, potencializava-se pelos problemas fiscais públicos, pela crise internacional e pelo modelo de intervenção estatal, criando um ambiente de instabilidade econômica.

Desde o início da década de 1980, o cenário de recessão já estava presente no mercado nacional. As dificuldades de renegociar financiamentos internacionais fizeram com que o último governo militar ditasse as linhas da política macroeconômica pela disponibilidade de financiamento externo (ABREU, 1990).

Na segunda metade da década de 1980, a política econômica brasileira concentrou-se no combate à inflação (PEREIRA, 1996). Diversas iniciativas nesse sentido foram implementadas, desde programas gradualistas (como a indexação da moeda), chegando ao seu ponto culminante com os planos econômicos. Tais planos tiveram o Plano Cruzado, de 1986,

como seu precursor e se sucederam, num total de sete planos econômicos⁴, tendo como desfecho desta sucessão de iniciativas o Plano Real, em 1994 (ABREU, 1990).

Essa sucessão de medidas fracassadas de combate à inflação, à exceção do plano real, fez com que a mensuração financeira das atividades passasse a não ter significado prático. Especificamente para as atividades de suprimento, a inflação distorcia os indicadores e impossibilitava a mensuração de resultados, fazendo com que os estudos financeiros e contábeis não demonstrassem o devido valor dos ativos como indicador de gestão naquele período.

Somente após a superação da crise inflacionária, alcançada em 1994, voltaram a ter sentido o controle financeiro e a mensuração de custo das atividades produtivas. A estabilização decorrente do Plano Real, sustentando o controle inflacionário com base em elevadas taxas de juros, realçou o que já era evidente: a desproporcionalidade dos gastos públicos ao volume de receita.⁵

No que se refere ao modelo de gestão pública nacional, a diretriz intervencionista demandava, e ainda demanda, do Estado uma postura mais presente, em um número cada dia maior de questões, com custos cada dia menores (PIMENTA, 1998, entre outros). A necessidade de rever a forma de intervir nas questões nacionais se intensifica no Brasil a partir da década de 1990. A estabilização da economia é apenas mais um dos muitos problemas que o Estado passa a ter que gerenciar neste novo contexto.

⁴ Plano Cruzado (1986), Plano Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989), Plano Collor (1990), Plano Collor II (1990) e Plano Real (1994).

⁵ Para uma discussão aprofundada sobre os impactos dos planos econômicos no orçamento público brasileiro, vide, entre outros, OLIVEIRA, F. A. *Crise, Reforma e Desordem no Sistema Tributário Nacional*. Campinas, Editora da Unicamp. 1995.

As críticas ao modelo burocrático brasileiro enfatizam as limitações deste modelo mas também recaem sobre a implementação apenas parcial do modelo burocrático. Com o intuito de sumarizar tais críticas, é preciso apresentar este modelo de gestão, seus princípios e características para só então justificar a origem de suas limitações com a preocupação em fazer esta análise focando as particularidades do caso brasileiro.

2.1.1 Das características do modelo burocrático

A constante menção aos defeitos do sistema burocrático faz com que o entendimento do termo, em sentido popular, seja carregado de significado negativo: excesso de controle, ineficiência e impessoalidade, entre outros (MOTTA; PEREIRA, 1980). Por isso, ao se falar de reforma administrativa, é importante discutir as características do modelo burocrático.

Para Weber (1982, p. 251):

Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente 'objetivo', em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão. Em geral, somente a burocracia estabelece as bases da administração de um Direito racional conceitualmente sistematizado [...].

Para entender este argumento, faz-se necessário apresentar o modelo burocrático. Etimologicamente, burocracia significa “governo de escritório”. Segundo Weber (1982), suas principais características são:

- a) **Sua autoridade deriva de normas racionais, escritas e exaustivas** – definição nas normas de relações de mando e subordinação, bem como definição dos fins visados pela organização e definição das atividades a serem executadas divididas racionalmente entre os diversos cargos;

- b) **Sua autoridade deriva dos limites estabelecidos nas normas** – cada graduação hierárquica encerra privilégios e obrigações definidos por regras específicas, subordinando-se a uma chefia única. O poder não é pessoal, mas está associado ao cargo que o indivíduo ocupa na organização;
- c) **As áreas de jurisdição são fixas e oficiais, e ordenadas de acordo com regulamentos** – as atividades são distribuídas de forma fixa, com a autoridade emanando das normas e regras;
- d) **Baseia-se em documentos escritos** – organizações burocráticas são ligadas por comunicações escritas;
- e) **Meritocracia** – somente funcionários com treinamento especializado e em conformidade com o cargo a desempenhar são empregados ou promovidos, tendo possibilidade de seguir carreira dentro da organização, sendo nomeado por autoridade superior;
- f) O funcionário recebe **compensação pecuniária regular** (salário) e não detém os meios de produção;
- g) **Impessoalidade nas relações** – as atividades são realizadas em conformidade com o previsto, sem considerar as pessoas a quem atende;
- h) **Rotinas e procedimentos padronizados** – existência de modo de execução correto, tendo como premissa os objetivos da organização.

Motta e Pereira (1980) sintetizam todos esses aspectos em três pontos básicos, que traduzem o caráter racional do sistema: formalidade; impessoalidade; e funcionários profissionais.

Vale ressaltar que uma das principais inovações apresentadas no estudo de Weber (1982, p. 230) é o divórcio da propriedade privada dos bens públicos, isto é, uma completa e total separação entre os bens e os recursos do administrador dos recursos públicos, ficando o administrador subordinado a regulamentações e regras de conduta no manuseio dos recursos

públicos, que devem ser empregados em conformidade com os objetivos do cargo, previamente previstos em lei. O modelo prima por separar dos administradores a posse dos meios de produção.

Para Quintaneiro, Barbosa e Oliveira (2000), essas características trazem diversas vantagens para a administração da organização, tais como:

- a) As regras se aplicam a todos os cidadãos, de forma impessoal, eliminando, dessa forma, a subjetividade das decisões.
- b) O poder é imbuído ao cargo, e não às pessoas, que apenas detêm o poder para a execução dos objetivos organizacionais, não podendo utilizar tal poder em benefício próprio e nem se apropriar deste.
- c) As competências estão distribuídas pelos cargos, de forma a tornar a organização o mais produtiva possível, evitando a sobreposição de funções ou a disputa pelo poder.
- d) A formalização das comunicações garante o cumprimento das normas, tendo em vista que esta se respalda de oficialidade ao seguir e estipular novas regras para a própria organização.
- e) Ao promover o tratamento meritocrático aos seus funcionários, a organização estimula o crescimento profissional dos mesmos, oferecendo promoções e destaque àqueles que de fato desempenham as atividades com maior competência.
- f) Nas organizações públicas, o caráter vitalício e assalariado garante ao ocupante do cargo a preocupação exclusiva com suas obrigações, desvinculando-o de qualquer defesa de interesses para a manutenção de seu posto de trabalho.
- g) O tratamento segundo regras e princípios regimentais garante um tratamento impessoal nas relações, permitindo que a organização atenda igualmente bem a qualquer um de seus usuários.

O modelo burocrático de administração pública vem sendo utilizado em diversos países desde a Revolução Industrial para substituir o governo das famílias reais e da nobreza e propor em seu lugar uma administração técnica, impessoal e pautada em regulamentação legal. Entretanto, com o crescimento do ritmo das mudanças na sociedade, especialmente após a Segunda Grande Guerra, o modelo não tem sido capaz de fazer frente às demandas que o cercam (OSBORNE; GAEBLER, 1995 *apud* CATELLI; SANTOS, 2004), vez que necessita de aumentar sua estrutura para atender a cada nova demanda. Esse problema é recorrente em diversos países. Daí, tais como Inglaterra, EUA, Alemanha e outros, a necessidade de redefinição do papel do Poder Público também é objeto de estudo em países como EUA e Inglaterra (RUA, 2000).

Pode-se notar pelos dados apresentados na Tabela 1, o fato de a participação do Estado nas economias nacionais apresentar notável crescimento ao longo do século XX. Shikida, Hillbrech e Araujo Júnior (2004) demonstram a evolução da participação do Estado no Produto Interno Bruto nacional (PIB) de 17 países industrializados, concluindo que o mesmo processo se desenvolve em território brasileiro.

TABELA 1 – Evolução da participação do Estado no PIB de países industrializados

Ano	% do PIB
1870	11
1913	12
1937	23
2004	Mais de 50%

Fonte: Adaptado de Shikida, Hillbrech e Araujo Júnior (2004).

Segundo Shikida, Hillbrech e Araujo Júnior (2004), as causas para o crescimento do Estado se sustentam em três categorias: econômicas, políticas e ideológicas. Para os autores, no caso brasileiro, a primeira categoria teria menos importância, haja vista a qualidade de alguns serviços prestados pelo Poder Público. Politicamente, a democratização gerou, de um lado,

aumento de demandas por redistribuição de renda, que implicavam maior participação do Estado e, de outro, pressões por distribuição de privilégios aos grupos que se apossam do poder (*rent-seeking*).⁶ Na categoria das ideologias, as idéias coletivistas, oriundas do modelo socialista, fizeram-se presentes nos governos, afastando-os do modelo liberal.

Essa tendência de crescimento da participação dos governos no PIB nacional também é observada no caso brasileiro. A incidência tributária no Brasil ultrapassou 40% do PIB no primeiro trimestre de 2003.⁷ A evolução do Estado Liberal do século XVIII a um Estado Social-Democrático fez com que o governo atuasse diretamente na área social, intervindo também no domínio econômico (PIMENTA, 1998). Seguindo a lógica do Estado Social-Democrático, o crescimento das atividades públicas é decorrência inevitável do modelo. Para Perrow (1972, p. 78), “quanto mais se quer controlar as influências externas, tanto mais regulamentos e cargos surgem para garantir o controle”.

Entretanto, se este crescimento de participação na vida social e econômica nos países que adotam o modelo estivesse acompanhado de eficiências, as críticas ao modelo se limitariam a uma discussão sobre se é melhor interferir ou deixar o mercado se regular. Mas com o aumento de estrutura não associado ao aumento ou manutenção de níveis de eficiência aceitáveis o modelo burocrático agrava os problemas fiscais pelo aumento de gastos públicos sem, todavia, fazer frente às demandas sociais. Isto é, gasta-se cada vez mais sem, em contrapartida, haver um serviço público eficiente.

Deve-se notar, entretanto, que as análises concentram a discussão na ineficiência do modelo burocrático nas crises econômica, fiscal e político-institucional, sendo que esta última pode

⁶ Pereira (1998) e Melo (1995) apresentam, de forma distinta e complementar, a questão dos *rent-seeking*, ao tratarem, respectivamente, sobre estrutura do estado e ingovernabilidade.

⁷ Ainda segundo Shikida, Hillbrech e Araujo Júnior (2004).

ser desdobrada em problemas de governabilidade (menos recursos, menos poder e demandas crescentes) e em problemas de perda de legitimidade e descrédito das instituições estatais (percepções difusas acerca da ineficiência e baixa efetividade do modelo de organização do estado). Na próxima unidade deste referencial, passar-se-á à análise das limitações do modelo burocrático nos aspectos político e institucional.

2.1.2 Das críticas ao modelo burocrático

Decorrem das características do modelo suas limitações, que poderiam ser resumidas em três: a burocracia “[...] é rígida, vagarosa e impermeável a mudanças e inovações [...]” (PERROW, 1972, p. 82). Primeira, é rígida, na medida em que procura classificar e enquadrar os acontecimentos em categorias para depois codificá-los e transformá-los em normas de conduta. Somente mediante a padronização dos casos é possível o estabelecimento de padrões. Segunda, vagarosa, devido à premissa de que toda atividade decorre de normas racionais, escritas e exaustivas, existindo um grande vácuo entre a detecção de um problema não previsto (ou, mesmo, de uma evolução no contexto social) e sua efetiva transformação em ação na administração burocrática. Essa demorada adaptação – entre o reconhecimento do problema e o estabelecimento de regras para seu efetivo acompanhamento – cria períodos de disfunção na aplicação das normas, pois as normas existentes não contemplam as normas de conduta para inovações. Terceira, o sistema pode ser dito impermeável a mudanças e inovações, uma vez que os prazos para a produção de alterações nas instituições burocráticas são bastante longos, com o objetivo de serem reduzidos os custos da organização, pois:

[...] agir com rapidez e mudar sempre os modos de trabalhar significam aumento de custos operacionais e, assim sendo, pode ser razoável supor que o ambiente variável não é, afinal de contas, tão instável assim e que muitas das oscilações podem ser ignoradas. As mudanças custam caro e resistir a elas até que a força da argumentação contrária se torne insuportável é uma

medida sábia para organizações que cumprem seus objetivos de produção em grande escala [...] (PERROW, 1972, p. 82).

No Brasil, o modelo burocrático torna o processo de tomada de decisões e a efetiva implementação destas decisões muito morosos.⁸ Como agravante das limitações acima, o modelo administrativo brasileiro sempre foi criticado por não ter conseguido implementar, em sua totalidade, os pressupostos burocráticos, mantendo elementos patrimonialistas (RUA 2000, p. 155). Embora a impessoalidade seja uma característica necessária a um modelo burocrático, para a autora existem interesses particulares permeando a máquina pública. Também Melo (1995, p. 28) concorda que nas instituições nacionais a neutralidade não foi plenamente desenvolvida. Ele afirma que “[...] as instituições engendram constrangimentos e incentivos à organização de interesses [...]”, assim como Abrucio (1998, p. 177), que completa: “[...] contribuía ainda mais para piorar a imagem da burocracia o fato de ela ser classificada à época muito mais como um grupo de interesse do que como um corpo técnico neutro a serviço dos cidadãos [...]”. Esta dicotomia entre hiperatividade decisória e incapacidade de implementação (DINIZ, 2000) criou um ponto de estrangulamento no âmbito da execução das políticas públicas.

Tais limitações tornam-se grandes obstáculos à ação no contexto em que a administração pública brasileira se insere a partir da década de 1970, pois em um cenário de constantes transformações é preciso que o modelo administrativo possa tomar decisões e adaptar-se para fazer frente às demandas (ABRUCIO, 1998). Esta análise será retomada na próxima seção.

Todavia, mesmo diante do crescimento da máquina pública, é consenso entre diversos autores (entre eles PEREIRA, 1998; RUA, 2000; MELO, 1995) afirmar que a crise dos anos 80, que

⁸ Para uma discussão sobre as características do modelo burocrático, vide: Weber (1982), Perrow (1972. Cap 3) e Motta e Pereira (1980).

se estende até os dias de hoje, teve três causas básicas: crise fiscal do Estado; crise do tipo de intervenção estatal, associada a uma saturação da agenda política (*overload* da agenda) e crise da forma burocrática de administração.

A análise sobre a crise do tipo de intervenção estatal inclui diversos aspectos. As decisões sobre a feição Social-democrático e a abertura da economia foram definitivas para o crescimento do Estado. Entretanto, a limitação do modelo não estava em atuar mais ativamente ou de forma indireta. A ingovernabilidade decorreu de crise de legitimidade (MELO, 1995). A sobrecarga da agenda política, no ambiente interno, está marcada pela urbanização da população, pela democratização política, pela fragmentação dos sistemas partidários, pela organização da sociedade civil e pela fragmentação territorial e funcional do aparato público, entre outros motivos. Do ponto de vista da influência externa, a aceleração da economia, representada pelos avanços da Tecnologia da Informação e pela globalização dos cenários produtivos, enfraquece o governo (PIMENTA, 1998). A volatilidade dos recursos financeiros especulativos e o novo cenário produtivo – que exige maior flexibilidade no emprego – minam a ação pública, inviabilizando a formação de uma agenda política viável:

Os Estados nacionais passam a dispor de menor poder regulatório, tornando-se mais vulneráveis às grandes corporações transnacionais [...] perdem boa parte da capacidade de controlar os fluxos financeiros e comerciais e de decidir autonomamente as suas políticas econômicas [...] (RUA, 2000, p. 159).

O ambiente em que a sociedade se vê coberta de impostos, com um Estado deficitário, sem capacidade de fazer frente aos problemas sociais, complica-se ainda mais pela falta de *accountability* público (SCHWARTZMAN, 1996).

Segundo Akutsu e Pinho (2002), o conceito de *accountability* envolve duas partes: a primeira delega responsabilidades para que a segunda proceda à gestão dos recursos. Ao mesmo

tempo, obriga ao administrador do recurso a prestar contas de sua gestão, demonstrando o uso do recurso.

Conjuntamente com os problemas internos de *overload* da agenda pública e de déficit fiscal, chega-se a um momento de falência da forma burocrática de administração. Como já discutido, o modelo burocrático parte do pressuposto de normas prédefinidas para atuar. Em um ambiente de constantes mudanças, a escolha de um modelo pautado na ação direta do Poder Público mostra-se inviável (PIMENTA, 1998).

As limitações do modelo burocrático criaram, desde meados da década de 1980, em alguns países, como Inglaterra e Estados Unidos, e mais tardiamente em países como o Brasil, uma busca por modelos alternativos de gestão que comparam o desempenho das atividades públicas com os da iniciativa privada, denominados modelos pós-burocráticos, que são resumidos abaixo:

2.1.3 Pós-burocracia: alternativas ao modelo burocrático

O gerencialismo, segundo Abrucio (1998), pode ser caracterizado por três principais correntes: a teoria do gerencialismo puro; a teoria do *consumerism*; e a teoria do *public service orientation*, que são descritas abaixo:

✓ Teoria do gerencialismo puro

Diante dos problemas fiscais do Estado, da rigidez nos procedimentos, da excessiva hierarquização e da falta de contato entre os burocratas e a comunidade (seu público alvo), entre outros problemas, “a solução foi introduzir mecanismos gerenciais na administração pública” (ABRUCIO, 1998, p. 179).

O livro de Osborne e Gaebler *Reinventing the government* (1992) foi um marco para a administração pública gerencial, reinventando o governo a partir de dez princípios: 1º) **governo catalisador** – a prestação de serviços não é tarefa governamental, mas deve ser assegurada por meio de parcerias com a iniciativa privada; 2º) **governo pertencente à comunidade** – as responsabilidades devem ser transferidas à sociedade que está mais próxima do cidadão; 3º) **governo competitivo** – a introdução da competição na prestação de serviços é vantajosa, uma vez que aumenta a eficiência e melhora a qualidade do atendimento; 4º) **governo orientado por missões** – as organizações governamentais devem ser orientadas por missões ou invés de regras e normas; 5º) **governo de resultado** – avaliações de desempenho possibilitam a recompensa dos bons resultados e a correção de problemas; 6º) **governo e seus clientes** – a administração pública deve atender às necessidades dos seus clientes, e não da burocracia; 7º) **governo empreendedor** – o governo deve ser parcimonioso nos gastos, criar novas oportunidades de receitas, vincular o orçamento ao desempenho dos órgãos e criar mecanismos de remuneração variável para os administradores públicos; 8º) **governo preventivo** – o governo deve atuar de forma estratégica, planejando suas ações; 9º) **governo descentralizado** – a administração pública deve descentralizar as atividades que não forem exclusivas do Estado; e 10º) **governo orientado para o mercado** – muitas mudanças ocorridas no âmbito governamental podem ser mais bem desenvolvidas quando oferecidas pelo mercado.

O gerencialismo puro tem como principais objetivos reduzir custos e aumentar a produtividade. Para isso, os gastos com pessoal devem ser bastante reduzidos e a lógica da eficiência deve ser incorporada ao funcionamento da máquina estatal. Na busca de realização desses objetivos, foram implementados em muitos países determinados instrumentos

gerenciais, como: avaliação de desempenho, ferramentas de racionalização orçamentária, administração por objetivos e descentralização administrativa (ABRUCIO, 1998).

Segundo Abrucio (1998), a Inglaterra foi o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público, mas outros países também aderiram às práticas gerencialistas, como Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia e Brasil, entre outros.

Especificamente no caso brasileiro, esse processo de introdução de práticas gerenciais na administração pública culminou, em 1995, com a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que, segundo Barreto (1999), conjuga quatro processos interdependentes: 1º) **redefinição das funções do Estado** – adotando programas de privatização, terceirização e “publicização”; 2º) **redução do grau de interferência do Estado** – desregulando e realizando reformas econômicas orientadas para o mercado; 3º) **aumento da governança do Estado** – mediante a implementação de políticas públicas conjugadas com a sociedade e também da implantação da administração pública gerencial; e 4º) **aumento da governabilidade** – que consiste no fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

Essas diretrizes deram origem a um modelo conceitual da reforma do Estado que distingue setores da ação estatal segundo a natureza de suas atividades, associando-os aos diferentes tipos de propriedade. Segundo Abrucio (1998), o gerencialismo puro baseia-se na separação entre a política e a administração. Entretanto, a administração pública “[...] constitui um sistema organizacional em que, internamente, há diferentes tarefas e valores, os quais pertencem a um contexto complexo de relações com a esfera política [...]” (GRAY; JENKINS, 1995 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 184). Dessa forma, uma das principais críticas ao gerencialismo diz respeito ao negligenciamento deste modelo às especificidades do setor

público, que dificultam a mensuração de eficiência e a avaliação de desempenho. O autor argumenta que a eficiência governamental não avalia a efetividade dos serviços públicos prestados, enfatizando apenas os custos das políticas públicas, e não a qualidade de sua implementação e sua capacidade de atender às expectativas dos cidadãos.

✓ Teoria do *consumerism*

Uma grande crítica à teoria do gerencialismo puro refere-se à forma de avaliação dos serviços públicos prestados pelo Estado. Segundo Flynn (1990) *apud* Abrucio (1998), a pressão arbitrária por redução do custo da máquina pública pode levar à redução da qualidade dos serviços, diminuindo os níveis de produtividade. Pela visão gerencialista, as avaliações de desempenho não refletem a efetividade dos programas do governo, mas apenas a sua eficiência.

Em um movimento de volta à preocupação com a qualidade dos serviços, a administração pública britânica começou a implementar, desde a década de 80, uma estratégia cada vez mais voltada para as demandas dos consumidores. Sua principal ação é o *Citizen's Chart*, que consiste na implantação de programas de avaliação de acordo com informações provindas dos consumidores (ABRUCIO, 1998). Segundo o primeiro-ministro John Major “[...] os serviços públicos têm o dever específico de atender às necessidades de seus consumidores e clientes [...]” (CLARKE, 1993 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 186). Segundo esta ótica, o governo britânico adotou três medidas: 1º) **descentralização administrativa** – a fim de que os prestadores de serviços estejam mais próximos dos usuários; 2º) **estímulo da competição entre as organizações do setor público** – para que haja um aumento na qualidade dos serviços públicos; e 3º) **novo modelo contratual para os serviços públicos** – que, entre

outras dimensões, cria condições para que os consumidores controlem e avaliem a prestação dos serviços (ABRUCIO, 1998).

A teoria do *consumerism* trouxe outra roupagem aos conceitos do gerencialismo puro, entretanto, ainda possui falhas quando se trata da relação do governo como prestador de serviços e a sociedade. Esta teoria trata o cidadão apenas como um consumidor e usuário de serviços públicos. Segundo Pollitt (1990), a relação entre o setor público e o cidadão possui outros elementos além daqueles presentes no puro modelo de decisão de compra existente no âmbito do mercado. O conceito de cidadão implica direitos e deveres; refere-se a uma participação ativa na escolha dos dirigentes, na formulação das políticas e na avaliação dos serviços públicos (ABRUCIO, 1998), colocando o cidadão num lugar onde deve opinar sobre o modo como as políticas públicas devem ser implementadas.

Outra questão que circunda a diferenciação entre o conceito de cidadão e o de consumidor diz respeito ao princípio da equidade de direitos que rege a administração pública. Há serviços, como os hospitalares e os policiais, que em determinados contextos não permitem escolha, e nem todos os consumidores têm a mesma viabilidade de escolher entre os serviços prestados, devido a diferenças de recursos ou de localização geográfica (ABRUCIO, 1998). Sendo assim, aproveitando as lacunas deixadas pela teoria do *consumerism*, novas discussões emergem.

✓ Teoria do *public service orientation*

Segundo Paes de Paula (2003), a *public service orientation* diferencia-se por sua oposição ao modo burocrático de gestão e também por enfatizar mais o conceito de cidadania do que o de consumo dos serviços públicos. Esta teoria busca retomar o viés político da administração pública, promovendo a transparência, a participação, a equidade e a justiça social.

A teoria da *public service orientation* desenvolveu-se em torno da questão da descentralização e foi pensada segundo os parâmetros do poder local para que os cidadãos tivessem mais controle sobre a prestação dos serviços públicos (ABRUCIO, 1998).

De acordo com Pollitt (1990), no gerencialismo puro, a descentralização era vista como um instrumento para aumentar a eficiência das políticas públicas. No caso do *consumerism*, a descentralização fazia parte do aparato que proporcionava o direito de escolha dos consumidores. Na *public service orientation*, a descentralização está atrelada ao conceito de cidadania, em que a participação política dos cidadãos é presente e estes têm o direito de controlar a implementação das políticas públicas. Segundo esta visão, o conceito de *accountability* tem grande importância.

Para Paes de Paula (2003), a *public service orientation* se mostra incapaz de dar conta de toda a complexidade da administração pública. Segundo a autora, esta teoria não rompe com o gerencialismo, o que seria necessário para o desenvolvimento da dimensão sóciopolítica da gestão. Para Abrucio (1998), a principal falha da *public service orientation* é que ela foi concebida segundo os parâmetros do poder local, bem diferentes dos parâmetros que balizam a administração de toda a nação. Pollitt (1990) também critica a teoria, argumentando que o equacionamento entre as demandas dos cidadãos e a formulação e implementação das políticas públicas é bastante complexo, inviabilizando a resolução de todos os problemas do setor público na esfera local.

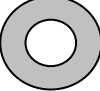
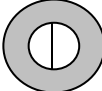
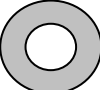


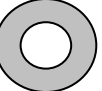

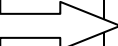
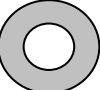

2.1.4 Pós-burocracia: proposta de reforma no Brasil

Com a reforma, o modo de gestão estatal brasileiro vem se modificando. Agora, as práticas são voltadas para a eficiência, a produtividade, a redução de custos e a avaliação dos resultados, elementos pregados pelo modelo gerencialista.

Diversas alterações do ambiente, que foram responsáveis pela produção do cenário aqui apresentado, também têm capacidade de contribuir para a criação de um novo modelo. Para Pimenta (1998), a organização da sociedade civil permite ao Estado publicizar algumas de suas atividades. Outras podem ser privatizadas pelo desenvolvimento do setor privado para gerir negócios antes controlados pelo governo (como telecomunicações e energia elétrica) ou, mesmo, terceirizadas (algumas atividades não relativas ao papel do Estado, como, conservação de estradas e limpeza e conservação de edifícios públicos).

O marco oficial do governo brasileiro na busca por uma administração gerencial é o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), apresentado no início do governo Fernando Henrique Cardoso. A “proposta básica do plano era transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial” (PEREIRA, 1998, p. 22). Tinha como principal objetivo aumentar a capacidade de governar. De acordo com o Plano, o governo deveria alterar sua forma de se fazer presente na economia. O Quadro 1 demonstra, resumidamente, a forma de propriedade das diversas atividades públicas, bem como a forma ideal de gerenciamento da mesma.

QUADRO 1 - Proposta de evolução na forma de gestão da administração pública brasileira

	Forma de Propriedade			Forma de Administração	
	Estatal	Pública Não-Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministérios Públicos.					
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica.					
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus.	Publicização 				
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização 				

Fonte: Adaptado de Brasil, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995, p. 26).

Para Osborne e Gaebler (1995), o governo deve passar a ter um papel catalisador, estimulando a ação e a parceria da sociedade na resolução dos problemas públicos. Não que deva reduzir sua participação na produção econômica, mas a transformação a que deve passar o Poder Público é uma mudança na sua forma de organização do trabalho e no seu processo decisório (PIMENTA, 1998).

Entretanto, como destacam Azevedo e Loureiro (2003), vez que o modelo burocrático não conseguiu superar traços patrimonialistas, clientelistas e outras formas de dominação tradicional, a “[...] questão não é abandonar, ou não, o modelo burocrático, mas, sim, refletir acerca da necessidade de possibilidade de sua reconstrução[...].” (p. 48). Pois a flexibilização do modelo burocrático implica a adoção de formas mais adequadas, ágeis e criativas para realizar os princípios de boa governança democrática, mas não a sua substituição.

Por isso, necessariamente, a reforma do Estado no Brasil trata não da substituição de um modelo pelo outro, mas sim da melhor aplicação dos princípios fundamentais da administração do Estado, com elementos burocráticos e gerenciais sendo utilizados de forma complementar.

Com o desenho das questões centrais das últimas décadas no Poder Público esboçado acima e devido: à necessidade de se gerar equilíbrios financeiros, ao caráter vinculado das receitas em diversas áreas e ao compromisso de pagamento de juros da dívida pública, poucas atividades do governo tornaram-se objeto de contingenciamento de recursos. Entre elas, destacam-se os contingenciamentos de investimentos e a preocupação em reduzir os gastos com custeio da máquina (OLIVEIRA, 1995).

Para o entendimento de como o gerenciamento do custeio da máquina pública tem sido executado, particularmente na aquisição de suprimentos, far-se-á na próxima seção do referencial teórico breve contextualização da evolução da atividade de suprimentos, por intermédio da logística, direcionando a análise para as atividades de suprimentos e, particularmente, para as atividades de compras, em busca de explicitar modelos de excelência da gestão de suprimentos em organizações.

Esta análise será, na última seção deste capítulo, comparada com a legislação pública, no intuito de identificar as limitações e oportunidades impostas pela legislação ao Poder Público na gestão de suprimentos.

2.2 Logística

Originalmente, o conceito de logística esteve ligado a operações militares (Ballou: 1993). Para Christopher (2002), as guerras ao longo da história têm sido ganhas (ou perdidas) pela competência (ou falta de competência) logística. No meio militar, a atividade logística tem o objetivo de abastecer as frentes de combate com suprimentos, medicamentos, veículos e equipamentos, de tal modo que os exércitos possam atuar com suas capacidades máximas.

Segundo Pereira (2005), a atividade militar contempla três ramos: a estratégia, a tática e a logística. A estratégia fica encarregada de planejar o emprego dos meios de guerra; a tática faz o emprego dos meios de guerra nas frentes de combate; e a logística fornece os meios de guerra para as frentes de combate.

Algumas guerras, como a Segunda Grande Guerra, explicitam o esforço de coordenação para disponibilizar estes suprimentos nas frentes de combate. Ao se analisar a participação norte-americana nesta guerra, que precisava superar um oceano entre suas fontes de suprimentos e os locais de combate, ficam evidentes a complexidade e a proficiência obtida pela atividade logística (CHRISTOPHER, 2002).

Novaes (2001) observa que desde a Segunda Guerra Mundial praticamente todo o processo produtivo e comercial vem sendo reestruturado segundo os princípios logísticos. Para este autor, logística pode ser definido como:

[...] o processo de planejar, implementar e controlar de maneira eficiente o fluxo e a armazenagem de produtos, bem como os serviços e informações associados, cobrindo desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender aos requisitos do consumidor (2001, p. 36).

Já Pereira (2005, p. 7) define logística como:

O conjunto de atividades relativas à previsão e provisão dos meios necessários à realização das ações impostas pela Política Empresarial em seus aspectos de desenvolvimento e de segurança.

Mas a eficiência nos processos logísticos é decorrência de um objetivo anterior, fundamental em toda a atividade produtiva: a busca por vantagens competitivas.

Um dos principais meios de se conseguir vantagens competitivas no período foi por meio da eficiência de escala ou pela capacidade de produzir tipos diferentes de produtos a partir dos mesmos processos intermediários. Segundo Bronzo (1999), as grandes organizações que cresceram de forma mais rápida conseguiram um ritmo acelerado de expansão de quatro formas: a) *integração horizontal*: fusão ou aquisição entre empresas, visando ao aumento da capacidade produtiva e ao ganho de produtividade; b) *integração vertical*: maior controle sobre o fornecimento de matérias-primas ou sobre os canais de distribuição; c) *expansão das bases geográficas*: para superar tarifas protecionistas de mercados nacionais ou para obter controle dos recursos minerais e produtos agrícolas em outros países; e d) *expansão da linha de produtos*: diversificação das atividades produtivas mediante maior variedade de produtos oferecidos.

Do ponto de vista da evolução da ciência e práticas logísticas no pós-guerra, pode-se precisar quatro fases: a) atuação segmentada; b) integração rígida; c) integração flexível; e d) integração estratégica.

A primeira fase, que tem início após a Segunda Grande Guerra, principalmente a partir das décadas de 1950 e 1960, é caracterizada por uma atuação marcadamente segmentada entre os atores do processo produtivo. A atuação é dita segmentada, pois os atores envolvidos no

processo produtivo não se submetem a nenhum esforço de coordenação entre as suas fases. Seguem-se algumas de suas principais características: baixa diferenciação entre os produtos; desenvolvimento bastante restrito das atividades tecnológicas; controles manuais de processo; níveis elevados de estoque entre os elos – como mecanismos de proteção aos diferentes ritmos produtivos de cada um destes elos, em grande parte, devido à falta de integração entre os atores.

Na segunda fase, que se inicia a partir da década de 1960 e década 1970, a relação entre os elos do processo produtivo inicia um movimento de integração, mesmo que considerada como integração rígida. Rígida, uma vez que o processo de integração a jusante ou a montante no processo produtivo não permitia correção dinâmica, em tempo real, do planejamento no decorrer do processo, sendo muito complicado fazer ajustes nesta programação.

Com o fortalecimento das atividades de marketing e a preocupação em diversificar a produção gera-se uma demanda por produtos mais diferenciados. Inicia-se, também, o desenvolvimento de esforços ainda rudimentares de tecnologia da informação, especificamente para a área de Operações. Essas inovações implicam demanda por processos produtivos mais flexíveis e, mantido o modelo anterior focado em estoques, uma explosão dos volumes e custos de estocagem.

Com o processo de integração, decorrente da observação da possibilidade percebida e explorada entre as empresas de integrar a programação de suas produções com a demanda de seus clientes e com seus fornecedores imediatos, inicia-se um esforço de racionalização e otimização do processo produtivo via planejamento.

É importante destacar que essa preocupação em gerenciar os *trade-offs* entre funções logísticas já demonstra o foco, mesmo que rudimentar, na análise dos custos totais do processo produtivo, fundamental ao dimensionamento da eficiência tanto para as organizações privadas quanto públicas.

Já na terceira fase, iniciada a partir da década de 1980, a aproximação entre os elos do processo produtivo aumenta a integração entre estes elos. Esta fase é denominada integração flexível. Esse aumento de integração entre os elos da cadeia produtiva é fortemente associado ao desenvolvimento da tecnologia da informação (TI), em especial o intercâmbio eletrônico de dados (E.D.I.). Essa contribuição da TI flexibiliza o processo de programação, permitindo ajustes freqüentes, pois possibilita revisão em tempo real do planejamento entre fornecedores e clientes e estes avanços da TI passam a nortear os processos interorganizacionais envolvendo todos os agentes do processo produtivo, na medida em que faz uso extensivo de informações entre estes atores. Busca-se já neste período a meta aparentemente utópica de estoque zero.

Por fim, na quarta fase da logística a integração estratégica busca a gestão integrada de todo o fluxo de recursos e informações ao longo dos canais de distribuição, sendo definido como o conceito de Supply Chain Management, ou Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos. No âmbito dos processos logísticos, o conceito de logística integrada reflete a preocupação das organizações em gerenciar de forma próativa os *trade-offs* relacionados a diferentes atividades constitutivas do composto logístico (LAMBERT e STOCK, 1998). A preocupação em relação às práticas de logística integrada é fortemente presente na iniciativa privada e implica o reconhecimento que se tem de que os recursos logísticos são finitos e de que é necessário equilibrar os custos e a oferta de serviços aos clientes (CHRISTOPHER, 2002). O desafio, assim, está em garantir às empresas o atendimento dos níveis de serviços demandados por

seus clientes, traduzidos pela estratégia de marketing e vendas de cada organização, buscando os melhores resultados possíveis em termos de custos e de lucratividade (BRONZO, 2004).

A logística integrada envolve mudanças em diferentes funções e processos organizacionais e está voltada para contribuir com os objetivos maiores da empresa: lucratividade nas operações e competitividade sustentada do negócio, oferecendo o produto esperado (com as características demandadas pelo mercado), na qualidade presumida (valor de qualidade), no lugar correto (valor de lugar), no tempo justo – de preferência, em tempo real ao consumo – (valor de tempo) e na quantidade certa, com custos competitivos e com melhoria constante nos serviços pós-venda (valores de informação).

2.2.2 Tipos de valores entregues ao cliente

Em todas estas fases, a logística busca minimizar distâncias (entre fornecedores e produtores, bem como entre produtores e consumidores) e assimetrias informacionais, na tentativa de levar valor ao cliente. Isto é, no esforço de eliminar do processo produtivo tudo que não tenha valor para o cliente. Tudo o que gera custo e perda de tempo mas não se reverte em acréscimo de bem estar para o usuário final não pode ser entendido como valor. Novaes (2001) sugere quatro tipos principais de valores que o processo logístico deve estar disposto a atender: valor de lugar; valor de tempo; valor de qualidade; e valor de informação.

O valor de lugar decorre da necessidade de superar a distância entre o fornecedor e o consumidor. Embora o produto já seja desejado pelo consumidor, este só poderá usufruí-lo se colocado em um lugar necessário ou acessível. Por isso, em algumas situações é comum pagar mais por algum produto em função da comodidade de acesso a ele. Por exemplo, paga-se mais por uma garrafa de água em um estágio de futebol do que pelo mesmo produto no mercado ao

lado de casa. No estádio, o valor de lugar oferecido pelo vendedor mais que compensa o aumento de preços.

O valor de tempo nos dias de hoje é um dos elementos mais críticos das atividades produtivas. Os custos financeiros de qualquer atividade estão presentes em todos os processos. Por isso, estoques ou atrasos significam, necessariamente, perda de um recurso que poderia estar sendo remunerado em algum outro investimento. Esta pressão por custos implica redução de estoques e necessidade de coordenação e planejamento entre as atividades para que não haja nenhum tipo de perda ou prejuízo do ponto de vista dos níveis de serviço aos clientes.

O valor de qualidade tem que ser entendido sob dois aspectos: a tradicional visão de qualidade do produto e a qualidade enquanto valor entregue pela logística, entendida como o valor de qualidade do processo logístico. Do ponto de vista da logística, um produto que ao longo de seu processo de beneficiamento se deteriora por falta de condições especiais de transporte ou devido a entrega de produto com quesitos diferentes do solicitado, como tamanho ou cor, implica perda de qualidade e do valor solicitado pelo cliente.

Por fim, o valor de informação está relacionado com a capacidade de receber, processar e utilizar, de acordo com a necessidade de cada atividade produtiva, todos os dados e informações disponíveis sobre prazos, desempenho dos agentes, demandas, níveis de estoque e volume de vendas, entre outras.

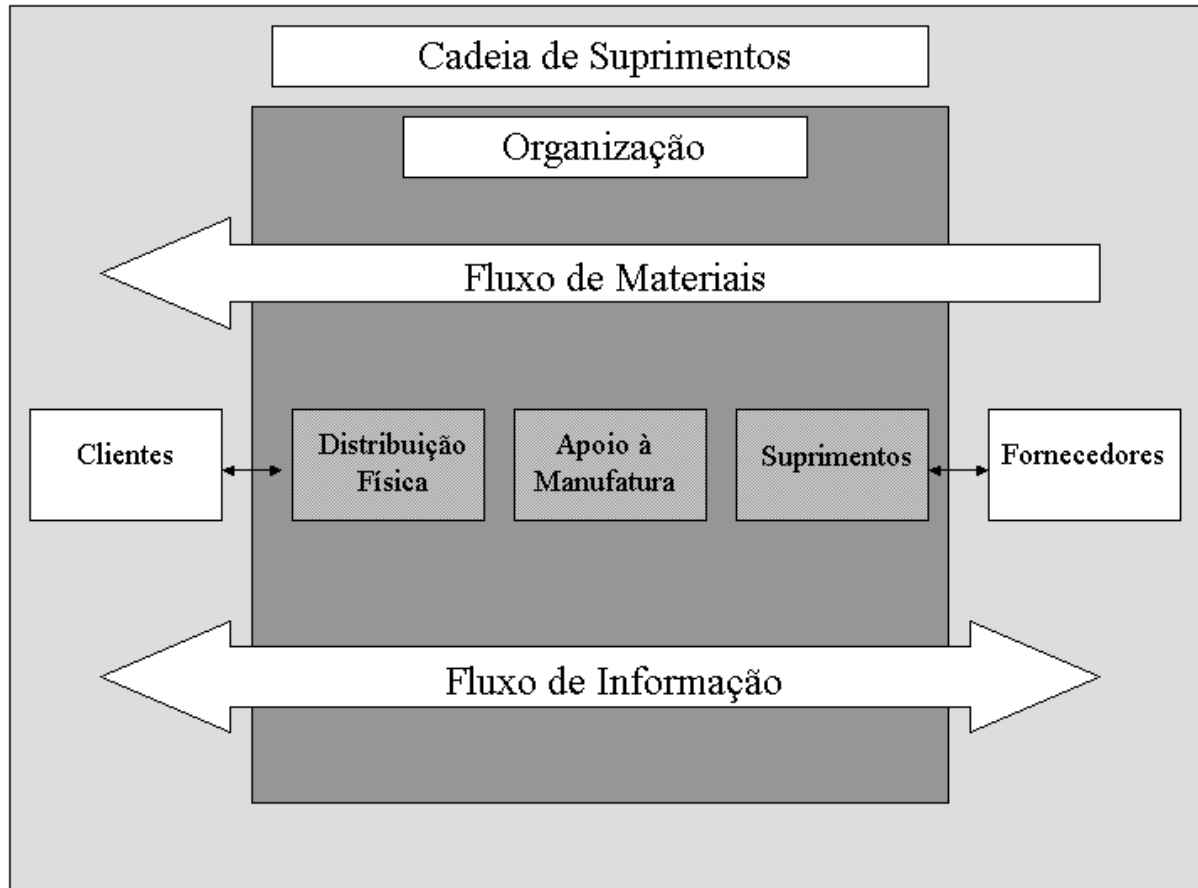
Todavia, se há uma preocupação em agregar os tipos de valor acima, há também um esforço de eliminar do processo produtivo todas as atividades que não signifiquem aumento da percepção de valor por parte do cliente. Com isso, tenta-se eliminar custos em atividades que

só se justificam para o gerenciamento das atividades mas que para o cliente não representam nenhum tipo de benefício.

Conforme explicitado, a logística procura integrar a cadeia de valores. Essa integração entre os elos do processo produtivo (parceria entre empresas), bem como entre os diversos setores da empresa, deve se efetivar, portanto, com os objetivos de otimização global de custos e de eficiência em toda a cadeia produtiva, satisfação do cliente e confiança no cumprimento dos prazos acordados (NOVAES: 2001).

2.2.3 Atividades do composto logístico

O composto logístico conta com diversas atividades, que podem ser agrupadas em áreas. Segundo Bowersox (2001) as principais áreas de atuação da logística são: compras, estoque, transporte, distribuição, armazenagem, gestão de fornecedores, planejamento logístico e utilização de métricas de performance para os processos logísticos. Este autor propõe um fluxo que permite entender a integração logística, apresentado na Figura 1. Sugere, também, que este fluxo se aplica a qualquer tipo de organização que fabrica produtos ou fornece serviços, seja pública, privada, com ou sem fim lucrativos.

FIGURA 1 – A integração logística

Fonte: adaptado de BOWERSOX (2001).

Segundo Bowersox (2001), tais atividades são organizadas de forma diferente, de acordo com a missão, o tipo de negócio e os recursos humanos disponíveis, podendo ir desde estruturas centralizadas de responsabilidades até estruturas logísticas altamente formalizadas, pois o atual estágio de desenvolvimento das atividades logísticas é prematuro para se definir uma estrutura ideal da organização logística.

Toda atividade produtiva precisa, para atingir seus objetivos, integrar atividades e áreas internamente à organização. Este é um pré-requisito fundamental, mas não é suficiente para o ganho de eficiência da atividade produtiva. Também é preciso integrar a organização com

seus fornecedores e seus clientes na busca por maior eficiência na realização de seus objetivos.

Para facilitar a análise, embora enfatize que a atividade logística deve sempre considerar decisões estratégicas para a cadeia de suprimentos como um todo, o fluxo logístico proposto por Bowerxos (2001) é desmembrado e agrupado em três áreas operacionais e dois fluxos, de forma a proporcionar especialização e aperfeiçoamento da eficiência. As três áreas operacionais são classificadas como: a) distribuição física – segmento responsável pelo gerenciamento da relação da empresa em suas atividades a jusante de fornecimento de serviços aos clientes; b) apoio à manufatura – gerenciamento dos estoques durante o processo de beneficiamento interno à organização; e c) suprimentos – relação entre a organização e seus fornecedores nas atividades de busca de insumos para o processo produtivo. Já os dois fluxos são: a) fluxos de informações – processamento das informações disponíveis em toda a cadeia de valor como insumo ao planejamento e coordenação entre as diferentes necessidades e ritmos produtivos; e b) fluxos de materiais – acompanha a seqüência de movimentações e armazenagens de matérias primas, componentes e produtos desde fornecedores de primeira camada até os consumidores finais e também compreende as três áreas operacionais.

Dentre as áreas operacionais, é objeto do presente estudo analisar questões da área de suprimentos, particularmente as atividades de compras. Para isso, a partir de um modelo de excelência nas atividades de suprimentos, a ser apresentado a seguir, serão discutidas na próxima seção deste capítulo as limitações legais do Poder Público em fazer uso deste modelo, chegando-se a um modelo restringido pela legislação pública. Na seqüência, este “modelo restrito”, passível de aplicação pelo Poder Público será comparado às práticas do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas. Dessa forma, será possível sinalizar o grau

de desenvolvimento das atividades de compras deste governo de acordo com suas possibilidades legais.

2.2.4. Das melhores práticas gerenciais em compras

Os termos *compras* e *suprimentos* são, muitas vezes, tratados como sinônimos. Todavia, têm escopo diferente:

Compras normalmente referem-se ao ato de comprar materiais e atividades associadas ao processo de compras. Suprimentos têm um significado mais amplo, incluindo compras, movimentação, armazenagem e o recebimento de materiais (LAMBERT e STOCK, 1998, p. 488).

Ressalta-se que o termo *recebimento de materiais* deve ser mais bem analisado. Para o autor, recebimento de materiais implica controle de qualidade pela conferência da conformidade do item com as características solicitadas, além de etapas próprias de gestão de suprimentos, como armazenagem e movimentação.

Dias (2005) e Baily (2000), também incluem no conceito de compras o recebimento de materiais no sentido de controle de conformidade com a especificação. As atividades de suprimento englobam, portanto, além de compras, as atividades de manutenção dos insumos do processo produtivo, como estoques, patrimônio e frota.

Nesta pesquisa, adota-se o conceito de compras, como proposto por Lambert e Stock (1998), associado às rotinas de controle de qualidade e recebimento, sendo, conseqüentemente, parte da atividade de gestão de suprimentos, que engloba as outras atividades mencionadas. Todavia, suprimentos, enquanto substantivo, também significa “todos os insumos necessários ao desenvolvimento das atividades produtivas”. E assim, a atividade de recebimento de

materiais, conforme a orientação aqui obedecida, tem o sentido de “controle de conformidade”, sem incluir movimentações ou processos de estocagem dos suprimentos adquiridos.

Dias (2005, p. 237) atribui como princípio básico de compras: obter um fluxo contínuo de suprimentos, com um mínimo de investimentos, ao menor preço, obedecendo a padrões de quantidade e qualidade definidos, procurando sempre as melhores condições para os envolvidos na negociação.

Dessa forma, a função compras é responsável pela previsão de necessidades e de momentos de disponibilização delas; pela pesquisa e seleção de fornecedores e o relacionamento com eles; e pela aquisição propriamente dita. Em um escopo mais amplo, seria também responsável pela definição entre fabricar ou comprar itens, padronizar e simplificar as compras, especificar e substituir as compras, bem como pelo controle dos volumes em estoque (DIAS, 2005, p. 238) – para identificar o momento em que as demandas devem ser atendidas – e relações entre volumes, prazos de aquisição e custos na busca por economias de escala (BAILY, 2000).

✓ **Pesquisas de mercado – Preços de referência**

A área de Compras é responsável pelo estudo dos materiais, de acordo com as necessidades da empresa, para identificar a melhor forma de suprir essas demandas. Estão inclusos nos quesitos de análise de mercado: a análise econômica, de tendência de preços e variações econômicas; a análise e seleção de fornecedores; a análise do custo e do preço subjacentes às aquisições; e a análise de custos de embalagens e transportes (DIAS, 2005, p. 240).

Dessa análise de mercado, é possível identificar dentre as alternativas aquela que agrega maior valor para a organização e também itens estratégicos no processo de suprimentos.

✓ **Parcerias estratégicas**

Conforme observa Fernandes (2002), ocorre atualmente a disseminação de uma gama de práticas nas atividades de suprimento, destacando-se os processos de contratação estratégica, gestão de fornecedores e gestão do processo de contratação. Como os objetivos da atividade logística são: a) encurtar o fluxo logístico; b) melhorar a visibilidade deste fluxo; e c) gerenciar a logística como um sistema (CHRISTOPER, 2002, p. 23), a evolução da atividade logística demonstra que, cada vez mais, os elos do processo produtivo devem estar integrados (BRONZO, 2004).

Essa integração entre os setores da organização é, para Bowersox (2001), fator necessário, mas não suficiente para garantir os objetivos da logística. A evolução das fases da logística demonstra essa obrigatoriedade de as empresas se integrarem entre si (NOVAES, 2000). A parceria e a cooperação entre as empresas da cadeia de valor trazem, reconhecidamente, melhores resultados do que a perseguição de objetivos exclusivos da organização (GOMES e RIBEIRO, 2004, p. 130).

O movimento para a visão holística de integração de fluxos e de informações compele a uma aproximação das estratégias da empresa das estratégias de seus fornecedores. Esse processo envolve o gerenciamento e definição de alianças estratégicas entre as empresas, principalmente com aquelas que detém recursos estratégicos ou essenciais ao processo produtivo (BRONZO, 2004).

A formação de parcerias estratégicas entre os elos da cadeia de valor busca por vantagem em preços, e em níveis de serviço se dá pela redução da base de fornecedores. A redução do número de fornecedores e o comprometimento de comprar maiores volumes por maiores períodos de tempo de um mesmo fornecedor permitem ao fornecedor realizar investimentos em sua atividade, maximizando os retornos para o comprador e o fornecedor. Ao mesmo tempo, o fornecedor se compromete com padrões de qualidade e de especificação aderente às necessidades de seus parceiros. Nos relacionamentos colaborativos, há uma redução do número de fornecedores e uma tendência a contratos de longa duração com fornecedores estratégicos (BRONZO, 1999).

✓ **Critérios de seleção**

A análise entre alternativas de *arm's length*, regime de parcerias ou regime de quase mercado permite visualizar formas possíveis de segmentação dos fornecedores (BRONZO, 2004), ensejando um novo conteúdo de decisões estratégicas por parte da organização (BAILY *et al.*, 2000). O processo de seleção de fornecedores e de definição de políticas de compras é, cada vez mais, parte integrante das estratégias corporativas. A análise de ameaças e oportunidades no mercado fornecedor, de decisões sobre diversificação, de exclusividade de fornecedores ou de arranjos de parceria pode ser decisiva para a viabilização dos objetivos da organização (BRONZO, 2004; DIAS, 2005; GOMES e RIBEIRO, 2004).

Como técnicas de contratação de uso mais comum, têm-se: concentração de volume, avaliação do melhor preço, compras globais, melhoria das especificações, processo de melhoria conjunta e reestruturação do relacionamento. As duas primeiras são de uso mais convencional (LAMBERT e STOCK, 1998).

✓ **Avaliação de fornecedores**

O relacionamento entre clientes e fornecedores e o aumento do grau de interdependência entre as atividades destes como mecanismos de redução de custos envolvem, necessariamente, a redução de estoques enquanto medidas protetoras de diferenças de ritmos produtivos ou de imprevisibilidade no processo (BOWERSOX: 2000). Com isso, a performance da organização está cada vez mais associada ao nível de desempenho dos demais elos da cadeia de suprimento (BRONZO, 2004). Para garantir o nível de serviço nas relações e nos produtos adquiridos, é prática entre as empresas avaliar seus fornecedores, estabelecer métricas quantitativamente mensuráveis e definir sanções para desempenho abaixo da média. Essa medida proporciona também meios de avaliação do próprio resultado final (BOWERSOX, 2000).

✓ **Compras eletrônicas**

Como forma complementar aos processos tradicionais de compras, a internet amplia o alcance da empresa e revela-se como um meio eficaz de conseguir novos clientes ou fornecedores. Tem como vantagens a redução de tempo de ciclo de abastecimento, a ampliação da base de fornecedores para consultas e a redução de custos de processamento de pedidos. Constitui uma tendência que vem se desenvolvendo no mesmo ritmo em que a rede mundial de computadores (HUTT, 2002).

✓ **Modelo de excelência em compras**

É feito neste ponto menção ao estudo desenvolvido pela A.T.Kearney em 2004, cujo objetivo era identificar tendências emergentes em *procurement*, bem como as potenciais vantagens competitivas oriundas do uso de tal orientação gerencial para a logística de suprimentos em empresas públicas e privadas, em diversos países.

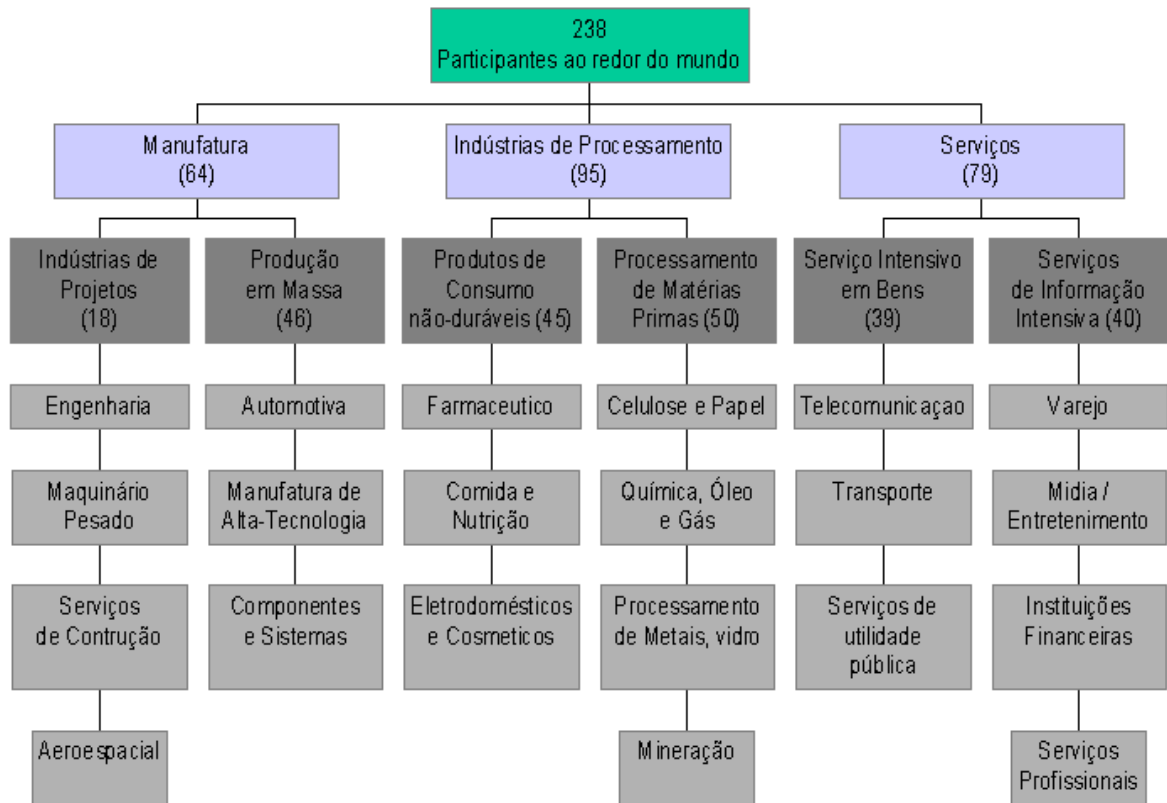
Esta empresa existe desde 1926, com o objetivo de prover aconselhamento gerencial a uma ampla variedade de indústrias. Os estudos desenvolvidos sobre como companhias líderes de mercado transformam as atividades de suprimentos (*procurement*) e de apoio administrativo em vantagem estratégica (*strategic weapon*) são realizados em nível mundial, no formato atual, desde 1992.

O modelo para análise das melhores práticas em suprimentos utilizado neste estudo é chamado *Assessment of Excellence in Procurement* de 2004 (*ATKearney AEP 2004*) realizado pela empresa A.T.Kearney. O trabalho de 2004 é o 15º realizado neste formato desde 1992, o que garante maior consistência ao modelo. Outro motivo da escolha deste modelo deve-se a sua atualidade e também à participação do Governo de Minas Gerais no referido estudo.

Na edição de 2004, 275 organizações de diversos setores de atividade foram convidadas a responder a um questionário de mais de 600 (seiscentos) questões (Figura 2), elaborada em uma escala Likert de três a quatro posições. Do universo pesquisado, 238 (duzentos e trinta e oito) empresas responderam ao questionário completamente, sendo considerados o grupo de comparação da pesquisa. Adicionalmente, 60 (sessenta) executivos seniores responderam paralelamente a um estudo sobre expectativas para suprimentos no gerenciamento das companhias.

Podem-se citar como representantes sul-americanas do estudo empresas como Shell, Gillete, Nestlé, Petrobras, Rede Globo, Governo Federal do Brasil, Governo do Estado de Minas Gerais, Unilever, Embraer e Unibanco, dentre outras, num total de 29 (vinte nove) representantes.

FIGURA 2 – O grupo de referência da pesquisa de 2004 com 238 empresas



Fonte: ATKEARNEY 2004 AEP study, p 5.

Os resultados do estudo são apresentados por meio de um modelo desenvolvido pela própria empresa, denominado *House of Purchasing & Supply*, conforme Figura 3, que consiste na divisão das questões em oito dimensões de análise.

Para cada dimensão são estabelecidos os padrões de excelência, e os resultados são apresentados para os indicadores absolutos e comparativos de desempenho. Nos indicadores comparativos, cada empresa é comparada, por meio de distribuição interquartil, com todas as empresas pesquisadas, por setor de atividade e por região geográfica mundial a que pertence. Nos indicadores absolutos, a pontuação de cada empresa, em cada uma das oito dimensões, é comparada com a pontuação dos líderes nesta dimensão.

FIGURA 3 – Modelo de excelência em suprimentos da A.T.Kearney



Fonte: ATKEARNEY 2004 AEP study, p 6.

Para se chegar aos níveis de excelência nas atividades de suprimentos, o modelo parte dos questionários e das entrevistas. Para cada uma das dimensões do modelo, identificam-se as práticas mais avançadas entre as empresas do grupo de comparação. A partir daí, cada empresa é posicionada em um *ranking* de performance absoluta (*absolute performance ratings*), que pontua em três faixas de valor:

- 0 – 1: Performance fraca (*Weak performance*)
- 1 – 2: Performance moderada (*Average performance*)
- 2 – 3: Performance forte (*Strong performance*)

Da análise realizada em 2004, foram identificadas 25 práticas de liderança (*leadership practices*). Por fim, cada empresa participante teve acesso aos seus resultados em níveis absolutos e relativos para seu setor, sua região geográfica e o grupo de comparação.

O Governo Federal e o Estadual foram agrupados no estudo como empresas pertencentes a um grupamento denominado “grupo de indústria de serviços de informação intensivos” (*Information Intensive Services industry group*), composto por 40 empresas.

As descobertas do estudo (*study findings*) sobre as expectativas das empresas para as atividades de suprimento foram:

- ✓ Espera-se cada vez mais que a organização do fornecimento provenha valor não só através de atividades que diminuam custos.
- ✓ Para gerar valor, o fornecimento deve constantemente empregar técnicas mais avançadas e não-tradicionais.
- ✓ Estas técnicas também devem ser empregadas como parte de esforços contínuos na categoria de gestão e não, em um único projeto de fornecimento.
- ✓ O uso bem sucedido de técnicas avançadas para geração de valor demandará investimentos cada vez maiores nos recursos primários disponíveis no fornecimento: sistemas de TI e habilidades dos empregados. (ATKEARNEY 2004 AEP study, p. 3)

O motivo da escolha deste modelo para se definir melhores práticas na área de suprimentos se deve à notoriedade desta organização em desenvolver estudos focados especificamente nesta questão, bem como na maturidade do modelo, que, conforme mencionado, encontra-se em sua 15^a edição.

É interessante observar que entre 1999 e 2004 houve entre as organizações pesquisadas um aumento do número de empresas com foco em metas de entrega de valor para seus clientes. Este número cresceu de 28% das empresas pesquisadas em 1999 para 66% em 2004.

Entretanto, no mesmo período o número de organizações focadas em esforços de redução de custos teve um crescimento 50% menor do que a preocupação em entregar valor para o cliente. Praticamente todos os líderes de mercados reconhecem os objetivos de criação de valor como chaves para a estratégia de negócio como um todo (AEP study, 2004).

Embora o Governo do Estado de Minas Gerais tenha participado da pesquisa, seu desempenho na pesquisa será apresentado sucintamente na seção de análise de dados. Tal parcimônia deve-se ao fato de que este trabalho de pesquisa procurou, primordialmente, comparar o desempenho deste governo aos níveis de excelência possíveis de serem implementados no poder público e não aos níveis de excelência do mercado como um todo.

A próxima seção do referencial teórico procura fazer uma revisão da legislação de compras governamentais no Brasil, no intuito de, à luz das regras vigentes sobre a área de compras públicas, identificar as limitações do modelo de excelência de compras, tal qual descrito no estudo da A.T.Kearney, frente às restrições legais existentes para as atividades de compras públicas no país.

2.3 Marco regulatório legal

Para regulamentar os procedimentos relativos às atividades de suprimentos do Poder Público determinados pela atual Constituição e pelas constituições anteriores, houve sucessivos e constantes textos legais. Segundo Motta (1999), desde 1828 observa-se uma preocupação com a busca de melhores preços na contratação de serviços e fornecimento. A sucessão de decretos-legislativos, leis, medidas provisórias, decretos-lei, decretos e, até mesmo, tratamento constitucional do assunto demonstram a preocupação dos legisladores em regulamentar o assunto.⁹

A atual Constituição da República brasileira, de 1988, determina, no inciso XXI, do art. 37, que:

[...] ressalvados os casos especificados previstos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação¹⁰ pública que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Sujeitam-se a tal regulamentação todos os órgãos e entidades componentes do Poder Público controlados direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os três poderes, conforme previsto no § 1º do art. 1º da referida lei.

⁹ A seqüência das leis federais que tratam de compras públicas é apresentada por Sardinha Pinto (2004) e contempla, cronologicamente, as seguintes leis: Lei Imperial de 18 de outubro de 1828, Decreto Legislativo 4.536/1992, Decreto-lei 2.848/1940, Lei 4.320/64 (Art. 70), Lei 4.401/1964, Lei 4.717/1965, Decreto-lei 200/1967, Decreto-lei 2.300/1986, Constituição Federal de 1988; e Lei 8.666/93 além de diversas alterações. Finaliza-se esta regulamentação o Decreto 3.555/2000, que regulamenta nova modalidade instituída definitivamente para todos os poderes a partir da Lei 10.520/2002 e o Decreto 3.391/01, que regulamenta o Registro de Preços.

¹⁰ Segundo Motta (1999, p. 26): “Licitação (do latim *licitacione*): ato ou efeito de licitar, oferta de lances nem leilão ou hasta pública”.

Vige hoje, regulamentando o art. 37 da Carta Magna, sancionada em 21 de junho de 1993, a Lei Federal 8.666, também conhecida como “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, que institui as regras que norteiam as atividades de compras governamentais, conforme versa o *caput* do art. 1º:

Esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dessa forma, licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, obediente aos princípios constitucionais que a norteiam, escolhe a proposta de fornecimento de bem, obra ou serviço mais vantajosa para o erário.

Diversos juristas do Direito Administrativo trazem conceituação distinta sobre o termo *licitação* (DI PIETRO, 2000; JUSTEN FILHO, 2000; MELLO, 2001; MEIRELLES, 2001; SUNDFELD, 1993). Entretanto, estes juristas são bastante congruentes sobre os elementos constitutivos do conceito de licitação: procedimento administrativo pelo qual a administração pública, mediante ampla concorrência entre todos os interessados em contratar com o Poder Público e que atendam atributos e aptidões necessárias, procede à seleção da proposta mais conveniente à consecução dos objetivos e nos padrões previamente estabelecidos no instrumento convocatório.

Destacam-se no conceito de “licitação” o caráter competitivo e o oferecimento de iguais oportunidades aos concorrentes na escolha da proposta mais vantajosa para o Poder Público, restringindo a participação apenas por exigências de qualificação técnicas e econômicas necessárias para garantir ao Poder Público o cumprimento do estabelecido em lei.

Entretanto, conforme será analisado adiante, existem algumas diferenças entre o que a lei prevê, principalmente no tocante ao atingimento da proposta mais vantajosa para o Poder Público, e o que a lei permite fazer para alcançar este objetivo. Para que se possa entender melhor as limitações da legislação, é preciso conhecer a estrutura da lei, o contexto em que foi criada e os princípios em que se pauta.

2.3.1 Princípios do Direito Administrativo aplicáveis às licitações

Toda atividade da administração pública deve seguir alguns “princípios básicos” (MEIRELLES, 2001) ou “princípios constitucionais” (MELLO, 2001). Para este último, os princípios podem ser divididos em: expressos, contidos expressamente no texto constitucional; e implícitos, subentendidos, embora não citado na Carta Magna, e designados como: supremacia do interesse público sobre o interesse privado; legalidade; impessoalidade; moralidade administrativa; publicidade; eficiência; motivação; finalidade; razoabilidade; princípio do devido processo legal e da ampla defesa; controle judicial dos atos administrativos; e princípio da responsabilidade do Estado por atos administrativos.

São expressos na Carta Constitucional apenas cinco princípios: legalidade; impessoalidade; moralidade administrativa; publicidade; e eficiência, aplicáveis à administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes e esferas de governo. Conjuntamente a estes, estão os ditos “princípios implícitos”: motivação; julgamento objetivo; celeridade; razoabilidade; proporcionalidade; preço justo; e competitividade. Tais princípios dão corpo ao direito administrativo. Nesse sentido, far-se-á, brevemente, a caracterização apenas dos princípios afetos ao tema deste estudo¹¹, expressos ou implícitos, tendo em vista que os mesmos aqui

¹¹ Referenciar-se-á, prioritariamente, na discussão sobre princípios do direito administrativo, a obra de Di Pietro (1998). Tal escolha não se fundamenta em nenhuma corrente jurídica específica. A escolha da obra utilizada

relacionados têm a finalidade de resguardar o processo licitatório de eventuais vícios que possam comprometer a competição estabelecida ou a seleção da proposta mais vantajosa. Outro motivo para o detalhamento destes princípios está no fato de que eles pautam todos os procedimentos previstos na referida lei, podendo fornecer elementos para localizar maior ou menor agilidade na referida atividade.

Para Di Pietro (1998), os princípios aplicáveis às licitações são três dos cinco apresentados no art. 37 da Constituição Federal e os previstos no art. 3º da Lei 8.666/93, ou seja:

- ✓ **Legalidade:** toda atividade administrativa deve seguir estritamente o que está previsto em lei. O descumprimento torna nulo o procedimento licitatório.
- ✓ **Impessoalidade:** a administração deve operar voltada ao interesse coletivo, geral e não individual. O direcionamento para um particular torna o procedimento passível de anulação.
- ✓ **Moralidade administrativa** constitui pressuposto de validade para todo ato da administração. Compõe-se por regras de boa administração, suscitadas pela distinção do bem e do mal, e pela vontade constante de viver honestamente sem prejudicar outrem, dando a cada um o que lhe pertence.

Já os princípios previstos na lei de licitações (art. 3º) são: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo. Nota-se que os primeiros três princípios já foram expressos na lei federal. Já os demais princípios caracterizam por:

- ✓ **Igualdade:** assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em participar da licitação.

como referência para esta caracterização é puramente didática e baseia-se na crença de que as diferentes correntes do direito administrativo não significam, do ponto de vista gerencial, grandes diferenças de operacionalização dos conceitos perseguidos pela lei.

- ✓ **Publicidade:** obriga a administração a divulgar oficialmente os seus atos para conhecimento público, exigindo esta divulgação para que os atos produzam efeito jurídico fora dos órgãos que os emitem.
- ✓ **Probidade administrativa:** impõe para a administração e para os licitantes um comportamento liso e honesto. Para a administração, impõe ainda o dever de agir em defesa do interesse público, com lealdade e boa-fé no trato com os administrados, dentre os quais os licitantes.
- ✓ **Vinculação ao instrumento convocatório:** a administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha vinculado.
- ✓ **Julgamento objetivo:** dispõe que as propostas deverão ser julgadas de maneira a afastar qualquer discricionariedade na escolha das mesmas.

Após essa sucinta caracterização dos princípios do direito administrativo, mostra-se necessário detalhar um pouco mais os tipos, modalidades e critérios de julgamento das licitações.¹²

São cinco as modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93: concorrência; tomada de preços; convite; concurso; e leilão. Entretanto, uma nova modalidade de licitações foi criada por legislação complementar: o pregão (eletrônico e presencial). Outra inovação foi a regulamentação, apenas em 2001, de procedimento já previsto na lei de licitações: o registro de preços.¹³ Além dessas, alguns estados já regulamentaram também a compra direta por dispensa de licitação em meio eletrônico.¹⁴ O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, algumas das principais informações sobre as modalidades de licitação e o Quadro 3, um resumo acerca dos motivos de não obrigatoriedade de uso de licitação. De acordo com a

¹² Tendo-se em vista que a presente pesquisa não abordou as aquisições caracterizadas como obras e serviços de engenharia, não serão realizadas análises sobre as informações referentes exclusivamente a este tipo de contratação nesta seção do marco teórico.

¹³ Esta modalidade foi incluída na legislação federal por lei ordinária (Lei 10.520/02) e o registro de preços regulamentado pelo Decreto 3.931/2001.

¹⁴ Como o Governo do Estado de São Paulo, que o denomina Bolsa Eletrônica de Compras, e o de Minas Gerais, que a batizou como Cotação Eletrônica de Preços.

legislação, cada modalidade segue determinado procedimento, que busca adequar, da melhor forma possível, a disputa ao objeto a ser contratado.

Existem diversas críticas a respeito da legislação aqui trabalhada. Muitas de cunho jurídico, que tratam do entendimento de correntes específicas sobre o conceito e das finalidades desta atividade. Entretanto, não foi escopo deste trabalho referendar a discussão jurídica sobre o assunto, sendo objeto apenas os elementos gerenciais pertinentes a este instrumento legal.

Todavia, também existem considerações referentes às funcionalidades e limitações impostas pela regulamentação vigente. Entre estas, e pelo fato de esta pesquisa ter focalizado os aspectos gerenciais da atuação pública, serão identificados, a seguir, alguns dos principais fatores que afetam a eficiência da atividade de compras governamentais.

QUADRO 2 – Sobre as modalidades de licitação

(continua)

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO¹⁵	OBJETO DE CONTRATAÇÃO	PECULIARIEDADES	LIMITE DE VALORES¹⁶	FASE EXTERNA¹⁷ (duração média aproximada)	FORMA DE PUBLICIZAR
Convite	Contratação de todo tipo de bens e serviços.	Entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três e estendido aos interessados cadastrados que manifestarem interesse.	✓ Para obras e serviços de engenharia até R\$ 150 mil; ✓ para compras e outros serviços até 80 mil	✓ Menor preço ≅ 30 dias ✓ Técnica e preço ≅ 45 dias	Afixação do instrumento convocatório em local apropriado no órgão contratante.
Tomada de Preços	Contratação de todo tipo de bens e serviços.	Entre interessados cadastrados ou que atendam as condições para cadastramento até terceiro dia anterior ao recebimento das propostas.	✓ Para obras e serviços de engenharia até R\$ 1.500 mil; ✓ para compras e outros serviços até 650 mil	✓ Menor preço ≅ 60 dias ✓ Técnica e preço ≅ 90 dias ✓	Aviso com resumo do edital em diário oficial jornal de grande circulação
Concorrência	Contratação de todo tipo de bens e serviços e alienação de bens imóveis.	Entre quaisquer interessados que na fase preliminar de habilitação comprovem requisitos mínimos para a execução do objeto.	Não há limite de valor.	✓ Menor preço: 90 dias ✓ Técnica e preço: 150 dias	Aviso com resumo do edital em diário oficial jornal de grande circulação
Concurso	Escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou a remuneração aos vencedores.	Entre quaisquer interessados. Em regra, aplica-se a casos em que se busque a melhor técnica, e não o menor preço.	Não se aplica.	Não se aplica.	Aviso com resumo do edital em diário oficial jornal de grande circulação
Leilão	Venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados.	Entre quaisquer interessados. A venda ou alienação se dá para quem oferecer o maior lance.	O valor da avaliação do lote a ser leiloado é usado como referência mínima de valor de venda.	Não se aplica.	Aviso com resumo do edital em diário oficial jornal de grande circulação

¹⁵ Apenas Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Concurso e Leilão estão previstos na Lei 8.666/93, que veda a criação de novas modalidades de licitação. Esta lei foi alterada pela Lei 10.520/2002, que institui o pregão, e pelo Decreto 3.931/01, que regulamenta o registro de preços (já previsto no art. 14 da lei de licitações).

¹⁶ A lei autoriza que todas as compras realizadas por Convite possam ser realizadas por Tomada de Preços ou Concorrência e que as compras por Tomada de Preços possam ser realizadas por Concorrência.

¹⁷ Entre publicação (caso necessário) e encerramento da licitação.

QUADRO 2 – Sobre as modalidades de licitação**(conclusão)**

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO ¹⁸	OBJETO DE CONTRATAÇÃO	PECULIARIEDADES	LIMITE DE VALORES ¹⁹	FASE EXTERNA ²⁰ (duração média aproximada)	FORMA DE PUBLICIZAR
Pregão	Bens e serviços de natureza comum.	Inova pela inversão das fases de lances e de habilitação e pela possibilidade de negociar com fornecedor o valor da proposta apresentada.	Não há limite de valor.	✓ 8 dias	Aviso, com resumo do edital, em diário oficial jornal de grande circulação.
Registro de Preços²¹	Bens e serviços. ²² Utilizada quando do planejamento e centralização da demanda de período de até 12 meses de consumo de diversos órgãos do poder.	Pode ser realizada por concorrência ou por pregão. É um procedimento que permite consolidar demandas de diversos órgãos de um mesmo poder.	Não há limite de valor.	✓ A mesma de pregão; ou ✓ A mesma de concorrência	Aviso, com resumo do edital, em diário oficial jornal de grande circulação regional e nacional.

QUADRO 3 – Casos específicos não sujeitos a licitações

CASOS ESPECÍFICOS	TIPO DE JUSTIFICATIVA	LIMITE DE VALORES
Dispensa	Em razão de situações excepcionais, objeto ou pessoa. ²³	Não há limite de valor (exceto nas dispensas por valor).
Dispensa por valor	Onde os custos de realizar um procedimento licitatório seriam maiores que as economias geradas. ²⁴	Na administração direta, para obras e serviços de engenharia, valor de até R\$ 15 mil; outros serviços e compras, valores até R\$ 8 mil. Na administração indireta estes valores são em dobro.
Inexigibilidade	Quando houver inviabilidade de competição.	Não há limite de valor.

Fonte: Adaptado da Lei 8.666/93 e Lei 10.520/02.

¹⁸ Apenas Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Concurso e Leilão estão previstos na Lei nº 8.666/93, que veda a criação de novas modalidades de licitação. Esta lei foi alterada pela Lei nº 10.520/2002, que institui o pregão, e pelo Decreto nº 3.931/01, que regulamenta o Registro de preços (já previsto no art. 14 da lei de licitações).

¹⁹ A lei autoriza que todas as compras realizadas por Convite possam ser realizadas por Tomada de Preços ou Concorrência e que as compras por Tomada de Preços possam ser realizadas por Concorrência.

²⁰ Entre publicação (caso necessário e encerramento da licitação)

²¹ É um procedimento especial de licitação (FERNANDES, 2004, p. 27).

²² Fernandes (2004). Parte 3.

²³ Idem.

²⁴ Di Pietro (1998, p. 266).

2.3.2 Críticas à legislação de licitações e contratos administrativos

A regulamentação da Lei 8.666/93 situava-se em um contexto em que a agenda política focava problemas com a corrupção, o desvio de verbas e o superfaturamento na aquisição de compras, obras e serviços. Dessa forma, os procedimentos de compras estabelecidos na lei de licitações tiveram elevada preocupação em coibir tais procedimentos escusos. Devido a esta preocupação, existe acentuado número de procedimentos definindo formalidades necessárias ao processo de aquisição.

Existe um estudo desenvolvido pelo Banco Mundial, denominado *Country Procurement Assessment Report*, ou simplesmente *CPAR* (LCORP, 2004), com o intuito de diagnosticar os procedimentos e as práticas da área de *procurement* de governos ao redor do mundo. O foco central do trabalho é o diagnóstico da adequação da legislação e estrutura da área de compras do governo local para o uso de recursos de convênios internacionais.

[...] (CPAR) intends to contribute to a dialogue with the government, on its procurement policy and management agenda, by surveying the existing situation, assessing the situation in light of appropriate standards, indicating a meaningful array of issues that could be incorporated into the government's agenda, and examining the desirability, and workability of practices that would address those issues. It represents an effort by the Bank, to seek further ways to support the reform, and modernization of government procurement in Brazil. [...] (LCORP, 2004)²⁵

A partir do *CPAR* realizado sobre a legislação federal brasileira, o *CPAR Brazil*, é possível fazer um diagnóstico consistente das limitações e possibilidades de melhoria do arcabouço jurídico sobre o assunto. As principais considerações são apresentadas na seqüência.

²⁵ Disponível em <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000012009_20040521094555>, acessado em 14/01/2005.

Tendo em vista o momento de criação da lei de licitações, nota-se que algumas características da lei decorrem do viés controlador que compunha a agenda governamental na época de sua elaboração da mesma: a) morosidade dos processos licitatórios, decorrente da necessidade de cumprimento de diversas formalidades; b) excesso de tempo dedicado à verificação de qualificação técnica de fornecedores antes mesmo de avaliar se a sua proposta tem condições de ser qualificada como vencedora; c) excessivo espaço concedido aos licitantes para acessar os documentos da licitação durante o processo e para recorrer das decisões tomadas durante uma licitação (recursos administrativos ou judiciais), que pode atrasar os cronogramas de aquisição em até vários meses, conforme prevêem os prazos de recursos contidos na referida lei; d) arbitrariedade na proposição dos motivos diversos para a realização de aquisições diretas, sem a utilização dos procedimentos licitatórios; e e) falta de carreira e de pessoal qualificado para a gestão das atividades.

Como alternativas para lidar com essas dificuldades, existem quatro tipos principais de ações sugeridas no *CPAR Brazil*: a) reformulação da lei de licitações (que já vem sendo discutida no âmbito federal, por meio de anteprojeto de lei em tramitação no Congresso Nacional), o que implica a construção de um novo modelo regulatório para as licitações públicas (o estudo do Banco Mundial, *CPAR Brazil*, sugere que esta nova legislação sobre compras públicas pode ser desenvolvida em duas etapas: reestruturação da regulamentação para a aquisição de bens e serviços; seguida de nova regulamentação, independente da primeira, do complicado processo de contratação dos serviços de obras e engenharia); b) intensificação do uso de Tecnologia da Informação (TI); c) regulamentação de novas modalidades de licitação (como já feito a partir da introdução das modalidades de pregão e do procedimento de registro de preços); e d) criar carreiras na área de compras.

O *CPAR Brazil* também sugere que, visando melhorar a performance da legislação de suprimentos, seja constituído um corpo normativo encarregado de promover contínua modernização da regulamentação sobre compras, composto por representantes das diversas entidades que hoje regulamentam o assunto, com superioridade hierárquica e poder de definir regras para todas as áreas. Outra finalidade deste corpo normativo deve ser aconselhar e assistir estados e municípios no desenvolvimento de modernas ferramentas de compras governamental.

A próxima unidade desta seção discute até onde é possível caminhar nas atividades públicas ao encontro das melhores práticas gerenciais. Para isso, será feita uma análise das restrições legais e obrigatoriedades nas atividades públicas de compras, a partir do estudo de sua legislação.

2.3.3 Das adequações e limitações da legislação pública aos princípios de excelência logística

Segundo o princípio da legalidade, só é permitido à administração pública agir de acordo com a lei. Dessa forma, nossa análise desdobra-se em dois esforços. O primeiro esforço consiste em identificar as restrições legais ao uso de boas práticas gerenciais, servindo este quadro comparativo como um alerta quanto às limitações impostas pelo princípio da legalidade aos possíveis ganhos de eficiência não disponíveis ao Poder Público. O segundo esforço consiste em identificar, a partir de um estudo de caso, como as boas práticas nas atividades de compras – previstas e autorizadas na legislação – têm sido utilizadas no Poder Executivo do governo do Estado de Minas Gerais.

Para os objetivos da pesquisa, segue-se uma discussão teórica sobre alguns conceitos da lei de licitações.²⁶ Serão discutidos apenas os pontos que impactam diretamente uma política eficiente de gestão de compras, sendo desconsideradas discussões que não contribuam para este fim.

✓ **Princípios norteadores da licitação**

Com o intuito de conseguir a proposta mais vantajosa para a administração pública, alguns princípios (impessoalidade, igualdade e julgamento objetivo) asseguram ampla concorrência entre todos os interessados em contratar com o Poder Público (art. 3º da Lei 8.666/93). Todavia, estes princípios obrigam a administração pública a ampliar a participação dos interessados e, conseqüentemente, de qualquer empresa que atenda aos requisitos mínimos necessários à participação no certame deverão ser aceitos na disputa (FERNANDES, 2005, p. 114).

Essa regra obriga o Poder Público a dar tratamento igualitário aos licitantes, dificultando o processo de contratação de parcerias com fornecedores de suprimentos estratégicos. Para atingir este objetivo, o processo de indicação do objetivo a ser adquirido, denominado “especificação”, torna-se muito mais trabalhoso e complexo do que uma compra realizada pela iniciativa privada, pois os fatores qualificadores e os ganhadores de propostas têm que ser todos previamente e exaustivamente definidos (FERNANDES, 2002). Pelos princípios de vinculação ao instrumento convocatório e de legalidade, a administração pública precisa, antes de iniciar um processo de contratação, explicitar todos os procedimentos de contratação, julgamento e acompanhamento desta contratação, desde que previstas na lei de licitações. Isto

²⁶ Esta comparação, da mesma forma como feita na conceituação dos princípios do Direito Administrativo aplicáveis às licitações, não se fundamenta em nenhuma corrente jurídica específica. A escolha da obra de Fernandes (2005) como referência para esta caracterização é puramente didática – pois o autor consolida uma grande jurisprudência sobre a legislação ora em estudo – e baseia-se na crença de que as diferentes correntes do direito administrativo não significam, do ponto de vista gerencial, grandes diferenças de operacionalização dos conceitos perseguidos pela lei.

é, a administração pública necessita definir todas as regras pelas quais irá realizar a contratação aprioristicamente. Tal regra se justifica pelo fato de o estado ter “poder de príncipe” em suas contratações. E, por poder definir unilateralmente as regras pelas quais irá contratar com a iniciativa privada, deve apresentá-las antes da contratação para que o particular possa definir se tem interesse em se submeter a estas regras ou não.

✓ **Padronização das propostas**

Como todas as regras de elaboração de ofertas são prédefinidas pela administração pública, cria-se um padrão de aceitação de propostas dos fornecedores (art. 15 da Lei 8.666/93, entre outros). O estabelecimento de um padrão de respostas facilita a análise e a escolha das propostas dos fornecedores, pois critérios de prazo de pagamento, seguros, locais de entregas e outros já foram definidos e padronizados, facilitando, dessa forma, a análise da proposta (GONÇALVES, 2004). Entretanto, o engessamento no atendimento às regras prédefinidas impede a administração pública de alternar entre as regras préestabelecidas e os novos critérios identificados como mais vantajosos ao longo do processo de contratação.

Para Skank e Govindarajan (1997), a gestão de custos pode ser analisada sob dois enfoques distintos: cadeia de valor e valor agregado. No primeiro enfoque, a análise dos custos de tem:

[...] enfoque externo à empresa, vendo cada empresa no contexto da cadeia global de atividades geradoras de valor da qual ela é apenas uma parte, desde os componentes de matérias-primas básicas até os consumidores finais (Skank e Govindarajan, 1997, p. 14).

No enfoque de custos por valor agregado, começa “[...] com o pagamento aos fornecedores (compras) e parando com os encargos aos consumidores (vendas)” (SKANK e GOVINDARAJAN, 1997, p.14). Este enfoque, para os autores, “[...] apresenta dois grandes

problemas: começa muito tarde e pára muito cedo” (SKANK e GOVINDARAJAN,1997, p.14).

Do ponto de vista das contratações públicas, as propostas são analisadas pelo critério de valor agregado, a partir de uma regra prédefinida de recebimento de materiais. Essa metodologia de seleção, conforme já mencionado, não permite a alteração de critérios, limitando o recebimento de propostas que, do ponto de vista da cadeia de valor, seriam mais vantajosas para o Poder Público.

✓ **Tipos de licitação**

O processo de contratação pode ser orientado para licitar por quatro tipos distintos: menor preço; melhor técnica; a combinação de técnica e preço; e, nos casos de alienações, maior lance ou desconto (art. 45 da Lei 8.666/93).

Essas alternativas de classificação, conjugadas com os critérios de julgamento – que podem ser: por item licitado; por lote (agrupamento de itens segundo conveniência); ou global (todos os itens da contratação) – proporcionam alguma flexibilidade na escolha de critério mais coerente com a necessidade da contratação a ser realizada, sendo um facilitador para a busca de melhores resultados.

✓ **Critérios de seleção de fornecedores**

Toda escolha de fornecedores se divide em dois tipos de critérios: a) fatores qualificadores; e b) fatores vencedores de propostas. Nos fatores qualificadores estão todos os pré-requisitos para que a empresa possa se submeter ao processo de seleção da proposta mais vantajosa para a empresa (CORRÊA e CORRÊA, 2004; RITZMAN e KRAJEWSKI, 2004; SLACK, 1993).

Pela regulamentação pública, os fatores qualificadores são, em sua maioria, exigências de regularidade fiscal, econômica, jurídica e qualificação técnica (art. 27 da Lei 8.666/93). Isto é, tendo documentação que comprove que a empresa tem como objeto social o objeto da contratação e que está em dia com quesitos de regularidade perante as autoridades públicas, a empresa irá atender aos critérios qualificadores. Nestes critérios, em nenhum momento, se discute a qualidade do serviço prestado pela empresa nem os antecedentes da prestação de serviços públicos. Dessa forma, a fase de identificação de proposta vencedora fica comprometida, vez que, prioritariamente, se analisa preços nesta fase (licitação tipo menor preço).

Os mecanismos para aumentar o nível de exigência na fase de qualificação consistem na utilização de tipo de licitação por melhor técnica ou por técnica e preços, pois nestes mecanismos se analisa a capacidade de execução de serviço (FERNANDES, 2005, p. 711). Entretanto, o nível de complexidade da análise das propostas se eleva muito, engessando ainda mais a análise de propostas mais vantajosas.

Um mecanismo previsto na legislação e que permite simplificar a fase de análise de qualificação dos fornecedores é a possibilidade de a administração pública manter um controle de registros cadastrais de seus fornecedores. A partir de certificado emitido por este controle de registro cadastral, pode-se substituir a análise repetida de documentação de fornecedores frequentes do Poder Público (art. 32).

✓ **Desclassificação e impedimento de licitar**

Segundo os princípios de formalidade e legalidade, a Lei 8.666/93 determina que todos os participantes devem ser previamente qualificados tecnicamente antes da análise das propostas. Essa obrigatoriedade, conforme observado pelo estudo do Banco Mundial, faz com que se

gaste muito tempo em análise de documentação de fornecedores que, muitas vezes, não irão vencer nenhum item da licitação. Essa morosidade no processo, apoiada no princípio de transparência e ampla defesa, foi parcialmente contornada nas licitações por pregão, vez que, como observa Pereira (2004), há uma inversão nas fases de habilitação e de apresentação de propostas pelo uso da modalidade pregão. Entretanto, esta crítica permanece para as compras que não possam ser realizadas por pregão (compras de bens e serviços não comuns ou por tipo de licitação diferente de menor preço).

O não atendimento a diversas formalidades de entrega de propostas implica desqualificação dos fornecedores (FERNANDES, 2002, p. 10). Essa desqualificação também ocorre durante a execução do contrato, pelo descumprimento de cláusulas contratuais, pois a administração pública pode penalizar o fornecedor e até impedi-lo de licitar com a administração pública, conforme prescreve o art. 78 da referida lei.

Conforme regulamentado no art. 87 da lei de licitações e segundo o princípio da impessoalidade, somente se pode impedir empresa de licitar se penalizada pela administração. Todavia, esta regra se aplica exclusivamente a empresa ou pessoa física penalizada, não impondo nenhuma restrição a sócios de empresas impedidas de licitar. Na prática, esta brecha faz com que alguns fornecedores ao serem considerados inabilitados constituam nova pessoa jurídica, retornando na próxima licitação com serviço ou produto de qualidade reconhecidamente inferior, mas impossibilitando a administração pública de excluí-lo da licitação²⁷ (FERNANDES, 2002).

Vale salientar que se no controle de registro cadastral fossem contempladas informações sobre a avaliação do fornecedor e de impeditivos de licitar, a administração pública disporia

²⁷ Vide mecanismos de pré-qualificação como forma de contornar esta restrição.

de eficiente mecanismo de avaliação de histórico de desempenho de seus fornecedores, minimizando a contratação de fornecedores de baixo padrão de desempenho.

Alguns bons instrumentos são previstos na legislação em análise: padronização das especificações; uso de preços de referência, autorização de subdivisão das compras visando economia, critérios de recebimento de materiais; e registro de preços. Seguem-se breves considerações a respeito de cada um.

✓ **Padronização de especificações**

A padronização das especificações deve ser entendida segundo dois pontos principais. Devido ao critério de impessoalidade, não se podem utilizar critérios que orientem para fornecedor específico como marca ou tipo de produto que impeça a competição entre os fornecedores (FERNANDES, 2005, p. 265). O segundo aspecto a considerar é que esta iniciativa permite o estabelecimento de padrão entre os produtos adquiridos e reduz o risco de se comprar produtos de qualidade inferior devido à falta de “[...] compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas” (inciso I do art.15 da Lei 8.666/93).

É também devido ao princípio de impessoalidade que o Poder Público encontra restrições ao desenvolvimento de novos produtos/serviços em parceria com a iniciativa privada.

✓ **Economia e deseconomia de escala**

Os custos de produção e distribuição são diretamente afetados pela quantidade a ser produzida ou entregue. Esta regra, conhecida como economia de escala, prescreve que, por meio de um consumo de maior quantitativo, consegue-se diluir os custos fixos pela quantidade de produtos a serem vendidos/entregues. Entretanto, é importante ressaltar que volumes acima da

capacidade produtiva/distributiva também podem ter o resultado perverso de gerar deseconomia de escala.

Nos casos de compras, essas deseconomias podem ser entendidas como a impossibilidade de concorrência, vez que, dependendo da quantidade solicitada, haverá menos fornecedores em condições de competir por aquela venda. Para fazer frente a esta realidade, a legislação de licitações permite que uma compra seja subdividida em parcelas para se atingir o objetivo de eficiência, desde que respeitada a modalidade de licitação aplicável ao valor da contratação (inciso IV do art. 15 e da Lei 8.666/93).

Essa medida, por sua vez, está contrabalanceada pela regra que proíbe o fracionamento da despesa em diversas compras de pequeno valor, pois compras de pequeno valor são motivos de dispensa de licitação (art. 24) e o uso freqüente deste tipo de compra reflete falta de planejamento de demanda para o período em questão. Entretanto, conforme se observa na literatura, não há consenso a respeito do que é considerado o objeto de fracionamento. Isto é, a legislação não define se é um produto, uma linha de produtos de mesma família ou itens comprados em mesma classificação econômica de despesa, o que gera entendimentos diversos sobre a questão.

✓ **Preço de referência**

Como todo procedimento de compras públicas é pautado em valores estipulados para a aquisição, a lei 8.666/93 prevê (inciso V do art. 15) que as atividades de compras devem ser precedidas de pesquisa de preço de referência no mercado. É a partir deste preço de referência que se escolhe a modalidade de licitação a ser utilizada (caso a compra seja pelo tipo menor preço ou técnica e preço), bem como os critérios de aceitabilidade das propostas recebidas e da exequibilidade dos preços propostos (art. 40 da lei 8.666/93).

O uso eficiente deste mecanismo, quando implementado, permite ao Poder Público balisar suas aquisições por referências de mercado. Complementarmente, com um sistema eficiente de gestão de preços praticados torna-se possível para a administração pública comparar os preços das aquisições em diferentes órgãos de suas estruturas, minimizando a assimetria informacional e de valores entre estes órgãos no que se refere a preços e, ainda, utilizar estes preços de últimas aquisições como as referências para as próximas contratações de produtos similares.

✓ **Pré-qualificação**

Dispositivo previsto na lei de licitações, a pré-qualificação pode ser realizada com três objetivos distintos, segundo Fernandes (2004): para a qualificação prévia de fornecedores; para a escolha e análise de amostra de produto; ou como forma de credenciamento de prestadores de serviços em situações em que há “[...] inviabilidade de competição pela contratação de todos [...] (SUNDFELD apud FERNANDES, 2004, p. 1021)”.

Caso uma contratação esteja prevista e aguardando, por exemplo, a liberação de um recurso de convênio, não se pode licitar, pois não há prévia indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento (art. 14 da Lei 8.666). Para agilizar este processo, a administração pública pode realizar pré-qualificação destes fornecedores com o intuito de julgar a adequação de sua habilitação (qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e habilitação jurídica) para atender ao objeto da licitação (art. 27 da Lei 8.666/93). Com isso, quando da liberação dos recursos, somente participarão da fase de propostas (ou lances) as empresas pré-qualificadas no processo anterior.

Em outras situações, para garantir a qualidade do produto a ser adquirido, pode-se realizar a pré-qualificação de objeto da licitação. Isto é, realiza-se um chamamento dos fornecedores

para que apresentem amostras de produtos, de acordo com os critérios de especificação previamente definidos e, mediante a análise da amostra destes produtos, qualificam-se apenas aqueles que realmente atendam as exigências previstas, podendo participar do momento da proposta (ou lances) somente empresas que estejam oferecendo uma das marcas pré-qualificadas (FERNANDES, 2002, p. 10).

✓ **Recebimento de materiais**

O processo de planejamento, especificação e contratação depende de um efetivo controle de recebimento de compras para garantir que o produto contratado é o que está sendo entregue. O art. 73 da Lei 8.666/93 prevê que a administração necessita dar aceite em suas compras para caracterizar o efetivo recebimento e que a não manifestação em período de 90 dias implica aceite tácito.

✓ **Nova modalidade de licitação: pregão**

Tendo em vista as críticas quanto à morosidade dos processos de contratação previstos na Lei 8.666/93, houve, em 2002, a instituição, em caráter nacional, de uma nova modalidade de licitações pela Lei 10.520/02, o pregão. As principais inovações, segundo Pereira (2005), são: a inversão das fases de habilitação e propostas – no pregão é realizada, ao contrário das demais modalidades, primeiramente a escolha da melhor proposta, para posterior análise de habilitação; e a instituição da fase de lances, em que os fornecedores têm a possibilidade de reduzir suas propostas iniciais de preços.

A restrição para o uso desta modalidade não se faz por valores, mas sim por objeto da licitação, que deve ser “bens e serviços comuns” (art. 1º da Lei 10.520/02). Conforme disposto no parágrafo único deste artigo:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Pela própria regulamentação, o pregão pode ser realizado presencialmente ou via eletrônica, sendo a primeira modalidade de licitação a incorporar o uso de mecanismos eletrônicos de compras.

✓ **Registro de preços**

O registro de preços, previsto desde a publicação da Lei de Licitações (inciso II do art. 15 da Lei 8.666/93), só foi devidamente regulamentado em 2001, pelo Decreto 3.391/01. Com base no planejamento da demanda de período de até um ano para todos os órgãos interessados em participar do referido registro, a administração pública pode, a partir de uma única licitação, tomar no mercado um preço e registrá-lo como o preço pelo qual a administração poderá adquirir o produto durante a vigência do referido registro. Este procedimento, se bem gerenciado, permite economia de tempo no processo de contratação, uma vez que substitui diversas licitações por uma única, e procura, por meio de ganhos de escala e do compromisso de adquirir do fornecedor vencedor do registro, o quantitativo licitado (ou volumes próximos) no período previsto (FERNANDES, 2004). Como este procedimento é relativamente recente ainda não se têm estudos sobre os resultados obtidos a partir desta ferramenta.

✓ **Situações justificadas de não licitar**

Em algumas situações em que ocorre a impossibilidade de concorrência, a lei prevê que é inexigível a licitação, vez que não há mais de um fornecedor habilitado para o fornecimento do objeto a ser contratado (art 25).

Em outras situações, previstas no art. 24, ocorrem motivos para se dispensar a licitação por motivos diversos, como calamidade pública, emergência e intervenção no domínio econômico para regular preços. Dessas situações, há também previsão de dispensa quando o valor da compra não justifica os custos do rito licitatório.

Conforme observa Fernandes (2002, p. 5), grandes percentuais de recursos utilizados por estas situações de exceções representam “[...] tendência à fuga dos procedimentos complexos e demorados de licitação competitiva, valendo-se das exceções previstas na legislação”.

✓ **Contratos**

As contratações públicas, sempre que realizadas por concorrência ou tomada de preço ou quando gerem obrigações futuras para as partes, devem ser acompanhadas de contratos (art 62 da Lei 8.666/03). As normas que regulamentam os contratos públicos da lei e licitação são, subsidiariamente, complementados pela teoria geral dos contratos.

O edital de contratação deve conter, em anexo, modelo de contrato, além dos seguintes itens: objeto da licitação, condições de pagamento, quantitativos contratados, critérios de recebimento, data-base, periodicidade de reajuste, prazos de execução, garantias fiduciárias, direitos e responsabilidades das partes, premissa de manutenção das condições da contratação durante a execução, duração do contrato e manutenção de preposto/responsável pelo contrato.

A administração tem alguns imperativos legais que a permitem alterar unilateralmente um contrato e, em outros casos, negociar com o fornecedor alterações²⁸.

²⁸ O próximo tópico desta seção analisa, à luz da teoria dos custos de transação, as principais limitações da lei de licitações no que tange à obrigatoriedade de se definir *a priori* todas as regras de contratação.

✓ **Avaliação de fornecedores**

As obrigações das partes estão previstas entre os elementos necessários à elaboração do contrato. Entretanto, a lei não explicita a necessidade de se desenvolver métricas de avaliação nem de aceitação dos serviços prestados. Tampouco impõe regras a serem seguidas para a elaboração de métricas e critérios de aceitação. Apenas caracteriza que uma inexecução parcial ou total implica penalização dos fornecedores (art. 78 da Lei 8.666/93) e, neste caso, enumera os tipos de sanção aplicáveis a fornecedores e os motivos de rescisão de contratos (art 87 da Lei 8.666/93).

Como a legislação é vaga a esse respeito, ao obrigar que o servidor público inclua as obrigações sem determinar a necessidade ou a proibição de critérios para facilitar a mensuração do cumprimento destas metas, é facultado ao servidor – pelo princípio da probidade administrativa, que impõe à administração o dever de agir em defesa do interesse público – que a utilize destes critérios (FERNANDES, 2005, p. 132).

✓ **Procedimentos de lisura e transparência**

Pelos princípios de publicidade, impessoalidade, probidade administrativa e vinculação ao instrumento convocatório, as atividades públicas devem se cercar de transparência e esta transparência significa ritos procedimentais que, em certa medida, diminuem a agilidade das atividades públicas. O direito de ampla defesa e de recurso em todas as etapas do processo de compras é uma das principais críticas feitas pelo estudo do Banco Mundial à legislação de compras (LCORP, 2004), já apresentado anteriormente. Gasta-se muito tempo em atividades de controles pró-forma, como prazos recursais e contra-recursais, julgamentos de recursos e prazos de publicação, deixando em segundo plano o objetivo maior, que é a busca pela melhor proposta para a administração pública (FERNANDES, 2002). O pregão é um mecanismo

capaz de minimizar esta morosidade e, conforme proposta do Banco Mundial (LCORP, 2004), há necessidade de implementação de outras modalidades de licitação.

Com relação aos princípios de legalidade e vinculação ao instrumento convocatório, uma breve incursão por alguns conceitos da teoria econômica faz-se necessária para explicitar outros aspectos negativos do formalismo e do legalismo previstos na legislação de compras.

2.3.4 Teoria dos custos transacionais e limitações do formalismo

A teoria econômica, até 1937, focava apenas os custos de produção (FIANI: 2002). Partia-se sempre dos pressuposto de que não havia assimetria de informação e de que os atores eram perfeitamente racionais. Isso significava que os custos de transação eram desprezíveis. Por definição, custos de transação são “[...]custos que os agentes enfrentam toda vez que recorrem ao mercado[...]” (FIANI, 2002, p. 269). Mas se os custos de transação são desprezíveis, por que o mercado não sofre um processo de especialização extremo em que cada ator produziria apenas um produto e, mediante transação com os demais atores do mercado, supriria assim todas as suas necessidades?

Foi a partir de um artigo de Ronald Coase, no referido ano, que um questionamento foi levantado: Se estas premissas são verdadeiras, por que existem empresas? Em um mercado onde só existem custos produtivos, o processo de comercialização das mercadorias deveria tomar conta do mercado. Todavia, como defende a teoria da racionalidade limitada de H. Simon, ainda que sendo intencionalmente racional, os atores enfrentam limitações em seus processos de escolha, o que torna os custos de transação significativos.

Caso a racionalidade humana fosse ilimitada, como lembra FIANI (2002), os contratos poderiam incorporar cláusulas antecipando qualquer circunstância futura. Entretanto, devido à assimetria de informações, os atores, que são *homo economicus* preocupados em maximizar seu bem estar individual, sentem-se tentados a fazer uso desta seletiva transmissão de informações em benefício próprio, por meio de procedimentos oportunistas. Este oportunismo “[...] está essencialmente associado à manipulação de assimetria de informação, visando apropriação de fluxos de lucros[...]” (FIANI, 2002, p. 270).

Ora, um dos princípios da administração pública previstos na Constituição Federal é o de que toda atividade administrativa deve seguir estritamente o que está previsto em lei. O descumprimento torna nulo o procedimento licitatório. Com isso, o Poder Público define de antemão todos os termos de suas contratações e se sujeita à assimetria de informações do particular, o que, segundo a teoria dos custos de transação, coloca o contratante em situação de vantagem.

Segundo esta teoria, existem duas formas de oportunismo em um processo de transação: o oportunismo *ex-ante* e o oportunismo *ex-post*. No oportunismo *ex-ante*, uma das partes tem acesso a informações privilegiadas em relação a outra parte antes mesmo de ocorrer a transação. É o caso de um fornecedor que participa de uma licitação ofertando um produto por um valor que ele já sabe de antemão não terá condições de manter. Este oportunismo é denominado *seleção adversa*. No oportunismo *ex-post*, denominado *problema moral*, decorre da execução imperfeita do que foi contratado, como um fornecedor que, no intuito de reduzir seus custos produtivos, passa a entregar produto de qualidade inferior à da amostra aprovada na contratação.

Entretanto, mesmo considerando que todos os atores irão agir de boa fé e na defesa do interesse público, a impossibilidade de se prever todas as cláusulas relevantes em um contrato entre governo e particulares implica grandes limitações à metodologia de contratação utilizada no Poder Público.

As limitações ressaltadas pela teoria são algumas das maiores brechas a comportamentos oportunistas de fornecedores que prejudicam o desempenho das atividades do Poder Público.

Todavia, vale ressaltar, conforme demonstrado no tópico anterior, que a administração pública tem mecanismos capazes de minimizar este comportamento oportunista na gestão de seus fornecedores e na gestão de seus contratos.

Todas as questões discutidas neste capítulo do marco teórico da pesquisa procuram situar as especificidades dos processos de suprimentos no setor público e compará-la às melhores práticas do mercado.

3 METODOLOGIA

Definir bem a natureza do objeto de estudo e o escopo da pesquisa consistem nos passos iniciais para se tornar um estudo científico factível e operacional. A escolha do método de pesquisa a ser empregado é uma decorrência do objeto de estudo, já que a metodologia é uma ferramenta para se obter os dados necessários à realização de uma pesquisa (QUIVY e CAMPENHOUDT, 1995). Para qualquer pesquisa de cunho científico, deve-se ressaltar a importância da metodologia, dando especial atenção à necessária coerência que deve existir entre o tipo de investigação a ser feita e as técnicas a serem utilizadas no processo investigativo.

Para a consecução dos objetivos previstos neste trabalho, a metodologia caracteriza o tipo de estudo a ser realizado, a unidade de análise e a de observação que limitam o escopo da presente pesquisa, bem como as formas de coleta e análise de dados.

3.1 Tipo de estudo

O trabalho caracteriza-se como um estudo de caso, de caráter exploratório e descritivo. O caso a ser estudado contempla o governo mineiro, à luz do novo modelo gerencial que vem sendo implementado desde 2003. Segundo Yin (1994), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que tem sua utilização justificada em três situações: a) quando a questão principal de um estudo trata de como ou por que um evento ocorre; b) quando o investigador não tem controle sobre o comportamento dos fenômenos de uma realidade; ou c) quando o estudo a ser realizado concentra-se em acontecimentos contemporâneos, e não históricos. O autor define o estudo de caso como uma investigação empírica que trata de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são evidentes. Para o autor, a investigação de estudo de caso lida com uma situação técnica singular, na qual haverá muitas variáveis e, assim, dependerá de múltiplas fontes de evidências, cujos dados precisam convergir de forma triangular. Essas são as características deste estudo, considerando que o acontecimento a ser estudado é um tema contemporâneo, sobre o qual não se tem controle e para o qual se busca o entendimento de como e porquê tal evento ocorre.

3.2 Unidade de análise e unidade de observação

A **unidade de análise** deste estudo será o Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais, pois as inovações decorrentes da informatização da área de suprimentos estão circunscritas à Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, e também porque o Poder Executivo compromete mais de 80% dos gastos do governo.

A **unidade de observação** é composta de três grupos, sendo os dois primeiros objetos de uma abordagem qualitativa e o terceiro, de uma abordagem quantitativa.

✓ Análise Qualitativa – Entrevistas Semi-estruturadas

Nas entrevistas, foram abordados dois grupos: primeiro aquele composto por representantes da SEPLAG, responsáveis pela elaboração e formulação das diretrizes de gerenciamento de suprimentos. Este grupo contou com entrevistas da secretária adjunta de planejamento e gestão, que respondeu a questões específicas sobre estratégia e diretrizes dos projetos de suprimentos (entrevista tipo 1, vide anexo II), e dos diretores da SCRLP relacionados às atividades de compras, que são: o diretor superintendente da SCRLP, a coordenadora-geral do SIAD, cargo de assessoria ao diretor da SCRLP, e de um dos três diretores da Superintendência, que responde pela Diretoria Central de Aquisições e Contratações. Este grupo respondeu à entrevista tipo 2 (vide anexo II).

O segundo grupo de entrevistado (composto por amostra dos quase 60 SPGFs do governo estadual) contou com entrevistas de quatro SPGFs. Para a formação desta amostra, partiu-se das 15 secretarias, que representam o principal agrupamento de atividades do Poder Executivo, e identificaram-se as quatro principais áreas finalísticas da atividade pública. A

partir desta análise, foram escolhidas as áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública e Previdência. Em cada uma dessas áreas, buscou-se o responsável pela área central ou o maior usuário, assegurando aos entrevistados, para maior imparcialidade na coleta das opiniões, que não seriam identificados os órgãos analisados. Estas entrevistas seguiram o roteiro de entrevista tipo 3 (vide anexo II).

✓ **Análise quantitativa - questionários**

Já na análise quantitativa, auferida por meio de aplicação de questionários, 122 gestores setoriais foram solicitados a responder ao questionário. Este número corresponde ao senso de todos os gestores setoriais existentes em outubro de 2005 no estado. Destes questionários enviados, 76 foram respondidos dentro do prazo estipulado representando 62,30% de resposta.

O questionário foi elaborado com um total de 142 questões, sendo 133 em escala Likert e 9 sobre o perfil dos respondentes. As questões na escala Likert equilibrada de 5 pontos, forçada – pois não conta com a opção *não sei* – (MALHOTRA, 2001, p. 253), compreenderam as seguintes categorias de resposta: Discordo Totalmente, Discordo Parcialmente, Neutro (não concordo nem discordo), Concordo Parcialmente e Concordo Totalmente. O número ideal de categorias para tratar uma variável como intervalar, segundo Malhotra (2001, p. 258), é de 5 a 9 pontos, e a opção de 5 pontos foi feita para poder tratar os índices de correlação Spearman.

Devido à inexistência de um modelo já validado para assunto tão específico, bem como de literatura específica a respeito do tema analisado, o questionário foi elaborado pelo autor, com o propósito de em identificar se as práticas do governo estadual estão explorando as possibilidades previstas na legislação, conforme definido na última seção do referencial teórico (seção 2.3.4). Para validar o modelo, o mesmo foi precedido de pré-teste com grupo de

mesmo perfil que o dos efetivos respondentes do estudo. Para garantir a coerência das respostas utilizaram-se também algumas questões invertidas, conforme sugere Malhotra (2001, p. 266).

As medidas descritivas são apresentadas em porcentagens e tabelas com a média, mínimo (min.), máximo (max.) e desvio padrão (d.p.). O valor de n refere-se ao tamanho da amostra avaliada.

Especificamente na percepção sobre as melhorias oferecidas pelo SIAD, as questões foram divididas em: julgamentos absolutos; e julgamentos relativos de valor. Nos julgamentos absolutos, as mesmas questões eram formuladas sobre a opinião do respondente sobre assunto específico antes e depois da implementação do sistema. Desta forma, pôde-se mensurar se alguma prática existia ou não antes do sistema e como ela ficou depois da instituição do sistema. Caso as respostas antes e depois tivessem uma mesma valoração, entende-se que a implementação do sistema não significou melhora no quesito analisado. Caso a pergunta apontasse uma melhoria na percepção do gestor, indica-se uma possível melhoria no quesito e, em caso contrário, um entendimento de que o sistema veio reduzir a eficiência do quesito.

Já nas questões relativas, a pergunta foi formulada para coletar um juízo de valor sobre se o respondente entende que a mudança foi melhor ou pior do que a situação anterior. Esta parte específica da análise é apresentada na seção 4.3.2. A comparação entre a percepção da valoração absoluta antes e após o SIAD e entre a valoração absoluta e valoração relativa foi realizada utilizando-se o teste de Wilcoxon, que é um teste não paramétrico para comparar duas amostras dependentes.

O anexo III contém este questionário, bem como a média de respostas em cada uma das questões propostas.

✓ **Dados secundários**

Os dados secundários foram coletados por três formas distintas: relatórios de sistema; documentos escritos; e sítios eletrônicos. Cada uma destas formas é analisada abaixo:

- Relatórios de sistema

O SIAD conta, a partir de meados de 2004, com um módulo de extração de informações gerenciais, denominado “Armazém de Informações” ou *Data Warehouse* (DWH-SIAD). Segundo a nota técnica Coord.-SIAD 001/2004, de 23 de dezembro de 2004, após a criação da referida ferramenta era necessária uma etapa de tratamento de dados ou depuração das bases de dados do sistema, visto que havia informações registradas no módulo de Compras do SIAD que não haviam efetivamente se transformado em processos de compras.

Segundo levantamento realizado durante esta pesquisa, ao longo do primeiro semestre de 2005, o sistema passou pelo referido tratamento de dados, inserindo controles que permitem minimizar o volume de informações inconsistentes. Dessa forma, conforme observação dos técnicos da SCRLP, o sistema já apresenta dados confiáveis sobre todas as aquisições realizadas pelo Poder Executivo estadual a partir de janeiro de 2004.

Com base nestes relatórios do SIAD é que foram utilizados critérios já estabelecidos pela SCRLP como indicadores de eficiência operacional das políticas de compras do Poder Público estadual. Estes relatórios são analisados ainda neste capítulo e sua íntegra compõe o Anexo V deste trabalho.

- Documentos escritos

Na análise de dados secundários, os documentos analisados demonstram inicialmente, grande assimetria entre os registros pós-2004 e os resultados anteriores a 2004. São poucos os registros gerenciais de resultado ou de performance das atividades de suprimento das gestões anteriores a 2003.

Devido à escassez de documentação indicativa de performance dos resultados das gestões anteriores a 2003 houve dificuldade em coletar dados gerenciais sobre as práticas de compras do referido período.

Já no período posterior à implementação do SIAD, existem diversos relatórios consolidados indicativos de performance do sistema e, por intermédio das entrevistas e dos questionários foi possível suprir, em parte, a ausência de dados comparativos.

- Sitio eletrônico

Como forma complementar de coleta de dados secundários, os sítios eletrônicos da SEPLAG e de alguns eventos que contaram com a presença de representantes do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais foram investigados, como, o I Encontro Nacional de Portais de Compras Públicas, realizado em setembro de 2005, em Brasília, entre outros, realizados no período de 2004 a 2005.

✓ Limite da pesquisa

O presente estudo tratará apenas dos dados atinentes às aquisições de materiais e serviços, excluindo-se da análise as aquisições de obras e serviços de engenharia, em virtude da acentuada diferença entre estes objetos e também devido ao fato de que as inovações

procedimentais e tecnológicas foram desenvolvidas exclusivamente para o controle das aquisições de materiais e serviços.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada utilizando-se técnicas de caráter qualitativo e quantitativo, além de dados secundários. A principal diferença entre a pesquisa qualitativa e a quantitativa é a perspectiva sob a qual o pesquisador enxerga os dados (BRYMAN, 1992). Na pesquisa qualitativa, o foco é no entendimento do pesquisado sobre os fatos e fenômenos da realidade, sendo capaz de captar informações não esperadas, e assim mudar o curso da investigação, se necessário. Já na pesquisa quantitativa, parâmetros são previamente selecionados, e a investigação é realizada a partir deles.

A entrevista semi-estruturada foi utilizada para o levantamento de dados nas áreas responsáveis pelo desenvolvimento das novas diretrizes gerenciais de suprimentos. Pretendeu-se, a partir destas entrevistas, identificar: a) as diretrizes do novo modelo ora implementado; b) até que ponto as mesmas puderam ser desenvolvidas; e c) mudanças gerenciais e políticas necessárias ao funcionamento da nova metodologia.

Os dados secundários foram coletados por meio da análise de documentos, contemplando o levantamento das informações de interesse na legislação estadual pertinente, em sítios governamentais disponíveis na internet, e de sistema do tipo *Data Warehouse* ou Armazém de Informações. Dentre as vantagens da análise de documentos estão a não-reatividade à presença do pesquisador e a abrangência de longos períodos de tempo, possibilitando o acesso a dados longitudinais (BAILEY, 1992). De acordo com Bryman (1992), a análise de

documentos também pode ser muito importante para checar a validade de dados derivados de outros métodos, e para identificar inconsistências entre as políticas estabelecidas e a prática.

Pretendeu-se ainda, por meio da análise de documentos das áreas responsáveis pelo desenvolvimento das novas diretrizes gerenciais de suprimentos, levantar indicadores de performance do novo sistema para que se pudesse comparar o novo modelo gerencial com o modelo anterior, bem como o nível de mudanças gerenciais e políticas implementadas, pelo poder executivo, para garantir o funcionamento deste novo modelo.

Os dados de eficiência do novo modelo de compras do Governo do Estado foram obtidos através da prospecção de informações de uma solução de *Data Warehouse* – desenvolvida para extrair dados do SIAD – conhecida como *Business Objects/SIAD* (compras).

3.4 Tratamento e análise de dados

As entrevistas semi-estruturadas foram gravadas e transcritas, permitindo que seu tratamento fosse feito por meio de análise de conteúdo temático. Segundo Rodrigues e Leopardi (1999), a análise de conteúdo é uma forma de categorização de dados verbais ou comportamentais. Dentre as diversas metodologias de análise de conteúdo existentes, optou-se pela análise de conteúdo temática, por tratar os dados em dimensões seqüencialmente analisadas (RODRIGUES e LEOPARDI, 1999).

Os dados quantitativos (censo do grupo de gestores setoriais) receberam tratamento estatístico descritivo, e uma matriz de correlação entre algumas das questões de análise foi desenvolvida, bem como o agrupamento dos respondentes em conglomerados.

Com base nos dados levantados, e sendo estes comparados às melhores práticas de compras, identificadas pela revisão de literatura, pretendeu-se confrontar os principais pontos apresentados pela teoria administrativa necessários a uma gestão eficiente das políticas de compras com as ações em andamento na administração mineira.

O Quadro 4 a seguir resume a metodologia adotada nesta pesquisa.

QUADRO 4 – Metodologia de coleta e tratamento de dados

Unidade de Observação	Técnica de coleta de dados	Tipo de Estudo	Desenho Temporalidade	Coleta de Dados	Tratamento / Análise de dados
SCRLT	QUALI-TATIVA	✓ Observação participante	✓ Transversal ✓ Longitudinal	✓ Pesquisa bibliográfica ✓ Pesquisa documental ✓ Entrevista semi-estruturada	✓ Análise de Conteúdo Temático
SPGF – órgãos	QUALI-TATIVA	✓ Observação participante	✓ Transversal ✓ Longitudinal	✓ Entrevista semi-estruturada	✓ Análise de Conteúdo Temático
Gestores Setorial	QUANTI-TATIVA	✓ Survey (população)	✓ Transversal ✓ Longitudinal	✓ Questionário (correio) e ✓ Questionário (eletrônico)	✓ Estatística descritiva ✓ Matriz de Correlação ✓ Análise de conglomerados

Fonte: Adaptado de Gonçalves e Meireles (2004).

O Quadro 5 resume como cada uma das formas de coleta de dados foi utilizada para responder a cada um dos objetivos específicos propostos neste estudo.

QUADRO 5 – Relação entre objetivos específicos e mecanismos de coleta de dados

OBJETIVO ESPECÍFICO	MECANISMOS DE COLETA DE DADOS
Apresentar os elementos característicos dos níveis de excelência logística em compras	✓ Modelo de excelência em gestão de suprimentos (EAP AT Kearney 2004)
Comparar as práticas permitidas ao poder público às melhores práticas de compras, identificando limitações e oportunidades de melhoria do modelo	✓ Revisão da literatura comparada entre práticas logísticas, modelo de excelência e leis de licitações
Comparar as práticas do governo mineiro às práticas permitidas ao poder público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Questionários ✓ Entrevistas ✓ Análise de dados secundários
Identificar, na visão de seus gestores, as melhorias nos procedimentos de compras públicas do governo de Minas Gerais decorrentes da introdução do novo modelo de gestão	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Questionários ✓ Entrevistas ✓ Análise de dados secundários
Levantar indicadores de eficiência operacional das novas políticas de compras do Estado	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Entrevistas ✓ Relatórios do <i>Data Warehouse Business Objectcs/SIAD</i>

Fonte: elaborado pelo autor.

4 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS

Na descrição do objeto de estudo, apresenta-se, na primeira seção, a organização pesquisada, o sistema SIAD e a característica dos respondentes para cada tipo de coleta de dados. Na segunda seção, são detalhados os principais aspectos do modelo de excelência das práticas em suprimentos, da A.T.Kearney, com a identificação do posicionamento do governo mineiro neste modelo. Na terceira seção, faz-se a análise das práticas de gestão da área pública relativamente ao considerado ideal nas reflexões oriundas do referencial teórico, bem como a avaliação da implementação do SIAD e de alguns indicadores de eficiência operacional.

4.1 Descrição do objeto de estudo

Minas Gerais é a terceira economia do país, com um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$ 166,5 bilhões, o que representava, em 2004, 9,41% do total brasileiro. Tal condição econômica confere ao estado um porte aproximado ao do Chile, Paquistão e Peru. Por outro lado, quando a distribuição da riqueza é analisada, a situação não é tão favorável. O PIB *per capita* mineiro é quase 10% inferior à média nacional, em parte, devido às marcantes desigualdades regionais (MINAS GERAIS, 2003).

Alguns aspectos relevantes sobre o poder executivo do Governo do Estado de Minas Gerais são tratados a seguir.

4.1.1 A organização estudada

No início de 2003 procedeu-se, logo nos primeiros meses do governo, uma redefinição da estrutura do Poder Executivo estadual. Reduziu-se de 21 para 16 o número de Secretarias de Estado, objetivando unir sob uma mesma pasta assuntos correlacionados, como planejamento e gestão, e desenvolvimento social e defesa social. Também foi feita uma redução de 43 superintendências administrativas, com a integração em unidade única por instituição de setor responsável pelo planejamento, gestão e finanças. Houve uma redução de 16 diretorias na administração indireta, bem como uma redução de 388 unidades administrativas da administração direta e indireta, no intuito de reduzir a sobreposição de atividades entre órgãos e setores.

Outra mudança importante na estrutura do Poder Executivo foi a fusão da Corregedoria Geral e da Auditoria da Fazenda na Auditoria Geral do Estado, bem como a fusão da Procuradoria Geral do Estado com a Procuradoria da Fazenda Estadual, criando uma Advocacia Geral única para interpretar e emitir pareceres sobre a legislação estadual.

Buscou-se com esta mudança de estrutura organizar a gestão, agrupando sob um controle único assuntos correlatos, antes dispersos por diversos órgãos, como ocorreu com a subordinação funcional das polícias civil e militar, bem como do corpo de bombeiros, à Secretaria de Estado de Defesa Social.

Dentre as diversas alterações ocorridas nesta reestruturação, é de especial relevância para este estudo destacar duas: a) fusão de diretorias de planejamento, finanças e gestão em cada um dos órgãos públicos, criando diretorias (na administração indireta) ou superintendências (na administração direta) de planejamento, gestão e finanças, criando os cargos de superintendentes de planejamento, gestão e finanças (SPGF) ou equivalentes; e b) instituição da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, denominada SEPLAG, a partir da fusão da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA), pela Lei Delegada 49, de 02 de janeiro de 2003.

A estrutura da SEPLAG foi definida pela lei delegada 63, de 29 de janeiro de 2003, e, regulamentada pelos decretos 43.244, de 1º de abril de 2003, decreto 43.554, de 28 de agosto de 2003 e decreto 43.844, de 05 de agosto de 2004.²⁹

Segundo a legislação supracitada, a SEPLAG tem como finalidade:

²⁹ O anexo IV desta dissertação apresenta, em caráter ilustrativo, o organograma das extintas SERHA e SEPLAN, bem como o da atual SEPLAG.

[...] coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas de recursos humanos e as relativas ao orçamento, recursos logísticos e tecnológicos e modernização administrativa, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo (Decreto 43.244/2003, 2003).

De acordo com a Constituição Estadual, o Poder Executivo deve, ao início de cada legislatura, elaborar um estudo em que analisa os cenários de desenvolvimento estadual para um horizonte de longo prazo. Desde o início de 2003, as diretrizes que pautariam foram estruturadas e apresentadas no Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI (MINAS GERAIS, 2003). Tendo este estudo como referência estratégica de longo prazo, o governo mineiro, desde 2003, elencou uma Agenda de Prioridades. É entendimento do governo que, por intermédio desta Agenda, seria viabilizado o objetivo de longo prazo vislumbrado no PMDI.

A Agenda de Prioridades compõe-se de dez objetivos prioritários, a saber: 1º) melhorar a segurança pública; 2º) prover infra-estrutura com ênfase na malha rodoviária e no saneamento básico; 3º) melhorar e ampliar os serviços públicos; 4º) intensificar a atuação do governo no meio-ambiente; 5º) contribuir para a geração de empregos; 6º) realizar fomento inovador ao desenvolvimento econômico; 7º) reduzir as desigualdades regionais; 8º) estabelecer um novo modo de operação do Estado por meio do “choque de gestão”, 9º) viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos; e 10º) consolidar a liderança política de Minas Gerais no contexto nacional (MINAS GERAIS, 2003).

Para o cumprimento desta Agenda, foram definidos trinta projetos estruturadores, com base nos quais foi elaborado o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que é o planejamento de médio prazo, contemplando quatro anos de governo.

Com o intuito de viabilizar a análise das transformações ocorridas no governo mineiro nas atividades de suprimentos, far-se-á um recorte focando esta análise em um dos objetivos prioritários: a promoção do “choque de gestão”. Tal escolha deve-se ao fato de este objetivo contemplar os elementos direcionadores da nova política de suprimentos do governo estadual.

Segundo o PMDI (MINAS GERAIS, 2003, p. 99), o “choque de gestão” se decompõe em quatro metas, a serem atingidas no intuito de redefinir a forma de atuação pública estadual: 1^a) alcançar o equilíbrio fiscal, por meio de efetiva disciplina financeira que não permite concessões de orçamento sem uma efetiva fonte de receita para fazer frente aos gastos; 2^a) intensificar o esforço de geração de receitas; 3^a) melhorar a qualidade da gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas; e 4^a) tratar a questão previdenciária.

O contexto da gestão de suprimentos do governo de Minas Gerais se enquadra na terceira meta do choque de gestão: melhorar a qualidade de gestão. É a partir desta meta que a estrutura da SEPLAG unifica a gestão de suprimentos e recursos logísticos na Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio, a SCRLP, que tem por finalidade:

[...] propor políticas e diretrizes, planejar coordenar, supervisionar, orientar e normatizar as atividades logísticas no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional (Decreto 43.244: 2003).

Essa Superintendência surge da fusão das extintas Superintendência Central de Administração de Materiais e Superintendência Central de Transportes e Bens Imóveis e conta, em sua nova estrutura, com três diretorias: Diretoria Central de Patrimônio Imobiliário (DCPI), Diretoria

Central de Logística e Serviços Gerais (DCLSG) e Diretoria Central de Aquisições e Contratações (DCAC).

Ao longo de 2004, devido ao crescimento de importância dada aos mecanismos de controle implementados para as atividades de suprimentos e do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), é criada, dentro da SCRLP uma Coordenação-Geral do SIAD, pela Lei Estadual 15.274/2004.

Dessa forma, as atividades de suprimentos passam a ser regulamentadas pela SCRLP, em duas de suas diretorias – a DCAC e a DCLSG – e o sistema desenvolvido para este fim fica sob a responsabilidade da Coordenação-Geral do SIAD. Para a gestão das atividades de compras, as unidades responsáveis são a DCAC e a Coordenação-SIAD, bem como a SCRLP.

4.1.2 Sobre o sistema de gestão de suprimentos - SIAD

O Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços, também chamado SIAD, foi criado oficialmente pelo Decreto Estadual 42.873, de 9 de setembro de 2002. Entretanto, conforme observado nas entrevistas realizadas, o sistema já era utilizado pelo governo estadual desde 1996, sem ter, entretanto, caráter obrigatório. Este sistema foi recebido do governo federal brasileiro, que o herdou do governo norte-americano, ainda na década de 1980. De 1996 a 2003, o SIAD seguiu diferentes diretrizes, ao longo de diferentes gestões, não sendo, em nenhuma delas, considerada uma prioridade de governo.

O sistema foi regulamentado como sistema obrigatório para todo o Poder Executivo do governo estadual a partir de janeiro de 2004, pelo Decreto 43.699, de dezembro de 2003. Compõe-se, de acordo com o Decreto 43.699/2003, de 15 módulos. O gerenciamento das

estruturas organizacionais e das autorizações de acesso às diferentes rotinas do sistema é feito no módulo *Órgãos e Entidades*. As atividades de aquisições compõem um conjunto de sete módulos: *compras*; *catálogo de materiais*; *cadastro de fornecedores*; *cotação eletrônica de preços*; *banco de melhores preços*; *registro de preços*; e *pregão* (eletrônico e presencial). Já nas atividades de gestão de suprimentos, utilizam-se quatro módulos: *material de consumo*; *material permanente*; *gestão de frota*; e *gestão de contratos*. Nas atividades de baixa de bens ou de movimentação destes materiais entre órgãos do Poder Executivo estadual existem dois módulos: *bolsa de materiais*; e *alienação*. E o módulo de armazém de informações é responsável pelas informações gerenciais do sistema (disponível atualmente para as atividades de aquisição e previsto para 2006 para os módulos de gestão de contratos e de material de consumo).

O uso de um sistema informatizado de controle e gestão de suprimentos tem por objetivo, conforme definido no decreto que o instituiu:

- I – classificar, codificar e padronizar os materiais e serviços;
- II – organizar o cadastro geral de fornecedores; racionalizar e padronizar os procedimentos de compras, alienação, estoque patrimônio e contrato;
- III – gerenciar a frota de veículos;
- IV – integrar-se com outros sistemas do Estado para viabilizar a formulação de maneira eficaz, através de informações consolidadas em nível estadual, do planejamento estratégico das ações, visando a redução dos custos (Decreto Estadual 42.873/2002).

O presente estudo concentra-se apenas sobre os sete módulos componentes da atividade de aquisições, pois, além de serem o objeto deste estudo, foram priorizados pela administração estadual em 2004, sendo que os demais estão sendo considerados obrigatórios a partir de 2005.

Para melhor entendimento sobre os dados coletados por meio de questionário, é apresentado abaixo um perfil dos respondentes.

4.1.3 Perfil do respondente do questionário (gestor setorial)

A SCRLP, a partir de meados de 2005, solicitou aos órgãos usuários do SIAD que indicassem duas pessoas para serem designadas gestores setoriais³⁰. Essa função teria a atribuição de intermediar a área central responsável pelo desenvolvimento e regulamentação do SIAD e os usuários do sistema em seus respectivos órgão. Essas pessoas foram treinadas por mais de dois meses para aprofundar os conhecimentos sobre o sistema e dar suporte aos servidores de seu órgão. Com isso, a SEPLAG ficaria encarregada de atender os 130 gestores setoriais treinados, e estes de repassar o conhecimento aos mais de 3.480 usuários do SIAD.³¹

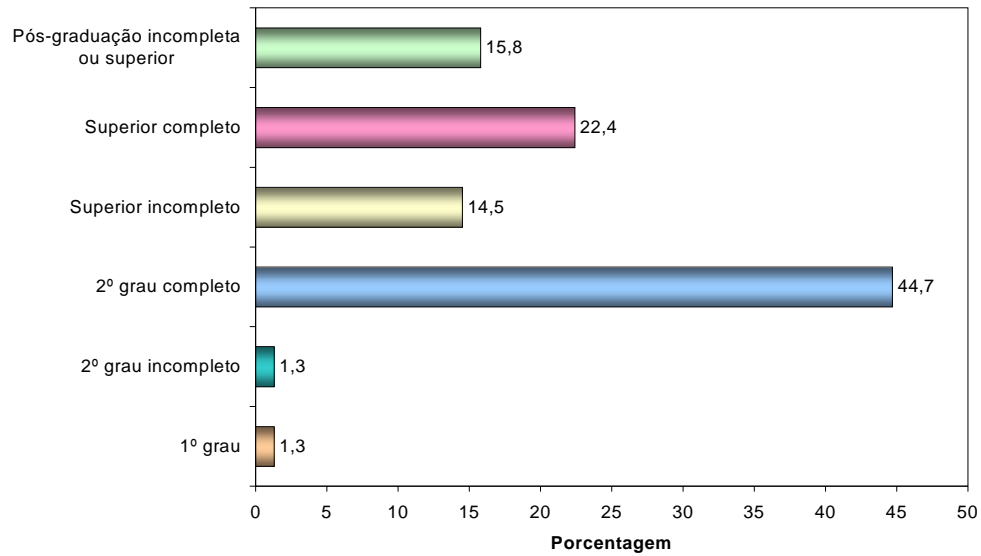
Conforme mencionado, apenas 122 gestores foram contatados para responder ao questionário, demonstrando uma evasão de 6,15% em menos de seis meses da instituição da função.

Como pode ser observado no Gráfico 1, 44,7% dos respondentes possuem o 2º grau completo; 22,4%, algum curso superior completo; 15,8%, pelo menos o curso de pós-graduação incompleto; e 14,5%, curso superior incompleto.

³⁰ Órgãos significativamente maiores poderiam indicar mais de dois servidores, identificou-se que o órgão com maior número de gestores setoriais conta com quatro servidores exercendo esta função.

³¹ Dado extraído de apresentação do Governo de Minas Gerais no IV Seminário Internacional de Compras Governamentais, realizado em SP, em set/04, disponível no site <www.licitacoes.com.br>, acessado em 30/10/2004.

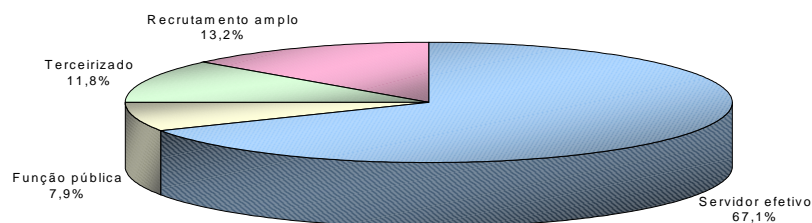
GRÁFICO 1: Caracterização dos respondentes, segundo o nível de escolaridade



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

De acordo com a coordenadora-geral do SIAD, o perfil de gestores setoriais exigia profissional de nível superior e com vinculação efetiva com o serviço público, o que significa que funcionários de recrutamento amplo e terceirizados não deveriam ser instituídos como gestores setoriais. Todavia, pelo que se observa no Gráfico 2, 25% dos respondentes são funcionários que não tem vínculo efetivo com o Poder Público, podendo, a qualquer momento, desligar-se desta atividade.

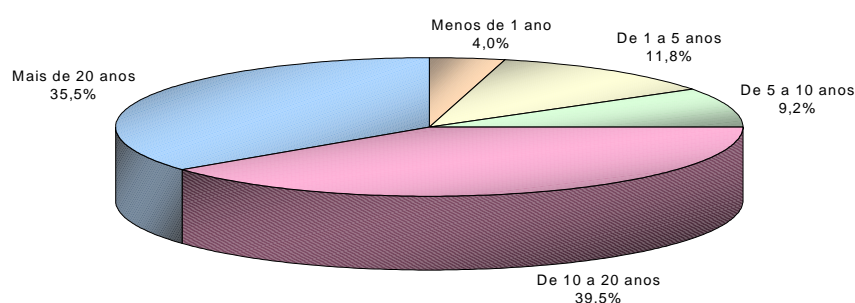
GRÁFICO 2: Caracterização dos respondentes, segundo a natureza do cargo



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

A maioria dos respondentes trabalha há mais de 10 anos no serviço público, sendo que 39,5% entre 10 e 20 anos e 35,5% há mais de 20 anos. Além disso, 4% trabalham há menos de 1 ano; 11,8%, entre 1 e 5 anos; e 9,2%, entre 5 e 10 anos (Gráfico 3). Conclui-se que os funcionários escolhidos, em sua maioria, têm grande tempo de serviço na área pública.

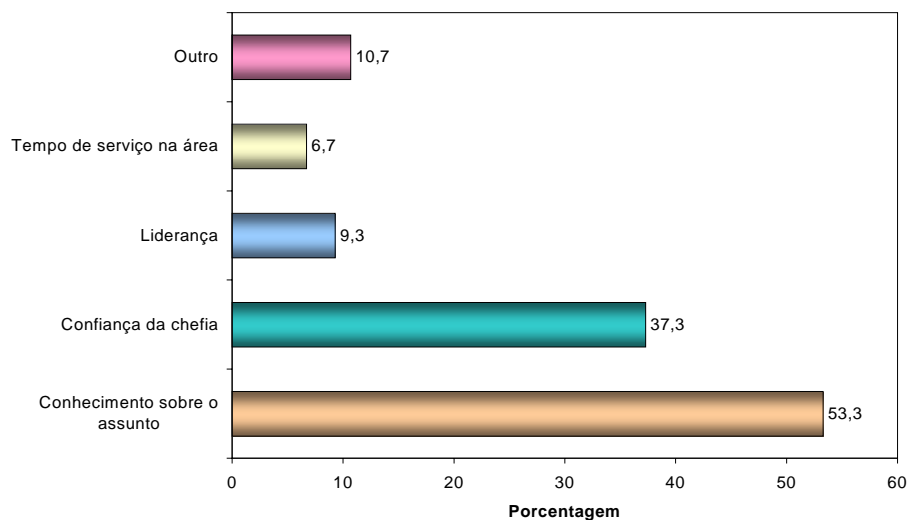
GRÁFICO 3: Caracterização dos respondentes, segundo o tempo de serviço



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

O principal motivo para a escolha destes servidores para a função de gestor setorial deve-se ao conhecimento destes servidores sobre o assunto, segundo a opinião de 50,7% dos respondentes. Em seguida, houve a citação da confiança da chefia, por 34,7%. (Gráfico 4).

GRÁFICO 4: Caracterização dos respondentes, segundo os critérios para terem sido indicados como gestor setorial³²

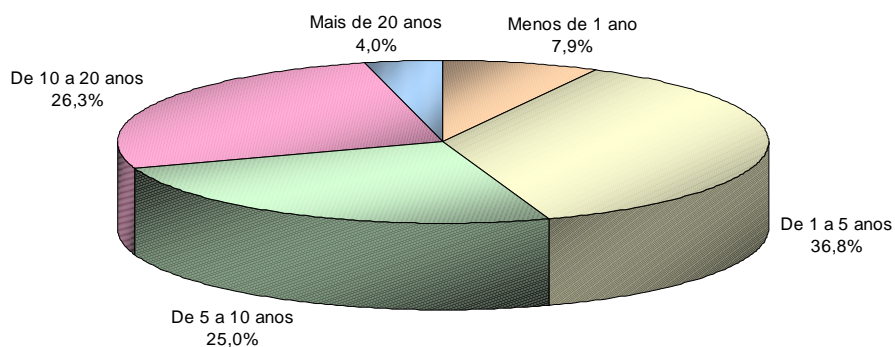


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

No que diz respeito ao tempo que os respondentes atuam com atividades de suprimento, que passaram a ser gerenciadas pelo SIAD, verificou-se que 7,9% atuam há menos de 1 ano; 36,8%, de 1 a 5 anos; 25%, de 5 a 10 anos; 26,3%, de 10 a 20 anos; e 4%, há mais de 20 anos. Essas informações podem ser visualizadas no Gráfico 5, a seguir.

³² As respostas somam mais de 100%, pois alguns respondentes citaram mais de um critério.

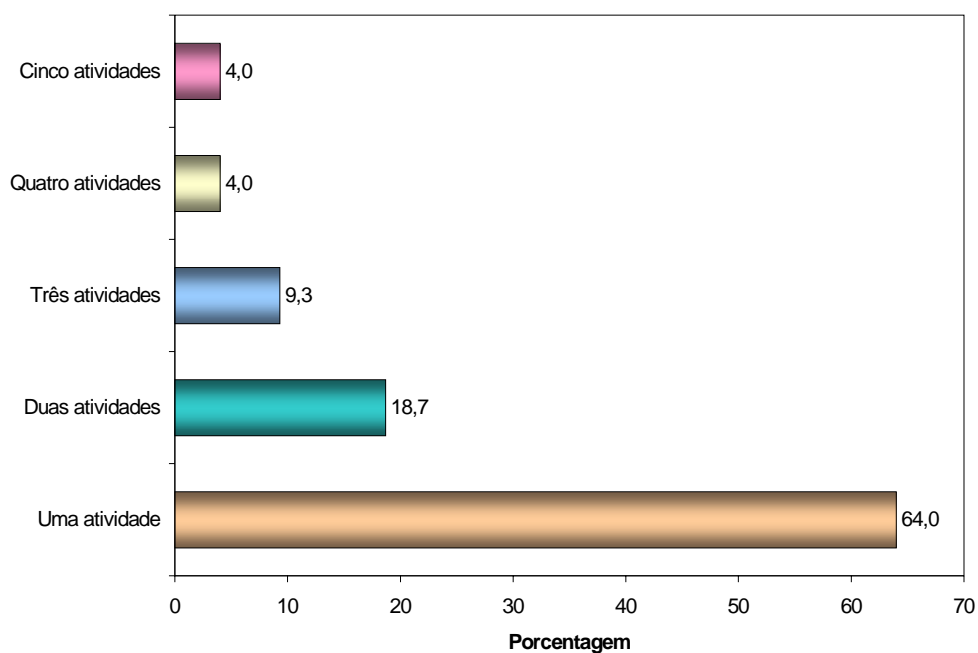
GRÁFICO 5: Caracterização dos respondentes, segundo o tempo que trabalham com atividades de suprimento



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Entre os respondentes, 64% declararam que antes de se tornarem gestores setoriais do SIAD trabalhavam prioritariamente com apenas uma atividade; 18,7%, com duas atividades; 9,3%, com três atividades; e 8%, com quatro ou cinco atividades (Gráfico 6).

GRÁFICO 6: Caracterização dos respondentes, segundo o número de atividades em que trabalhavam prioritariamente antes de se tornarem gestores setoriais do SIAD³³

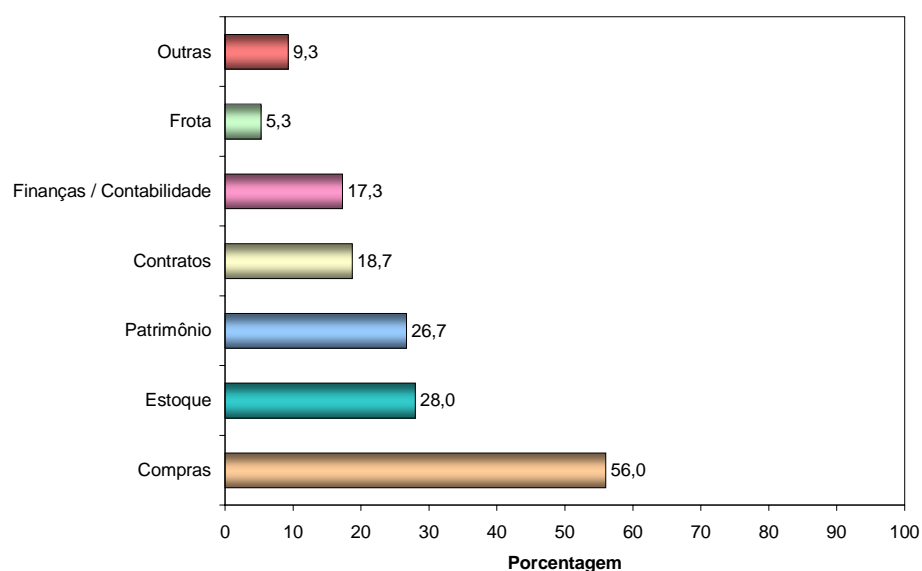


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Entre os gestores setoriais, a atividade mais desempenhada antes da implementação do SIAD, era ligada à compras (56%); seguida de estoque (28%); e patrimônio (26,7%), conforme demonstrado no Gráfico 7, a seguir.

³³ 1 caso sem informação.

GRÁFICO 7: Caracterização dos respondentes, segundo as atividades em que trabalhavam prioritariamente antes de se tornarem gestores setoriais do SIAD³⁴

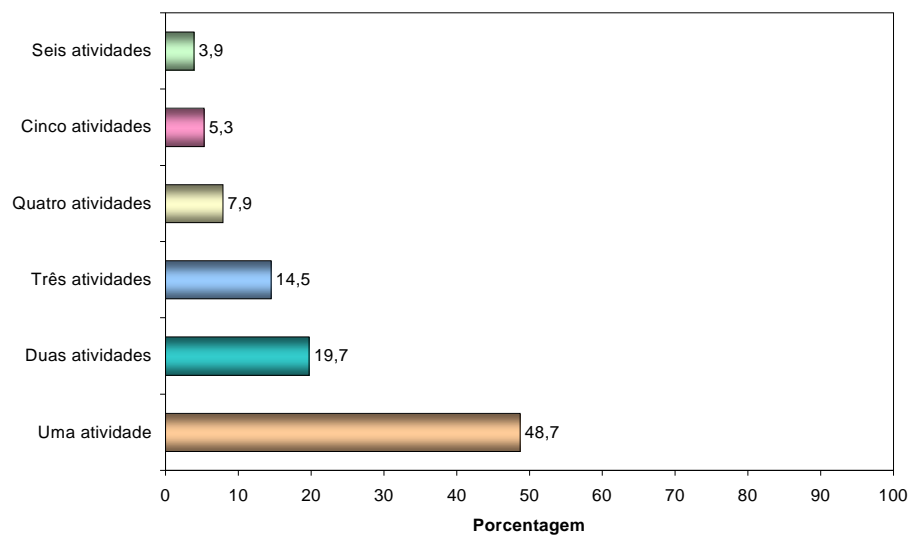


Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Em relação ao número de atividades desempenhadas na atual função, observou-se que 48,7% desempenham apenas uma atividade prioritariamente; 19,7%, duas atividades; 14,5%, três atividades; 7,9%, quatro atividades; e 9,2%, cinco ou seis atividades (Gráfico 8).

³⁴ Um caso sem informação. As respostas somam mais de 100%, pois alguns respondentes desempenharam mais de uma atividade

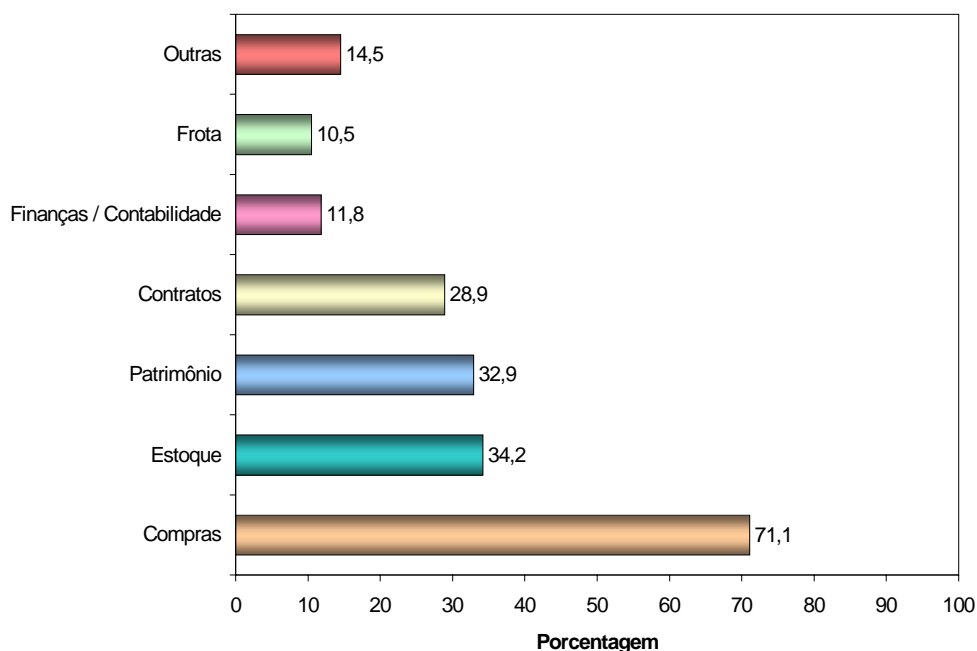
GRÁFICO 8: Caracterização dos respondentes segundo o número de atividades desempenhadas atualmente como gestor setorial do SIAD



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Quanto aos tipos de atividades em que trabalham (Gráfico 9), verificou-se que atividades relacionadas a compras é a mais desempenhada (71,1%), seguida por estoque (34,2%), patrimônio (32,9%), contratos (28,9%) e frota (11,8%) e demais em 14,5%.

GRÁFICO 9: Caracterização dos respondentes segundo os tipos de atividades desempenhadas como gestor setorial do SIAD³⁵



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

Deste perfil, nota-se que a escolha foi prioritariamente de servidores efetivos, com grande tempo de serviço público e grande experiência nas atividades de suprimento. Devido a este perfil de amplo conhecimento da realidade da administração pública, seja pelo tempo de serviço, seja pela experiência nas atividades de suprimentos, acredita-se numa considerável confiabilidade das informações coletadas nos questionários.

Após o detalhamento feito nesta seção a respeito do objeto do estudo, da descrição do sistema analisado e da caracterização dos respondentes, apresenta-se, a seguir, o modelo de excelência em atividades de suprimentos. Esta seção está estruturada iniciando-se por uma breve descrição do modelo de melhores práticas de mercado, seguida pelo posicionamento obtido pelo governo mineiro em cada uma das dimensões deste estudo, sem a preocupação em exaurir a análise deste posicionamento no modelo de excelência, vez que este não é o objetivo da presente pesquisa.

³⁵ As respostas somam mais de 100%, pois alguns respondentes desempenham mais de uma atividade.

4.2 Modelo de análise das melhores práticas em suprimentos

Conforme descrito na segunda seção do capítulo dois, o modelo de excelência da A.T.Kearney identifica, a cada edição, quais as práticas consideradas de vanguarda e identifica, a partir destas práticas, as empresas líderes de mercado. O agrupamento destas práticas é feita em 8 dimensões. Na edição 2004 do estudo, foram identificadas 25 práticas de gestão consideradas práticas de liderança.

Para cada uma das oito dimensões, apresenta-se um quadro-resumo do agrupamento destas práticas de gestão identificadas como as práticas de liderança, bem como a performance do governo de Minas nestes quesitos. Os principais resultados do estudo da A.T.Kearney, que subsidiaram parte dos dados atinentes à presente pesquisa, estão apresentados a seguir.

É importante destacar que os resultados de posicionamento obtidos pelo Governo de Minas Gerais retratam seu desempenho em 2003, momento anterior à implementação das novas políticas de suprimentos objeto do presente estudo.

1a. Dimensão: Estratégia de Gerenciamento de Suprimentos (Supply Management Strategy), conta com quatro práticas de liderança.

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
A estratégia de suprimentos é completamente alinhada com a estratégia corporativa como um todo e com estratégias funcionais relacionadas, como gerenciamento da cadeia e desenvolvimento de produtos.	Moderada
A estratégia de suprimentos é traduzida em planejamento de vários anos, com base em uma compreensão dos riscos e oportunidades do mercado de suprimentos, que inclui objetivos temporalmente faseados e planos de ação para implementação.	Forte
A estratégia de suprimentos é focada em maximizar o valor de seus mercados fornecedores de todos os processos prioritários de negócio e por meio de todas as unidades geográficas e de negócio.	Moderada
A estratégia de suprimentos antecipa e acompanha tendências futuras e potenciais descontinuidades nas requisições da companhia e mercados fornecedores.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 15.

2a. Dimensão: Alinhamento Organizacional (Organizational Aligment)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
A organização do fornecimento tem a importância, o poder e o foco necessários para dirigir valor por toda a organização.	Moderada
A organização do fornecimento tem estrutura que facilita o desenvolvimento, a comunicação e a implementação das estratégias, políticas e processos.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 19.

3a. Dimensão: Gerenciamento de Categorias e Recursos (Source & Category Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
Básicas e fundamentais estratégias de busca de recursos estão estabelecidas, evidenciando benefícios para todas as categorias relevantes de gastos.	Moderada
Técnicas avançadas de busca de recursos são amplamente aplicadas para gerar valor.	Fraca
O processo de busca de recursos cria estratégias apropriadas para categorias individuais baseadas nas dinâmicas do mercado de suprimentos e no potencial valor de criação da categoria.	Forte
A estratégia de busca de recursos inclui elementos para minimizar o tempo de ciclo e maximizar a eficiência dos recursos para a estratégia de busca de recursos enquanto mantém/aumenta a qualidade dos resultados.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 23.

4a. Dimensão: Gerenciamento do Relacionamento com Fornecedores (Supplier Relationship Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
Todas as relações com os fornecedores são formalmente avaliadas, classificadas e especificadas em um nível apropriado de atenção da administração.	Fraca
Os esforços para o desenvolvimento dos fornecedores são focados na geração de benefícios conjuntos mensuráveis com fornecedores-chave, vindos de esforços em colaboração com áreas como Cadeia de Suprimentos, Desenvolvimento de Produtos, Marketing, etc.	Fraca
Ações contínuas de avaliação, medida e gestão de fornecedores são construídas com base na importância do fornecedor e da categoria, e são aplicadas de forma consistente em toda a companhia.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 29.

5a. Dimensão: Gerenciamento dos Processos Operacionais (Operating Process Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
Atividades de suprimentos orientadas para uma só transação estão sendo ativamente modernizadas ou eliminadas.	Fraca
Processos e sistemas de requisição de pagamento estão incorporados nas políticas de suprimentos e ajudam a reafirmar a conformidade.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 35.

6a. Dimensão: Gerenciamento de Performance (Performance Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
A efetividade das iniciativas de desenvolvimento do suprimento é avaliada com base nos benefícios realmente entregues e não nos benefícios identificados pela companhia.	Fraca
O desempenho da gestão de suprimentos é avaliado com base em um conjunto consistente e abrangente de indicadores-chave de desempenho.	Forte
As medidas de desempenho usadas para avaliar suprimentos individuais apóiam os objetivos de todo o departamento e as iniciativas específicas de suprimentos.	Moderada

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 39.

7a. Dimensão: Gerenciamento do Conhecimento / Informação (Knowledge / Information Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
Os sistemas de TI apóiam um processo de requisição de pagamento que é completamente integrado e automatizado.	Fraca
Os sistemas de TI provêm a captura e a visibilidade do arquivo de gasto dentro de toda a organização, incluindo a categorização e a padronização da mercadoria e do fornecedor.	Fraca
Os sistemas de gestão do conhecimento e ferramentas de TI apóiam completamente o processo de busca de recursos, mediante o aumento de eficiência, consistência e efetividade.	Fraca
Os sistemas de gestão do conhecimento e ferramentas de TI apóiam completamente atividades contínuas de gestão das categorias.	Fraca

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 43.

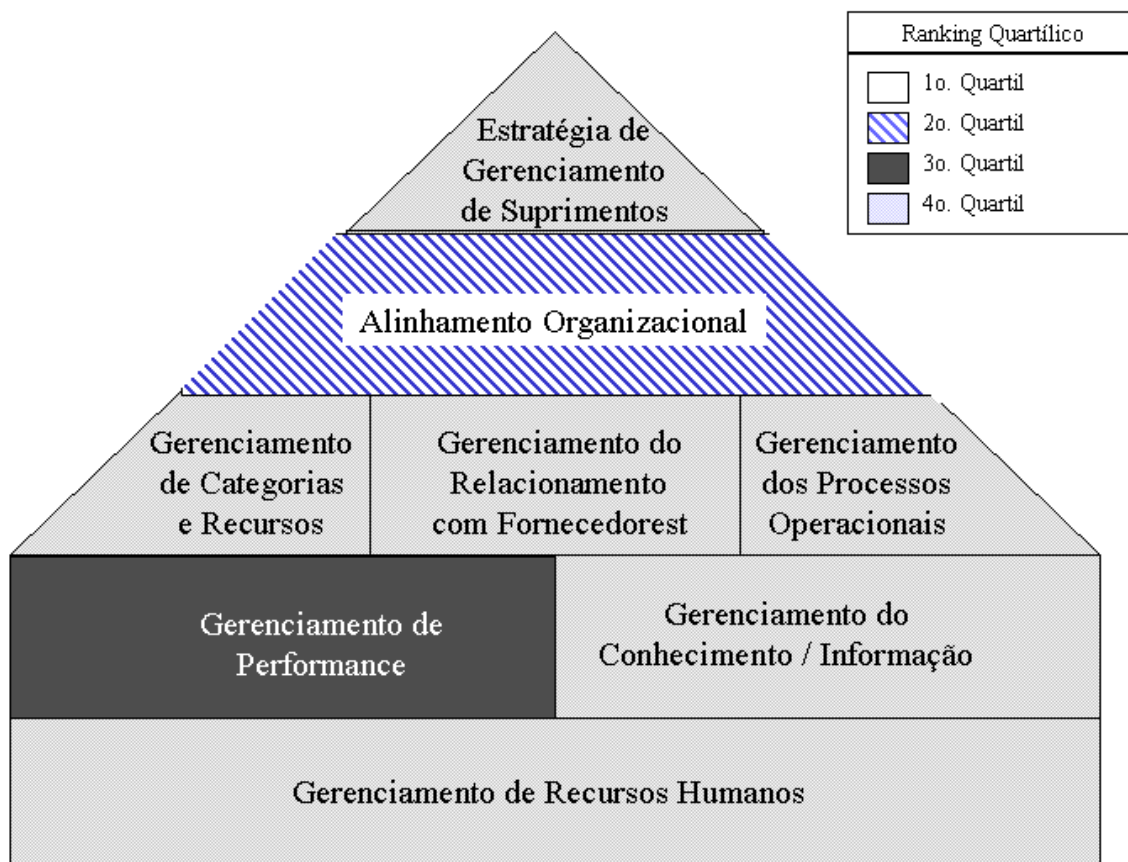
8a. Dimensão: Gerenciamento de Recursos Humanos (Human Resources Management)

Práticas de Liderança	Posicionamento MG
A organização do suprimento tem programas de treinamento para desenvolver uma equipe de suprimentos bem capacitada e que possui muitas habilidades, e para treinar usuários e equipes interfuncionais em tópicos relacionados à suprimentos.	Fraco
A carreira para as pessoas que trabalham na área de Suprimentos é definida e construída para as necessidades individuais, e a organização encoraja pessoas talentosas a estarem envolvidas com atividades de suprimentos.	Fraco
A base de remuneração e os incentivos para as pessoas que trabalham com suprimentos são relacionados com as metas da área de suprimentos e são apropriados para atrair e reter pessoas de alto desempenho.	Moderada

Fonte: adaptado de ATKEARNEY 2004 AEP study, p 48.

Uma síntese quanto ao posicionamento do governo mineiro a partir do modelo de pesquisa da A.T.Kearney é apresentado graficamente a seguir, na Figura 4:

FIGURA 4 – Performance quartílica do Governo do Estado de Minas gerais entre todos os participantes



Fonte: ATKEARNEY 2004 AEP study, p 9.

Uma análise superficial da Figura 4 mostra que, mesmo com restrições quanto às melhores práticas possíveis no mercado, o Governo de Minas Gerais se destacou no quesito “alinhamento estratégico”, bem como teve um desempenho de terceiro quartil nas atividades de “gerenciamento de performance” (*Performance Management*).

A seguir, serão analisadas as práticas do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais no intuito de identificar mudanças em relação às práticas de suprimentos do governo anteriores a 2003, além de comparar as inovações com as possibilidades previstas na lei.

4.3 Práticas Gerenciais do Governo, avaliação da implementação do SIAD e indicadores de eficiência operacional

A partir da discussão sobre as possibilidades e limitações da Lei de Licitações (desenvolvidas na seção 2.4.3 do capítulo 2), são feitas abaixo considerações sobre as práticas gerenciais do governo mineiro, sobre a percepção das mudanças trazidas pelo uso do SIAD e sobre os indicadores de eficiência disponíveis.

4.3.1 Das práticas gerenciais do governo

Inicia-se a apresentação dos dados atinentes à essa subseção apresentando um aspecto que, embora não tenha sido objeto da pesquisa, foi tratado em todas as entrevistas e apresenta, pela compilação dos dados, o quesito com avaliação mais negativa: a qualificação dos servidores desta área.

✓ Capacitação dos servidores

Conforme argumenta a secretária adjunta, a área de Suprimentos foi considerada prioridade há pouco tempo, mesmo na iniciativa privada. Para quase todos os demais entrevistados, os problemas estruturais mais salientes são: falta de carreiras³⁶; e baixa remuneração. Este último, conforme lembrado por um dos entrevistados, é uma realidade recorrente de todos os cargos do governo estadual.

³⁶ Exceção a esta regra é a Polícia Militar, que tem planos de carreira associados a qualificação/escolaridade, tempo de serviço e mérito como quesitos para responder por determinadas atividades. Esta exceção também se reflete nos resultados e no discurso da Polícia Militar, que é pioneira em algumas práticas de gestão de compras.

Azevedo e Loureiro (2003, p. 57) defendem que é indispensável que os trabalhadores tenham possibilidade de crescimento profissional como contrapartida a sua dedicação, produtividade e comprometimento. Entretanto, as diretrizes da SEPLAG não consideram necessária a criação de carreiras específicas para a área de Suprimentos, embora admitam que seria preciso criar incentivos de remuneração para o desenvolvimento destes servidores (secretária adjunta). O diretor da SCRLP acredita que, se bem utilizado, o Acordo de Resultados pode ser um incentivo para fomentar a eficiência.

Seguem-se alguns indicadores dessa precariedade. Considerando que 63,2% dos respondentes admitem que não há programas de treinamento periódico de servidores e que 47,4% entendem que há falta qualificação dos servidores da área de Compras, impressionantes 38,2% dos respondentes concordam que todos os servidores desta área entendem de licitação, o que não condiz com a avaliação das chefias.

Essas chefias entendem que têm bons resultados apenas quando se considera a limitação de qualificação de pessoal. Isto é, se o pessoal desta área fosse mais qualificado e, principalmente, mais bem remunerado, haveria maior atratividade para o empenho nesta área. Em uma das entrevistas, foi constatado que para preenchimento de um cargo de chefia intermediária houve mais de dez convites recusados em função da baixa remuneração do cargo. Em outra entrevista, 75% dos cargos de chefia de uma unidade do órgão (de mesmo nível do relato anterior) encontravam-se vagos pelo mesmo motivo.

Esses resultados também podem ser explicados, em parte, pelos seguintes fatores: apenas 15,8% afirmaram que suas unidades de compras contam com a maioria de seus servidores com nível superior de escolaridade; 65,8% concordam que há falta de pessoal na área de Compras; e 79% admitem que os servidores não têm habilidade para utilizar

microcomputadores, elemento básico para a nova diretriz de suprimentos. Para os entrevistados das chefias e também para SEPLAG, existe uma relação direta entre qualificação, remuneração e resultados obtidos.

Outro dado relevante é que entre os gestores 56,6% se consideram bons ou ótimos conhecedores da legislação de compras. Todavia, demonstram desconhecimento de questões relativas a avaliação e penalização de fornecedores, pois 52,0% deles concordaram com uma afirmação incorreta no questionário sobre o órgão responsável pelo controle e gerenciamento das penalidades a fornecedores.

No tocante à divisão de tempo entre atividades de compras e outras atividades, 46,5% alegam que outras atividades consomem parte significativa de seus dias e para 58,7% estas outras atividades prejudicam o desempenho das atividades de compras. Mas, como boa parte dos órgãos do Poder Executivo tem reduzido volume de recursos para compras, bem como quadro de funcionários limitado, é normal que haja divisão de tempo com outras atribuições.

Em relação às atividades de gestão de suprimentos (patrimônio, frota e estoques), os resultados são ainda piores.

✓ **Mudança de estrutura de trabalho das unidades**

Ao longo do atual exercício e em função das inovações na gestão de suprimentos, apenas 30,7% dos respondentes relatam mudança de estrutura organizacional. Isso se deve, em parte, à redefinição realizada em toda a estrutura do estado logo nos primeiros meses de governo, que, por meio de diversas leis delegadas, alterou a estrutura dos diversos órgãos públicos.³⁷ Mas se não houve mudança de estrutura, houve grande mudança de responsabilidades –

³⁷ Leis delegadas 49 a 111/2003, bem como duas emendas à Constituição Estadual (56 e 57).

apontada por 64,5% dos respondentes –, bem como a criação de novas responsabilidades – 76,3% – e a redistribuição de tarefas – 63,2%.

Particularmente sobre as mudanças de estrutura, fez-se um questionamento a todos os entrevistados sobre seus entendimentos pessoais sobre o motivo da fusão da SERHA com a SEPLAN para a criação da SEPLAG, vez que não haviam participado desta decisão. Todos os respondentes foram unânimes em destacar a aproximação entre as atividades de planejamento e orçamento da realidade de gestão dos gastos e do reforço dado às áreas de gestão para suas atividades de regulamentação. Isso embora, segundo a secretária adjunta, tal iniciativa tenha sido desenvolvida por outro motivo, qual seria, a necessidade de reduzir o número de Secretarias de Estado para reduzir os gastos públicos.

✓ **Avaliação de fornecedores – desclassificação e impedimento de licitar**

De acordo com um dos SPGFs entrevistado, na avaliação de fornecedores havia um descolamento entre os responsáveis pelo planejamento, pelas licitações, pelo departamento financeiro e pelo setor de gestão dos contratos. Para ele, estas áreas atuavam completamente departamentalizadas. Ainda hoje é necessário instruir os diversos órgãos a como realizar esta avaliação. O SPGF em questão sugere que seria interessante instruir como fazer o processo de avaliação e penalização por meio de manuais, uma iniciativa para melhorar a avaliação de fornecedores.

Outro entrevistado acredita que a inadimplência dos órgãos públicos para com suas dívidas dificultava a avaliação dos fornecedores e que, com o saneamento das finanças públicas, esta cultura ainda precisa ser instituída.

A diretora de aquisições e contratações ressalta que “a avaliação de fornecedores não foi uma implementação do SIAD. O que se fez foi criar mecanismos de divulgação das penalizações por processo punitivo administrativo”, isto é, mecanismos de disponibilização dos resultados dos processos punitivos.

Para o diretor da SCRLP, este é um pré-requisito para eliminar os maus fornecedores: “Se você tiver rigor na hora de receber o material e avaliar exemplarmente o fornecedor, você consegue espantar o mau fornecedor”.

É necessário se instruir melhor os servidores públicos sobre os procedimentos punitivos administrativos. Outros indicadores do desconhecimento ou do pouco uso destes mecanismos podem ser auferidos de pequena parcela dos respondentes, que discordaram de afirmativas sobre aplicação de penalidade financeira (multa) e impedimento de contratar com outros órgãos do estado por suspensão ou declaração de inedoneidade.

Há também, segundo relato da diretora de aquisições e contratações, um perceptível aumento do número de fornecedores em decorrência do uso de compras eletrônicas e de convênio com o SEBRAE para qualificação de fornecedores sobre como vender para o estado. Essa prática está em sentido diametralmente oposto às melhores práticas da iniciativa privada, mas que, na área pública, significa maior competitividade em preço.

✓ **Padronização de especificações**

Conforme opinião da diretora de aquisições e contratações, o esforço inicial realizado em 2004 para padronizar as especificações, por intermédio de equipe de técnicos SEPLAG ou pela formação de comissões de especificação, representou um ponto crítico e um gargalo do processo de implementação do sistema. Todos os itens passíveis de aquisição precisavam

estar catalogados para serem adquiridos. Disso decorre a percepção de 68,4% de que a padronização de especificação representa aumento de trabalho na preparação das compras e que, mesmo assim, significa economia de tempo na preparação das compras (fase interna) para 57,9%.

Um mecanismo de controle adicional existente nas especificações de compras é a consistência imposta entre os objetos de compras e a classificação econômica da despesa a que estes objetos se vinculam. Com isso, não se consegue mais informar no sistema financeiro classificações distintas daquela devidamente imposta pela normatização contábil do governo. Mas, por outro lado, 48,2% vêem nesta padronização uma melhora na qualidade dos materiais adquiridos, contra 32,9% que entendem que houve piora na qualidade. Comparativamente, a formação de comissões de especificação composta por especialistas no objeto de compras é entendida por 76,3% como sinônimo de melhoria na qualidade das especificações.

Das entrevistas, nota-se maior tranquilidade dos respondentes quanto às especificações de materiais que têm um acentuado grau de detalhamento e uma inquietação quanto às especificações de serviços, pois estas últimas não foram trabalhadas no detalhamento dos itens de compras. Também é possível identificar uma baixa percepção das oportunidades que uma criteriosa avaliação de recebimento de materiais pode significar para a melhoria das especificações de produtos, vez que os relatos sobre recebimentos entendem que se um produto de baixa qualidade foi recebido é culpa da especificação. Este relato, em nenhum dos casos, foi acompanhado de qualquer afirmativa no sentido de utilizar o conhecimento sobre esta falha de especificação como mecanismo de melhoria das especificações.

Para sanar as limitações quanto à especificação de serviços, recomendam-se esforços de contratação de consultorias para regulamentar o processo de contratação de grupos

estratégicos de compras, além de incrementar os esforços (em andamento) na padronização da contratação de serviços de informática, como mecanismos para se superar tal falha. Segundo a secretária adjunta da SEPLAG, os estudos de sobre contratação de grupos estratégicos de suprimentos só são possíveis de realização na situação atual devido à existência de base de dados das compras realizadas a partir de 2004, pois até então a SEPLAG não tinha indicadores gerenciais sobre as práticas de compras do governo estadual, o que inviabilizada qualquer esforço de planejamento.

Entretanto, é de conhecimento dos membros da SEPLAG a ocorrência de alguns esforços muito bem sucedidos nesta área, com no Governo do Estado de São Paulo, que conta com um catálogo minuciosamente especificado para a contratação de serviços. Mesmo tendo assinado termo de parceria para a troca de conhecimento, experiência e material sobre as atividades de suprimentos, o governo mineiro parece não estar negociando a utilização deste esforço já realizado.

✓ **Economia e deseconomia de escala**

Todas os SPGFs concordam que os principais indicadores de economia de escala estão representados nos ganhos obtidos por registro de preços. Em alguns casos, confunde-se economia de escala com economia de valor de compras, obtido também pelo pregão.

Um importante instrumento de controle das deseconomias de escala é a formação de lotes de compras compatíveis com a estrutura de mercado. Um exemplo apresentado pela Coordenação-Geral do SIAD é o registro de preços de transmissão de dados, que dividiu o serviço a ser contratado em 6 lotes, sendo que cada lote representa determinada área geográfica do estado em que há, no mínimo, mais de dois fornecedores do referido serviço.

Caso não houvesse a divisão do objeto da contratação em lotes, apenas uma empresa poderia se habilitar para esta contratação.

✓ **Tipos de licitação - critérios de seleção de fornecedores**

Segundo alguns SPGFs entrevistados, ainda são muito poucas as licitações que não se encontram majoritariamente vinculadas à busca pelo menor preços. Com isso, para um dos entrevistados não dá pra sentir que as licitações de tipo diferente de menor preço tiveram melhorias. Embora 45,3% entendam que seus órgãos dominam os procedimentos de melhor técnica e 46,1% para técnica e preço, apenas 31,6% admitem fazer uso freqüente de melhores técnicas e 31,5% de técnica e preços.

Um dos motivos da baixa utilização desses outros tipos de compras, segundo um dos SPGFs decorre da necessidade de maior esforço na preparação e da maior complexidade do julgamento das aquisições.

Uma compra do tipo menor preço bem associada a uma pré-qualificação de objeto é muito eficiente para a contratação de comodites. Entretanto, para alguns serviços, devido à particularidade das ofertas apresentadas, é preciso fazer uso de tipos de licitação diferentes que não exclusivamente preços. E esta oportunidade, para o mesmo entrevistado, poderia ser mais bem utilizada.

✓ **Preço de referência**

Sobre o critério balizador da previsão de desembolso no momento da contratação, menos da metade dos respondentes (48,0%) entende que a ida ao mercado em busca de preço de referência é um procedimento eficiente. Em situação ainda menos confortável, apenas 38,1% defendem que o Sistema de Banco de Melhores Preços, criado para registrar o valor das

últimas contratações do Poder Público e utilizá-lo como referência para as próximas compras consegue refletir os preços de mercado.

Para os entrevistados, a falta de representatividade dos preços de referência e, mesmo, dos preços de aquisição em momentos anteriores, está diretamente relacionada à imagem de mau pagador atribuída ao Poder Público. Os orçamentos e, até mesmo, os preços oferecidos ao Poder Público, conforme lembra um dos SPGFs, são sempre “mais salgados devido à cultura de atraso de pagamentos”.

Segundo a diretora de aquisições e contratações, o Banco de Melhores Preços está em uma primeira versão que utiliza uma única metodologia para a elaboração de preços de referência e só se aplica à aquisição de materiais, uma vez que a especificação de serviços hoje existente é superficial, o que impede a comparação de preços entre as compras de um mesmo objeto.

Essa metodologia, devido à falta de uma série histórica de preços de aquisição, impediu o desenvolvimento de uma metodologia mais adequada a diferentes comportamentos de preços. Atualmente, está sendo contratado estudo de consultoria para, a partir da análise das recentes séries históricas registradas no SIAD a começar de 2004, tentar identificar critérios de influência de preços, como sazonalidade e economia em função de quantidade adquirida, para propor diversas fórmulas de cálculo mais adequadas a cada tipo de item adquirido. Outro objetivo desta consultoria é dar carga no sistema dos preços de mercados dos itens de compra mais frequentes no mercado, aproximando, ainda mais, os preços de aquisição dos preços de mercados.

✓ **Pré-qualificação**

Embora 59,2% dos respondentes argumentem que seus órgãos conhecem os procedimentos de pré-qualificação de objetos de licitação e que 46,1% aleguem fazer uso frequente de pré-qualificação, as entrevistas demonstram que a única prática conhecida de pré-qualificação no estado é realizada pela Hemominas.

Todavia, em nenhuma entrevista ou conversa para a coleta de dados foi mencionada qualquer prática de pré-qualificação de fornecedores para as aquisições, embora 54% dos respondentes aleguem fazer uso de pré-qualificação de fornecedores. Essa diferença de percepção pode estar associada ao entendimento de que o Cadastro Geral de Fornecedores do Estado seria um instrumento de pré-qualificação, vez que, ao se habilitar para fornecer em uma aquisição, sua habilitação, enquanto vigente, torna-se suficiente para outras contratações.

✓ **Nova modalidade de licitação: pregão**

Mesmo com a visão de algumas chefias quanto à insegurança de seus funcionários em assumir a responsabilidade de atuar como pregoeiro, principalmente pela primeira vez, 93,4% entendem que o sistema de pregão do SIAD (Licitanet) facilita as compras. De forma clara, o SIAD fez aumentar o número de compras por pregão. 69,3% dos respondentes consideram que havia poucas compras pela modalidade de pregão antes da implantação do SIAD, ao passo que 72,4% defendem que agora se compra muito por pregão.

Além disso, 78,9% vêem um aumento no percentual de economia em cada pregão e 70,6% concordam que diminuíram as compras por dispensa e inexigibilidade, bem como diminuiu o número de compras por outras modalidades para 86,5% dos respondentes.

Esses dados sobre economias obtidas por modalidade de licitação serão analisados nos relatórios gerenciais do Armazém de Informações do sistema, tratado em detalhes adiante.

✓ **Registro de preços**

Mesmo regulamentado há pouco tempo, 68,5% dos respondentes afirmam já ter participado ou estar participando de alguma iniciativa de registro de preços no estado. Atualmente, realiza-se um grande registro de preços na área de Saúde, para medicamentos da rede FHEMIG, Secretaria Estadual de Saúde, Hemominas e Ipsemg.

Diversos pregões já foram realizados para registro de preços. Dentre estes, alguns resultados obtidos podem ser destacados³⁸:

- ✓ Combustíveis para a região metropolitana de Belo Horizonte, com gerenciamento eletrônico de abastecimento – com economias variando de 0% a 1% para óleo diesel, de 14% a 17% para álcool e de 3% a 8% para gasolina.
- ✓ Transmissão de dados – economia média de 47,03% sobre preços praticados anteriormente, sendo que alguns órgãos pequenos obtiveram até 82% de economia como ganho de escala.
- ✓ Rede corporativa de telefonia móvel – economia média de 85% para ligações locais e de 63% para ligações de longa distância.

Por essas práticas, 61,9% dos gestores acreditam conhecer bem ou consideravelmente bem os procedimentos de registro de preços.

As chefias entrevistadas também demonstram empolgação com as possibilidades de economia decorrentes do ganho de escala e da redução do tempo de contratação.

³⁸ Dado extraído de apresentação do Governo de Minas Gerais no V Seminário Internacional de Compras Governamentais, realizado em Brasília, em ago/05, disponível no site <www.licitacoes.com.br>, acessado em 20/09/2005.

✓ Situações justificadas de não licitar

Conforme já mencionado (FERNANDES, 2002), a tendência de fuga das modalidades licitatórias pode ser identificada quando há grande percentual das compras por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Dois casos freqüentes de fuga de processos competitivos são: a dispensa por valor, que, se repetida recorrentemente, configura-se em fracionamento de despesa; e situações emergenciais, não passíveis de previsão.

Para a caracterização de emergência, freqüentemente, utilizam-se a falta de planejamento ou urgência para não se licitar, conforme 38,7% das respostas, além de práticas de 47,4% dos respondentes em fazer uso desta estratégia. Esta prática reforça as opiniões sobre a falta de planejamento de compras, especificamente, no quesito “momento de colocação de pedido e de demanda efetiva por suprimentos”.

Para minimizar os impactos de compras de pequeno valor sem licitação, o governo estadual instituiu um procedimento denominado “cotação eletrônica de preços”³⁹, que obriga a utilização de mecanismo similar ao pregão para compras de bens e serviços comuns que não se enquadrem nos valores sujeitos a licitação. Assim, eletronicamente, envia-se informativo a todos os fornecedores com dados cadastrais atualizados, ressaltando o interesse de determinada unidade adquirir algum suprimento. Todos os fornecedores interessados podem fazer suas propostas, minimizando custos e aumentando a concorrência.

Para 86,7% dos respondentes, a cotação eletrônica significa facilidades nas compras, embora seja consenso entre os representantes da SEPLAG que este sistema precisa ser melhorado em seus critérios de busca e que a cotação significa redução de compras por outras modalidades (86,8%) ou alternativas que dispensem o critério competitivo (70,6%).

³⁹ Decreto 43.698, de 11 de dezembro de 2003.

✓ **Procedimentos de lisura e transparência**

Os mais significativos relatos de transparência e lisura encontrados são resumidos a seguir:

- A disponibilização em sítio eletrônico de todas as informações sobre compras por pregão e por cotação eletrônica de preços.⁴⁰ Nestes endereços, é possível acompanhar em tempo real a realização de uma sessão de pregão ou de cotação.
- Os mecanismos de comunicação entre os setores financeiro, recebimento de materiais, compras e gestão de contratos.
- Os mecanismos de controle, já citados na fala da secretária adjunta, são reforçados pela concordância de 73,6% dos respondentes sobre a impossibilidade de continuidade de práticas distintas das estabelecidas como padrão pelo estado e pelo aumento de 27,7% para 88,1% da concordância sobre a disponibilização de informações sobre compras antes e depois do SIAD, bem como do aumento de transparência, que cresceu de 35,5% para 94,8%.

✓ **Planejamento das compras**

Pela análise da legislação de compras, feita no referencial teórico, demonstrou-se que o planejamento das compras tem grande importância na qualidade da contratação. É nesta fase que se define a melhor forma de selecionar fornecedores (tipo de licitação), além de ser mais simples mapear o mercado neste momento – visando identificar a melhor forma de definir o objeto da contratação – do que criar critérios de análise de técnica e preços para permitir um leque maior de opções de fornecimento, visto que a elaboração de editais de técnica e preço é mais complexa.

A criação de base de dados para a geração de informações como subsídio para o planejamento é apontado pela secretária adjunta como um dos pontos positivos da implementação do

⁴⁰ Disponíveis no sítio <www.compras.mg.gov.br> em links específicos.

sistema. E 87,7% dos respondentes concordam que o SIAD aumenta a qualidade do gerenciamento de compras, seu planejamento em 75,0% das respostas e o controle gerencial dos processos de compras para 96,0%.

Entretanto, é notório que o sistema não substitui o esforço de planejamento (70,7%) nem a necessidade de coordenação das atividades de compras (87,1%), mas também não diminui a eficiência do planejamento e da coordenação (77,6% e 85,5%, respectivamente). Houve, ainda, por parte de alguns SPGFs solicitação à SEPLAG de criação de um módulo de planejamento integrado ao SIAD.

Se na percepção dos gestores há um indicativo de melhora na atividade de planejamento, as entrevistas confirmam esta melhora, principalmente como subsídio de dados gerenciais. Entretanto, opinam consensualmente sobre este ser o aspecto que menos evoluiu. Se atualmente há subsídio de base de dados, ainda faltam pessoas qualificadas e principalmente cultura para se prestigiar as atividades de planejamento. Assuntos urgentes interromperam praticamente todas as entrevistas e, segundo os entrevistados, não se tem nenhum momento do dia em que é possível parar para se fazer estudos ou qualquer cronograma de planejamento, exceção feita ao órgão que tem sua estrutura de cargos, tarefas e remunerações desenvolvida, que têm algumas iniciativas de planejamento centralizado.

Grande parte desta limitação é atribuída à SEPLAG, que tem o papel de definir políticas de compras. Neste entendimento, tanto a secretária adjunta quanto os SPGFs concordam que praticamente não há iniciativas que norteiem as atividades de planejamento. Os únicos esforços identificados são propostas de contratação de consultorias ou estudos sobre o que se deve fazer.

Devido à escassez de pessoal, seja no quantitativo, seja na qualificação, associada ao caráter emergencial de todas as demandas, a atividade de planejamento é praticamente desconsiderada em quase todas as compras públicas. Para a coordenadora-geral do SIAD, os projetos básicos de contratação de serviços são inexistentes ou mal-elaborados. Algumas exceções, como os registros de preços e poucos esforços isolados, fogem a esta regra.

Outro complicador é o excessivo número de prioridades atribuídas às instituições, que acabam se transformando em necessidades de suprimentos. Para um dos SPGFs, as demais áreas das organizações ainda não se conscientizaram de sua importância no processo de compras, seja pelo planejamento, seja pelo conhecimento do que realmente necessitam adquirir.

✓ **Contratos**

A gestão de contratos prevê as conseqüências das regras definidas no planejamento, reconhecido como o mecanismo capaz de garantir a aplicação eficaz da avaliação de fornecedores. É na etapa de planejamento que se definem as obrigações dos fornecedores, constando como minuta de contrato anexa ao edital de licitação, assim como podem ser definidas as métricas de avaliação de desempenho e aceite de produtos entregues. Para as chefias entrevistadas, os contratos não são instrumentos eficientes devido ao hábito de não se avaliar fornecedores, pelo baixo conhecimento sobre a Lei de Licitações, além da falta de planejamento.

Muito se investiu em treinamentos de formação de pregoeiros⁴¹, embora em cursos de curtíssima duração, que não asseguram, na opinião dos SPGFs, conhecimento suficiente sobre

⁴¹ Foram treinados 1.500 pregoeiros no período de 2003 a 2004. Dados extraídos de apresentação do Governo de Minas Gerais no IV Seminário Internacional de Compras Governamentais, realizado em SP, em set/04, disponível no site <www.licitacoes.com.br>, acessado em 30/10/2004.

o tema. Todavia, conforme destaca a secretária adjunta, não se investiu em cursos sobre a legislação de fornecedores.

Complementarmente, além de não prever diversos instrumentos relevantes, alguns órgãos relataram erros primários em suas gestões, como, por exemplo, não prorrogar a vigência antes de seu vencimento. Desconhecimento da legislação e confusão sobre diversas interpretações das possibilidades legais de aditamento de contrato são outras particularidades da ingerência nesta área.

Baseado na análise das melhorias nas práticas de suprimentos obtidas a partir de 2003 no governo estadual, é feita, a seguir, uma análise sobre a percepção dos servidores pesquisados a respeito da introdução do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços. O objetivo era identificar se as melhorias de gestão podem ser associadas a introdução do SIAD.

4.3.2 Avaliação da implementação do SIAD

Pelo Decreto 43.699, de dezembro de 2003, o SIAD deveria ser utilizado como um sistema de uso obrigatório para todo o Poder Executivo estadual a partir de janeiro de 2004. As entrevistas realizadas na SCRPL demonstram que o mecanismo utilizado para garantir o uso obrigatório desta inovação foi realizado por meio da integração do SIAD com o Sistema de Administração Financeira, SIAFI/MG.

Essa integração foi estratégica, na medida em que impossibilitou o acesso ao recurso financeiro para pagamento de despesas de suprimentos se estas não fossem contratadas a

partir do SIAD, bem como bloqueou o início do processo de contratação de suprimentos no SIAD caso não houvesse previsão orçamentária para tal aquisição.⁴²

A decisão pela implementação deste sistema a partir de 2004 foi muito mais política do que técnica, pois em todos os relatos dos SPGFs há concordância de que o sistema tornou-se prioridade de governo e foi implementado em período muito curto. Segundo a diretora de aquisições e contratações e a coordenadora-geral do SIAD, houve nos primeiros meses de governo em 2003 um estudo realizado por uma equipe de transição que não considerou o SIAD como um projeto prioritário, devido ao volume de recursos já investidos no sistema em governos anteriores e o baixo retorno deste projeto.

Somente a partir do segundo semestre de 2003 é que houve um entendimento de que o baixo retorno trazido pelo sistema estava justamente na falta de prioridade dada ao sistema enquanto estratégia de governo. Deste diagnóstico e da necessidade de instituir mecanismos eficientes de controle e padronização para a atividade de compras é que o projeto SIAD tornou-se prioridade.

A data utilizada para início desta obrigatoriedade se pauta em questões contábeis e financeiras: só era possível fazer uma integração com o SIAFI/MG em virada de exercício financeiro. Por isso, tinham-se duas alternativas: janeiro de 2004 ou janeiro de 2005. Ao optar-se por 2004, foram levados em consideração aspectos políticos, como: a credibilidade política do governo ser maior em 2004; a possibilidade de contar com três anos para

⁴² É interessante ressaltar que o controle dos recursos se faz exclusivamente na previsão orçamentária para a compra, sem necessariamente reservar o recurso necessário a esta aquisição. Isto significa que o controle não se estende à reserva de recursos do orçamento (fluxo de caixa). A justificativa para esta limitação é dada pela Coordenadora-Geral do SIAD, que explica que o estado não disponibiliza todo o recurso do orçamento no início do ano. Os valores são liberados em cotas mensais, que podem ser contingenciadas ou liberadas de acordo com as receitas do período. E como algumas compras são para fornecimento parcelado ao longo do ano, não há como conciliar o controle com as restrições de caixa que do Estado.

maturação deste sistema, dentro de uma mesma gestão de governo; e, também, a necessidade de se criar um histórico de base de dados para as atividades de planejamento.

De acordo com a secretária adjunta da SEPLAG, o principal problema na área eram as compras feitas sem respaldo orçamentário, comprando-se com base em relações entre o órgão e um fornecedor, criando dívidas que só posteriormente eram reconhecidas. Do ponto de vista de ajuste fiscal, o controle desta irregularidade era fundamental. Para ela, as reclamações sobre a implementação do SIAD são:

[...] uma questão cultural. A partir do momento que a gente passa a controlar, as pessoas ficam incomodadas. Elas compravam da forma que elas achavam conveniente e aí (com o SIAD) foi instituído todo um rito e uma obrigatoriedade de se cumprir este rito. Isso significa que as pessoas perdem poder, dá maior transparência. É preciso essa pessoa mudar mesmo, fazer uma transformação num processo cultural que vinha sendo sedimentado ao longo de vários anos. Este pra mim é o principal problema. As questões de sistema, de dificuldades, que a gente sabe que ocorreu, tudo era periférico em relação a estarmos forçando uma mudança de mentalidade naquela regra [...] (Entrevistado n° 1).

Quase todos os SPGFs entrevistados concordam que os problemas de sistemas eram secundários diante do desafio de instituir normatização, padronização e controle nas atividades de suprimentos. Também há concordância entre os entrevistados de que os benefícios advindos do sistema foram maiores que os custos do acelerado processo de implementação.

Já os usuários diretos do sistema, representados neste estudo pelos gestores setoriais, têm suas opiniões sintetizadas na Tabela 2, que mostra uma análise comparativa entre a percepção quanto à valoração absoluta antes da implementação e a percepção após a implementação. Para facilitar a visualização, o número das questões foi precedido da letra **A** para identificar que é uma resposta a uma situação anterior ao sistema ou precedida da letra **D** caso a resposta

fosse sobre a situação *a posteriori*. Apenas não foram observadas diferenças significativas entre as seguintes questões: 12 x 13, 30 x 31, 36 x 37, 40 x 41 e 57 x 58. Em todas as demais comparações, foi observada uma diferença significativa, sendo identificada uma melhoria desta percepção.

TABELA 2 – Análise comparativa sobre a valoração absoluta antes e depois da implementação⁴³

(continua)

Questão	Medidas descritivas					P
	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	D.p.	
A ₁₂	1,0	5,0	2,0	2,6	1,5	0,270
D ₁₃	1,0	5,0	3,0	2,8	1,4	A = D
A ₃₀	1,0	5,0	3,0	3,1	1,5	0,321
D ₃₁	1,0	5,0	4,0	3,2	1,4	A = D
A ₃₂	1,0	5,0	4,0	3,5	1,4	< 0,001
D ₃₃	1,0	5,0	4,0	4,1	1,2	A < D
A ₃₄	1,0	5,0	4,0	3,4	1,5	0,036
D ₃₅	1,0	5,0	4,0	3,6	1,4	A < D
A ₃₆	1,0	5,0	4,0	4,2	1,0	0,063
D ₃₇	1,0	5,0	5,0	4,4	1,0	A = D
A ₃₈	1,0	5,0	4,0	3,8	1,3	0,015
D ₃₉	1,0	5,0	5,0	4,1	1,2	A < D
A ₄₀	1,0	5,0	3,0	2,7	1,5	0,058
D ₄₁	1,0	5,0	3,0	2,9	1,5	A = D
A ₄₂	1,0	5,0	3,0	2,7	1,3	< 0,001
D ₄₃	1,0	5,0	4,0	3,5	1,2	A < D
A ₄₄	1,0	5,0	3,0	3,1	1,3	0,029
D ₄₅	1,0	5,0	4,0	3,6	1,4	A < D
A ₄₆	1,0	5,0	4,0	3,4	1,3	< 0,001
D ₄₇	1,0	5,0	4,0	4,0	1,2	A < D
A ₄₈	1,0	5,0	4,0	3,6	1,2	< 0,001
D ₄₉	1,0	5,0	5,0	4,4	0,9	A < D
A ₅₀	1,0	5,0	4,0	3,4	1,3	< 0,001
D ₅₁	1,0	5,0	4,0	3,9	1,2	A < D

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

⁴³ A probabilidade de significância (p) refere-se ao teste de Wilcoxon.

TABELA 2 – Análise comparativa sobre a valoração absoluta antes e depois da implementação

Questão	Medidas descritivas					P
	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	D.p.	
A ₅₂	1,0	5,0	4,0	3,8	1,0	< 0,001
D ₅₃	2,0	5,0	5,0	4,4	0,8	A < D
A ₅₇	1,0	5,0	3,0	3,1	1,2	0,137
D ₅₈	1,0	5,0	3,0	2,8	1,2	A = D
A ₈₅	1,0	5,0	3,0	2,9	1,3	0,021
D ₈₆	1,0	5,0	4,0	3,4	1,3	A < D
A ₈₇	1,0	5,0	2,0	2,6	1,2	< 0,001
D ₈₈	1,0	5,0	5,0	4,3	0,9	A < D
A ₈₉	1,0	5,0	2,0	2,7	1,4	< 0,001
D ₉₀	1,0	5,0	5,0	4,6	0,8	A < D
A ₉₁	1,0	5,0	3,0	3,2	1,3	< 0,001
D ₉₂	2,0	5,0	5,0	4,6	,8	A < D
A ₁₂₆	1,0	5,0	3,0	2,8	1,3	0,001
D ₁₂₇	1,0	5,0	4,0	3,1	1,3	A < D

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa.

✓ **Recebimento de materiais**

No entendimento dos gestores setoriais, houve melhoras significativas nos seguintes quesitos: controle rigoroso de recebimento de materiais; presença de especialista do material adquirido no momento do recebimento deste material; recusa em receber material se a má qualidade do mesmo fosse comprovada durante o uso; aplicação de penalidades em fornecedores por descumprimento contratuais; maior poder de identificar inconsistência entre o que foi licitado e o que foi entregue; e comunicação entre o setor financeiro e o setor de compras para a identificação de fatores impeditivos ou determinantes de movimentações financeiras relativas à aquisição de suprimentos.

Essas melhorias estão diretamente relacionadas à integração entre os resultados da licitação propriamente dita e o recebimento de materiais e a avaliação de fornecedores. A necessidade de melhorar a integração entre estas etapas do processo de suprimentos também foi abordada por quase todos os entrevistados, sejam eles da SEPLAG ou dos demais órgãos consultados.

Complementarmente a este dado, embora não tenha havido percepção de melhoria nas demais questões, também não houve percepção de piora nos seguintes quesitos: tempo de dedicação de pregoeiro ou comissão de licitação às atividades de compras; presença na licitação de funcionário entendido no objeto que está sendo adquirido; recusa de recebimento de material de qualidade inferior à licitada; presença de membro da equipe de licitação no momento do recebimento da compra; e elaboração de um preço de referência compatível com os preços de mercado.

É importante observar que nos quesitos em que não foram percebidas melhorias, apenas os itens relativos à dedicação do tempo do pregoeiro ou da comissão de licitação e a variável preço de referência indicam um valor médio de resposta abaixo do valor médio. Por isso, entende-se que estes aspectos são os que têm maior margem para serem otimizados.

De modo geral, a avaliação da valoração absoluta antes da implementação variou de 2,1 a 4,4, com uma média igual a 3,2. Após a implementação, a variação foi de 2,4 a 4,7, com uma média igual a 3,8, sendo que esta diferença foi significativa ($p < 0,001$, teste de Wilcoxon), conforme Tabela 3.

TABELA 3 – Consolidado da valoração absoluta e relativa

Valoração	Medidas descritivas				
	Mínimo	Máximo	Mediana	Média	D.p.
Absoluta					
Antes	2,1	4,4	3,2	3,2	0,5
Depois	2,4	4,7	3,9	3,8	0,5
Relativa	2,5	4,4	3,6	3,5	0,4

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto à valoração relativa, a variação foi de 2,5 a 4,4, com uma média igual a 3,5. Comparando tal avaliação com a valoração absoluta, antes da implementação, houve uma diferença significativa, com maiores valores para valoração relativa ($p = 0,002$, teste de Wilcoxon). No entanto, na avaliação comparativa com a valoração absoluta, após a implementação, ocorreram valores significativamente inferiores para a valoração relativa ($p = 0,002$, teste de Wilcoxon).

Uma análise de conglomerados (análise “cluster”) foi utilizada para a determinação de agrupamento dos respondentes em perfis quanto às escalas de valoração absoluta atual e de valoração relativa. Esta análise tem como princípio agrupar elementos cujas características sejam semelhantes, dadas as variáveis escolhidas para a avaliação – neste caso, as dimensões de interesse. Com esta análise, é possível identificar grupos distintos de respondentes. Ou seja, a partir desta análise cria-se um critério de classificação de respondentes baseado no grau de concordância em relação à cada uma das escalas. Ressalta-se que essa análise forma conglomerados cujos elementos internamente são semelhantes e os conglomerados formados diferem entre si.

A comparação entre os três conglomerados quanto às escalas de valoração absoluta e relativa foi realizada utilizando-se teste Kruskal-Wallis, que tem como objetivo comparar três ou mais amostras independentes em relação a uma medida de interesse. Além disso, trata-se de um

teste não paramétrico, isto é, não baseia-se na média e desvio-padrão, e sim nos postos / posições (Rank - posição do indivíduo na amostra) das medidas.

Todos os resultados foram considerados significativos para uma probabilidade de significância inferior a 5% ($p < 0,05$), tendo, portanto, pelo menos 95% de confiança nas conclusões apresentadas.

Essa análise indicou a presença de três grupos distintos entre os respondentes do questionário. O terceiro grupo apresentou resultados significativamente superiores tanto para a valoração absoluta quanto para a valoração relativa quando comparado com os demais grupos. Já a comparação entre o primeiro e o segundo grupo apresentou resultados inversos, sendo que o 1º grupo apresentou valores significativamente inferiores para a valoração absoluta e o 2º grupo apresentou valores significativamente inferiores para a valoração relativa. (Tabela 4).

TABELA 4 – Análise comparativa entre os conglomerados quanto à valoração absoluta e relativa⁴⁴

Valoração	Grupo	Medidas descritivas					p
		Mínimo	Máximo	Mediana	Média	D.p.	
Absoluta	1 (n = 19)	2,5	4,3	3,6	3,6	0,4	< 0,001 3 > 1 > 2
	2 (n = 22)	2,6	3,5	3,2	3,1	0,3	
	3 (n = 27)	3,5	4,4	3,8	3,8	0,3	
Relativa	1 (n = 19)	2,4	3,5	3,2	3,1	0,3	< 0,001 3 > 1 > 2
	2 (n = 22)	3,5	4,5	3,9	3,9	0,2	
	3 (n = 27)	3,6	4,7	4,0	4,1	0,2	

Fonte: elaborado pelo autor.

Como um todo, seja do ponto de vista comparado entre o que existia antes ou atualmente, seja com respostas absolutas sobre como era antes e como ficou agora, há em todos os grupos a percepção de que houve melhorias ou, no caso da valoração absoluta do segundo grupo e da

⁴⁴ A probabilidade de significância (p) refere-se ao teste de Kruskal-Wallis.

valoração relativa do primeiro grupo, de que a situação se não melhorou também não se tornou pior com o uso do sistema.

É importante ressaltar que estes dados consolidados em um único indicador incluem uma percepção do processo como um todo, vez que já ficou demonstrado que em muitos aspectos é consenso o entendimento de melhoria e, em outros, que as mudanças não foram extremamente significativas.

Baseado na análise descritiva, algumas variáveis foram selecionadas com o objetivo de examinar possíveis associações entre os construtos utilizados nesta pesquisa.

✓ **Correlações**

Para este propósito, a seguinte hipótese foi formulada para cada uma das associações sujeitas a análise (Tabela 5).

H_0 : As variáveis são independentes ou não há evidências de associação entre elas.

A análise desta hipótese utilizou o Teste Qui-Quadrado (X^2). Com base na hipótese nula H_0 , a acuracidade medida pelo Qui-Quadrado determina em que medida a diferença entre os valores observados e os valores esperados pode ser considerada significativa ou não. A significância do teste é dada pelo p-valor. Para determinar a direção e intensidade das associações, o Coeficiente de Correlação de Spearman foi utilizado (AGRESTI, 1990; BHATTACHARYYA e JOHNSON, 1977).

Todas as associações presentes na Tabela 5 são significantes ao p-valor de 10%. Então, a hipótese nula poderia ser rejeitada. Isso é, pode-se dizer que existem evidências para se

associar as duas variáveis. Entretanto, no intuito de considerar apenas valores com associação mais significativa e aumentar o rigor do teste, um p-valor de 5% foi utilizado. Neste caso, apenas 5 (cinco) das 17 associações analisadas mostraram um nível de significância maior que 5%, o que permite rejeitar a hipótese nula.

TABELA 5 – Resultado dos Testes Qui-Quadrado e Coeficiente de Correlação de Spearman

(continua)

ASSOCIAÇÕES	X ²	Spearman (p-valor)
“Todos os servidores do meu órgão que trabalham com compras são bem qualificados e conhecem a legislação de licitações” e “Todos os servidores da área de Compras do meu órgão têm habilidade para utilizar microcomputador”	0,323	0,004
“Houve mudanças na responsabilidade dos setores devido ao uso do SIAD” e “Ficou mais difícil para o fornecedor participar de licitações após a implementação do SIAD”	-0,194	0,094
“Tenho grande conhecimento sobre a Lei de Licitações” e “Conheço bem as novidades sobre os procedimentos do registro de preços”	0,330	0,004
“Os fornecedores têm praticado suas atividades com maior responsabilidade após a implementação do SIAD” e “Com a padronização das especificações diminuiu a compra de material de baixa qualidade”	0,331	0,003
“Todos os servidores da área de Compras do meu órgão têm habilidade para utilizar microcomputador” e “O sistema de PREGÃO (Licitanet) do SIAD facilita as compras”	0,183	0,113
“Todos os servidores da área de Compras do meu órgão têm habilidade para utilizar microcomputador” e “O sistema de Cotação Eletrônica (COTEP) do SIAD facilita as compras”	0,039	0,742
“A informatização das atividades de compras teve influência sobre a divisão do trabalho do setor” e “O uso do SIAD diminuiu o tempo médio para se realizar uma compra”	0,099	0,397
“Com o uso do SIAD, o percentual de economia em cada pregão aumentou” e “Os preços informados pelo Banco de Melhores Preços conseguem refletir com segurança os preços do mercado”	-0,003	0,977
“O uso do SIAD permite maior controle gerencial dos processos de compras” e “As tarefas foram redistribuídas entre os funcionários devido ao uso do SIAD”	0,119	0,309
“Com o uso do SIAD não são necessários esforços de planejamento de compras dentro do meu órgão” e “Há falta de pessoal na área de Compras”	-0,326	0,004
“O uso do SIAD diminui a eficiência da coordenação das atividades de compras dentro do meu órgão” e “Há muita mudança (rotatividade) de funcionários na área de Compras”	0,098	0,398
“Meu órgão faz uso freqüente dos procedimentos para pré-qualificação de itens a serem licitados” e “Com a padronização das especificações diminuiu a compra de material de baixa qualidade”	0,210	0,069
“Os servidores da área de Compras do meu órgão têm dificuldades de utilizar os módulos do SIAD” e “Os manuais dos módulos do SIAD são muito instrutivos”	-0,061	0,603

TABELA 5 – Resultado dos Testes Qui-Quadrado e Coeficiente de Correlação de Spearman

ASSOCIAÇÕES	X^2	Spearman (p-valor)
O uso da Prodemge como prestadora do serviço de informática contribui para a qualidade do SIAD” e “As demandas por alterações no SIAD são recebidas com rapidez”	0,304	0,008
“Há participação de usuários do sistema na definição das regras de negócio implementadas no SIAD” e “O SIAD contribui para melhorar o planejamento das compras”	0,330	0,004
“Com o uso do SIAD, há um grupo responsável pelo planejamento das compras de itens mais complexos” e “Houve criação de novas responsabilidades devido ao uso do SIAD”	0,101	0,383
“Com o uso do SIAD, o número de fornecedores de baixa qualidade aumentou” e “Meu órgão faz uso de mecanismos de pré-qualificação de fornecedores para licitações”	0,023	0,848

Fonte: elaborado pelo autor.

Dos itens que apresentaram correlação significativa, nota-se que a falta de conhecimento da Lei de Licitação e a necessidade de seu entendimento para fazer uso do sistema eletrônico relacionam-se diretamente com a dificuldade dos servidores em fazer uso de tecnologia. Segundo um SGPF, muitos órgãos tiveram dificuldades em acompanhar as novas regras por não terem estrutura de informática na área de Suprimentos no início de 2004, mas que a obrigatoriedade de uso forçou os órgãos a corrigirem esta falha.

A padronização das especificações pode ser indicada como influência na percepção de melhoria de responsabilidade na relação com os órgãos públicos, uma vez que com especificações mais bem elaboradas diminui-se o espaço para a entrega de produtos de qualidade inferior e que com a aproximação das áreas de Compras, Recebimento e Financeiro fica mais difícil para o fornecedor aproveitar-se da assimetria de informação entre as áreas para obter vantagens.

Para que o sistema atenda bem às necessidades dos órgãos, a participação dos usuários no processo de definição de regras de negócios e das normas a serem utilizadas pelo sistema

demonstra que o SIAD tem sido considerado importante na melhoria das atividades de planejamento, mesmo com as considerações sobre limitação de planejamento discutida anteriormente. A preocupação dos SPGFs em participar do processo de definição das regras de negócio, devido a particularidades de suas atividades finalísticas e à constatação da limitação das atividades de planejamento, não afasta a relação entre participação dos órgãos na definição de regras e melhoria de resultados de planejamento.

Ainda sobre planejamento, considera-se que, mesmo com o SIAD, há necessidade de esforços extras para a realização do planejamento de compras e que a falta de pessoal na área de Compras é um agravante para esta situação. Todos os entrevistados são unânimes ao afirmar que falta pessoal qualificado para realizar o grande número de prioridades existentes na atividade de compras e que mesmo a SEPLAG, que tem um papel altamente estratégico neste processo, carece, e muito, de mais profissionais qualificados para lidar com todas as suas responsabilidades.

A secretária adjunta ainda complementa que, em parte pelo excesso de atividades em relação ao número de funcionários qualificados, em parte pela falta de informações gerenciais, a SEPLAG deixa muito a desejar nas atividades de identificação e planejamento de alternativas de suprimentos. Ela cita o exemplo da frota do estado, que não tem gestão e muito menos estudos sobre qual a melhor alternativa para se transportar servidores, autorizando a realização de alguns esforços isolados.

Com a necessidade de se melhorar a atividade de planejamento, foram prospectados dados para a mensuração da eficiência operacional do sistema. A seção a seguir apresenta os principais indicadores hoje existentes na área de Suprimentos.

4.3.3 Indicadores de eficiência operacional

A primeira consideração importante sobre os indicadores de eficiência na unidade de análise pesquisada é justamente a ausência de dados gerenciais sobre os resultados do governo em suas atividades de suprimentos antes da implantação do SIAD. Não se tinha idéia do número de servidores na área, do total de unidades de compras, dos principais itens de aquisição e, tampouco, dos principais fornecedores que estavam sendo demandados.

Uma grande mudança que ocorreu a partir da implementação do SIAD foi a existência de uma base de dados histórica para subsidiar o planejamento. Todavia, conforme observa a secretária adjunta, como todo sistema que se inicia, as bases de dados, especialmente do início de 2004, não são 100% confiáveis, uma vez que o sistema passou por ajustes e também pelo fato de ter havido grande número de erros de cadastramento de processos de compras no sistema. Tais erros de cadastramento se devem, em grande parte, à diretriz já analisada de iniciar o uso do sistema a partir de 2004.

A diretora de aquisições e contratações observa a esse respeito que o treinamento, o teste do sistema e a efetiva utilização aconteceram ao mesmo tempo e com o sistema em produção, a partir de janeiro de 2004. Embora tenha sido realizado grande esforço em disponibilizar um treinamento virtual para quase dois mil servidores públicos, muitos não tinham equipamento para acessar o sistema ou não finalizaram seus cursos.

O anexo V apresenta os indicadores operacionais coletados, sintetizados em diversos relatórios padrões. Todavia, o sistema é flexível o suficiente para fazer qualquer cruzamento de dados entre pedidos de compras (itens adquiridos, quantidades e valores de referência, entre outros), processos de compras e resultados de licitações (valores homologados e

fornecedores vencedores, entre outros) e dados financeiros (valores e quantidades empenhadas, liquidadas ou pagas). Toda essa informação disponível para análise não tem sido explorada, reforçando as críticas com relação à baixa prioridade recebida pelas atividades de planejamento. São poucos os órgãos que têm o aplicativo para realizar consultas, e a SEPLAG está envolvida em outras prioridades, não tendo muitos indicadores já formulados para essa ferramenta.

Observa-se, a partir dos dados coletados, que o percentual de compras por cotação eletrônica e por pregão aumentou sua participação em relação ao montante total licitado, ao mesmo tempo em que o percentual de dispensas e de inexigibilidades diminuiu (Tabelas I e II, Anexo V).

Ao analisar os percentuais de economia, alguns dados são passíveis de questionamento. Particularmente em 2004, os dados indicavam mais de 70% de economia entre os valores orçados (referência) e os valores homologados para as compras por inexigibilidade (Tabelas I e II – Anexo V). A partir desses dados, pode-se discutir a eficiência dos processos de contratação, ou seja, a capacidade de contratar por valores realmente inferiores àqueles de mercado. Ou, caso as contratações públicas não estejam sendo feitas a valores inferiores aos de mercado, pode-se perguntar se os valores de referência representam, ou nem se aproximam, dos valores de mercado. E também, até que medida esta pouca capacidade de refletir preços de mercado pode ser contornada?

Os pregões têm representado, comparativamente às outras modalidades, percentuais elevados de economia, demonstrando as vantagens de negociar os preços no momento da aquisição. Entretanto, ao longo dos anos, os percentuais de economia têm diminuído, podendo levar ao questionamento sobre o significado de tal redução. De um lado, pode significar a capacidade

dos fornecedores de se adaptarem a esta novidade e de reduzirem as suas margens de desconto. Porém, pode significar também que os preços de referência têm sido mais bem definidos.

O uso de cotação eletrônica tem substituído, em 2005, quase 50% das compras diretas (dispensa de licitação por valor), representando, assim, uma evolução notável, na medida em que as cotações têm tido 14,47%, em média, de economia (Tabelas I e II – Anexo V), contra uma deseconomia de 5,33% nas compras diretas.

É ainda uma dificuldade reconhecer, por exemplo, quais tipos de compras são mais eficientes por pregão presencial ou eletrônico, pois não foram elaborados indicadores a este respeito. No consolidado, as compras por pregão eletrônico, embora em menor quantidade, têm obtido ganhos maiores que os pregões presenciais (Tabela V e VI – Anexo V).

Ao se comparar os números de 2004 a 2005, e considerando-se que o número de processos de compras deve ser similar nos dois anos, nota-se que, de janeiro a outubro de 2005 há uma considerável diferença de processos em relação a 2004. Pode-se concluir, a partir destes dados que, caso se confirme uma concentração de grande volume de compras nos últimos meses do ano, haverá indicativo de falta de planejamento, vez que esta concentração representa, historicamente, um anseio de “queimar” os recursos financeiros do orçamento do referido ano. Tal cultura de “queima de recursos” se sustenta na lógica de que caso os recursos não sejam utilizados, estes não estarão disponíveis no próximo ano. Diversamente, outra conclusão que se pode auferir destes números é que, existe uma dificuldade de caixa do governo, e este só consegue liberar parte significativa do orçamento previsto anual apenas em seus últimos meses.

5 CONCLUSÃO

Este estudo teve como principal objetivo investigar o desempenho e as melhorias verificadas nos procedimentos de compras do Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003. Para tanto, foram obtidas informações sobre as principais inovações na área de Suprimentos de 58 órgãos do Poder Executivo deste governo, bem como sobre a implementação do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD – em todos estes órgãos.

A partir desses parâmetros de análise, os resultados da pesquisa confirmam a melhoria nos processos de gestão de suprimentos de todo o Poder Executivo. Destacam-se nesta nova gestão o alinhamento entre as iniciativas de melhoria de suprimentos e as estratégias do governo, inseridas em uma política muito bem-definida de saneamento das finanças públicas e de recuperação da capacidade de investimento do Poder Público. Nesse contexto, as diretrizes de suprimentos são causa e consequência de tal política. Causa, na medida em que se busca otimizar os gastos, por meio de redução de custos de aquisição e/ou do aumento da qualidade das contratações; e consequência, a partir do momento em que uma política mais austera de relacionamento com fornecedores, pautada em regras estritamente financeiras, demanda, por sua vez, que o Poder Público cumpra com suas responsabilidades nesta relação, que deve ser de mão dupla. Isso significa, prioritariamente, uma política de pagamento de despesas saneada e com capacidade de cumprir as necessidades de fluxo de caixa como contrapartida a um maior nível de exigência do Poder Público para com seus fornecedores.

As novas diretrizes de compras adotadas em Minas Gerais podem ser caracterizadas como iniciativas de duas naturezas: inovações de procedimentos, de caráter interno; e relacionamento com fornecedores, de caráter externo.

Os resultados de caráter interno respondem, objetivamente, a alguns dos problemas identificados pelo Banco Mundial (LCORP, 2004) nas práticas de compras públicas, a saber:

- a) redução da morosidade das compras e do excessivo tempo na análise de critérios qualificadores de propostas, de caráter estritamente procedimental – embora impossibilitada de reformular a Lei de Licitações, a prioridade dada às compras por pregão e cotação eletrônicos implica menores prazos para se licitar, bem com economia de tempo na análise de qualificação dos fornecedores;
- b) elevado percentual de gasto nas aquisições não competitivas – a transparência dos mecanismos de controle, via intensificação de uso da Tecnologia de Informação, a possibilidade de acesso em tempo real a indicadores de proporção de gastos por licitações e a maior padronização de especificação reduziram os motivos para não licitar e, ao se comparar os valores e percentuais obtidos em 2004 e 2005 – vez que não se têm dados gerenciais anteriores –, fica evidente uma redução em dez pontos percentuais no número de aquisições por mecanismos não competitivos em apenas um ano, o que aumenta a lisura das compras públicas;
- e c) necessidade de carreiras específicas para a área de compras – os esforços despendidos em Minas Gerais não contemplam esta sugestão do Banco Mundial.

Sobre as iniciativas de caráter externo, do ponto de vista do relacionamento com fornecedores, destaca-se mais uma vez o fato de que nada seria possível caso não houvesse o comprometimento com as obrigações financeiras, pois a diretriz de pagamento em dia é pré-requisito para atrair fornecedores de qualidade. A ampliação da gama de fornecedores e da concorrência, principalmente por meio de pregões e compras eletrônicas, antes de representar perda de qualidade, significa aumento de alternativas e, no critério de seleção mais utilizado, potencial redução de custos. O aumento do grau de interação entre as áreas envolvidas com as atividades de suprimentos, conforme constatação empírica, passa a ser utilizada como mecanismos de garantia de qualidade e de aumento do valor da cadeia de suprimentos.

Os principais resultados da pesquisa estão resumidos a seguir, e encontram-se especificados para cada um dos agrupamentos de atividades mapeadas neste estudo:

PLANEJAMENTO DAS AQUISIÇÕES

- ✓ Existência de base de dados de todas as contratações realizadas a partir de 2004 para a formação de série histórica de demanda por suprimento no Poder Executivo estadual.
- ✓ Implementação de ferramenta para a formulação de relatórios gerenciais sobre as atividades de compras, podendo subsidiar estudos elaborados sobre alternativas de contratações futuras.
- ✓ Insuficiência de pessoal qualificado para fazer frente às demandas de planejamento, seja nas áreas centrais, seja nos órgãos mais periféricos.
- ✓ Baixa padronização dos itens adquiridos
- ✓ Início de processos de ganho de escala nas compras pela centralização da contratação via registro de preços.
- ✓ Unificação de dados sobre especificação e formação de comissões técnicas especializadas de compras, embora em alguns casos estes grupos não produzam os resultados efetivamente esperados pela baixa disponibilidade em se dedicar a essas funções.

EXECUÇÃO DE COMPRAS (LICITAÇÃO)

- ✓ Uso intensivo de compras pela modalidade pregão, significando redução no tempo médio de contratação, bem como maiores índices de economia nos preços de aquisição.
- ✓ Maior transparência e lisura nas contratações de suprimentos obtidas pela implementação do SIAD.
- ✓ Controle efetivo e gerencial de todas as contratações de suprimentos do Poder Público.
- ✓ Deficiência na especificação de serviços, comparativamente às especificações de materiais.
- ✓ Redução das aquisições por meios não competitivos.

RECEBIMENTO DE MATERIAL

- ✓ Maior interação entre as áreas de Compras e de Recebimento de Materiais e o Departamento Financeiro, para a redução da assimetria informacional entre as áreas do órgão contratante.

AValiação DE FORNECEDORES/GESTÃO DE CONTRATOS

- ✓ Integração das bases de dados sobre catalogação de fornecedores e de suas penalidades, reduzindo os custos de avaliação de habilitação e o tempo de avaliação de qualificação dos fornecedores, significando uma aceleração no processo de contratação.
- ✓ Falta de cultura de avaliar o desempenho dos fornecedores.
- ✓ Inexistência ou insipiência de mecanismos contratuais de mensuração de performance dos fornecedores.

Embora grandes avanços tenham sido identificados, há restrições importantes em dois fatores: planejamento e avaliação de fornecedores. Os problemas de planejamento, de certa forma, condicionam a performance da avaliação de fornecedores, uma vez que as regras e os critérios de avaliação de fornecedores devem ser definidos na etapa de planejamento. Não se está criticando aqui a atividade de planejamento em seus níveis mais avançados, mas, sim, principalmente, os fundamentos básicos de previsibilidade de demanda e de antecipação de necessidades, que não são empregados minimamente na maioria dos órgãos pesquisados.

Sendo o planejamento a etapa mais flexível e decisiva na definição de regras que vinculam todas as ações a partir da fase de licitações nas compras públicas, há muito a se fazer para melhorar o planejamento. Nos diversos órgãos, ainda são incipientes as iniciativas para a conscientização das demais áreas da empresa sobre a importância do planejamento de compras ou sobre os esforços no sentido de mapear necessidades futuras de suprimentos. Na SEPLAG, enquanto entidade responsável pela formulação de políticas, nota-se aumento de autonomia e força das áreas centrais decorrentes da unificação de planejamento e gestão. Atualmente, a SCRLP está mais próxima do papel de normatizadora e de definidora de diretrizes estratégicas. Todavia, a pluraridade de prioridades e a pequena dimensão de seu corpo técnico qualificado comprometem as iniciativas de planejamento. As diversas rotinas associadas à implementação do sistema consomem parte significativa do tempo da SCRLP, e

todos os esforços de planejamento são percebidos apenas a partir da contratação de consultorias.

A regulamentação de procedimento de registro de preços demonstra, ao menos em teoria, a possibilidade de agregação adicional de valor ao processo de compras, mas é condicionada diretamente pela efetividade do planejamento. Como o registro de preços ainda é um procedimento recente, não se têm dados para auferir a eficiência dessas rotinas sobre a gestão de suprimentos. Os indicadores quanto à contratação são animadores, embora seja preciso avaliar a continuidade do processo. Tal avaliação deve ser feita quanto à compatibilidade dos preços registrados aos valores de mercado e quanto à qualidade dos produtos/serviços entregues.

Para os fornecedores, um registro de preços significa um dimensionamento a priori de uma demanda significativamente grande. A partir da possibilidade de vincular sua oferta a uma garantia de fornecimento deste material, há para o estado uma redução dos preços ofertados. Caso os registros em vigor não se aproximem do quantitativo planejado, a confiabilidade quanto aos ganhos de escala poderá estar comprometida, e, conseqüentemente, as propostas futuras de preços contarão novamente com componentes de risco, reduzindo os percentuais de economia futuros.

No tocante às limitações desta pesquisa, entende-se que o pequeno período de maturação das inovações estudadas dificulta a análise de seus resultados, assim como a dificuldade em coletar dados quantitativos e documentais das gestões anteriores a 2003 podem ser condicionantes das conclusões realizadas.

A escassez de literatura especializada sobre a temática de suprimentos na administração pública e a inexistência de um modelo de maturidade para este setor também se constituíram em óbices deste estudo: ao se adaptar o modelo de excelência de gestão de suprimentos oriundo da iniciativa privada para o ente público e, também, ao se fazer uso de um instrumento de coleta de dados por meio de um modelo de pesquisa desenvolvido especificamente para este estudo, têm-se limitações a capacidade comparativa desta análise a outros estudos porventura desenvolvidos. Tal fato não exerce um efeito negativo sobre a precisão das informações obtidas a partir da pesquisa, mas alguns de seus dados poderiam ter sido mais bem complementados caso identificado o modelo de excelência ou instrumento de coleta de dados preexistente para as atividades de suprimentos públicos.

Há uma gama considerável de temas complementares a se propor com a finalidade de investigar melhor o problema enfrentado nesta pesquisa. Segue-se a sugestão de alguns:

- ✓ Estudos sobre a possibilidade de utilizar as atividades de suprimentos como instrumento de implementação de políticas sociais para o desenvolvimento econômico regional e o apoio a projetos sociais, entre outros.
- ✓ Relação entre melhoria de nível de desempenho nas atividades de suprimentos quanto a políticas de carreira, capacitação e remuneração nessa área.
- ✓ Propostas de modelos de maturidade como critérios qualificadores de fornecedores públicos de bens e serviços não comuns.
- ✓ Análise de viabilidade de uso de pregões com multicritérios de julgamento, avaliando ponderadamente não só preços de aquisição como garantia, assistência técnica e serviços de pós-venda, entre outros.

As mudanças mais significativas de procedimentos a partir de 2003 estão fortemente associadas ao uso do SIAD. Do ponto de vista dos modelos de gestão pública, as diretrizes de governo e o sistema trouxeram para a atividades de suprimentos práticas gerenciais de qualidade e controle, sem, todavia, desconsiderar princípios burocráticos de impessoalidade,

legalidade e padronização de normas e ações, sendo, desta forma, plenamente alinhado às tendências de reforma da administração pública.

Além disso, a aproximação entre as diversas áreas de gestão de suprimentos, bem como da área financeira, demonstra que houve a incorporação de princípios logísticos básicos, como eliminação de despesas desnecessárias e busca pela otimização da cadeia de suprimentos (ao menos internamente às organizações públicas, vez que o princípio de impessoalidade impede o relacionamento colaborativo com fornecedores). Essa integração pode ser entendida como um esforço no sentido de otimizar o desempenho global das atividades, que, associada à melhoria das práticas de gestão, significa redução de custos de aquisição e de processamento das atividades de compras.

Uma agenda prioritária para o aumento de eficiência das atividades do Governo do Estado de Minas Gerais deve focar, de acordo com este estudo, prioritariamente, a melhoria do planejamento das demandas por suprimentos, permitindo, por consequência, maximizar resultados nas etapas subsequentes de licitação e avaliação de fornecedores.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. P. (org.). **A Ordem do progresso: cem anos de política republicana 1889 – 1989**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In PEREIRA, L. C. B., SPINK, P. (org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1998.

AKUTSU, L., PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegada: investigação em portais de governo no Brasil. IN **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 36 (5), p723-745. set/out. 2002.

ALBERTIN, A. L., MOURA, R. M. **Comércio eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação**. 4.ed. atualizada e ampliada. São Paulo: Atlas, 2002.

A.T.KEARNEY. **Estudo de Excelência em Suprimentos**. São Paulo. 2000, mimeo.

A.T.KEARNEY. **2004 Assessment of Excellence in Procurement Study Results**. Supply Chain Management: How Leaders Create Value. São Paulo Roundtable Document. 2004 (1), mimeo.

A.T.KEARNEY. **2004 Assessment of Excellence in Procurement (AEP) Study Company-Specific Benchmarking Report**. São Paulo Roundtable Document. 2004 (2), mimeo.

AZEVEDO, C.B de. LOUREIRO, M.R. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocráticos e gerencial. IN: **Revista do Serviço Público**. Ano 54, Número 1, Jan-Mar 2003. pg 47-60.

BALLOU, R. H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. São Paulo: Atlas, 1993.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

BOWERSOX, D.J., CLOSS, D. J. **Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimentos**. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do estado. Brasília: Presidência da República, 1995.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 05 de outubro de 1988. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/sf/> > acessado em 15/09/2005.

BRASIL. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em < <http://www.senado.gov.br/sf/> > acessado em 15/09/2005.

BRONZO, M. **Concorrência entre cadeias produtivas**: como a logística se transformou em estratégia. Belo Horizonte: Fumarc, 1999.

BRONZO, M. Relacionamentos colaborativos em redes de suprimentos. IN: **Revista de Administração de Empresas**. Vol. 44. Edição Especial Minas Gerais. 2004, pg 61 – 73.

BRYMAN, A. **Research methods and organization studies**. London: Routledge, 1992.

CATELLI, A., SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. IN **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 38 (3), p423-449. maio/jun. 2004.

CHRISTOPHER, M. **Logística e Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**: estratégia para a redução de custos e melhoria dos serviços. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

CHOPRA, S., MEINDL, P. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos**. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

CONOVER, W. J., **Practical Nonparametric Statistics**, New York: John Wiley & Sons, 1980, 493 p.

CORRÊA, H.L.; CORRÊA, C.A. **Administração de produção e operações - manufatura e serviços**: uma abordagem estratégica. São Paulo: Atlas, 2004

DINIZ, E. A reforma do Estado: uma nova perspectiva analítica. IN COELHO, M. F. P. e outras. **Políticas, ciências e cultura em Max Weber**. Brasília: UnB, 2000.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 9ª edição, São Paulo: Atlas, 1998.

_____. _____. 12ª edição, São Paulo: Atlas, 2000.

DIAS, M. A. P. **Administração de Materiais**: princípios, conceitos e gestão. São Paulo: Atlas, 2005.

DORIA, P. R. **Manual para a Internet**: uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Revan, 1995.

FERNANDES, C. C. C.. **As tendências Atuais na Gestão de Suprimentos diante do Marco legal das Licitações**. Brasília, 2002.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. **Vade-mécum de litigações e contratos.** Legislação: organização e seleção, jurisprudência, notas e índices. 2. ed. Belo Horizonte: fórum, 2005.

FIANI, R. Teoria dos Custos Transacionais. IN: KUPFER, D. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

GOMES, C. F. S., RIBEIRO, P. C. C. **Gestão da Cadeia de Suprimentos integrada à Tecnologia da Informação.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

GONÇALVES, C. A.; MEIRELLES, A. M. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GONÇALVES, P. S. **Administração de Materiais: obtendo vantagens competitivas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

GUTIERREZ, R.M.V., e ALEXANDRE, P.V.M. **Complexo eletrônico: introdução ao software.** Rio de Janeiro, BNDES Setorial, nº 20 de setembro de 2004. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2004.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional.** 4ª edição, Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

HUTT, M. D. SPEH, T. W. **B2B: Gestão de marketing em mercados industriais e organizacionais.** 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

JOHNSON, R. ARNOLD, **Applied Multivariate Statistical Analysis,** New Jersey: Prentice Hall Inc., 1988, 607p.

JOHNSON, R., BHATTACHARYYA, G. **Statistics Principles and Methods.** New York: John Wiley & Sons. 1986. 578p.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão: comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 8ª edição, São Paulo: Editora Dialética, 2000.

LAMBERT, D., STOCK, J.R. **Administração estratégica da logística empresarial.** São Paulo: Vantine Consultoria, 1998.

LATIM AMERICA PROCUREMENT TEAM (LCOPR). **Brazil country procurement assessment report.** 2004. Disponível em <<http://www-wds.worldbank.org/servlet/>>. Acessado em 10/01/2005.

MALHOTRA, N. K., **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada.** 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MELO, M. A. B. C. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. IN VALLADARES, L., COELHO, M. **Governabilidade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed., ver., ampl. e atual. até a Emenda Const. São Paulo: Malheiros, 2001.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001.

MINAS GERAIS. Decreto 42.408, de 08 de março de 2002. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Estado de Minas Gerais. Disponível em < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Decreto 42.416, de 13 de março de 2002. Regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, no âmbito do Estado de Minas Gerais. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Decreto 42.873, de 09 de setembro de 2002. Institui o sistema integrado de administração de materiais e serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Decreto 43.244, de 01 de abril de 2003. Regulamenta o § 1º, do art. 3º, da lei delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Decreto 43.652, de 12 de novembro de 2003. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Decreto 43.699, de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do poder executivo estadual, altera dispositivo do decreto nº 42.873 de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Lei 14.167, de 10 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a adoção, no âmbito do estado, do pregão como modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 49, de 02 de janeiro 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. <

http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 63, 29 de janeiro 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. < http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=legislacao&diretorio=njmg&arquivo=legislacao_mineira> acessado em 15/09/2005.

MINAS GERAIS. **Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. 2004-2007. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia na licitações e contratos**: estudos e comentários sobre as leis nº 8.666/93 e 8.987/95, com a redação da lei 9.648 de 27 de maio de 1998. 8ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MOTTA, F. C. P., PERREIRA, L. C. B. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

OLIVEIRA, F. A. Crise, **Reforma e Desordem no Sistema Tributário Nacional**. Campinas, Editora da Unicamp. 1995.

OSBORNE, D., GAEBLER. T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6 ed. Brasília: MH Comunicação. 1995.

NOVAES, A. G. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição**: estratégia, operação e avaliação. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

PEREIRA, A. V. **Gestão de Materiais, Serviços e Patrimônio**: breve síntese. Apostila de curso de Formação para Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. 2005.

PEREIRA, L. C. B. **Crise econômica e reforma do estado no brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: editora 34, 1996.

_____. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. IN PEREIRA, L. C. B., SPINK, P. (org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PEREIRA JÚNIOR, J. T. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**: (Lei nº 8.666/93, com a redação da Lei nº 8.883/94; e Lei nº 8.987/95). Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

PERROW, C. **Análise organizacional**: um enfoque sociológico. São Paulo: Atlas. 1972.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. IN **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 32 (5), p173-199. set/out. 1998.

QUINTANEIRO, T., BARBOSA, M. L. O., OLIVEIRA, M. G. **Um toque de classicos:** Durkheim, Marx e Weber. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L.V. **Manual de investigações em ciências sociais.** Paris: Dunod, 1995.

RITZMAN, L.P.; KRAJEWSKI, L.J. **Administração da produção e operações.** São Paulo: Prentice Hall, 2004

RODRIGUES, M. S. P. LEOPARDI, M. T. **O método de análise de conteúdo:** uma versão para enfermeiros. Fortaleza: Fundação Cearense de Pesquisa e Cultura, 1999.

RUA, M. G. Desafios da governança. IN COELHO, M. F. P. e outras. **Políticas, Ciências e Cultura em Max Weber.** Brasília: UnB, 2000.

SARDINHA PINTO, L. M. R. **Apostila da disciplina Direito Administrativo** do Curso de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

SAS INSTITUTE INC. **SAS User's Guide:** Statistics Version 5. Cary NC: SAS Institute Inc.. 1985.

SCHWARTZMAN, S. **Desempenho e controle na reforma administrativa.** Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SHIKIDA, C. D., HILLBRECH, R. O., ARAUJO JÚNIOR, A. F. **Vícios Públicos, Servidão Pública?** Comentários sobre o tamanho ótimo do Estado Brasileiro. Brasília: ENAPG, 2004.

SKANK, J. K., GOVINDARAJAN, V. **A revolução dos custos:** como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SLACK, N. **Vantagem competitiva em manufatura.** São Paulo: Atlas, 1993.

SUNDFELD, C. A. **Fundamentos do Direito Público.** 2ª edição, São Paulo: Editora Malheiros 1993.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia.** Rio de Janeiro: Guanabara. 1982.

YIN, R. K. **Case Study Research:** desing and methods. 2 ed. Londres: Sage, 1994.

ANEXO I – Principais gastos com serviços do Governo de Minas Gerais no período de janeiro a dezembro 2004

Tabela I – Maiores fornecedores de Serviço/2004

	CNPJ / CPF	RAZÃO SOCIAL	VALOR HOMOLOGADO (R\$)	% 10 MAIORES	% TOTAL
1	23.971.203/0001-20	DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	70.000.000,00	23,11%	10,11%
2	16.636.540/0001-04	COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	55.904.972,58	18,45%	8,07%
3	01.322.078/0001-95	SMP&B COMUNICACAO LTDA	37.800.000,00	12,48%	5,46%
4	04.398.505/0001-07	CONSÓRCIO OPERACIONAL DO SISTEMA DE BILHETAGEM ELETRÔNICA SBE/BH	31.522.842,70	10,41%	4,55%
5	33.224.254/0001-42	MGS MINAS GERAIS ADMINISTRACAO E SERVICOS S.A.	25.945.227,66	8,56%	3,75%
6	18.720.938/0001-41	FUNDACAO DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA-FUNDEP	21.358.245,45	7,05%	3,08%
7	02.836.731/0001-05	COMERCIAL AGUAS CLARAS LTDA-ME	16.881.247,84	5,57%	2,44%
8	85.200.665/0001-00	POLIGRAPH - SISTEMAS E REPRESENTACOES LTDA	15.301.856,10	5,05%	2,21%
9	65.205.585/0001-21	TERRA VIAGENS E TURISMO LTDA	15.264.128,85	5,04%	2,20%
#	01.166.492/0001-52	FUNDACAO RENATO AZEREDO	12.974.402,57	4,28%	1,87%
10 Maiores Fornecedores			302.952.923,75	100,00%	43,74%
Outros Fornecedores			389.713.199,49		56,26%
Total Geral			692.666.123,24		100,00%

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela II – Maiores fornecedores de Material de Consumo/2004

	CNPJ / CPF	RAZÃO SOCIAL	VALOR HOMOLOGADO (R\$)	% 10 MAIORES	% TOTAL
1	34.274.233/0001-02	PETROBRAS DISTRIBUIDORA S/A	162.816.617,51	37,00%	17,89%
1	34.274.233/0311-64	PETROBRAS DISTRIBUIDORA S/A	1.054.308,17	0,24%	0,12%
2	17.503.475/0001-01	FUNDACAO EZEQUIEL DIAS	149.462.283,98	33,97%	16,42%
3	33.009.945/0023-39	PRODUTOS ROCHE QUIMICOS E FARMACEUTICOS SA	21.615.372,00	4,91%	2,37%
4	47.334.701/0001-20	REM INDUSTRIA E COMERCIO LTDA	18.546.512,05	4,22%	2,04%
5	33.060.740/0001-72	INDUSTRIA QUIMICA E FARMACEUTICA SCHERING-PLOUGH S.A	17.569.017,00	3,99%	1,93%
6	43.940.618/0001-44	ELI LILLY DO BRASIL LTDA	17.565.782,00	3,99%	1,93%
7	33.069.766/0001-81	COMPANHIA BRASILEIRA DE PETROLEO IPIRANGA	14.078.989,39	3,20%	1,55%
7	33.069.766/0003-43	COMPANHIA BRASILEIRA DE PETROLEO IPIRANGA	34.539,92	0,01%	0,00%
7	33.069.766/0121-98	COMPANHIA BRASILEIRA DE PETROLEO IPIRANGA	94.500,00	0,02%	0,01%
8	27.944.313/0001-54	SERONO PRODUTOS FARMACEUTICOS LTDA	13.706.496,00	3,12%	1,51%
9	03.338.327/0001-66	PECAS CAR LTDA	11.735.012,48	2,67%	1,29%
10	42.901.439/0001-35	DINALMED LTDA	11.714.100,57	2,66%	1,29%
10 Maiores Fornecedores			439.993.531,08	100,00%	48,33%
Outros Fornecedores			470.359.214,97		51,67%
Total Geral			910.352.746,05		100,00%

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela III – Maiores fornecedores de Material de Permanente/2004

	CNPJ / CPF	RAZÃO SOCIAL	VALOR HOMOLOGADO (R\$)	% 10 MAIORES	% TOTAL
1	16.701.716/0001-56	FIAT AUTOMOVEIS S/A	228.986.977,75	71,31%	54,66%
2	02.273.912/0001-62	IVECO FIAT BRASIL LTDA	19.455.103,00	6,06%	4,64%
3	59.275.792/0001-50	GENERAL MOTORS DO BRASIL LTDA	17.396.335,44	5,42%	4,15%
4	91.866.053/0001-45	FUNDIROSSI S/A - METALURGICA FINA	17.388.209,00	5,41%	4,15%
5	42.318.949/0001-84	COBRA TECNOLOGIA S/A	9.666.019,00	3,01%	2,31%
6	81.243.735/0001-48	POSITIVO INFORMATICA LTDA	7.545.293,98	2,35%	1,80%
7	03.173.130/0001-14	RH CARDOSO & CIA LTDA	6.192.313,53	1,93%	1,48%
8	92.781.335/0001-02	FORJAS TAURUS S.A.	5.490.330,00	1,71%	1,31%
9	02.952.226/0001-18	LOPES & RUBINGER INFORMATICA LTDA	4.908.523,83	1,53%	1,17%
#	00.000.000/4336-24	BANCO DO BRASIL - AGENCIA GOVERNO - BELO HORIZONTE	4.105.148,76	1,28%	0,98%
10 Maiores Fornecedores			321.134.254,28	100,00%	76,66%
Outros Fornecedores			97.799.936,74		23,34%
Total Geral			418.934.191,02		100,00%

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

ANEXO II – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ENTREVISTA 1 – SECRETÁRIA ADJUNTA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

1. Qual é a sua formação? Há quanto tempo trabalha na área pública?
2. Há quanto tempo trabalha na SEPLAG (ou antigas Secretaria de Planejamento ou de Recursos Humanos)?
3. Por que acredita que foi escolhida para ocupar sua posição atual?
4. Qual foi o objetivo estratégico ao se fundir a Secretaria de Estado de Planejamento com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração? Houve melhoras?
5. Qual é o papel de uma secretaria sistêmica?
6. Quais mudanças você destaca como significativas na área de suprimentos no atual governo?
7. Como o SIAD foi concebido como estratégico na gestão de suprimentos? Quais são os objetivos perseguidos com o sistema?
8. Quais foram as principais melhorias advindas do uso do SIAD? E os principais problemas?
9. Como você considera o corpo técnico que atua nesta área (capacitação, escolaridade, iniciativa, rotatividade de pessoal, carreira).
10. Como você descreve a relação da SEPALG com a Prodemge no desenvolvimento do SIAD? É uma relação de parceria?
 - ✓ Quais são os pontos fortes?
 - ✓ E os pontos fracos? A que isso se deve?
11. Você acha que a relação com o fornecedor (fase externa da licitação) mudou? Como? Quais são as melhorias? E os problemas?
12. Quais devem ser os próximos passos?

ENTREVISTA 2 – SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS E PATRIMÔNIO

1. Há quanto tempo trabalha na área pública? Qual é a sua formação?
2. Há quanto tempo trabalha na SEPLAG (ou antigas Secretaria de Planejamento ou de Recursos Humanos)?
3. Há quanto tempo trabalha na área de SCRLP? Por que acredita que foi escolhido(a) para ocupar sua posição atual? Qual é sua função na estrutura da Gerencia Central de Suprimentos?
4. Na sua opinião, qual foi o objetivo estratégico ao se fundir a Secretaria de Estado de Planejamento com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração?

5. Houve melhoras? Se houve, quais você aponta como significativas na área de Suprimentos (ainda sem se falar sobre o SIAD)?
6. Como você considera o corpo técnico que atua nesta área (capacitação, escolaridade, iniciativa, rotatividade de pessoal, carreira)
 - Primeiramente na sua equipe
 - Corpo técnico de cada órgão
7. Você acompanhou todo o processo de implementação do SIAD? Em que momento entrou no projeto?
8. Qual é a origem do SIAD? Como ele foi concebido e desde quando é utilizado? Como este projeto foi concebido como estratégico na gestão de suprimentos?
9. Como eram as atividades de compras antes do SIAD?
10. Na sua opinião, quais foram as melhorias advindas do uso do SIAD? E os problemas?
11. Qual é sua opinião (em teoria) sobre a lei de licitações públicas? O que ela tem de bom? E quais os problemas? (sugestões e críticas).
12. Na prática, como você vê o uso da lei no Governo de Minas? Ela é seguida em todas as suas possibilidades? Existe possibilidade de incorporar, pela lei atual, práticas gerenciais (de iniciativa privada) no processo de compras públicas? Quais?
13. Como você descreve a relação da sua área com a empresa responsável pelo desenvolvimento do sistema SIAD? É uma relação de parceria? Quais são os pontos fortes? E os pontos fracos? A que isso se deve?
14. Sobre a tecnologia utilizada, seu pessoal tem conhecimento sobre T.I.? Considera a tecnologia atual ideal?
15. O que você acha do processo utilizado para selecionar as pessoas que passariam a ser os responsáveis pelo sistema em cada órgão (gestores setoriais)?
16. Você acha que a estrutura de trabalho das áreas de suprimentos dos órgãos mudou com o uso do SIAD? Como? E a área de Compras?
17. Você acha que a relação com o fornecedor (fase externa da licitação) mudou? Como? Quais foram as melhorias? E os problemas?
18. Como você define a gestão das compras (contratos) no Poder Público? Houve melhoras devido ao SIAD?
19. Como é feita a comunicação das inovações para os usuários do sistema? E para os fornecedores? Considera eficiente? Há treinamento ou manuais do sistema?

ENTREVISTA 3 – SUPERINTENDENTES DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS

1. Há quanto tempo trabalha na área pública? Qual é a sua formação?
2. Há quanto tempo trabalha na área de Suprimentos? Há quanto tempo trabalha no cargo atual? Por que acredita que foi escolhido para ocupar sua posição atual?
3. Na sua opinião, qual foi o objetivo estratégico ao se fundir a Secretaria de Estado de Planejamento com a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração?
4. Houve melhoras? Se houve, quais você aponta como significativas na área de Suprimentos (ainda sem se falar sobre o SIAD)?
5. Como você considera o corpo técnico do seu órgão que atua nesta área (capacitação, escolaridade, iniciativa, rotatividade de pessoal, carreira, conhecimento técnico).
6. Você acompanhou todo o processo de implementação do SIAD no seu órgão atual? Em que momento entrou no projeto?
7. O que acha das diretrizes impostas pelo SIAD para as atividades de suprimentos do Poder Executivo?
8. Como eram as atividades de compras antes do SIAD?
9. Na sua opinião, quais foram as melhorias advindas do uso do SIAD? E os problemas?
10. Qual é sua opinião (em teoria) sobre a Lei de Licitações Públicas? O que ela tem de bom? E quais os problemas? (sugestões e críticas).
11. Na prática, como você vê o uso da lei no Governo de Minas? Ela é seguida em todas as suas possibilidades?
12. Você considera que existe possibilidade de incorporar, pela lei atual, práticas gerenciais (de iniciativa privada) no processo de compras públicas? Quais?
13. Qual foi o critério utilizado para selecionar o gestor setorial no seu órgão? O que você acha da criação da figura do gestor setorial? Por quê?
14. Você acha que a estrutura de trabalho da área de Suprimentos do seu órgão teve que ser redefinida devido ao uso do SIAD? Como? E a área de Compras?
15. Você acha que a relação com o fornecedor (fase externa da licitação) mudou? Como? Quais foram as melhorias? E os problemas?
16. Como você define a gestão das compras (contratos) no Poder Público? Houve melhoras devido ao SIAD?
17. Como é feita a comunicação das inovações para os usuários do sistema? E para os fornecedores? Considera eficiente? Há treinamento ou manuais do sistema?

ANEXO III – QUESTIONÁRIO E RESULTADOS ABSOLUTOS PARA CADA UMA DAS QUESTÕES

TABELA 1 – Questões relativas à capacitação do Gestor

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
1- Já conhecia o SIAD há meses antes da realização do curso de gestor setorial.	5,3	10,5	6,6	32,9	44,7
2- Antes da implantação do SIAD já trabalhava exclusivamente com as atividades de suprimentos (compras, contratos, patrimônio, estoque, frota), com uma ou mais de uma, mas exclusivamente com estas atividades.	25,0	6,6	6,6	25,0	36,8
3- Tenho grande conhecimento sobre a lei de licitações.	5,3	14,5	23,7	42,1	14,5
4- A duração do curso de capacitação NÃO foi suficiente.	10,0	30,0	12,9	32,9	14,3
5- Todos os módulos do curso foram bem ministrados.	6,7	30,7	12,0	38,7	12,0
6- A maioria dos módulos do curso foram bem ministrados.	2,7	12,3	6,8	42,5	35,6
7- Meu conhecimento sobre as funcionalidades do SIAD melhorou muito com o curso de capacitação de gestor setorial.	2,7	2,7	5,4	40,5	48,6

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

TABELA 2 – Questões relativas à capacitação dos servidores do Órgão

(continua)

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
8- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com compras são bem qualificados e conhecem a legislação de licitações.	21,1	26,3	14,5	38,2	,0
9- Meu órgão ministra treinamento periódico para os servidores da área de Compras.	42,1	21,1	7,9	22,4	6,6
10- Há muita mudança (rotatividade) de funcionários na área de Compras.	39,5	19,7	9,2	23,7	7,9
11- Todos os funcionários da área de Compras dividem seu tempo com diversas outras atividades.	28,0	12,0	16,0	29,3	14,7
12- Antes do SIAD, os presidentes de Comissão de Licitação e pregoeiros dedicavam a maior parte do seu tempo a atividades de compras.	36,8	14,5	18,4	15,8	14,5
13- Com o uso do SIAD, os presidentes de Comissão de Licitação e pregoeiros dedicavam a maior parte do seu tempo a atividades de compras antes do SIAD.	26,8	15,5	25,4	19,7	12,7
14- Outras atividades (não relacionadas a compras) consomem parte significativa do tempo diário dos funcionários da área de Compras.	19,2	24,7	9,6	34,2	12,3
15- Outras atividades prejudicam o desempenho das atividades de compras.	12,0	16,0	13,3	36,0	22,7
16- Há falta de pessoal na área de Compras.	14,5	7,9	11,8	21,1	44,7
17- Todos os servidores da área de Compras do meu órgão têm habilidade para utilizar microcomputador.	3,9	13,2	3,9	30,3	48,7
18- Todos os servidores que trabalham com compras têm escolaridade elevada (no mínimo curso superior).	46,1	27,6	10,5	14,5	1,3
19- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com PATRIMÔNIO têm qualificação tecnicamente sobre patrimônio.	24,0	25,3	17,3	28,0	5,3
20- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com PATRIMÔNIO conhecem a legislação de patrimônio.	15,8	23,7	19,7	30,3	10,5
21- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com GESTÃO DE ESTOQUES têm qualificação técnica sobre estoque.	22,4	14,5	11,8	39,5	11,8

Legenda: DT – discordo totalmente; DP – discordo parcialmente; N – não concordo nem discordo; CP – concordo parcialmente; e CT – concordo totalmente

TABELA 2 – Questões relativas à capacitação dos servidores do Órgão**(conclusão)**

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
22- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com GESTÃO DE ESTOQUES conhecem diversas práticas de gestão de estoque.	23,7	19,7	15,8	28,9	11,8
23- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com GERENCIAMENTO DA FROTA têm qualificação técnica sobre frota.	25,0	25,0	23,7	23,7	2,6
24- Todos os servidores do meu órgão que trabalham com GERENCIAMENTO DA FROTA conhecem diversas práticas de gestão de frotas.	27,6	18,4	23,7	25,0	5,3

TABELA 3 – Questões relativas à estrutura de trabalho

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
25- Houve mudanças na responsabilidade dos setores devido ao uso do SIAD.	17,1	6,6	11,8	32,9	31,6
26- Houve fusão ou desmembramento de setores devido ao uso do SIAD.	49,3	10,7	9,3	20,0	10,7
27- Houve criação de novas responsabilidades devido ao uso do SIAD.	10,5	7,9	5,3	43,4	32,9
28- As tarefas foram redistribuídas entre os funcionários devido ao uso do SIAD.	21,3	12,0	10,7	41,3	14,7
29- A informatização das atividades de compras teve influência sobre a divisão do trabalho do setor.	13,2	14,5	9,2	40,8	22,4

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

TABELA 4 – Questões relativas às práticas de compras do Órgão

(continua)

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
30- Antes do SIAD, em todas as compras havia sempre um funcionário que entenda do objeto que estava sendo comprado (por exemplo: em compras de informática, havia um entendido em informática presente)	20,0	18,7	13,3	22,7	25,3
31- Com o uso do SIAD, em todas as compras há sempre um funcionário que entende do objeto que está sendo comprado.	17,1	14,5	17,1	30,3	21,1
32- Antes do SIAD, havia um rigoroso controle no RECEBIMENTO DE MATERIAIS para que não houvesse entrega de produtos diferente dos especificados na licitação.	13,2	14,5	15,8	25,0	31,6
33- Com o uso do SIAD, há um rigoroso controle no RECEBIMENTO DE MATERIAIS para não haver entrega de produtos diferente dos especificados na licitação.	5,3	9,2	5,3	34,2	46,1
34- Antes do SIAD, em todos os RECEBIMENTOS DE MATERIAL adquirido havia um funcionário do órgão que entende do objeto comprado.	13,3	22,7	10,7	20,0	33,3
35- Com o uso do SIAD, em todos os RECEBIMENTOS DE MATERIAL adquirido há um funcionário do órgão que entende do objeto que está sendo comprado.	10,5	17,1	10,5	27,6	34,2
36- Antes do SIAD, caso fosse identificado que um fornecedor enviou material de qualidade inferior ao especificado na compra, era prática no meu órgão recusar o recebimento do material.	1,3	7,9	11,8	30,3	48,7
37- Com o uso do SIAD, caso seja identificado que um fornecedor enviou material de qualidade inferior ao especificado na compra, é prática no meu órgão recusar o recebimento do material.	1,3	9,2	5,3	21,1	63,2
38- Antes do SIAD, se no momento do recebimento do material não fosse identificado problema no material, mas se este problema fosse detectado posteriormente, continuava-se recebendo normalmente o material deste fornecedor.	42,1	19,7	15,8	17,1	5,3
39- Com o uso do SIAD, se no momento do recebimento do material não foi identificado problema no material, mas se este problema foi detectado posteriormente, continua-se recebendo normalmente o material deste fornecedor.	52,6	19,7	13,2	10,5	3,9
40- Antes do SIAD, o setor responsável pelo RECEBIMENTO DE MATERIAL contava com a presença de representante da área de Compras na conferência dos itens solicitados na licitação (especificação).	35,5	11,8	17,1	18,4	17,1

Legenda: DT – discordo totalmente; DP – discordo parcialmente; N – não concordo nem discordo; CP – concordo parcialmente; e CT – concordo totalmente

TABELA 4 – Questões relativas às práticas de compras do Órgão

Questões	Resposta (conclusão)				
	DT	DP	N	CP	CT
41- Com o uso do SIAD, o setor responsável pelo RECEBIMENTO DE MATERIAL conta com a presença de representante da área de Compras na conferência dos itens solicitados na licitação (especificação).	28,4	16,2	12,2	28,4	14,9
42- Antes do SIAD, era prática no meu órgão aplicar penalidades nos fornecedores que não cumpriam com as normas do contrato.	27,0	17,6	24,3	21,6	9,5
43- Com o uso do SIAD, é prática no meu órgão aplicar penalidades nos fornecedores que não cumprem com as normas do contrato.	8,0	14,7	20,0	32,0	25,3
44- Antes do SIAD, identificar inconsistência entre o que foi licitado e o que era entregue (produto de qualidade inferior à licitada) era difícil.	18,7	25,3	20,0	24,0	12,0
45- Com o uso do SIAD, identificar inconsistência entre o que foi licitado e o que está sendo entregue (produto de qualidade inferior à licitada) é difícil.	34,2	27,6	9,2	19,7	9,2
46- Antes do SIAD, o setor responsável pelos empenhos, liquidações e pagamentos tinha grande contato com a área de Compras e consultavam este setor antes de efetuar as movimentações financeiras relativa a compra de suprimentos.	14,5	9,2	22,4	30,3	23,7
47- Com o uso do SIAD, o setor responsável pelos empenhos, liquidações e pagamentos tem grande contato com a área de Compras e consultavam este setor antes de efetuar as movimentações financeiras relativa a compra de suprimentos.	7,9	5,3	14,5	26,3	46,1
48- Antes do SIAD, a comunicação entre setor FINANCEIRO e setor de COMPRAS era eficiente.	7,9	9,2	19,7	36,8	26,3
49- Com o uso do SIAD, a comunicação entre setor FINANCEIRO e setor de COMPRAS é eficiente.	1,3	2,6	7,9	30,3	57,9
50- Antes do SIAD, a comunicação entre setor FINANCEIRO e setor de RECEBIMENTO DE MATERIAIS (materiais comprados) era eficiente.	11,8	13,2	23,7	27,6	23,7
51- Como uso do SIAD, a comunicação entre setor FINANCEIRO e setor de RECEBIMENTO DE MATERIAIS (materiais comprados) é eficiente.	7,9	6,6	15,8	27,6	42,1
52- Antes do SIAD, a comunicação entre setor de COMPRAS e setor de RECEBIMENTO DE MATERIAIS (materiais comprados) era eficiente.	1,3	9,2	18,4	46,1	25,0
53- Com o uso do SIAD, a comunicação entre setor de COMPRAS e setor de RECEBIMENTO DE MATERIAIS (materiais comprados) é eficiente.	,0	5,3	7,9	31,6	55,3

Legenda: DT – discordo totalmente; DP – discordo parcialmente; N – não concordo nem discordo; CP – concordo parcialmente; e CT – concordo totalmente

TABELA 5 – Questões relativas às licitações

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
54- Com o uso do SIAD, o percentual de economia em cada pregão aumentou.	1,3	3,9	15,8	27,6	51,3
55- Se não houve planejamento de demanda de materiais e há necessidade de comprar este material para uso imediato, pode-se comprar por DISPENSA DE LICITAÇÃO.	25,3	24,0	12,0	24,0	14,7
56- Devido a situações imprevistas, ocorre freqüentemente de meu órgão fazer compras de pequeno valor para um mesmo item em um curto espaço de tempo.	23,7	13,2	15,8	31,6	15,8
57- O valor de referência para as licitações (três propostas coletadas no mercado) consegue refletir, com segurança, os preços do mercado.	12,0	25,3	14,7	40,0	8,0
58- Os preços informados pelo Banco de Melhores Preços consegue refletir, com segurança, os preços do mercado.	22,4	17,1	22,4	35,5	2,6
59- Meu órgão já participou (ou está participando) de um processo de registro de preços.	23,7	2,6	5,3	13,2	55,3
60- Conheço bem as novidades sobre os procedimentos do registro de preços.	9,2	7,9	21,1	47,4	14,5
61- Com a regulamentação do pregão e da cotação eletrônica, diminuíram as compras por dispensa e por inexigibilidade de licitação (para as compras de material e serviços).	4,0	13,3	12,0	33,3	37,3
62- Com a regulamentação do pregão e da cotação eletrônica, diminuíram as compras por outras modalidades (para as compras de material e serviços).	,0	3,9	9,2	35,5	51,3
63- Antes do SIAD, o número de compras por pregão era baixo.	8,0	10,7	12,0	13,3	56,0
64- Com o uso do SIAD, o número de compras por pregão é baixo.	51,3	21,1	3,9	15,8	7,9
65- Meu órgão conhece os procedimentos para pré-qualificação de itens a serem licitados.	10,5	3,9	26,3	35,5	23,7
66- Meu órgão faz uso freqüente dos procedimentos para pré-qualificação de itens a serem licitados.	15,8	3,9	34,2	22,4	23,7
67- Meu órgão tem domínio sobre os procedimentos para licitar por melhor técnica (tipo de licitação).	12,0	14,7	28,0	24,0	21,3
68- Meu órgão realiza freqüentemente procedimentos licitatórios por melhor técnica (tipo de licitação).	32,9	13,2	22,4	22,4	9,2
69- Meu órgão tem domínio sobre mecanismos de licitar por técnica e preço (tipo de licitação).	11,8	15,8	26,3	21,1	25,0
70- Meu órgão realiza freqüentemente procedimentos licitatórios por técnica e preço (tipo de licitação).	26,3	19,7	22,4	17,1	14,5

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

TABELA 6 – Questões relativas ao relacionamento com fornecedores

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
71- Ficou mais difícil para o fornecedor participar de licitações após a implementação do SIAD.	30,3	5,3	15,8	22,4	26,3
72- Os fornecedores têm praticado suas atividades com maior responsabilidade após a implementação do SIAD.	2,6	9,2	13,2	42,1	32,9
73- Com o uso do SIAD, o número de fornecedores de baixa qualidade aumentou.	29,3	25,3	14,7	18,7	12,0
74- O módulo de Cadastro de Fornecedores do SIAD NÃO prevê pela legislação controlar no sistema os fornecedores impedidos de licitar.	38,7	14,7	24,0	16,0	6,7
75- Os processos de aplicação de penalidades aos fornecedores devem ser encaminhados a um órgão para serem analisados.	10,7	4,0	12,0	13,3	60,0
76- O órgão para o qual estes processos devem ser encaminhados é a SEPLAG.	41,3	6,7	8,0	10,7	33,3
77- Existe previsão legal para se multar (aplicar penalidade financeira) um fornecedor que não cumprir com o contratado.	5,4	2,7	10,8	10,8	70,3
78- Caso um fornecedor seja suspenso de contratar com um órgão, existe fundamento legal para que não contrate com outro órgão do governo estadual.	2,7	1,3	10,7	10,7	74,7
79- Caso um fornecedor seja declarado inidôneo por um órgão, existe fundamento legal para que não contrate com outro órgão do governo estadual.	1,4	2,7	12,2	9,5	74,3
80- Meu órgão conhece os mecanismos de pré-qualificação de fornecedores para licitações.	6,7	5,3	21,3	24,0	42,7
81- Meu órgão faz uso de mecanismos de pré-qualificação de fornecedores para licitações.	17,6	6,8	21,6	18,9	35,1

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

TABELA 7 – Questões relativas à disponibilização de informações

(continua)

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
82- Antes do SIAD, obter informações sobre a forma correta de proceder em compras era rápido.	25,0	23,7	25,0	18,4	7,9
83- Com o uso do SIAD, obter informações sobre a forma correta de proceder em compras traz melhores resultados.	,0	5,3	10,5	32,9	51,3
84- O uso do SIAD impossibilitou a continuidade de diversas práticas existentes nas áreas de compras.	5,3	6,6	14,5	28,9	44,7
85- Antes do SIAD, era burocrático realizar uma compra/contratação.	17,3	22,7	26,7	20,0	13,3
86- Com o uso do SIAD, é burocrático realizar uma compra/contratação.	13,3	13,3	12,0	40,0	21,3
87- Antes do SIAD, havia muitas informações disponíveis sobre compra/contratação.	26,3	25,0	21,1	22,4	5,3
88- Com o uso do SIAD, há mais informações disponíveis sobre compra/contratação.	2,6	3,9	5,3	35,5	52,6
89- Antes do SIAD, havia transparência das compras públicas.	23,7	27,6	13,2	25,0	10,5
90- Com o uso do SIAD, há transparência das compras públicas.	2,6	,0	2,6	23,7	71,1
91- Antes do SIAD, era freqüente a prática de atividades irregulares (ou ilegais) nas compras.	25,0	11,8	35,5	13,2	14,5
92- Com o uso do SIAD, é freqüente a prática de atividades irregulares (ou ilegais) nas compras.	75,0	9,2	13,2	2,6	,0
93- Com a padronização das especificações, diminuiu a compra de material de baixa qualidade.	11,8	21,1	7,9	39,5	19,7
94- A padronização das especificações é um aumento de trabalho na preparação da compra (fase interna).	13,2	11,8	6,6	35,5	32,9
95- A formação de comissões de especificação melhorou a qualidade das especificações.	1,3	2,6	19,7	23,7	52,6
96- A padronização das especificações NÃO significa economia de tempo na preparação da compra (fase interna).	35,5	22,4	13,2	18,4	10,5
97- Com a criação da Coordenação SIAD, a relação entre os órgãos e os responsáveis pelo SIAD melhorou.	2,6	2,6	2,6	39,5	52,6

Legenda: DT – discordo totalmente; DP – discordo parcialmente; N – não concordo nem discordo; CP – concordo parcialmente; e CT – concordo totalmente

TABELA 7 – Questões relativas à disponibilização de informações**(conclusão)**

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
98- Os gerentes de módulo do SIAD (funcionários da SEPLAG) têm conhecimento sobre todo o assunto de seus módulos.	,0	6,6	3,9	44,7	44,7
99- Os gerentes de módulo do SIAD são acessíveis.	2,6	7,9	7,9	39,5	42,1
100- O atendimento telefônico do SIAD é de fácil acesso.	17,1	27,6	3,9	43,4	7,9
101- O atendimento telefônico do SIAD tem melhorado.	1,3	7,9	6,6	48,7	35,5
102- O atendimento telefônico do SIAD consegue resolver todas as dúvidas sobre o SIAD.	,0	13,2	2,6	55,3	28,9
103- As dúvidas encaminhadas ao atendimento SIAD são, em sua maioria, sobre interpretação da lei de licitações.	30,3	26,3	22,4	14,5	6,6
104- Os servidores da área de Compras do meu órgão têm dificuldades de utilizar os módulos do SIAD.	31,6	27,6	7,9	25,0	7,9
105- Falta treinamento para o uso do SIAD.	9,2	11,8	5,3	53,9	19,7
106- Os manuais dos módulos do SIAD são muito instrutivos.	5,3	22,4	10,5	38,2	23,7
107- Os manuais dos módulos do SIAD são atualizados.	7,9	11,8	14,5	40,8	25,0

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

TABELA 8 – Questões relativas à tecnologia da informação

Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
108- O uso da Prodemge como prestadora do serviço de informática contribui para a qualidade do SIAD	6,6	1,3	14,5	48,7	28,9
109- A qualidade do gerenciamento das atividades de compras é muito maior com o uso de sistema eletrônico de compras	1,4	1,4	9,6	41,1	46,6
110- O sistema de PREGÃO (Licitanet) do SIAD facilita as compras	,0	1,3	5,3	28,9	64,5
111- O sistema de Cotação Eletrônica (COTEP) do SIAD facilita as compras	1,3	6,7	5,3	40,0	46,7
112- O sistema de Registro de Preços do SIAD facilita as compras	3,9	1,3	27,6	25,0	42,1
113- A tecnologia utilizada no SIAD (terminal de tela preta – mainframe) melhora muito o processo	14,5	18,4	28,9	28,9	9,2
114- A tecnologia utilizada no Licitanet e no COTEP (ambiente de internet) melhora muito o processo	,0	2,6	11,8	32,9	52,6
115- As demandas por alterações no SIAD são recebidas com rapidez	5,3	9,3	18,7	41,3	25,3
116- As demandas por alterações no SIAD são implementadas com rapidez	10,5	18,4	19,7	40,8	10,5
117- O SIAD contempla todas as regras de negócio necessárias às atividades de compras (procedimentos previstos na legislação de licitações)	4,0	14,7	13,3	42,7	25,3
118- Há participação de usuários do sistema na definição das regras de negócio implementadas no SIAD	13,2	3,9	39,5	35,5	7,9
119- Com o passar do tempo, o SIAD tem melhorado os procedimentos das regras de negócio necessárias	,0	,0	13,2	44,7	42,1
120- O SIAD (mainframe – tela preta) é um sistema que não fica indisponível (fora do ar)	36,8	22,4	7,9	27,6	5,3
121- O Licitanet é um sistema que não fica indisponível (fora do ar)	34,2	17,1	7,9	31,6	9,2
122- O COTEP (sistema de cotação de preços) é um sistema que não fica indisponível (fora do ar)	19,7	23,7	13,2	34,2	9,2
123- O uso do SIAD diminuiu o tempo médio para se realizar uma compra	2,6	18,4	13,2	46,1	19,7
124- O uso do SIAD melhorou o cumprimento das normas previstas na legislação sobre licitação	,0	5,3	7,9	35,5	51,3
125- O uso do SIAD permite maior controle gerencial dos processos de compras	,0	,0	3,9	27,6	68,4

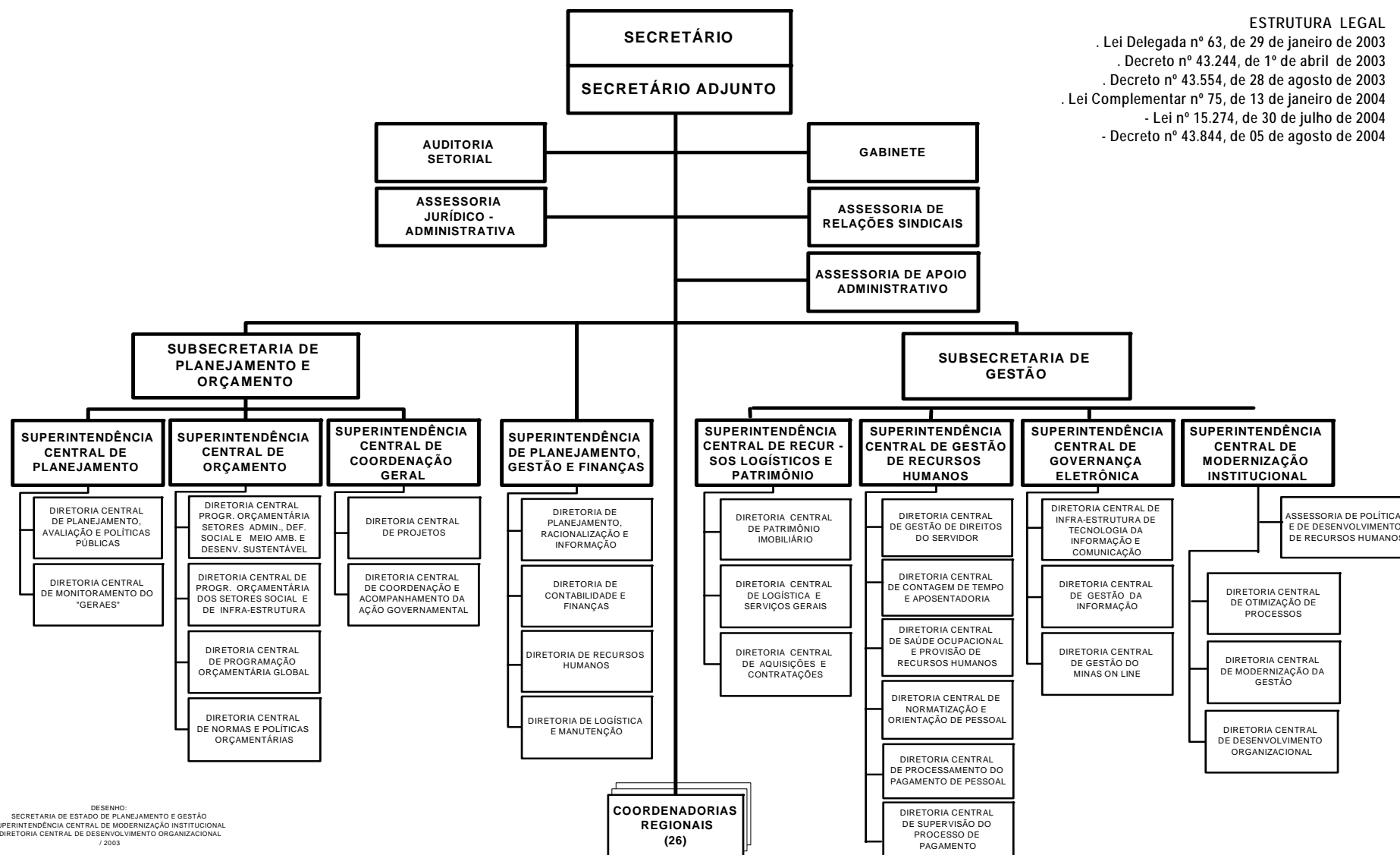
Legenda: DT – discordo totalmente; DP – discordo parcialmente; N – não concordo nem discordo; CP – concordo parcialmente; e CT – concordo totalmente

TABELA 9 – Questões relativas ao planejamento de compras

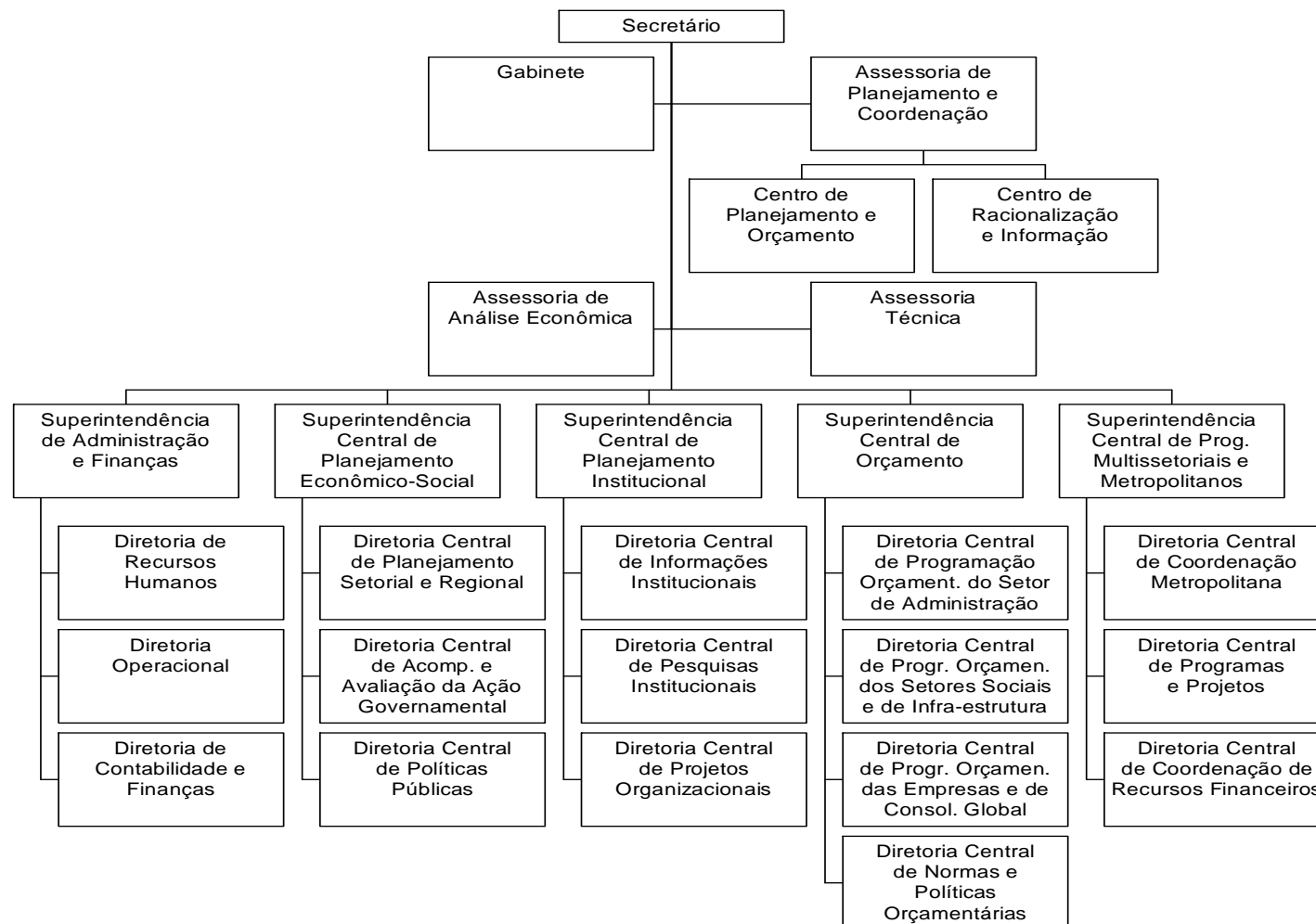
Questões	Resposta				
	DT	DP	N	CP	CT
126- Antes do SIAD, havia um grupo responsável pelo planejamento das compras de itens mais complexos.	28,9	7,9	25,0	31,6	6,6
127- Com o uso do SIAD, há um grupo responsável pelo planejamento das compras de itens mais complexos.	21,1	7,9	19,7	39,5	11,8
128- O SIAD contribui para melhorar o planejamento das compras.	7,9	1,3	15,8	38,2	36,8
129- O Sistema de Registro de Preços contribui para melhorar o planejamento das compras.	3,9	1,3	25,0	30,3	39,5
130- Com o uso do SIAD, não é necessário esforços de planejamento de compras dentro do meu órgão.	56,0	14,7	14,7	9,3	5,3
131- O uso do SIAD diminui a eficiência do planejamento de compras dentro do meu órgão.	60,5	17,1	14,5	5,3	2,6
132- Com o uso do SIAD, não é necessária a coordenação das atividades de compras dentro do meu órgão.	76,3	11,8	6,6	3,9	1,3
133- O uso do SIAD diminui a eficiência da coordenação das atividades de compras dentro do meu órgão.	73,7	11,8	9,2	3,9	1,3

Legenda: **DT** – discordo totalmente; **DP** – discordo parcialmente; **N** – não concordo nem discordo; **CP** – concordo parcialmente; e **CT** – concordo totalmente

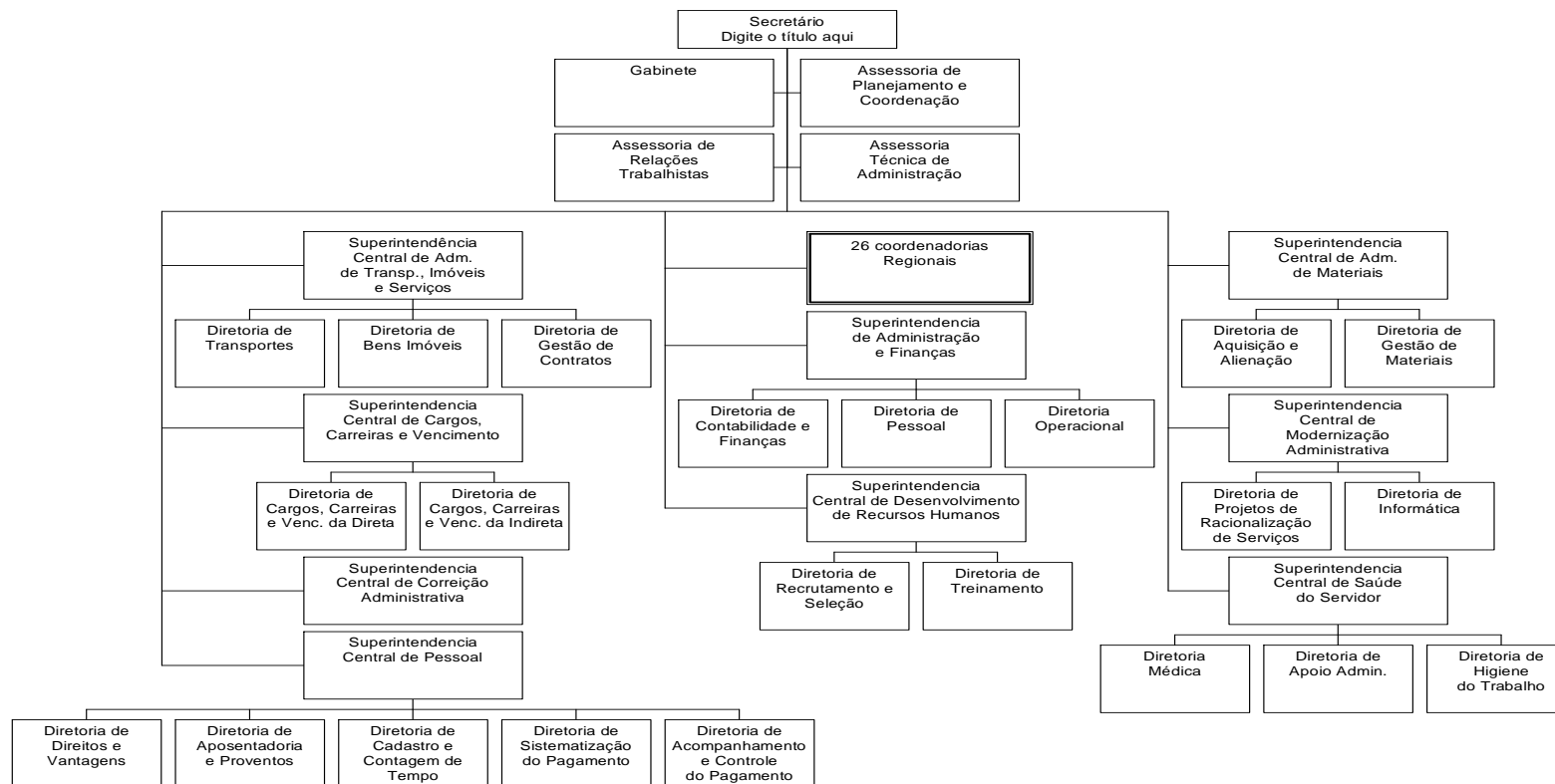
ANEXO IV – ORGANOGRAMAS

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS
GERAIS**M - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG**SECRETARIA DE ESTADO DE
PLANEJAMENTO E GESTÃO

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL Lei 13.869, de 31 de maio de 2001	ESTRUTURA LEGAL
---	--	--------------------



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	SECRETARIA DE ESTADO DE RECURSOS HUMANOS E ADMINISTRAÇÃO	ESTRUTURA LEGAL
---	--	--------------------



ANEXO V – RELATÓRIOS ARMAZÉM DE INFORMAÇÕES - SIAD

Tabela I – Gastos por modalidade de Licitação 2004

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	N. Processos	Economia média	% economia	% gasto por modalidade
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - DISPENSA LICITACAO	30,	24.502,42	15,85%	0,01%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - CARTA CONVITE	13,	-15.431,79	-4,77%	0,02%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - TOMADA DE PRECOS	1,	0,00	0,00%	0,03%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - CONCORRENCIA	2,	0,00	0,00%	0,02%
CONVITE-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	1.073,	-5.730.860,74	-52,95%	0,82%
TOMADA PRECO-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	267,	-21.176.883,77	-154,55%	1,72%
CONCORRENCIA-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	347,	-2.793.016,77	-1,44%	9,74%
COMPRA DIRETA - COTACAO ELETRONICA	4.119,	858.797,73	18,30%	0,19%
COMPRA DIRETA	63.478,	-12.814.128,07	-25,82%	3,08%
ACORDO DE RESULTADOS - COMPRA DIRETA	184,	7.999,58	0,72%	0,05%
CONSULTORIA INDIVIDUAL - BIRD	16,	2.748,65	1,16%	0,01%
DISPENSA LICITACAO-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	11.825,	-7.264.517,51	-1,59%	22,89%
INEXIGIBIL. DE LICITACAO-COMPRAS E OUTROS SERV	1.617,	447.045.539,22	70,89%	9,07%
CONCORRENCIA - PUBLICACAO/SEGOV	59,	1.285,20	0,04%	0,15%
PREGAO (PREGOES JA REALIZADOS)	2.425,	-97.419.611,80	-27,57%	22,26%
PREGAO (PREGOES NOVOS)	3.868,	296.844.184,60	33,32%	29,33%
REGISTRO DE PRECOS	3,	0,00	0,00%	0,00%
REGISTRO NACIONAL DE PRECOS DO MS	3,	0,00	0,00%	0,02%
REGISTRO DE PRECO - COMUNICACAO DADOS	55,	-96.081,18	-1,46%	0,33%
REGISTRO DE PRECO - DPVAT/DPEM	52,	18.267,62	0,73%	0,12%
SHOPPING - BIRD	129,	381.801,87	12,24%	0,14%
Total	89566	597.874.595,25	22,80%	100,00%

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela II – Gastos por modalidade de Licitação 2005 (janeiro a outubro)

MODALIDADE DE LICITAÇÃO	N. PRO-CESSOS	ECONOMIA MÉDIA	% Economia	% gasto por modalidade
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - DISPENSA LICITACAO	1,	0,00	0,00%	0,00%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - CARTA CONVITE	18,	26.500,54	2,22%	0,08%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - TOMADA DE PRECOS	15,	0,00	0,00%	0,56%
OBRAS/SERV. ENGENHARIA - CONCORRENCIA	10,	-893,00	-0,01%	0,91%
CONVITE-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	202,	272.502,79	8,66%	0,21%
TOMADA PRECO-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	70,	249.364,45	3,42%	0,51%
CONCORRENCIA-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	171,	9.418.441,20	3,23%	20,39%
CONSULTORIA - BID	1,	0,00	0,00%	0,01%
COMPRA DIRETA - COTACAO ELETRONICA	20.162,	3.221.398,60	14,47%	1,37%
COMPRA DIRETA	21.618,	-1.186.206,84	-5,33%	1,69%
ACORDO DE RESULTADOS - COMPRA DIRETA	425,	22.637,77	1,97%	0,08%
CONSULTORIA INDIVIDUAL - BIRD	15,	0,00	0,00%	0,03%
DISPENSA LICITACAO-COMPRAS E OUTROS SERVICOS	3.059,	2.059.522,58	0,90%	16,43%
INEXIGIBIL.. DE LICITACAO-COMPRAS E OUTROS SERV	912,	334.600,74	0,44%	5,46%
CONCORRENCIA - PUBLICACAO/SEGOV	96,	-55,55	0,00%	0,33%
PREGAO (PREGOES JA REALIZADOS)	1.652,	20.435.464,23	11,58%	11,26%
PREGAO (PREGOES NOVOS)	3.621,	126.838.734,07	20,31%	35,93%
REGISTRO DE PRECOS	376,	1.758.493,06	2,73%	4,52%
REGISTRO NACIONAL DE PRECOS DO MS	1,	0,00	0,00%	0,00%
REGISTRO DE PRECO - COMUNICACAO DADOS	25,	-3.600,00	-0,14%	0,18%
REGISTRO DE PRECO - DPVAT/DPEM	90,	3,18	0,00%	0,03%
SHOPPING - BIRD	20,	12.630,69	7,97%	0,01%
Total	52560	163.459.538,50	10,55%	100,00%

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela III – Classe de itens mais adquiridos em 2004

CÓDIGO CLASSE	CLASSE MATERIAL / SERVIÇO	QTDE PROCESSOS (Unidade)	VALOR HOMOLOGADO (R\$)
1	SERVICOS TECNICOS E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS	3529	248.190.056,05
2	VEICULOS MOTORIZADOS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIRO	111	244.462.567,65
3	MATERIAL A GRANEL, DE ORIGEM MINERAL	45	174.547.736,27
4	BENEFICIOS	2111	110.259.679,78
5	SERVICO DE PUBLICIDADE, PUBLICACAO, IMPRESSAO, REPRODUCAO E ENCADERNACAO	3072	87.698.241,76
6	SUPRIMENTOS PARA USO MEDICO E CIRURGICO	1291	48.704.373,16
7	COMBUSTIVEIS LIQUIDOS	2350	44.447.281,28
8	ANTIINFECIOSOS/ANTIVIRAIS	40	42.935.589,69
9	SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO, CONSERVACAO E LIMPEZA DE BENS MOVEIS E IMOVEIS E INSTALACOES	352	42.252.953,18
10	SERV.ESPECIALIZADOS AREAS MEDICA, ODONTOLOGICA, REABILITACAO,HOSPITALAR E DE LABORATORIO (EXAME-ANALISE-ENSAIO-PESQUISA)	182	42.011.763,30
			2.089.560.564,31

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela IV – Classe de itens mais adquiridos em 2005 (janeiro a outubro)

	CLASSE MATERIAL / SERVIÇO	QTDE PROCESSOS (Unidade)	VALOR HOMOLOGADO (R\$)
1	SERVICOS TECNICOS E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS	2440	194.109.490,72
2	SERVICO DE PUBLICIDADE, PUBLICAÇÃO, IMPRESSÃO, REPRODUÇÃO E ENCADERNACÃO	2244	120.552.960,06
3	SERVICOS DE APOIO ADMINISTRATIVO, CONSERVAÇÃO E LIMPEZA DE BENS MOVEIS E IMOVEIS E INSTALAÇÕES	305	69.332.322,74
4	OVOS E LATICINIOS	1030	68.849.211,73
5	VEICULOS MOTORIZADOS PARA TRANSPORTE DE PASSAGEIRO	70	68.595.879,16
6	COMBUSTIVEIS LIQUIDOS	1395	67.535.306,83
7	IMUNOTERAPICOS/IMUNOSSUPRESSORES	62	64.706.673,40
8	BENEFICIOS	1283	58.763.641,35
9	SUPRIMENTOS PARA USO MEDICO E CIRURGICO	935	41.667.517,54
10	MANUTENÇÃO, REPAROS E ADAPTAÇÕES EM VEICULOS AUTOMOTORES	2703	40.697.684,37
			1.385.567.180,47

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela V – Comparativo entre economias por pregão presencial e eletrônico 2004

TIPO PREGÃO	QTDE PREGÕES	VALOR REFERÊNCIA	VALOR MENOR PROPOSTA	VALOR ADJUDICADO	ECONOMIA MÉDIA	% ECONOMIA
ELETRÔNICO	272	52.577.225,33	44.133.099,56	38.862.604,43	5.270.495,13	11,94 %
PRESENCIAL	3.599	838.300.124,58	596.280.760,07	555.128.472,52	41.152.287,55	6,90 %
Total	3871	890.877.349,91	640.413.859,64	593.991.076,95	46.422.782,69	7,25 %

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.

Tabela V – Comparativo entre economias por pregão presencial e eletrônico 2005 (janeiro a outubro)

TIPO PREGÃO	QTDE PREGÕES	VALOR REFERÊNCIA	VALOR MENOR PROPOSTA	VALOR ADJUDICADO	ECONOMIA MÉDIA	% ECONOMIA
ELETRÔNICO	356	158.197.350,80	158.156.102,48	143.364.883,75	14.791.218,73	9,35 %
PRESENCIAL	3.196	461.000.053,56	376.215.686,73	350.187.713,43	26.027.973,30	6,92 %
Total	3552	619.197.404,36	534.371.789,20	493.552.597,18	40.819.192,02	7,64 %

Fonte: Extraído do Data Warehouse/SIAD em 05/11/2004.