

Um olhar da Engenharia de Produção sobre a Administração Pública Municipal: Compras e Contratações na Prefeitura de Florianópolis

Barbara Braga Lyra da Silva (UFRJ) blvra@gpi.ufrj.br

André Rego Macieira (UFRJ) macieira@gpi.ufrj.br

Rafael Paim Cunha Santos (UFRJ) rafael@gpi.ufrj.br

Resumo

A burocracia e ineficiência dos serviços da administração pública são frequentemente postos em questão. Neste contexto, o presente artigo apresenta o caso da modernização dos processos de compras e contratações da Prefeitura de Florianópolis, no qual o uso de ferramentas e métodos da Engenharia de Produção promoveu resultados relevantes e experiências capazes de, no futuro, formarem um modelo de referência de compras governamentais a servir de exemplo para os demais órgãos da administração pública nacional.

Palavras chave: Administração Pública, Compras e Contratações, Melhoria de Processos.

1. Introdução

Há décadas a administração pública vem sendo rotulada de ineficiente, com grande desperdício de dinheiro público e baixa geração de resultados percebidos pela sociedade. Seus serviços são notoriamente classificados enquanto morosos, burocráticos, com baixo grau de resolutividade e alta incidência de erros. Neste contexto, diversos são os motivos que causam esta ineficiência administrativa (MATUS, 1997).

Primeiramente a própria essência burocrática dos processos públicos já dificulta o desencadeamento de uma ação de identificação de problemas e implantação de melhorias. Todas as etapas normativas necessárias para a mudança na forma como um serviço é prestado já provocam o engessamento de sua estrutura de funcionamento. Tal fato ainda se agrava visto que líderes de organizações públicas normalmente possuem mandados de curto prazo e acabam optando por investimentos com retorno mais rápidos, ao invés de reformas administrativas mais longas e duradouras.

Além disso, numa visão simplificada, organizações públicas estão envoltas em ambientes políticos demarcados pela existência de aliados, que atuam demandando e exercendo a influência do poder político adquirido, e opositores que atuam como uma barreira institucional. Tal ambiente político configura um sistema de alta complexidade e instabilidade que se constitui em fator de inércia para reestruturações.

Um terceiro fator que chama atenção está associado às competências presentes no quadro de recursos humanos disponíveis neste tipo de organização. Tradicionalmente poucos funcionários públicos estudam ou entendem discussões emergentes no estado da arte no campo de gestão das organizações.

Todavia, a questão central deste artigo não é a defesa da existência de uma ineficiência dos serviços públicos, fruto da natureza de seus processos. Muito pelo contrário, o entendimento destas premissas habilita um estudo consciente, alinhado e focado do estado da arte em gestão das organizações (GALBRAITH, 2000; GOLDRATT, 1994; GHOSHAL & BARTLETT, 2000; KAPLAN & NORTON, 2000;) que circunscreva o que pode ser agregado e o que deve ser rejeitado sob a ótica das organizações públicas. Neste sentido, a Engenharia de Produção

(EP) assume papel fundamental na concepção de modelos conceituais, métodos, técnicas e ferramentas de trabalho que promovam o aumento da capacidade gerencial no meio público e o aumento da percepção de valor sentida pela sociedade.

Finalmente, dado o contexto supracitado o presente artigo se propõe a apresentar um caso em que o bom uso da EP promoveu resultados relevantes para uma organização pública destituindo a idéia de que a ineficiência é intrínseca ao meio público e ressaltando o valor que a EP pode agregar a uma organização deste tipo.

2. Caracterização do objeto de estudo

O caso escolhido para ilustrar e justificar as idéias apresentadas na Introdução é o do projeto para melhora do processo de compras e contratações da Prefeitura Municipal de Florianópolis (PMF). Tal projeto vem sendo desenvolvido desde a metade do ano 2003 e teve como objetivo principal a concepção e implantação de uma abordagem para avaliação e implantação de ações de melhoria nas atividades de compras e contratações desta prefeitura.

A opção por este tipo de processo é relevante visto que está associada ao alto custo de aquisição de materiais e à morosidade de procedimentos entre o momento da requisição e a entrega do material pronto para uso. O que está em jogo é o dinheiro público e, por isso, os compradores do governo não podem agir livremente, devendo prestar contas dos seus atos e oferecer direito de igualdade para as empresas interessadas em lhes vender materiais ou serviços (DIAS & COSTA, 2003).

Além disso, o processo de compras, por ser atividade meio, é fundamental para realização de todos os outros serviços prestados pelas secretarias de Florianópolis. Melhorias implantadas neste processo são de grande impacto para todo o sistema permitindo, por exemplo, que Unidades Locais de Saúde e Escolas possam trabalhar com níveis de estoques mais baixos. A Figura 1 retrata esta situação demonstrando que os benefícios obtidos no processo de compras e contratações proporcionam melhorias diversas para todas as secretarias da Prefeitura.

Impactos percebidos pela Prefeitura com as melhorias nos processos de Compras

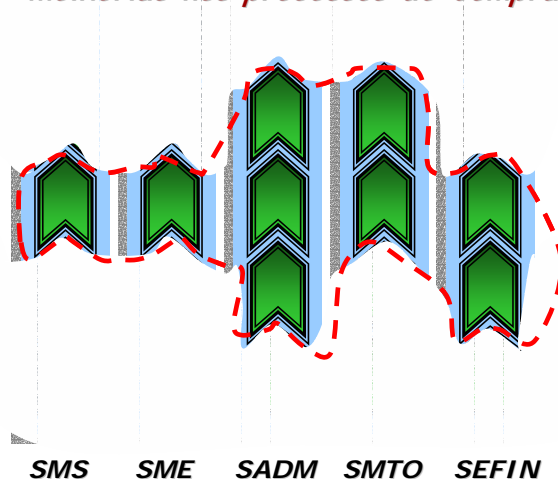


Figura 1 – Visão dos processos de compras na PMF

Dentre os resultados esperados há uma grande expectativa pela redução no tempo das atividades, aumento da qualidade dos bens e serviços adquiridos e redução nos custos. Além disso, a própria geração de conhecimentos promovida traz melhorias indiretas na produção dos serviços públicos municipais.

3. A intervenção: uma estrutura para a ação

No caso de Florianópolis, busca-se combater a percepção de ineficiência pública com ações de modernização administrativa, que envolvam um estudo amplo e sistêmico dos processos de compras e contratações. Desta forma, tal linha de ação é de natureza notoriamente complexa, sendo prerrogativa básica que seu escopo de atuação não se restrinja apenas à função compras, abarcando o processo como um todo e envolvendo funcionários de diferentes secretarias da prefeitura. Além disso, a grande maioria das ações discutidas promove uma ruptura de paradigmas, com a modificação da organização do trabalho historicamente aceita, a alteração dos valores culturais cultivados e a reestruturação da sistemática de execução das tarefas.

Dado o contexto supracitado, foi criado um Grupo Executivo, formado exclusivamente por servidores da Prefeitura de Florianópolis, responsável por sustentar e assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos. A formalização da criação do Grupo se deu no lançamento do Decreto nº 1983, de 19 de Agosto de 2003, conformando o projeto e o colocando como uma ação de melhoria promovida com participação dos servidores. Estes têm o papel de ser a “inteligência do projeto”, através da definição, priorização e gerenciamento de ações.

4. As descobertas do projeto: problemas encontrados e soluções propostas

A análise das atividades de compras e contratações da PMF se deu através da modelagem dos processos em questão. Um processo pode ser definido como um conjunto estruturado e mensurável de atividades designadas para a realização de um objetivo global (um nível de qualidade e um prazo de entrega, por exemplo) e orientadas para o cliente final. Este cliente deve ser único/comum para estas atividades que compõe o processo. As atividades atuam de forma cooperativa entre si adquirindo uma ordem através do espaço e do tempo, com entradas e saídas para outros processos. (HUNT, 1996; PAIM, 2002; SALERNO, 1999). Já um modelo segundo Pidd (1999) “pode ser entendido como uma representação explícita e externa de parte da realidade vista por pessoas que desejam usar o modelo para: entender, mudar, gerenciar e controlar esta parte da realidade de alguma forma”. Desta forma, a prática da modelagem de processos explicita em diagramas estruturados a complexidade da lógica de funcionamento da organização habilitando o entendimento de seus processos e possibilitando a identificação dos principais problemas.

Dentre os problemas identificados, a grande maioria contribui para o atraso do processo, a realização de compras erradas e o aumento nos custos. Essas conseqüências não apenas desmotivam a equipe como comprometem o bom funcionamento das atividades e o orçamento disponível. Através de fontes conceituais e reuniões com membros da Prefeitura, foram priorizados os problemas que mais impactam o processo de compras. A etapa seguinte consistiu na sugestão de propostas para resolução ou melhoramento de cada classe de problemas percebida.

O principal problema identificado foi a desorganização dos processos e desmotivação dos funcionários. A dificuldade de formar uma visão do processo como um todo restringe a formação de um entendimento uniforme e dificulta a gestão das atividades por parte dos integrantes. Uma das formas de se contornar este problema é o investimento em uma melhor divisão do trabalho, facilitando a coordenação dos processos, e em programas de capacitação, como forma de motivar os funcionários para garantir seu comprometimento. O aumento da autonomia da Comissão Permanente de Licitação (CPL) e a criação de uma unidade para gestão de custos certamente se aliarão às capacitações no sentido de motivar os servidores, conscientizando-os de sua importância na melhoria do processo de compras. A correta escolha entre centralização ou descentralização das atividades também é fundamental. A primeira se

enquadra na ocorrência de compras genéricas, que requeiram uma central com uma comissão única, bem capacitada, estruturada e qualificada, com dedicação exclusiva. Já a desconcentração objetiva a transferência ou deslocamento de trabalho para aumento da especificidade e melhor acompanhamento do processo através da aproximação com o solicitante. Finalmente, melhorias na informatização e na ampliação da capacidade de utilização do pregão eletrônico melhorariam o fluxo de informações, reduziriam o lead time e aumentariam a eficiência do processo.

Um segundo problema identificado está relacionado com a elaboração incorreta ou incompleta de requisições de compra. Este fato tem como consequência a emissão de editais equivocados e, assim, compras erradas ou de baixa qualidade. Com isso, são verificados diversos problemas como atrasos, aumento dos custos e conflito de atribuições. A grande maioria das soluções indicadas para este problema está relacionada à informatização e a melhoria dos sistemas já utilizados, seja na classificação e categorização de materiais ou na integração e melhor especificação dos sistemas de informação. Além disso, a homologação de produtos e a utilização do sistema de Registro de Preços (considerado obrigatório sempre que possível, pela Lei 8.666/93) colaboram no sentido de evitar erros através da padronização de procedimentos.

Além dos problemas já identificados no processo de compras, outros se devem à escolha equivocada da modalidade de compra, o que pode trazer atrasos, excesso de trabalho, aumento dos custos e desmotivação da equipe. Dentre as soluções propostas para esta classe de problemas, podemos destacar o aumento do uso da modalidade Compra Direta, baseada na dispensa de licitação, e do pregão eletrônico, como formas de simplificar e agilizar a burocracia envolvida nos processos de compras da administração pública. Uma maior rapidez nas atividades de compras também pode ser obtida através da homologação gradativa de marcas, onde se verifica a qualidade de determinados materiais, da melhoria nos Editais e da padronização das compras de pequenas despesas, realizando três orçamentos para garantir a imparcialidade.

A última classe de problemas identificados se refere à inexistência de uma política de estoques atuante no processo de compras da PMF, o que gera aumento dos custos e redução do nível de serviço. A solução indicada neste caso é a reestruturação do almoxarifado, através da informatização, padronização e integração, tanto a nível local como no âmbito de toda a Prefeitura. Esta ação deve ser acompanhada da melhoria no armazenamento de materiais e controle mais rigoroso do Almoxarifado Central. Uma outra sugestão é a desconcentração dos estoques de alguns produtos, que seriam entregues diretamente nas secretarias, e no caso de centralização, a presença de um membro de cada Secretaria ligado ao almoxarifado central para cuidar de seus problemas específicos de recebimento e armazenamento. Idealmente, deveria haver uma difusão do modelo de gestão de estoque que fora implantado na Secretaria Municipal de Saúde (SMS), visando utilizá-lo para a Prefeitura de Florianópolis como um todo. Tal modelo fora resultante de um estudo da dinâmica de movimentação do inventário na rede de saúde, acompanhado pela concepção de um modelo conceitual e pelo desenvolvimento e implantação de uma ferramenta de gestão nas 48 Unidades Locais de Saúde.

5. A intenção de implantação

A finalidade desta análise detalhada dos problemas e soluções a eles associadas é a priorização de ações necessárias para a concepção de uma proposta de plano de implantação do novo modelo de compras e contratações da PMF. Este plano visa o estabelecimento das oportunidades de melhoria através da realização das seguintes etapas: i) Organização e Equipe de Trabalho – visão do processo como um todo e motivação da equipe; ii) Informatização; iii)

Padronização de Atividades e Processos; iv) Capacitação dos Funcionários; v) Gestão de Estoques; vi) Desconcentração, Descentralização e Centralização; vii) Escolha das Modalidades; viii) Gestão de Custos; e ix) Gestão de Contratos.

Para viabilizar a realização das etapas, o Grupo de Compras da Prefeitura foi dividido em cinco grupos menores, cada qual com suas atribuições específicas definidas, que se farão responsáveis pela real implantação das propostas de melhoria. Segundo Tjosvold (1991) apud Salerno (1999), grupo é o conjunto de duas ou mais pessoas interagindo e influenciando-se diretamente, com papéis entrelaçados e dependentes entre si. O autor defende um viés psicológico em que enfatiza a interação face a face como principal característica de um grupo e, desta forma, defende a formação de pequenos grupos objetivando facilitar tal integração. A Figura 2 mostra a lógica de comunicação entre os grupos e suas macro atribuições.

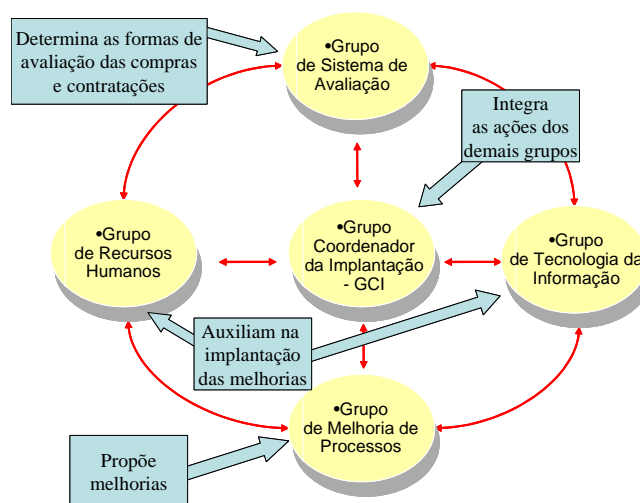


Figura 2 – As atribuições e a integração dos grupos de implantação

O Grupo Coordenador da Implantação é o grupo responsável pela condução das diversas ações do projeto de implantação, deliberando as diretrizes de atuação e controlando o processo de tomada de decisão. Deve ainda, estruturar e direcionar as ações em andamento e gerir o planejamento detalhado da implantação, com a definição, divulgação e controle de cronogramas. O Grupo do Sistema de Avaliação é responsável pelo desenvolvimento e concepção das práticas gerenciais que avaliam e apóiam a execução dos processos. O Grupo de Tecnologia da Informação objetiva estruturar os sistemas de informação da organização promovendo a difusão do uso da informática e a melhoria de desempenho dos processos pelo uso de TI. O Grupo de Recursos Humanos atua como elemento facilitador da implantação dos processos além de executar a gestão, capacitação e valorização do capital humano. Finalmente, o Grupo de Melhoria dos Processos é o grupo responsável pela proposição de melhorias e pela remodelagem de processos (MACIEIRA, OPPERMANN & PAIM, 2003).

No entanto, a experiência prática deste projeto levou à dissolução dos grupos de implantação e formação de um grupo único, onde as atividades são agrupadas em quatro naturezas diferentes - Tecnologia da Informação, Recursos Humanos, Sistemas de Avaliação e Melhoria de Processos - e conduzidas por iniciativas individuais dos integrantes, que buscam parcerias para conduzir as ações. O grupo é responsável pela coordenação das atividades, através de reuniões quinzenais, e sua concretização se deu no Decreto nº 2365, de 29 de Abril de 2004, revogando as disposições do Decreto nº 1983 com a revisão dos membros atuantes na modernização dos processos de compras e foco nas atividades a serem realizadas.

6. Os desdobramentos: estudos para viabilizar a implantação das melhorias

No estágio atual do projeto, as ações de melhoria em andamento são relacionadas à informatização dos processos e capacitação dos servidores. Os sistemas de informação que apóiam as atividades de compras e contratações da PMF sofrerão ajustes a partir da identificação de possibilidades de melhoria e das sugestões dos membros do Grupo. Paralelamente, estão sendo ministrados cursos de capacitação em melhoria de processos, treinamentos para os usuários dos sistemas e um curso de pregão eletrônico.

Com a percepção da dificuldade de definição da melhor abordagem para cada bem ou serviço foi sugerida uma classificação dos itens de compra e contratos de modo a identificar os itens mais estratégicos e auxiliar a tomada de decisão. A partir da “Matriz de Segmentação do Suprimento – MSS” de Carter (1999), intitulada por Antunes & Klippel (2002) como Matriz de Posicionamento Estratégico dos Materiais - MPEM, foi proposto um método de segmentação de materiais em quatro quadrantes (Componentes Não-críticos, de Risco, Competitivos ou Estratégicos). O estudo elaborado em Florianópolis consiste na adaptação deste método para os itens de compras e contratações da Prefeitura através da concepção de uma Matriz de Posicionamento Estratégico dos Itens de Compra - PIC. A matriz é composta por dois eixos classificatórios: utilização e complexidade dos itens de compra, que devem ser avaliados para cada bem ou serviço. Com a definição do grau, alto ou baixo, de cada uma das avaliações dos eixos, encontra-se o quadrante no qual o item deve ser posicionado: i) Itens não-críticos; ii) Itens que tendem à Descentralização; iii) Itens que tendem à Centralização; e iv) Itens Estratégicos. O resultado desta análise é a orientação de tratamento dos processos de compra ou contratação dos itens, dependendo do quadrante no qual ele foi posicionado. A matriz, representada na Figura 3, foi considerada aplicável pelos servidores da PMF e a proposta seguinte é a informatização da classificação na revisão dos itens cadastrados no banco de dados.

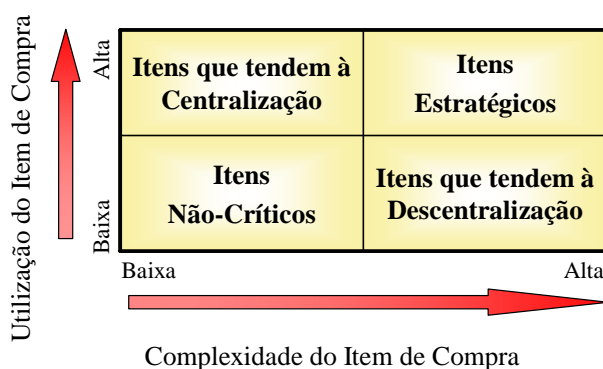


Figura 3 – Matriz de Posicionamento Estratégico dos Itens de Compra

Um outro desdobramento realizado foi a concepção de um painel de indicadores de compras e contratações como forma de fornecer uma ferramenta para acompanhamento e avaliação de variáveis significantes a este processo, apoiando de forma prática a tomada de decisão. Os indicadores tidos como de maior relevância foram classificados em seis diferentes visões: propósito de Governo, satisfação dos servidores, redução de custos, processos, informatização e competências. No total, foram propostos dezesseis indicadores, podendo-se destacar os seguintes: informatização dos processos, utilização do pregão eletrônico, bens comprados em conformidade, redução do volume em estoque, investimento em capacitações e transparência do processo. Em alguns dos casos existe uma dificuldade significativa em mensurá-los na administração pública.

Dos índices obtidos, alguns podem influenciar diretamente a remuneração dos funcionários envolvidos nas atividades avaliadas. Dependendo do resultado, os servidores (individualmente ou a equipe) podem ser premiados ou receberem conseqüências negativas. Segundo Galbraith (2000), o propósito do sistema de remunerações é alinhar os objetivos dos funcionários com os objetivos da organização, motivando e incentivando para a concretização de metas estratégicas. Um estudo relacionado à possibilidade de aplicação de remuneração variável na PMF passou a ser desenvolvido a partir desta percepção.

Ainda no contexto de procura por possibilidades de melhorias, foi realizada uma pesquisa com o departamento de compras de oito prefeituras brasileiras. A pesquisa teve o objetivo de comparar as formas de atuação de tais departamentos, reconhecendo as principais práticas e modalidades de compras utilizadas e verificando aquelas que pudessem ter aplicação viável em Florianópolis. Ao longo do desenvolvimento desta ação, a troca de experiências acumulada vem sendo considerada uma forma eficaz e positiva na busca por aprimoramento nas atividades.

Finalmente, a Figura 4 encerra o campo de atuação do Grupo de Compras da PMF e algumas das atividades realizadas ou em andamento.

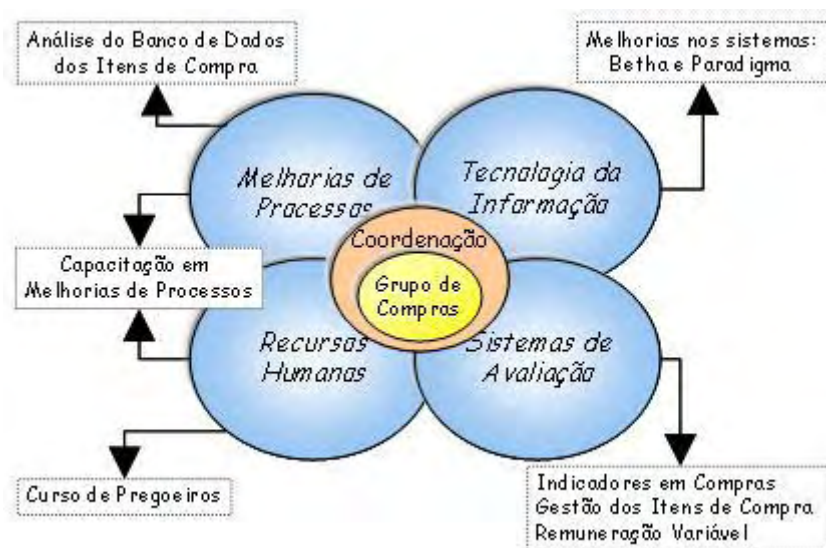


Figura 4 – Atividades do Grupo de compras

7. Conclusão: os resultados, a contribuição e a continuidade

Ainda em desenvolvimento, o Projeto de Melhorias em Compras e Contratações já mostrou resultados para a Prefeitura de Florianópolis. Os Decretos nº 1983 e 2365 regulamentaram a criação do Grupo de Compras, reconhecendo a importância de um projeto como este para a modernização da administração pública. As melhorias atualmente priorizadas são aquelas focadas na capacitação e informatização. A ampliação da utilização de sistemas e a difusão das vantagens de compra através do pregão eletrônico já trouxeram uma economia de 30% para a PMF.

Atualmente, está em andamento a proposta para realização, pela Prefeitura de Florianópolis, de um evento nacional de compras eletrônicas que reúna prefeituras municipais de todo o país. O evento tem o propósito de induzir a troca de experiências entre gestores, difundir o aprendizado adquirido em projetos desta natureza e discutir os benefícios no uso das compra eletrônicas. Ainda, tem programadas apresentações de casos ocorridos em diferentes

prefeituras, questões legislativas relacionadas e novas tecnologias para os processos de compras. Tal fórum de discussão aliado a outras iniciativas de natureza semelhante são fundamentais para concatenação das percepções, premissas, problemas, soluções e resultados vinculados ao funcionamento das compras e contratações em governos.

A próxima etapa a ser desenvolvida consiste na análise destas informações obtidas objetivando uma convergência para a concepção de um ou mais modelos de referência que explicitam formas ótimas de se executar o processo de compras e contratações. Cada um destes modelos por ter sido fruto desta extensiva pesquisa somatório da experiência de diversos servidores, consultores, fornecedores e outros interessados já nascem com um foco na qualidade e maximização do uso dos recursos disponíveis.

Desta forma, cabe às prefeituras, governos, etc. avaliar de acordo com as características de sua organização qual modelo está mais próximo de sua realidade, por exemplo, organizações com baixo grau de informatização deverão fazer um uso mais limitado do pregão eletrônico. Logicamente, ainda deve haver todo um processo de adaptação do modelo de referência escolhido às especificidades da organização mas notoriamente diversas etapas evolutivas no processo de compras e contratações vão ser aceleradas evitando por exemplo a execução de erros já incorridos no passado.

No cerne de toda esta discussão está justamente a Engenharia de Produção com o importante papel de solucionar casos específicos como o da Prefeitura de Florianópolis, mas principalmente induzindo e organizando o debate entre envolvidos dos processos de compras e contratações. Desta forma, produz-se resultados de muito maior impacto e abrangência possibilitando que organizações públicas de todo o território nacional consigam continuamente e em conjunto encurtar etapas de seu desenvolvimento.

Referências

- ANTUNES, Jr.J.A.V. & KLIPPEL, M. (2002) - Matriz de Posicionamento estratégico dos materiais: uma abordagem metodológica. Unisinos, Enegep 2002, Curitiba.
- CARTER, R.C. (1999) - Development of Supply Strategies. The Purchasing Handbook – a Guide for the Purchasing and Supply Professional. Cap. 13.
- DIAS, M. & COSTA, R. (2003) - Manual do Comprador - Conceitos, Técnicas e Práticas Indispensáveis em um Departamento de Compras. 1a ed., São Paulo, Edicta.
- GALBRAITH, J.R. (2000) - Design the Global Corporation. Jossey-Bass, San Francisco.
- GOLDRATT, E.M. (1994) - Mais que sorte: um processo de raciocínio. Educator, Rio de Janeiro.
- GHOSHAL & BARTLETT (2000) – *A Organização Individualizada*. Campus. Rio de Janeiro.
- HUNT, D. (1996) - Process Mapping. 1 ed., New York, Wiley.
- KAPLAN & NORTON (2000) – *Organização Orientada para a Estratégia*. Campus. Riode Janeiro.
- MACIEIRA, A., OPPERMANN, A. & PAIM, R. (2003) - Implantação Efetiva da Mudança: uma Abordagem Baseada em Processos. Enegep 2003, Ouro Preto.
- MATUS, C. (1997) - *Adeus Senhor Presidente: governantes e governados*. Fundap. São Paulo.
- PAIM, R. (2001) - Engenharia de Processos - conceitos e prática. Rio de Janeiro, Escola de Engenharia/UFRJ, Engenharia de Produção.
- SALERNO, M.S (1999) - Projeto de Organizações Integradas e Flexíveis: processos, grupos e gestão democrática via espaços de comunicação-negociação. 1 ed. São Paulo, Atlas.
- Decreto nº 1983, de 19 de Agosto de 2003, Poder Executivo Municipal , Prefeitura de Florianópolis
- Decreto nº 2365, de 29 de Abril de 2004, Poder Executivo Municipal, Prefeitura de Florianópolis
- Lei nº 8666, de 21 de Junho de 1993, Poder Executivo Federal