



A UNIVERSIDADE PÚBLICA COMO PADRÃO DE EXCELÊNCIA EM COMPRAS GOVERNAMENTAIS: O PROJETO PGS-COMPRAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO.

DANIEL FELIPE DE CAMARGO FRANCO
ELIETE FERREZINI YOSHI

RESUMO

Neste artigo analisamos o projeto denominado “Padrão Gerencial do Sistema de Compras” (PGS-Compras), implantado em março de 2006, pela Coordenadoria do *Campus* Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo – Brasil. Este projeto observa dois pressupostos teóricos: adoção de técnicas gerenciais e observância aos princípios da Administração Pública.

Quanto ao primeiro aspecto, se encontram aplicados modelos teóricos de padronização (ciclos PDCA e SDCA) e melhoria contínua de processos (*Kaizen*), de estabelecimento de padrões e indicadores de desempenho (padrões históricos, desempenho-meta, *benchmarking* e padrões absolutos), assim como de sistematização dos fluxos de aquisição de materiais (evoluindo-se do princípio MRP I – *Materials Requirements Planning*, para a abordagem MRP II – *Manufacturing Resource Planning*).

Com relação aos princípios da Administração Pública, preliminarmente conceituada a Supremacia do Interesse Público, são abordados os princípios estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal Brasileira: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Posteriormente, são sucintamente analisados outros diplomas legais que regulamentam a execução de compras por órgãos públicos, especialmente as Leis Federais n^{os} 8.666/1993 e 10.520/2002 e o Decreto Estadual n^o 51.469/2007.

Finalmente, são expostos os resultados gerenciais alcançados na aplicação dos pressupostos teóricos e legais e da metodologia proposta no projeto: eficiência na utilização dos recursos públicos, desburocratização, aperfeiçoamento contínuo de processos e obediência aos princípios da Administração Pública. Esses resultados possibilitaram a classificação do Projeto PGS-Compras como finalista, na categoria “Excelência em Gestão Pública”, do “Prêmio Governador Mario Covas”, promovido pelo Governo do Estado de São Paulo, em suas últimas duas edições, nos anos de 2008 e 2009.

Palavras-chave: Planejamento Acadêmico e Administrativo; Registro e Controle Acadêmico e Administrativo; Planejamento Estratégico de Instituições de Ensino Superior; Controle estatístico por processo; Fluxograma; Gestão baseada em atividades; Qualidade do processo.

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo analisar o “Padrão Gerencial do Sistema de Compras” (PGS-COMPRAS), implantado em 2006 pela Coordenadoria do *Campus* Luiz de Queiroz (CCLQ) da Universidade de São Paulo, e que foi classificado como finalista, na categoria “Excelência em Gestão Pública”, das etapas de 2008 e 2009 do Prêmio Governador Mario Covas, promovido pelo Governo do Estado de São Paulo.

O Projeto PGS-COMPRAS é baseado em princípios de gestão encontrados na literatura e busca contemplar as exigências previstas na legislação pertinente. Neste artigo, observaremos esses dois enfoques, ou seja, os aspectos gerenciais e os pressupostos legais.

Considerando os modelos teóricos aplicados na implantação do Projeto, a análise dos aspectos gerenciais irá abordar os conceitos de padronização (ciclos PDCA e SDCA) e melhoria contínua de processos (*Kaizen*), de estabelecimento de padrões e indicadores de desempenho (padrões históricos, desempenho-meta, *benchmarking* e padrões absolutos), assim como de sistematização dos fluxos de aquisição de materiais (evoluindo-se do princípio MRP I – *Materials Requirements Planning*, para a abordagem MRP II – *Manufacturing Resource Planning*).

Do outro lado, com relação aos aspectos legais, considerando-se primeiramente a Supremacia do Interesse Público, serão abordados os princípios da Administração Pública, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal Brasileira: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Avaliaremos, também, o atendimento a outros diplomas legais que regulamentam a execução de compras por órgãos públicos, especialmente as Leis Federais n^{os} 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e 10.520/2002 (Lei do Pregão) e o Decreto Estadual n^o 51.469/2007.

Finalmente, serão expostos os resultados gerenciais alcançados na aplicação dos pressupostos teóricos e legais e da metodologia proposta no projeto: eficiência na utilização dos recursos públicos, desburocratização, aperfeiçoamento contínuo de processos e obediência aos princípios da Administração Pública. Esses resultados possibilitaram a classificação do Projeto PGS-Compras como finalista, na categoria “Excelência em Gestão Pública”, do “Prêmio Governador Mario Covas”, promovido pelo Governo do Estado de São Paulo, em suas últimas duas edições, nos anos de 2008 e 2009 ⁽¹⁾.

2. CONCEITOS E PREMISSAS

2.1. Modelos Gerenciais

2.1.1. Padronização de Processos: os Ciclos PDCA e SDCA

O gerenciamento das atividades de uma organização está centralizado na padronização. Campos (2004) define padrão como o “instrumento que indica a meta (fim) e os procedimentos (meios) para execução dos trabalhos, de tal maneira que cada um tenha condições de assumir a responsabilidade pelos resultados de seu trabalho”. Afirmar que a padronização é iniciada com o estabelecimento de fluxogramas dos processos executados por cada área de gerência da organização.

Propõe o método denominado “Ciclo PDCA” como “o caminho para se atingirem as metas”, o método prático para a execução do gerenciamento. A sigla PDCA é originária das iniciais das seguintes expressões da língua inglesa: *Plan* (Planejar), *Do* (Executar), *Check* (Checar) e *Act* (Ação Corretiva).

O ciclo começa com o estágio “P”, no qual é examinada a sistemática de trabalho atual ou de uma área que, eventualmente, apresente problemas; para tanto, é necessário realizar a coleta

de fatos e dados e, posteriormente, elaborar o plano de ação que vise a melhorar o desempenho. Segue-se o estágio “D”, no qual se executa o plano de ação elaborado; nessa etapa, exige-se trabalho disciplinado, em conformidade com os procedimentos operacionais padrão estabelecidos. Na etapa seguinte, “C”, a solução é avaliada, verificando-se se o trabalho executado surtiu os efeitos programados; contemplam-se, aqui, os itens de controle dos processos, que visam avaliar como estão os resultados obtidos e como se comparam em relação às metas e aos *benchmarks*. Por fim, implementa-se a etapa “A”; a ação planejada poderá, então, ser padronizada, caso tenha sido bem sucedida e, caso contrário, atua-se no processo com vistas a efetuar as devidas correções, em função dos resultados mensurados.

Os critérios de execução e de desempenho definidos pela organização devem estar consolidados em Procedimentos Operacionais Padrão (POP), os quais Campos (2004) define como o plano para que as metas padrão sejam atingidas, asseverando, inclusive, que “as ‘metas padrão’ são atingidas por meio de operações padronizadas”. A padronização das operações e tarefas (PDCA) utilizada para atingir as metas padrão, ou, mais especificamente, para manutenção dos seus resultados, também é chamada de SDCA (S de Standard = Padrão). Assim, podemos concluir que a execução do PDCA gera a padronização de procedimentos, os quais se consolidam nos SDCA.

Essa padronização deve abranger todos os processos desenvolvidos numa organização, de forma a sistematizar seu funcionamento. A ABNT (ABNT NBR ISO 9000:2005) estabelece que, a fim de obter um funcionamento eficaz, as organizações “têm que identificar e gerenciar processos inter-relacionados e interativos”; ainda esclarece que “freqüentemente, a saída de um processo resultará diretamente na entrada do processo seguinte”. Por essa razão, além de padronizar os procedimentos, é necessário padronizar os fluxogramas de processos, de forma a possibilitar o entendimento das relações entre a organização e seus colaboradores, clientes e demais partes eventualmente interessadas.

2.1.2. Melhoria Contínua

Não basta que as tarefas sejam padronizadas e que alcancem determinadas metas inicialmente estabelecidas. Há de, constantemente, se reavaliar se os padrões de desempenho se encontram em conformidade com as demandas dos clientes e com as especificidades de cada área de trabalho. De acordo com a ABNT (ABNT NBR ISO 9000:2005), “o objetivo da melhoria contínua de um sistema de gestão da qualidade é aumentar a probabilidade de melhorar a satisfação dos clientes e de outras partes interessadas”. Campos (2004) alerta que as organizações devem buscar o melhoramento contínuo de suas atividades.

Slack, Chambers e Johnston (2002) mencionam que “depois de uma operação ter medido seu desempenho, usando um conjunto de medidas parciais, ela precisa fazer um julgamento se seu desempenho é bom, mau ou indiferente”. Prosseguem, lecionando que é necessário estabelecer formas de comparação entre os níveis de desempenho alcançados e alguns outros padrões. Estabelecem, então, quatro formas de comparação entre padrões de desempenho:

- a) Padrões históricos: através dos quais se compara o atual desempenho com os desempenhos anteriores dentro da própria organização;
- b) Padrões de desempenho meta: estabelecidos arbitrariamente pela organização, de modo a aferir se o nível de desempenho é adequado ou razoável;
- c) Padrões de desempenho da concorrência: permitem comparar o desempenho da organização com o de empresas que atuam no mesmo ramo de mercado. A principal técnica para realização dessa abordagem é denominada *benchmarking* ⁽²⁾;

- d) Padrões de desempenho absolutos: aqueles tomados em limites teóricos, podendo ser exemplificados por intermédio do padrão de qualidade “defeito zero” ou pelo padrão de estoque “zero estoque”. Tais padrões, embora talvez sejam intangíveis na prática, permitem ajustar a operação dentro dos limites teóricos.

Para Viana Vargas (2005), há diversos fatores que impulsionam a necessidade de melhorias da qualidade: exigências de alto desempenho, ciclo de vida reduzido do desenvolvimento de produtos, níveis tecnológicos elevados e processos e equipamentos levados constantemente a condições limítrofes. Este autor entende que os padrões e mecanismos inicialmente tidos como satisfatórios para os processos podem não o ser em futuro próximo.

Existem dois tipos de melhorias (ABNT NBR ISO 9004:2000): melhorias contínuas e projetos estratégicos de mudança de ruptura. O melhoramento contínuo – conhecido pela expressão japonesa *Kaizen* – dos processos prevê aprimoramento paulatino e gradual na qualidade das ações, em contraposição com o melhoramento revolucionário – filosofia radical que alimenta abordagem na qual não são aceitas limitações sobre o que é possível. A abordagem *Kaizen* enfoca a promoção de pequenas e gradativas melhorias de procedimentos e de desempenho, considerando a significativa contribuição destas para o resultado final dos processos, especialmente devido ao impacto de menor escala causado nos *stakeholders* (interessados). Além do mais, a relevância do melhoramento consiste em que, de fato, a cada período, possam ter acontecido melhorias efetivas.

2.1.3. Sistematização dos Fluxos de Aquisição de Materiais: MRP I e MRP II

A fim de desenvolver suas atividades, bem como atingir seus objetivos de desempenho, uma organização, especialmente aquelas voltadas à prestação de serviços, prescindem de uma sistematização do fluxo de aquisição de materiais. O método MRP auxilia o planejamento e o controle das necessidades de materiais, apoiando o planejamento de todas as necessidades de recursos do negócio. O conceito sofreu evolução ao longo do tempo, partindo-se do hoje designado MRP I (*Materials Requirements Planning*), desenvolvido na década de 60, e aportando no MRP II (versão ampliada conhecida como Planejamento dos Recursos de Manufatura – *Manufacturing Resource Planning*), desenvolvido entre os anos 80 e 90 (Slack, Chambers e Johnston, 2002).

O MRP I permite que as empresas calculem quanto material de determinado tipo é necessário e em que momento. Para fazer isso, utiliza as demandas recebidas, assim como as previsões de demandas que entende que poderá receber. O MRP I verifica, então, todos os componentes necessários para completar esses pedidos, garantindo que sejam providenciados a tempo.

O MRP II amplia o sistema e o conceito do planejamento das necessidades de materiais, expandindo e integrando as outras áreas da organização. Permite que as empresas avaliem as implicações da futura demanda nas áreas financeira e de engenharia, assim como analisem as implicações quanto à necessidade de materiais.

2.2. Princípios Legais

Antes mesmo de abordarmos a conceituação teórica sobre os princípios constitucionais, devemos observar que estes visam resguardar o interesse coletivo da sociedade diante de todos os atos e fatos praticados pelos agentes investidos de cargos e funções públicas (MEIRELLES, 2005).

Esse conceito é decorrente do pressuposto doutrinário da supremacia do interesse público sobre o particular. Essa premissa estabelece o Direito não apenas como instrumento das garantias do indivíduo, mas “como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo” (DI PIETRO, 2005). Para Bittencourt (2007), o interesse público deve

estar acima dos interesses particulares, como forma de garantia da estabilidade e da ordem social. Amaral (2006) reafirma a primazia do interesse público sobre o particular e estende a discussão, diferenciando o “interesse público primário”, entendido como o interesse da sociedade em si, e “interesse público secundário”, que seria o interesse da Administração.

2.2.1. Princípios Constitucionais da Administração Pública

O primeiro dos princípios mencionados na Constituição Federal de 1988 é o princípio da legalidade. A doutrina assevera que este conceito teve nascedouro no surgimento do Estado de Direito (BITTENCOURT, 2007; DI PIETRO, 2005). Por legalidade devemos entender que todos os atos e fatos praticados pelo agente público têm de estar previstos em lei. Di Pietro (2005) assim esclarece: “a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei”. Fernandes (2007) chega a afirmar que “a legalidade para os agentes da Administração é ao mesmo tempo uma garantia de proteção e um dever”. Assim sendo, o administrador não dispõe de autonomia de vontade, mas “está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum” (MEIRELLES, 2005).

O princípio da impessoalidade estabelece que o administrador público tenha de realizar suas ações de forma objetiva, vedadas quaisquer práticas que visem beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, pois deve buscar o interesse público (DI PIETRO, 2005). Segundo Fernandes (2007), “a conduta não pode ser em razão das pessoas envolvidas, porque acima delas paira, sobranceiro, o interesse público”. Bittencourt (2007), Di Pietro (2005) e Meirelles (2005) comungam do entendimento de que a impessoalidade tem aplicação em dois sentidos: (1) toda atividade administrativa tem de estar relacionada à finalidade; (2) a impessoalidade se aplica à imputação de todos os atos à Administração e jamais ao agente público que o realiza.

Há um brocardo latino que expressa o princípio de moralidade: “*non omne quod licet honestum est*” (nem tudo o que é legal é honesto). A moralidade administrativa se sobrepõe à moralidade comum; Justen Filho (2005) afirma que “uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida”. Di Pietro (2005) esclarece ser essa a diferença entre licitude e honestidade. Ademais, a ofensa ao princípio da moralidade administrativa é tipificada como “ato de improbidade administrativa”, previsto no art.37, §4º, da Constituição Federal e disciplinado na Lei nº 8.492/92, conforme ressalta Bittencourt (2007).

O princípio da publicidade visa garantir a “ampla divulgação” dos atos praticados pela Administração (DI PIETRO, 2005), ressalvados os casos excepcionais de sigilo, como os previstos nos incisos XIV (sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional), XXXIII (segurança da sociedade e do Estado) e LX (defesa da intimidade ou interesse social), do artigo 5º da CF-88. Meirelles (2005) leciona que “publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos... não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade”. Nesse sentido, Bittencourt (2007) vai afirmar que é a publicidade que confere transparência à atuação da Administração, permitindo conhecimento e controle das ações que interferem nos interesses coletivos.

A eficiência passou a vigorar como princípio administrativo, a partir da reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 19/98. Esse pressuposto, segundo Bittencourt (2007), introduz um sistema de mérito na análise das ações dos administradores públicos, viabilizando maior controle da atividade administrativa. Meirelles (2005) afirma que “o *princípio da eficiência* exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Di Pietro (2005) vai mais além, considerando que a eficiência deve ser mensurada segundo dois aspectos: quanto ao “modo de atuação do agente público” (que deve desempenhar da melhor forma possível as suas funções) e quanto ao “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública”.

2.2.2. Principais Diplomas Legais Sobre Compras Governamentais

Essa revisão da literatura pertinente deve ser encerrada com uma sucinta análise de alguns dos principais dispositivos normativos que regulamentam a execução de despesas públicas:

- a) Constituição Federal: prevê, em seu artigo 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser contratados mediante processo de licitação pública, ressalvados os casos especificados em lei;
- b) Lei Federal nº 8.666/1993: regulamenta o dispositivo constitucional, estabelece as normas gerais para licitações e contratos administrativos, e institui as seguintes modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão (art.22). Define, ainda, as ressalvas: dispensa de licitação (art.24 e incisos) e inexigibilidade de licitação (art.25 e incisos), esta aplicável quando houver inviabilidade de competição;
- c) Lei Federal nº 10.520/2002: institui a modalidade licitatória pregão;
- d) Decreto nº 51.469/2007: estabelece a modalidade pregão como obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito do Estado de São Paulo.

3. MATERIAL E MÉTODOS

O presente estudo teve como objeto de análise os seguintes elementos fundamentais:

- a) Processo USP nº 2066.1.212.66.8, que trata do projeto de implantação e de melhorias contínuas referentes ao sistema PGS-Compras. Dele constam as justificativas e premissas do projeto, os instrumentos legais de implantação (Portarias), os fluxogramas estabelecidos, ações corretivas realizadas, etc.
- b) Levantamentos junto à base de dados do Sistema Mercúrio ⁽³⁾, obtendo a posição consolidada do empenhamento de despesas das Coordenadorias dos *Campi* ⁽⁴⁾ e da Reitoria da USP (RUSP). Este levantamento foi estratificado por embasamento legal das despesas realizadas, considerando os anos de 2005 a 2009, de modo a estabelecer uma série histórica. Com relação à CCLQ, apuramos dados de 1999 a 2009.
- c) Levantamentos junto à base de dados do sítio <http://www.pregao.sp.gov.br> ⁽⁵⁾, instrumento oficial do Governo do Estado de São Paulo para divulgação dos resultados e índices referentes às licitações, na modalidade pregão, realizadas pelos órgãos da Administração.

Para verificar a aplicação dos modelos gerenciais, considerando as informações do Processo USP nº 2066.1.212.66.8, primeiramente comparamos os conceitos de padronização de processos (PDCA/SDCA) por intermédio de fluxogramas, com as atividades de formalização de procedimentos adotada. Em seguida, verificamos se houve e de que modo se deu o melhoramento dos procedimentos adotados, segundo o conceito *Kaizen*. Observamos, então, a sistemática dos fluxos de aquisição de materiais adotadas nesse projeto, de modo a enquadrá-lo como MRP I ou MRP II.

De posse das informações referentes à realização das despesas pelas Coordenadorias e pela Reitoria da USP, verificamos, criticamente, se a CCLQ demonstrava otimizar a utilização dos recursos públicos, priorizando a realização de despesas por intermédio de licitações (especialmente na modalidade pregão), conforme as determinações legais. Posteriormente, comparamos o desempenho entre as unidades, segmentando as execuções orçamentárias em duas categorias: despesa licitada e despesa não-licitada.

Por fim, ampliamos o enfoque dessa análise crítica, comparando os resultados obtidos, em termos de economicidade, nos pregões realizados pela CCLQ, usando como referência duas

instâncias superiores: a Secretaria de Ensino Superior (da qual a Universidade é integrante) e os dados totais da Administração do Estado de São Paulo.

Visando melhor ilustrar os resultados desta pesquisa e tornar mais sucinto este artigo, optamos por não inserir as diversas tabelas com os dados intermediários, apresentando as conclusões a que chegamos por intermédio de gráficos, cujos dados foram obtidos pelo cruzamento das informações.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Aplicação dos Modelos Gerenciais

4.1.1. Implantação do PGS-Compras: Padronização dos Processos

Em 2006, a CCLQ (então denominada “Prefeitura do Campus - PCLQ”) implantou o PGS-Compras, por intermédio da Portaria PCLQ n° 005, de 27 de março de 2006. Os procedimentos foram instituídos por intermédio de ato normativo do Prefeito do *Campus*, a fim de conferir credibilidade ao processo, bem como a criar o vínculo de obrigação de cumprimento por todas as esferas atingidas (requisitantes das demandas de compras e operadores do sistema, em todos os níveis hierárquicos do órgão).

De suas premissas, aponta-se a necessidade de normatização e padronização de procedimentos, o foco em gestão por processos, a criação de uma visão sistêmica e o estabelecimento de mecanismos de controle e de indicadores de desempenho; aliam-se a esses itens a priorização do uso de ferramentas de tecnologia da informação, reduzindo a geração e tramitação de documentos, de modo a agilizar a realização dos processos aquisitivos.

Os fluxogramas de padronização dos processos foram denominados PGS-DA/001/01 e PGS-DA/002/01, referentes, respectivamente, aos processos de adiantamento e de dispensa de licitação. Essa numeração obedeceu ao seguinte padrão: a sigla PGS significava “Padrão Gerencial de Sistema”; a sigla DA representava “Divisão Administrativa”, área responsável; os dígitos 001 e 002, a numeração seqüencial de cada fluxograma; e os dois últimos dígitos, a versão em que se encontraria o procedimento.

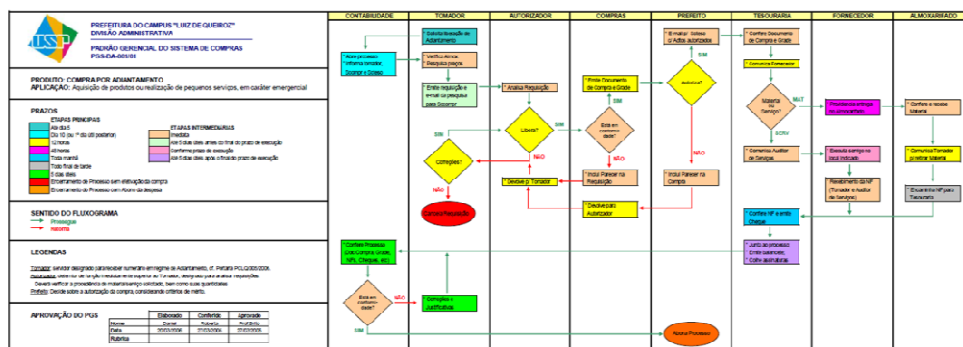


FIGURA 1: Fluxograma PGS-DA/001/01

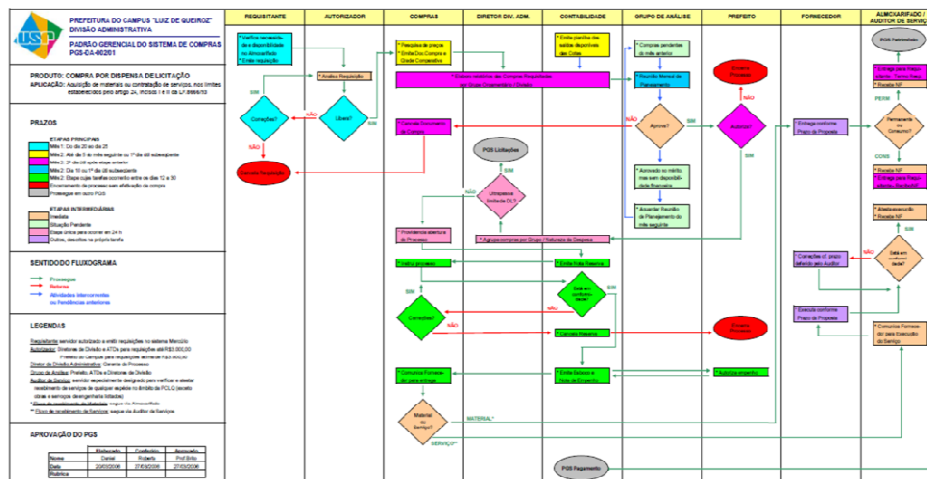


FIGURA 2: Fluxograma PGS-DA/002/01

4.1.2. Melhoramento do PGS-Compras

Na implantação, foram padronizados apenas as compras por adiantamento e por dispensa de licitação. Estes, à época, foram considerados críticos pela equipe de elaboração do projeto, o que se coaduna com a orientação de Campos (2004), em focar nas ações críticas em primeiro lugar. O projeto foi iniciado em reunião de trabalho realizada no dia 28 de março de 2006, previamente à vigência do sistema, da qual participaram todos os colaboradores responsáveis pela liderança das equipes nos diversos níveis hierárquicos. No dia 25 de maio daquele mesmo ano, o mesmo grupo reuniu-se para avaliar os estágios iniciais da implantação do sistema e esclarecer dúvidas. Pode-se dizer que, nesse momento, foi finalizado o primeiro PDCA do projeto.

Os procedimentos foram, então, acompanhados até a proximidade do encerramento daquele exercício, quando, a Divisão Administrativa propôs mudanças que ampliariam a padronização de procedimentos, que passariam a abranger todas as modalidades de compras previstas na legislação pertinente, bem como integrariam mecanismos mais efetivos de verificação e controle dos processos: Relatório semanal de compras finalizadas, Relatório de andamento de compras, Relatório de ocorrência de não-conformidades e o Demonstrativo de consumo médio de materiais.

Essas melhorias foram implantadas por intermédio da Portaria PCLQ nº 015, de 21/12/2006, que instituiu os seguintes fluxogramas de processos: Licitações (PGS-DA/001/01), Dispensa de Licitação (PGS-DA/002/01), Inexigibilidade de Licitação (PGS-DA/003/01), Adiantamentos (PGS-DA/004/01) e Compras Excepcionais (PGS-DA/005/01). Podemos concluir, portanto, que a continuidade dos ciclos PDCA deu origem a procedimentos consolidados (POPs), que se agregaram a modelos padronizados de processos (SDCA).

Não obstante a normatização dos instrumentos de verificação e controle, verificou-se que estes não se encontram em plena aplicação. Houve a elaboração de alguns relatórios periódicos de compras, mas não se constituiu, ainda, em prática rotineira. Já foi definido o formato do relatório de não-conformidades, cujo modelo foi desenvolvido por colaboradores das seções da Divisão Administrativa, mas não está ainda em uso.

Entretanto, constatamos a execução constante do ciclo PDCA nesse sistema e do efetivo melhoramento contínuo dele decorrente, que os processos de compras por licitações (PGS-DA/001/02) e compras excepcionais (PGS-DA/005/02) já se encontram em sua segunda versão e os processos de adiantamento estão em sua terceira versão (PGS-DA/004/03).

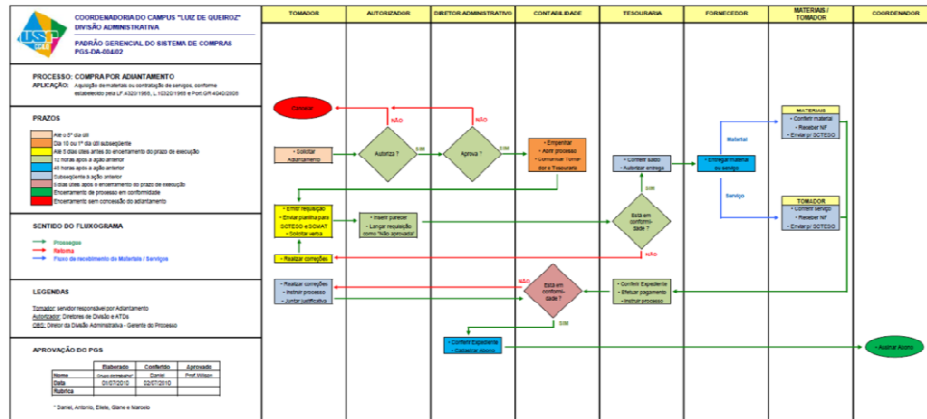


FIGURA 6: Fluxograma de processo: PGS/DA/004/03.

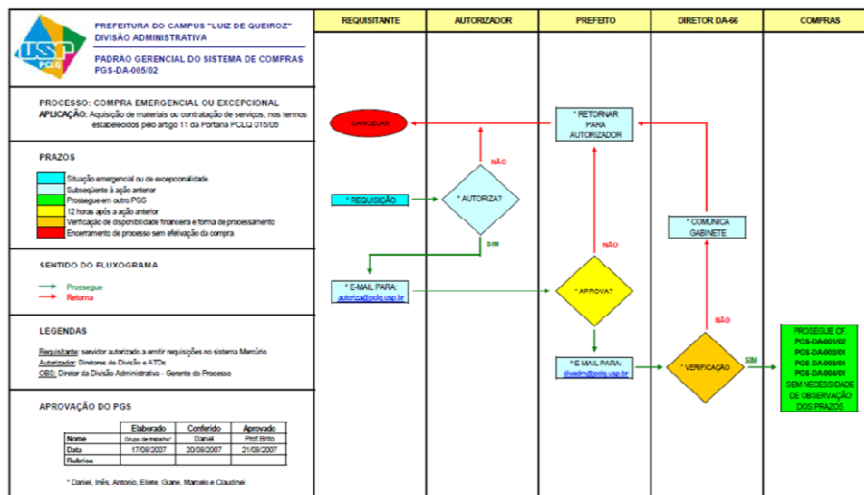


FIGURA 7: Fluxograma de processo: PGS/DA/005/01.

4.1.3. Evoluindo de MRP I para MRP II

Conforme verificado na revisão bibliográfica do presente estudo, o MRP I – *Materials Requirements Planning*, foca-se em possibilitar a disponibilidade dos materiais necessários em momento oportuno para a execução dos serviços demandados. Já o MRP II – *Manufacturing Resource Planning*, além de atender a esse pré-requisito para a realização das tarefas das funções operacionais, abrange as áreas de gerenciamento e direção das organizações, por avaliar, estrategicamente, os impactos financeiros, de engenharia e outras eventuais implicações decorrentes desses processos.

Observou-se que, inicialmente, os procedimentos de compras não possuíam nenhum tipo de padronização interna, obedecendo apenas aos trâmites e prazos estipulados na legislação correlata. As ações decisórias eram centralizadas na figura do Prefeito do *Campus* a quem incumbia, inclusive, realizar a aprovação de todas as requisições de compras geradas, bem como o encaminhamento das etapas intermediárias dos processos.

Um dos itens mais importantes dessa sistemática consiste na abordagem multidisciplinar e no envolvimento participativo de todos os responsáveis por funções de gerenciamento no processo decisório de aprovação das compras. Para tanto, criou-se o “Grupo de Análise de Compras” (GAC), colegiado presidido pelo Prefeito do *Campus* e integrado pelos ocupantes

dos postos de primeiro nível hierárquico (Assistentes Técnicos e Diretores de Divisão). Essa equipe de trabalho permitiu, efetivamente, que a unidade passasse a avaliar as aquisições, não apenas do ponto de vista dos prazos de entrega de materiais e serviços em momento oportuno para a execução de suas tarefas, mas considerando os impactos financeiros de suas decisões, os aspectos relacionados à área de projetos e planejamento, enfim, possibilitou a adoção de uma postura estratégica e não apenas de suprimento.

Esses fatores são decisivos e possibilitam considerar que o PGS-Compras efetivamente representou a migração do modelo MRP I para o MRP II.

4.2. Eficiência no uso dos recursos públicos

Considerando seu planejamento, implantação e etapas posteriores, ficou evidenciada uma boa-prática de gestão administrativa, cujos resultados demonstram zelo com os recursos públicos e eficiência na realização e tramitação dos processos. Essa afirmativa se comprova mediante a constatação da progressiva priorização das compras por modalidades licitatórias, em atenção aos princípios legais. Vemos que, a partir de 2006, com a implantação dos PGS-Compras, há uma tendência progressiva de acréscimo nas despesas realizadas por licitação, em detrimento das não licitadas. Como dado comparativo, a Universidade de São Paulo, em geral, atingiu a média de apenas 58% de despesas licitadas no período 2006 a 2008 ⁽⁶⁾.

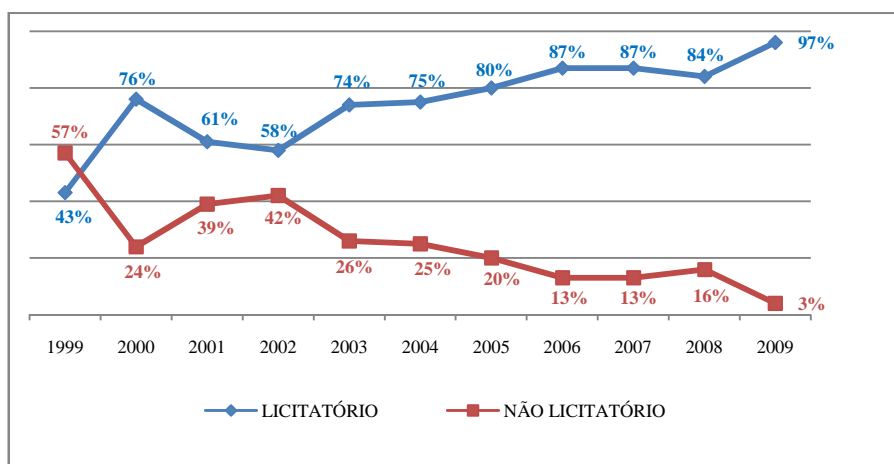


GRÁFICO 1: Evolução das despesas realizadas por meio de licitações

A implantação do projeto redundou, ainda, em maior capacidade na execução orçamentária da CCLQ: foi significativamente ampliado o montante empenhado em a partir de 2006. Note-se que a quase totalidade dessa aplicação se deu por intermédio de licitações, garantindo a legalidade, a transparência e a eficiência na utilização desses recursos.

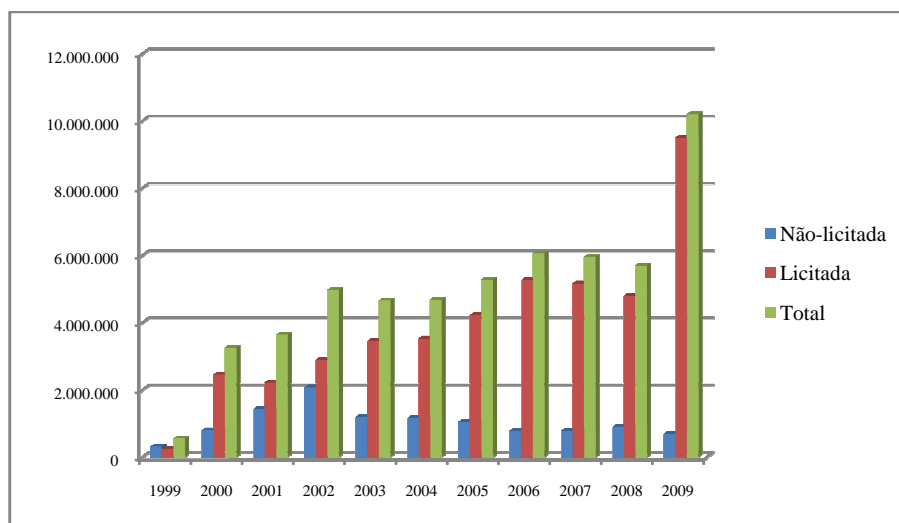


GRÁFICO 2: Despesa anual realizada pela CCLQ (Valores em R\$)

4.3. Desburocratização

Comparando-se a quantidade de processos instaurados no exercício de 2009, com a de 2005 (anterior à implantação do projeto) e com a média de processos do período 2006-2008 (vigência do PGS-Compras), constatamos: redução de 52% na quantidade de processos com relação a 2005; e redução de 37%, com relação ao período 2006-2008. Abaixo, demonstrativo gráfico dessa redução:

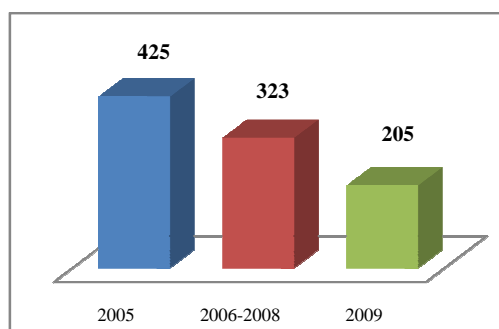


GRÁFICO 3: Quantidade de processos de compras

Consultando, ainda, os modelos de compras por dispensa de licitação da etapa inicial e da atual, verifica-se que o processo inicialmente contava com 41 (quarenta e uma) ações e hoje é desenvolvido com apenas 15 (quinze). O fluxograma inicial para adiantamentos contemplava 32 ações e, na etapa atual, prevê somente 13 (treze) atividades.

4.4. Elevados Padrões de desempenho

Constatado que a unidade havia aumentado seus indicadores de desempenho, entendemos que era necessário estabelecer padrões de comparação desse desempenho com outros órgãos, para que se pudesse afirmar que tenha havido efetividade de resultados. Então, foram confrontados os desempenhos de despesa empenhada por licitação entre a CCLQ, a média das demais Coordenadorias dos *Campi* da USP (órgãos congêneres) e a Reitoria da Universidade. A representação gráfica do comparativo de desempenho evidencia que a porcentagem de despesa empenhada por licitação, em todo período analisado (2005 a 2009), foi maior na

CCLQ do que nas demais unidades de referência; conseqüentemente, a realização de despesas não-licitadas foi menor na CCLQ:

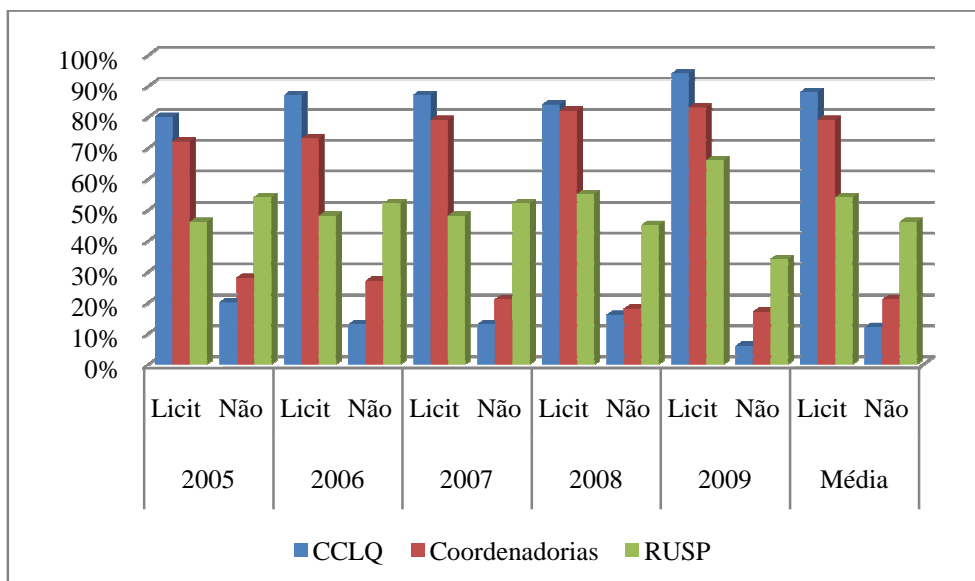


GRÁFICO 4: Execução orçamentária comparada – CCLQ x COORDENADORIAS x RUSP

Outro aspecto que julgamos importante considerar, ao se tratar de resultados na execução orçamentária, é o de economicidade. A melhoria contínua do PGS-Compras tem promovido, como outro distintivo resultado, uma excelente média de economia nos pregões realizados pela CCLQ. De acordo com os dados pesquisados, esse desempenho supera as médias da Secretaria de Ensino Superior (SES) e da apuração geral do Estado (SP).

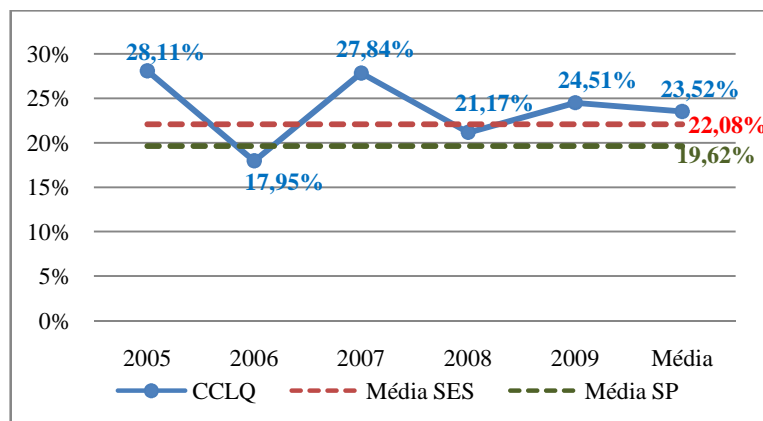


GRÁFICO 5: Economia em pregões comparada – CCLQ x SES x SP

4.5. Obediência aos Princípios Legais

Considerando que a legislação vigente estabelece como regra a realização de licitações e que a modalidade pregão deve ser prioritária (conforme art.3º da Lei nº 8.666/93 c/c art.1º, II, do Decreto nº 51.469/2007), pudemos constatar que, nesse aspecto, o PGS-Compras possibilitou o atendimento ao princípio da legalidade. A expressiva supremacia da porcentagem de licitações também é o fator que assegura a conformidade da execução orçamentária da CCLQ aos princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade. Vejamos.

De acordo com a Lei 8666/93, é vedada a utilização de quaisquer mecanismos que “comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções” (art.3º, §1º, I) ou estabeleçam “tratamento diferenciado” entre os licitantes (art.3º, §1º, II). Para Justen Filho (2005, p.52), esses dispositivos caracterizam a impessoalidade, como “emanação da isonomia”.

O aspecto da moralidade está consubstanciado na priorização à realização de despesas por intermédio de licitações. Dado os critérios da vinculação ao instrumento convocatório (todos atos e decisões em uma licitação têm de obedecer aos termos do edital de abertura) e julgamento objetivo das propostas, afasta-se a possibilidade de manipulação das condições de escolha por parte do administrador público.

O art.44 da Lei de Licitações estabelece que no julgamento das propostas serão levados em consideração os critérios objetivos definidos no edital, vedando a utilização de qualquer elemento critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado, que possa elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. Prevê a desconsideração de oferta ou vantagem não prevista no edital. No art.45 consta, ainda, que esse julgamento deve possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle. Notadamente, tais previsões visam resguardar a impessoalidade e a moralidade do processo.

A licitação é um processo não sigiloso, cujos atos devem ser disponibilizados a todos interessados e ao público em geral (Lei 8666/93, art.3º, §3º). Suas diversas etapas, bem como atos a ela relacionados têm de receber a devida divulgação, seja através da Imprensa Oficial, ou até mesmo em jornais de circulação no âmbito da abrangência da licitação (cf. art.15, §2º; art.21 e incisos; art.34, §2º; art.43, §1º; etc.). De igual forma, os contratos firmados com a Administração Pública têm de receber a devida divulgação, por meio da Imprensa Oficial, como condição indispensável para sua eficácia (art.61, parágrafo único). Por mais essas características, resta evidenciado o cumprimento do princípio da publicidade.

Em se tratando de organização pública, portanto desprovida de finalidade de auferir lucro financeiro, a eficiência do sistema, no que tange à sua execução orçamentária, foi apurada pela constatação de aumento em seus índices de despesa licitada, especialmente na modalidade pregão.

5. CONCLUSÃO

Neste breve estudo, analisamos o Projeto denominado “Padrão Gerencial do Sistema de Compras – PGS-Compras”, implantado pela Coordenadoria do *Campus* “Luiz de Queiroz” da Universidade de São Paulo.

Pudemos verificar a aderência deste projeto a modelos gerenciais consolidados na literatura, especialmente no que se refere à utilização da metodologia de padronização de processos por intermédio do ciclo PDCA/SDCA, melhoramento contínuo segundo o conceito *Kaizen*, utilização de padrões de desempenho comparativos e a utilização da abordagem MRP II em seu fluxo de aquisição de materiais.

Constatou-se, de igual modo, que o projeto PGS-Compras possibilitou pleno atendimento às normas legais que regulamentam a formalização de compras governamentais, principalmente quanto aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como aos diplomas legais que regulamentam a disciplina.

Verificamos, por fim, que os principais resultados desse projeto constituem-se na eficiência na utilização dos recursos públicos, desburocratização de processos, elevados padrões de desempenho e obediência aos princípios legais. Tais resultados possibilitaram a qualificação

do projeto PGS-Compras como finalista do Prêmio Governador Mário Covas, em suas duas últimas edições, na categoria de “Excelência em Gestão Pública”.

6. BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Licitação e Contrato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR ISO 9004. Sistemas de gestão da qualidade: diretrizes para melhorias de desempenho. Rio de Janeiro: ABNT, 2000. 48 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Sistemas de gestão da qualidade: fundamentos e vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2005. 26 p.

BITTENCOURT, Marcus Vinícius Correa. *Manual de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007 (2ª Edição).

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998.

BRASIL. Lei nº 10.502, de 17 de julho de 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CAMPOS, V.F. Gerenciamento da Rotina do trabalho do Dia-a-dia. Belo Horizonte: Instituto de Desenvolvimento Gerencial, 2004. 8ª ed. 266 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005 (18ª Edição).

ENGLER, Joaquim José de Camargo (Coordenador – Editor). *Anuário Estatístico USP 2009*. São Paulo: CODAGE/USP, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2007 (2ª Edição).

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005 (11ª edição).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2005 (31ª Edição).

PMBOK – Project Management Body of Knowledge – português. Tradução livre do PMBOK. Belo Horizonte: Project Management Institute, 2000. 133 p.

SÃO PAULO (Estado). Decreto Estadual nº 51.469, de 2 de janeiro de 2007.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. *Administração da Produção*. São Paulo: Editora Atlas, 2002. 2ª ed. 747 p.

VIANA VARGAS, R. Gerenciamento de projetos: estabelecendo diferenciais competitivos. Rio de Janeiro: Brasport, 2005. 6ª ed. 250p.

7. NOTAS EXPLICATIVAS

⁽¹⁾ Informações disponíveis em <<http://www.premiomariocovas.sp.gov.br>>.

⁽²⁾ Termo originário da língua inglesa, sem tradução literal para o português. Deriva da agrimensura, fazendo menção a um “marco” (*mark*) estabelecido como ponto de referência.

(3) A USP possui diversos sistemas corporativos de informática, dentro os quais o Mercúrio, destinado à gestão orçamentário-financeira e de materiais. O Mercúrio possui duas plataformas: web (<http://www.sistemas.usp.br>) e intranet (Rede Administrativa – Recad).

(4) A USP é composta, atualmente, por 7 *campi* (localizados nas cidades de São Paulo – Capital, Bauru, Lorena, Piracicaba, Pirassununga, Ribeirão Preto e São Carlos), nos quais estão instaladas 37 unidades de ensino e pesquisa, 20 órgãos centrais de direção e serviços, 7 institutos especializados, 4 hospitais e 4 museus. Cada *campus* da USP, com exceção de Lorena, conta com uma Coordenadoria, responsável por assegurar os serviços de interesse comum das Unidades e Órgãos que o compõe.

(5) Dados extraídos do site:

<<http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua02400.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=4t>>
(consultado em 11/11/2009). As médias das economias disponibilizadas pelo Governo do Estado de São Paulo/Brasil, neste endereço, no momento da consulta, dizem respeito ao período de 2003 até a data de 10/11/2009 às 21:00:58.

(6) Dados disponíveis em

<<http://www.usp.br/gefim/novidades/Novas%20Praticas%20de%20Compras-20%DA.pps>>.