



O GOVERNO ELETRÔNICO E A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS DO SETOR PÚBLICO

EDEMILSON FAGUNDES BARBOSA



O GOVERNO ELETRÔNICO E A GESTÃO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS DO SETOR PÚBLICO

Edemilson Fagundes Barbosa

RESUMO

Inexiste instituição, seja pública ou privada, que ignore a existência da internet em seus processos de gestão. O governo a cada momento intensifica o uso de processos e procedimentos eletrônicos em suas atividades típicas, provendo maior transparência e interatividade com a sociedade. Com base neste contexto, o presente artigo, baseado nos estudos afeitos à área de compras governamentais, visa analisar as formas em que se constitui o e-governo e seus impactos na cadeia de suprimentos do setor público, bem como a contribuição que o uso inteligente das novas tecnologias tem agregado às compras públicas, em especial as compras diretas promovidas por meio eletrônico. O texto reitera que o uso da tecnologia sem o prévio preparo da Administração e seus agentes pode apresentar baixa eficácia, contudo se aplicado com planejamento e qualificação dos atores envolvidos transforma positivamente o desempenho do setor público.

Palavras-chave: Governo Eletrônico. Cadeia de suprimentos. Compras governamentais.

ABSTRACT

No institution, whether public or private, ignores the existence of the internet in their management processes. The Government every time intensifies the use of electronic processes and procedures in their typical activities, providing more transparency and interactivity with the society. Based on this context, this article, based on studies of area affected government procurement, aims to examine the ways in which constitutes the e-Government and its impact on public sector supply chain, as well as the contribution that the intelligent use of new technologies has added shopping especially public direct purchases promoted by electronic means. The text reiterates that the use of technology without the prior preparation of the Administration and its agents may present low effectiveness, however if applied with planning and qualification of actors involved transforms positively the performance of the public sector.

keywords: e-Government. Supply chain. Government procurement.

1 INTRODUÇÃO

Conceitualmente a administração pública se reveste do aspecto objetivo e o subjetivo. O primeiro se relaciona a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, enquanto que o segundo constitui o conjunto de pessoas físicas e jurídicas as quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado, de outra maneira podemos conceber a administração pública como a atividade concebida às pessoas coletivas públicas para que estas, através de seus titulares e integrantes, desempenhem sobre os bens do Estado atividades de gestão de forma imediata e permanente, para atender a satisfação das necessidades públicas e conseguir com isso o bem de comum.

A Constituição Federal, em seu Título III, reserva um capítulo específico para a organização da administração pública, nele, por meio do art. 37, se depreende que a concretização do bem comum se sujeita à observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, e eficiência. Esses princípios devem ser conjugados com os da legitimidade e economicidade, expressos no art. 70 da Lei maior, bem como com o da eficácia, grafado no art. 74 do Diploma Constitucional.

Relacionar a observância dos princípios epigrafados no texto da Constituição com as ações diuturnamente empreendidas pela administração pública é o correto caminho a ser percorrido pelos agentes do Estado.

Destaca-se que com a disponibilidade e uso intensivo pelo governo das tecnologias de informação e comunicação a relação dos agentes estatais com os princípios legais, bem como com a sociedade, estreitou-se, uma vez que a cada dia a sociedade interessa-se mais em conhecer e exigir dos órgãos e dos agentes públicos o fiel cumprimento de suas responsabilidades.

Em vista disso, não se torna incomum, nos dias de hoje, os organismos estatais colocarem a disposição da sociedade, através dos meios eletrônicos, o agendamento de consultas médicas; a realização de matrículas escolares; a abertura de empresas; a prestação de contas de pessoas físicas e jurídicas aos órgãos de arrecadação de tributos; o pedido ao judiciário para a solução de uma

contenda; a divulgação de planos, ações e contas públicas; a divulgação e os resultados compras e contratações promovidas pelo governo, enfim, um conjunto de serviços e produtos públicos antes somente disponíveis por meio do deslocamento do indivíduo ao órgão estatal, com o comprometimento de seu tempo livre e com o enfrentamento dos ritos e protocolos impostos pela Administração ao cidadão/contribuinte.

Deste modo, o presente artigo tem por objetivo analisar as formas e as concepções do governo eletrônico e seu reflexo na cadeia de suprimentos do setor público, ressaltando a importância e as transformações por qual tem passando o setor de compras governamentais, que compreende parte da cadeia de suprimentos logísticos do setor público, e trazendo à discussão a experiência empreendida pelo Governo do Estado do Pará com o uso da cotação eletrônica de preços, como forma de tornar mais eficiente e economicamente mais vantajosa os processos de aquisições e contratações advindos das compras diretas, em função do valor do objeto, cumprindo, desse modo, o mandamento emanado dos princípios que regem a administração pública.

O trabalho é fruto da vivência cotidiana do autor, que milita há uma década na área de gestão de suprimento logístico do Governo do Pará, e utilizou como método na elaboração do artigo consulta e análise da legislação que regula a área de compras públicas, bem como estudo da bibliografia relacionada à gestão pública e a gestão logística empresarial e governamental.

O texto está estruturado em cinco seções. A primeira analisa o conceito, a forma e importância do governo eletrônico na atualidade; a segunda busca relacionar os impactos do *e-governo* na cadeia de suprimentos do setor público; a terceira examina o segmento da cadeia de suprimento relativo às compras públicas; em seguida se debate sobre a utilização da cotação eletrônica de preços pelos entes do Poder Executivo do Estado do Pará e por fim serão expostas as considerações finais do artigo, com a abordagem das principais conclusões aventadas a partir da crítica geral do trabalho.

2 GOVERNO ELETRÔNICO: PERSPECTIVAS E CONCEITO

A promulgação da Carta Constitucional de 1988 impôs ao estado Brasileiro novas responsabilidades sociais, políticas e econômicas, transformá-las em realidade tem sido um dos grandes desafios para a sociedade nacional, visto que essas responsabilidades, sob qualquer perspectiva que se analise, demandam um maior aparelhamento das estruturas estatais, que representam, necessariamente, maior dispêndio de recursos financeiro, material e humano.

Considerando a escassez dos recursos, transmutar responsabilidades legais em realidades factíveis é uma matemática de difícil equalização.

Neste aspecto, as novas tecnologias de informação e comunicação – TICs e as modernas experiências de gestão governamental podem trazer luz a problemática, ora exposta, pois para fazer frente à construção de uma nova realidade torna-se necessário a oferta de meios, sejam eles: financeiros, materiais ou humanos.

Tratando-se dos meios materiais, requeridos pelos entes estatais para o pleno desenvolvimento de suas atividades, eles advêm, sobretudo, da formação da cadeia de suprimentos do setor público, ou seja, a rede logística do governo, que se consubstancia nos processos de planejamento, organização e aquisição de bens ou contratação de serviços necessários à edificação das funções dos órgãos e entidades.

Gerir com eficiência a rede logística estatal é a pedra de toque das modernas engrenagens governamentais, que lançam mãos das TICs e da aplicação de conceitos modernos de logística empresarial.

A tecnologia da informação nos tempos atuais é o componente presente em toda inovação dos processos organizacionais. Nesse quesito, as novas tecnologias informacionais são de vital importância para a melhoria das atividades desenvolvidas pelo setor público, bem como para facilitar o cotidiano das pessoas que utilizam os mais diversos serviços e produtos gerados pelos diferentes níveis de governo, possibilitando, assim, maior interação da estrutura organizacional e o desenvolvimento de ferramentas que auxiliem em processo mais transparente, eficiente e economicamente mais vantajoso para a Administração.

Neste cenário, a aproximação da estrutura governamental com os meios tecnológicos contemporâneos desencadeia a figura do governo eletrônico, que se manifesta sob diferentes formas, tanto podendo se constituir no aspecto da oferta de serviços e disponibilização de dados e informações à sociedade por meio de portais eletrônicos, cujo modelo mais bem sucedido é o da receita federal, como pode dar-se através da intensificação dos processos administrativos, como por exemplo os procedimentos eletrônicos de compras e contratações.

O cenário em que os órgãos e entidades governamentais atuam no ambiente contemporâneo foi potencializado a partir do desenvolvimento do comércio eletrônico (*e-commerce*), que surge e se expande exponencialmente desde os anos de 1990, com a difusão do uso da rede mundial de computadores, a internet.

Naturalmente a figura do governo eletrônico não se circunscreve as atividades acima ressaltadas, de ofertante de produtos estatais ou consumidor de ferramentas tecnológicas, ela se desdobra em múltiplos e diferentes formatos, como bem expressa Sorj (2003, p. 48):

Hoje destaca-se no cenário político os debates sobre a e-governança, e-governo, e-política, a medida que os impactos da Internet na vida política podem ser separados em três níveis: a **e-governança** refere-se à utilização da Internet para aumentar a eficácia, a eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas; o **e-governo** inclui o conjunto de novos instrumentos que permitem aumentar e modificar a participação dos cidadãos na gestão e escolha das decisões governamentais, bem como influenciá-las; a **e-política** é o impacto da Internet na própria estrutura e possibilidades de organização política da sociedade.

Conforme o entendimento do autor as tecnologias da informática impactam nos governos sob o aspecto em que este gerencia seus insumos e processos, modifica a relação de poder que a sociedade exerce no conjunto da máquina governamental e moderniza a forma da construção do poder político, uma vez que a sociedade, por meio das novas tecnologias, se re/organiza e re/constrói diferentes arranjos de poder político.

Amparado no hodierno contexto tecnológico, os especialistas no tema pouco divergem sobre o conceito de governo eletrônico, entendendo, em linhas gerais, que esta acepção de governo é o modelo de atuação estatal, que envolve o uso das tecnologias da informação e da comunicação no âmbito da administração

pública, objetivando a melhoria de processos, o aumento da eficiência, a melhor governança, a elaboração e o monitoramento de políticas públicas de forma mais colegiada e participativa e com maior transparência.

Jose Aires Rover (2008, p. 10), titular da Universidade Federal de Santa Catarina, reitera o entendimento geral acerca do governo eletrônico, em artigo intitulado “O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia” apresenta o seguinte conceito:

Em termos gerais e otimistas, o governo eletrônico tem se constituído em uma infra-estrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada.

Assim, cada vez mais os governos tem se utilizado, tal como o setor privado e o terceiro setor, dos modernos meios das TICs a fim de ampliar e melhorar o diálogo com a sociedade, impor maior dinâmica e eficiência em seus processos administrativos, desenvolver ferramentas de gestão para melhor difundir, controlar e compartilhar sua rede logística.

Tudo para fazer frente às novas funções impostas pelo Diploma Constitucional e a atual perspectiva que a sociedade detém das estruturas estatais e seus integrantes, que existem para a consecução do bem comum.

3 CADEIA DE SUPRIMENTOS DO SETOR PÚBLICO E SUA RELAÇÃO COM OS PROCESSOS TECNOLÓGICOS

Com base nos conceitos acima destacados é lícito afirmar que a perspectiva do governo eletrônico que mais impacta na estruturação da cadeia de suprimentos do setor público é a que Bernardo Sorj denomina de e-governança, ou seja, o uso da tecnologia da informática pela administração estatal para melhor gerir seus processos e procedimentos internos, no sentido de potencializar o uso dos seus limitados recursos buscando produzir e disponibilizar a maior quantidade de bens e serviços públicos aos seus segmentos de consumo.

Neste sentido, o uso das tecnologias da informática pelos entes estatais, especialmente no tocante a gestão da cadeia de suprimentos do setor governamental, tem se mostrado positivo tanto no que se refere à melhoria dos

gastos, por meio de um conhecimento sistematizado de seus processos de aquisição e contratação, como no que concerne a prática de preços de governo dos bens e serviços compatíveis com a realidade de mercado, com o afastamento gradual e contínuo da figura do sobrepreço, através de processos de compras mais competitivos e transparentes.

Assim, reter o conceito de gestão da cadeia de suprimentos, sob a perspectiva da técnica de logística e, em especial, na contextualização desse conceito na práxis do setor público é de imprescindível relevância para o objeto do presente estudo.

Ajuda-nos neste entendimento a construção de Guarnieri (2007, p. 402) que expressa o seguinte:

Gestão da Cadeia de Suprimento – GCS é entendida como a coordenação dos fluxos de informações e de materiais entre a fonte e os usuários como um sistema, de forma integrada. A ligação entre cada fase do processo, na medida em que os produtos e materiais se deslocam em direção ao consumidor, é baseada na otimização, ou seja, na maximização do serviço ao cliente, e na redução dos custos e dos ativos retidos no fluxo logístico.

Adaptando livremente o conceito do autor acerca da cadeia de suprimentos para o setor público não é incorreto afirmar que as fontes seriam os fornecedores públicos cadastrados de acordo com a legislação em vigor em cada ente federativo, e os usuários seriam a população em geral e servidores públicos que executam os serviços para a população, enquanto que o deslocamento de produtos e serviços seria otimizado para atender as demandas dos usuários, evitando-se estoques desnecessários nos órgãos e reduzindo custo de operação das fases do processo de aquisição.

Amparado neste entendimento e se utilizando dos instrumentos e agentes que integram a cadeia de suprimento do setor público Tridapalli (2011, p. 402/4013) enfatiza que:

Em qualquer processo logístico existe a preocupação de eliminar custos de estocagem e com a realização de todas as fases com maximização dos serviços aos interessados no processo que, no setor público, seriam os agentes públicos e a população, que é o usuário final dos serviços. Isso deve ser realizado com o menor custo possível em toda a cadeia, sendo o processo de aquisição de bens e serviços uma das fases mais importantes, mas lembrando que as ações de melhoria devem abranger todo o ciclo. Ser uma compra bem-sucedida significa comprar bens e serviços na quantidade e qualidade certa, no momento certo, ao preço mais econômico possível para a administração pública.

Procurando destacar os elementos e insumos que integra a cadeia de suprimentos do setor público Tridapalli (2011, p. 417) nos apresenta, com propriedade, um rol extenso, mas não exaustivo, de procedimento e processos que a Administração diuturnamente executa para gerir sua cadeia de suprimentos logísticos:

Cadastramento dos materiais e serviços, engenharia de padronização de materiais, cadastramento de fornecedores, processo de aquisição governamental, estratégias de compras, planejamento estratégico de compras, gestão das compras sustentáveis, gestão do custo total de propriedade, gestão da criticidade dos itens de materiais e serviços, gestão da aquisição pública de pequenos fornecedores, sistemas de compras referenciais, gestão dos estoques no serviço público, diligenciamento das compras, gestão de banco de preços referenciais, gestão das alianças estratégicas, gestão financeira e orçamentária, gestão de recursos humanos, homologação de marcas e produtos, gerenciamento do armazenamento e movimentação física dos estoques, gestão técnica da redução de gastos, aqui incluindo a gestão da frota de veículos, gestão de bens patrimoniais, gestão das diárias e passagens, gestão de consumo de contas de energia, água, telefone e outros controles de custos relevantes em cada unidade de governo, gestão de contratos, gestão estratégica por indicadores da cadeia de suprimento, gestão de protocolo e trâmite de processos, gestão jurídica, gestão de atas de registro de preços, gestão da transparência e da ética, gestão da capacitação de fornecedores, usuários internos e sociedade, gestão da distribuição logística, gestão da assinatura digital, gestão de suprimento de fundos para pequenas compras, gestão da auditoria interna.

Como visto, os processos e procedimentos que integram a cadeia de suprimento do setor público é colossal, compreende-la e imprimir contínuas melhorias em sua estrutura é dever e responsabilidade do gestor público.

Assim, imbuído com tal concepção, o uso cada vez maior do suporte das TICs, por meios de seus ferramentais na forma de programas e sistemas, pelo setor público para re/estruturar e tornar mais eficiente sua gestão da cadeia de suprimento, faz-se mais que oportuno e conveniente, faz-se imprescindível, sem o qual o custo para a sociedade será a cada momento maior, enquanto que os benefícios gerados para a mesma caminhará em direção diametralmente oposta.

4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS: COMO SEGMENTO DA CADEIA DE SUPRIMENTOS DO SETOR PÚBLICO

A gestão da cadeia de suprimentos do setor público, no contexto das nações desenvolvidas, isto é, países praticantes do livre mercado, é direcionada, fundamentalmente, para a gestão dos processos de compras governamentais.

Utilizadas como verdadeiros instrumentos de políticas públicas e desenvolvimento econômico, na maioria dos países, as compras feitas pelos governos, pontificam as agendas de instituições multilaterais, como Organização Mundial do Comércio (OMC), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e blocos internacionais: Mercado Comum do Sul (Mercosul), Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e União Européia (UE).

Os anglo-saxões as chamam de *government procurement*, os hispânicos de *compras del sector público*, os franceses de *marché public*. De qualquer modo, as compras governamentais representam, de acordo com Juarez Tridapalli (2011, p. 402) cerca de 18% do PIB (produto interno bruto) mundial, esse percentual se desloca para ¼ do PIB, se nele foram computados os gastos militares promovidos pelos países.

Inúmeras políticas públicas podem ser executadas por meio de compras estatais. De acordo com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2011, p. 25) nos Estados Unidos desde os anos 50, do século XX, determinadas aquisições são simplificadas e reservadas aos micro e pequenos negócios.

No Brasil, a administração pública, em todas as esferas governamentais, ou seja, federal, estadual, municipal e distrital, ao efetuar licitações e contratos, se sujeita aos princípios constitucionais da isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade, a implementação harmonizada destes princípios é orientada pelo interesse público.

A lei geral da Licitação, editada em 22 de junho de 1993, estabelece no seu art. 3º, os fins aos quais se destinam as compras governamentais cujo objetivo é a “seleção mais vantajosa para a administração e a promoção ao desenvolvimento nacional sustentável”.

Por desenvolvimento nacional sustentável a melhor doutrina entende tanto à proteção ao meio ambiente quanto a responsabilidade social promovida pelas compras públicas de vários modos, dentre ao quais se ressalta: o incentivo a expansão do emprego e da renda; a proteção às minorias e aos hipossuficientes; o fomento a inclusão educacional e redução da desigualdade.

Desse modo, as compras realizadas pelos governos, através de seus procedimentos protocolares, tendem a desenvolver a economia sustentável, bem como proporcionar a competitividade, estimulando os mercados formais, a proteção à concorrência, o fomento à inovação tecnológica e as microempresas e empresas de pequeno porte (MPE), que segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2011, p. 10) são responsáveis por:

- a) Gerarem seis vezes mais empregos que as médias e grandes empresas;
- b) Empregarem cerca de 70% (setenta por cento) dos empregos formais e 60% (sessenta por cento) dos trabalhadores que têm registro em carteira;
- c) Constituírem 99% (noventa e nove por cento) das empresas formalmente estabelecidas.

Mesmo apresentando tal força e potencialidade não é incomum os órgãos de comunicação noticiarem o cenário pouco profissional e eficiente das compras efetuadas pelo setor público.

Em caso divulgado pelo jornal o Estado de São Paulo – Estadão, (2013), às portas da Copa das Confederações (2013), soube-se que o Governo do Distrito Federal estava adquirindo capa de chuva por preço três vezes maior ao praticado pelo mercado, para serem utilizadas num período que historicamente há baixa incidência de chuvas no planalto central.

O caso retrata com precisão a concepção que a sociedade possui em relação ao poder público, no aspecto em que este gerencia seus recursos.

De forma geral o entendimento social não difere dos dados produzidos por instituições especializadas na análise do setor público. Neste aspecto, é de se destacar as informações trazidas por Tridapalli (2011, p. 403), segundo o pesquisador paranaense o Banco Mundial constatou que:

[...] a quantia total de perdas por corrupção está estimada em torno de US\$ 200 bilhões por ano, representando aproximadamente 3,5% dos gastos mundiais, estudos realizados por organizações internacionais não governamentais, como a Transparência Internacional, afirmam que o setor público é ineficiente, incluindo as práticas corruptas que contribuem para uma perda de 3% a 10% do PIB, reduzindo assim o crescimento nacional em até 2% ao ano. A sociedade vê a aquisição de bens, serviços e obras civis especialmente como um processo que tem falta de transparência, sendo a principal área de ineficiência nos gastos públicos.

Nos últimos anos as esferas governamentais, por meio de suas estruturas, têm produzido esforços pra alterar a percepção negativa que a sociedade e os institutos de pesquisa constatam acerca dos gastos governamentais.

É de se ressaltar que tais mudanças foram produto de intensos esforços arregimentados por segmentos sociais, que conduziram os governos a promoverem leis e procedimentos internos que imprimisse maior eficiência em seus gastos, bem como eliminasse ou reduzisse compras cujos valores não estivessem pertinentes com a realidade praticada pelo mercado, ou, ainda, mantivesse controles mais rígidos sobre seus estoques a fim de evitarem o descarte de materiais fora da validade ou novas aquisições de produtos já em estoque.

Tais Ações expressam o respeito com os recursos que a sociedade produz e o Estado dela retira para manter sua máquina.

Nas últimas décadas e com o advento da internet a sociedade brasileira tem demonstrado maior preocupação com o uso eficiente dos recursos públicos por parte governo, em suas diferentes esferas de atuação. Fato que tem acarretado em iniciativas voltadas para o controle com as compras e contratações voltadas às despesas correntes.

Embora essas despesas representem uma porção relativamente menor no orçamento público em comparação às despesas com pessoal, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio constitui uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

A melhoria ou a racionalidade dos gastos com o custeio do setor público gera, por conseguinte, menor pressão nas contas do governo, disponibilizando recursos que podem ser aplicados ações e projetos que ampliem a oferta da

prestação de serviços a locais ou segmentos sociais que até então não foram contemplados pelas “graças” do Estado, como também, podem possibilitar crescer à parcela de recursos direcionados aos investimentos em infraestrutura.

É sabido que o deslocamento positivo dos investimentos em infraestrutura eleva a melhoria da qualidade de vida da população e reduz o custo-brasil, terminologia utilizada para ressaltar as dificuldades estruturais e econômicas que obstruem o desenvolvimento nacional.

Ambientado neste contexto grande partes do setor público brasileiro está concentrando seus esforços para promover melhorias na qualidade dos processos e procedimentos das compras governamentais.

5 A EXPERIÊNCIA DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ COM A COTAÇÃO ELETRÔNICA DE PREÇOS

Ressaltada a premência de incrementar melhorias nas compras públicas, se evidencia a necessidade de desenvolver adequados sistemas de gestão da cadeia de suprimento do setor público.

Uma estratégia que aproxima a necessidade da realidade, com o uso pertinente das tecnologias de comunicação e informação pelo poder público para imprimir maior eficiência em seus procedimentos internos referentes à gestão da cadeia de suprimentos é a instituição, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Governo do Estado do Pará, do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços.

O Sistema de Cotação Eletrônica de Preços ou Cotação Eletrônica, expressão comumente empregada pelos usuários do Sistema, consiste no processo de aquisições de bens e contratações de serviços efetuadas nas hipóteses de dispensa de licitação em razão do valor, previstas nos incisos I e II e parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, promovido por meio do uso de portal eletrônico específico, que dispõe de amplo catálogo de material e serviço e de um conjunto extenso de fornecedores, previamente cadastrados na Secretaria de Estado de Administração – SEAD, atendendo as demandas formuladas pelos entes públicos, que recorrem do sistema para operacionalizarem suas compras de pequeno valor.

De acordo com a norma vigente, relacionam-se, como bens de pequeno valor, aqueles que se enquadram na hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 24 da Lei Geral de Licitações e Contratos, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma compra de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

A não observância no dispositivo expresso no parágrafo anterior pode caracterizar o parcelamento/fracionamento de dispensa, procedimento combatido pelos diplomas legais reguladores das compras públicas.

A cotação eletrônica é assim uma dispensa eletrônica, pois o valor do seu objeto, em hipótese alguma, deve se estender a quantias superiores às instituídas nos incisos acima mencionados. Diferindo-se, no entanto, da dispensa tradicional pelo uso da tecnologia da informação e comunicação, que como poderemos certificar, agrega em si uma série de boas práticas.

Neste sentido o Manual do Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET descreve a cotação eletrônica como sendo uma sessão pública virtual, que transcorre sem interferência do servidor responsável pelas compras, onde a sociedade pode observar as aquisições efetuadas pelo Governo Federal e os valores contratados.

O Governo do Estado do Pará adota o mesmo princípio e fundamenta seus instrumentos legais no mesmo manancial do Governo Federal.

A Cotação Eletrônica é disciplinada no Estado pelo Decreto nº 2.168, de 10 de março de 2010, com regulamentação promovida pela Instrução Normativa nº 001 – SEAD/DGL, de 09 de abril de 2012, seu uso é de vínculo obrigatório pelos integrantes do Poder Executivo Estadual.

O quadro baixo, com dados extraídos do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços, apresenta, de forma sintética, a movimentação do sistema ao longo do triênio 2011/2013.

O período, em destaque, compreende o primeiro ano/exercício de uso contínuo do sistema por parte dos órgãos integrantes do Poder Executivo Estadual e os dois exercícios seguintes exibem a consolidação do instrumento na cultura organizacional dos órgãos.

| Cotação Eletrônica Triênio 2011/2013 | | | | | | |
|---|---------------|----------------------|----------------------|---------------------|--------|--|
| ANO | PROCEDIMENTOS | R\$ | | ECONOMIA | | |
| | | REFERENCIA | CONTRATADO | R\$ | % | |
| 2011 | 3.374 | R\$ 13.541.770,75 | R\$ 10.620.468,27 | R\$ 2.921.302,48 | 21,57% | |
| 2012 | 3.744 | R\$ 12.593.765,15 | R\$ 10.476.180,69 | R\$ 2.117.584,46 | 16,81% | |
| 2013 | 3.014 | R\$ 8.993.875,35 | R\$ 7539.521,80 | R\$1.454.353,55 | 16,17% | |
| Média | 3.377 | R\$ 11.709.803,75 | R\$ 9545.390,25 | R\$ 2.164.413,50 | 18,19 | |

Fonte: Sistema de Cotação Eletrônica de Preços – BANPARANET

Considerando uma média de 08 (oito) fornecedores que participam de cada procedimento de compras e contratações realizadas por meio da cotação eletrônica chega-se a um universo médio de 27 mil fornecedores que transitam pelo sistema ao longo de cada ano/exercício.

Considerando projeções, derivadas de análise amostrais dos procedimentos de cotação eletrônica de preços, do universo de fornecedores, identificados acima, 87% (oitenta e sete por cento) deles possui sede ou representação no Estado Pará e 92% (noventa e dois por cento) do total dos participantes são configurados como microempresa ou empresa de pequeno porte.

O que fundamenta a expressiva participação dos micro e pequenos negócios locais nos procedimentos de dispensa eletrônica é um conjunto de fatores, sintetizado em três elementos: a necessidade do fornecedor em possuir o Certificado de Registro Cadastral – CRC, emitido pela SEAD, os fornecedores locais possuem maior facilidade na obtenção do CRC em função de sua localidade e de menores custos para emití-lo; o valor que envolve cada procedimento, são valores de pequeno vulto que motiva o fornecedor local em ingressar nos procedimentos, visto que seus custos logísticos apresentam maior competitividade; a simplificação no uso da ferramenta, os fornecedores tomam conhecimento dos processos de cotação por meio de comunicação eletrônica, emitida pelo sistema, as regras de cada procedimento são instituídas através do termo legal, que reúne a descrição detalhada do objeto, o quantitativo e as condições de fornecimento ou prestação do serviço.

Destaca-se, ainda, que do conjunto de procedimentos lançados pelos órgãos e entidades governamentais a média do montante dos valores estimados das cotações eletrônicas foram na ordem de R\$ 11.709.803,75 (onze milhões setecentos e nove mil e oitocentos e três reais e setenta e cinco centavos), contudo, no fechamento dos processos de compras a média do valor contratado atingiu o volume de R\$ 9.545.390,25 (nove milhões quinhentos e quarenta e cinco mil e trezentos e noventa reais e vinte e cinco centavos), proporcionando uma diferença entre valores estimados e contratados de R\$ 2.164.413,50 (dois milhão cento e sessenta e quatro mil e quatrocentos e treze reais e cinquenta centavos), ou seja, o valor contratado ficou, em média, 18,19% menor do que o estimado.

Os dados acima corroboram que o uso da tecnologia da informática pelo governo, em especial para promover inovações na gestão da cadeia de suprimentos do setor público, agrega uma série de vantagens.

Vantagens elencadas abaixo sob três eixos que se inter-relacionam, obedecendo as normas e procedimentos legais que envolvem a gestão dos atos administrativos:

- i. **Transparência:** Todo o processo da Cotação Eletrônica desde a divulgação do certame, a fase de disputa, a seleção da melhor oferta e o eventual recurso dos participantes estão disponíveis aos usuários do sistema, bem como a qualquer cidadão que possa se interessar pelas aquisições e contratações promovidas pelos órgãos e entidades da administração estadual, visto que o Sistema, em uso, é online, ficando disponível a visualização dos interessados, que podem acessá-lo e verificar se o processo que a eles interessam possui alguma inadequação ou se os preços de referência ou contratados estão em harmonia com a prática de mercado ou, ainda, se o rol de fornecedores selecionados nos processos de cotação eletrônica possui idoneidade. Todas essas facilidades de acesso aos dados e aos procedimentos de compras públicas vão ao encontro do princípio da transparência e da publicidade dos atos de governo, uma vez que a transparência pode ser

tida como a atuação do órgão público no sentido de tornar sua conduta cotidiana, e os dados dela decorrentes, acessíveis ao público em geral, indo além do conceito de publicidade, uma vez que este se consubstancia, tão somente, com a ação burocrática de se publicar determinadas informações como requisito de eficácia, enquanto que a transparência abrange horizontes mais extensos, pois se detém na garantia do acesso as informações de forma global, não somente aquelas que se deseja apresentar. Neste aspecto, a cotação eletrônica desempenha regularmente sua função;

- ii. **Eficiência:** O constitucionalista Alexandre de Moraes nos orienta que a eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Neste diapasão, a cotação eletrônica se mostra mais eficiente quando comparada com a dispensa de licitação convencional, pois o procedimento de dispensa, em razão do valor, realizado mediante o uso do Sistema de Cotação Eletrônica de Preços se reveste na prática de uma ampla disputa de preços entre um colegiado de participantes interessados em atender a demanda da Administração pelo menor valor. É na realidade um pregão eletrônico para os bens e serviços que se adéquam aos valores expressos nos incisos I e II e parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93, possuindo em sua instrução processual preços de referência e descrição detalhada do bem ou serviço demandado pelo órgão, o que assegura a lisura do procedimento e a qualidade do objeto que está sendo adquirido ou contatado;

iii. **Economia:** O processo de cotação eletrônica quando vai à praça arregimenta um grupo de fornecedores interessados em participar do certame superior ao conjunto de fornecedores consultados pela Administração para apresentarem seus preços em relação ao material ou serviço objeto daquela dispensa. Agrega-se a isso, a cultura desenvolvida pela Administração de se recorrer, em grande parte de suas dispensas tradicionais, dos mesmos fornecedores a fim de diminuir seu tempo de espera para recepcionar os preços que instruirão e balizarão seus processos de compras sem o uso de licitação, justificadas pelo baixo valor do objeto a ser adquirido/contratado. Assim, a cotação eletrônica por se constituir em uma acirrada disputa de preços entre um amplo conjunto de fornecedores interessados tende a selecionar a proposta mais oportuna e conveniente para a Administração, que na quase totalidade dos processos se expressa como a proposta com os valores selecionados abaixo dos preços tomados como referência pelo órgão/entidade promotor da cotação eletrônica. De acordo com os dados disponibilizados pelo sistema, os processos ocorridos no triênio 2011/2013, a diferença registrada entre os preços de referência e os alcançados na cotação é em média 18,19% (dezoito vírgula dezenove por cento), isto é, os valores contidos nas melhores propostas são 18,19% menor que os valores que a Administração selecionou para parametrizar a instrução processualística da compra.

Os eixos de vantagens, acima relacionados, ilustram que os processos derivados das cotações eletrônicas encontram-se em sintonia com os princípios que regulam a administração pública, assim como aproximam-se das boas práticas que circundam a gestão da cadeia de suprimentos do setor governamental, pois com a conversão da dispensa convencional para dispensa eletrônica salta aos olhos a maior celeridade, competitividade, transparência com a publicidade de todos os atos, impessoalidade, moralidade e eficiência dos procedimentos.

O que antes se processava, mesmo no estrito âmbito da legalidade, como mera consulta a fornecedores a fim de que esses apresentassem seus preços para o objeto demandado pelo órgão/entidade requisitante, hoje se consolida como uma ampla competição, com regras previamente estabelecidas, com prazos e recursos a todos franqueados, com transparência e publicidade acessível à comunidade de interessados, com preços e condições mais convenientes e oportunas à Administração, com eficiência e impessoalidade promovida com o uso das tecnologias de comunicação disponíveis pela modernidade. Enfim, com maior e melhor controle social, que caracteriza os governos que fazem uso dos instrumentos eletrônicos para aumentar a eficácia, a eficiência, a qualidade, a transparência e a fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas.

Mister se faz destacar, que a singela substituição de processos e procedimentos antes executados de maneira manual e pessoal por formas eletrônicas e impessoais, sem prévio e amplo estudo e qualificação dos agentes envolvidos – sejam servidores ou usuários dos serviços públicos ou mesmo fornecedores e/ou prestadores de serviços à administração – fará imprimir ao setor público aumento substancial de eficiência, eficácia e inovação.

O uso de formas eletrônicas, por si só, não possui o poder de alterar a cultura organizacional rígida e solene que a Administração ainda se impregna, contudo com estudo, identificação de sistema ou programa adequado/customizado à realidade da instituição e com o envolvimento e qualificação dos agentes envolvidos nos processos e procedimentos administrativos podem ter nas tecnologias de informática uma grande aliada no aumento da eficiência e, por sua vez, na redução do desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros tão escassos a todos, em especial aos governos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do disposto acima é possível tecer um rol de considerações que giram em torno do governo eletrônico e seus efeitos ou enlaces quanto à gestão mais ou menos eficiente da cadeia de suprimentos do setor público.

Primeiramente, os governos, em suas diferentes esferas e em suas diversas organizações, não podem levantar barreiras quanto à utilização ampla, planejada e socializada das novas tecnologias de informação e comunicação, em especial o uso da internet e de softwares tomados emprestados do setor privado e customizados às peculiaridades da Administração, pois com a internet se amplifica a possibilidade de disponibilização, acesso e difusão de serviços públicos aos mais diferentes usuários, por seu turno, as organizações privadas a muito estruturaram seus processos produtivos com base nas tecnologias, desenvolvendo programas computacionais que mapeiam seus processos, eliminam fases improdutivas, encurtam tempo e elevam a produtividade. Identificar esses casos de sucesso e adaptá-los à Administração é de suma importância.

Em seguida, o uso das TICs pelos governos sempre deve ser focado para aumentar a eficiência dos processos e procedimentos correntes da Administração, diminuindo seus prazos de execução e reduzindo seus custos econômicos e processuais. Tomemos como ilustração os procedimentos de compras públicas realizados pelos órgãos e entidades, a ausência de instrumentos eletrônicos os tornam mais rígidos, excessivamente formais, dispendiosos em tempo e em valores e com menor controle social. Desenvolver mecanismos tecnológicos e legais pode agregar maior vantagem para os governos e trazer para seu circuito novos parceiros que antes desconheciam ou possuíam baixo interesse em envolver-se com o setor público, visto que as compras eletrônicas desconhecem limites geográficos, aglutinam maior participação, acirram a competição e derrubam os preços de material ou serviço objeto da compra.

Ressalta-se, por fim, que o governo eletrônico em seu aspecto da gestão da cadeia de suprimentos do setor público ao imprimir maior eficiência a esse segmento faz com que seus custos econômicos reduzam, diminuindo, por sua vez, o que se denomina custo corrente da máquina pública, ou seja, os custos necessários

para movimentar as estruturas governamentais. Com menos recursos para ativar e mobilizar os órgãos e entidades do governo, derivados da eficiência e economia dos gastos, sobra-se mais para os investimentos e a ampliação da oferta de serviços públicos, uma vez que os recursos não são abundantes e infinitos, pelo contrário, são escassos e finitos, como bem ensina a ciência econômica, de modo que utilizá-los com parcimônia e eficiência é um dever do Estado, que tem sua existência voltada para servir, organizar e proteger a sociedade que o constitui.

Salientadas as questões, ora expressas, finalizamos o presente trabalho destacando que os avanços na área da gestão da cadeia de suprimentos do setor público, será cada vez mais um compromisso a ser assumido pelos dirigentes governamentais e equipe técnica, que necessariamente deverá estar bem preparada para gerir os instrumentos da cadeia de suprimento, pois como se sabe não existe mais espaço para a elevação de tributos no atual contexto social, sendo que a última e única saída para o poder público é a racionalização do uso dos gastos correntes e aumento da capacidade de investimento nos setores de infraestrutura e na ampliação dos serviços e produtos demandados pela sociedade.

7 REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. Dicionário de Filosofia. S. Paulo: Martins Fontes, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.

ESTADÃO. Ministério Público investiga compras de capa de chuva no DF. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/nacional/politica2011/not_cid6578.shtm> São Paulo, 2008. Acesso em 30 de fevereiro de 2015.

GUARNIERI, P.; HATAKEYAMA, K. Padrões de qualidade no gerenciamento da cadeia de suprimento da indústria automotiva. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa, 2007.

LAKATOS, E.M.; MARCONI, M.A. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1986.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 18. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ROVER, Aires José. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. in: Seminário Virtual: temas atuais do direito e internet, Âmbito Jurídico e DCDireito da Fundação Universidade Federal do Rio Grande, 2008. Disponível em: <<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/governo%20eletronico%202005.pdf>>. Acesso em 30 de fevereiro de 2015.

SEBRAE. As micro e pequenas empresas e as compras governamentais. Disponível em < http://www.sebraesp.com.br/arquivos_site/biblioteca/compras_governamentais. >. São Paulo, 2011. Acesso em 30 de fevereiro de 2015.

SORJ, Bernardo. *brasil@povo.com – A luta contra a desigualdade na sociedade da informação*. São Paulo: Zahar editora/UNESCO, 2003.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo. Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n2/06.pdf>>. Rio de Janeiro, 2011. Acesso em 30 de fevereiro de 2015.

AUTORIA

Edemilson Fagundes Barbosa – Graduado em Ciências Econômicas pela UFPA e em Direito pela UNAMA, Pós-graduado em Gestão Pública pelo CESUPA e Pós-graduando em Gestão Logística e Patrimonial pela EGPA. Coordenador de Compras Governamentais da Secretaria de Estado de Administração do Pará.

Endereço eletrônico: edemilson.fagundes@sead.pa.gov.br