

O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S)*

Marco Antonio Cavalcanti Batista**

José Manuel Santos de Varge Maldonado***

SUMÁRIO: 1. Introdução; 2. O serviço público brasileiro; 3. A gestão de suprimentos; 4. Conclusão.

SUMMARY: 1. Introduction; 2. Brazilian public service; 3. Management of supplies; 4. Conclusion.

PALAVRAS-CHAVE: gestão das compras públicas; ética do comprador público; aquisição de materiais.

KEY WORDS: management of public purchases; ethics of the public purchaser; material acquisition.

Este artigo aborda o papel do comprador público nas aquisições de bens e serviços para as instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S), tendo como referência o CPqAM/Fiocruz. O estudo contempla características e causas que potencializam os contextos da gestão das compras institucionais, os aspectos da administração pública brasileira, a função administrativa de compra, o papel do comprador público

* Artigo recebido em out. 2007 e aceito em maio 2008.

** Mestre em saúde pública, administrador de empresas. Chefe do Serviço de Administração de Materiais no Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Pernambuco. Endereço: Av. Prof. Moraes Rego, s/n, Campus da UFPE — CEP 50670-420, Cidade Universitária, Recife, PE, Brasil. E-mail: marco@cpqam.fiocruz.br.

*** Doutor em engenharia da produção, economista. Coordenador do Curso de Mestrado Profissional em Política e Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde na Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro. Endereço: Rua Leopoldo Bulhões, 1480 — CEP 21041-210, Manguinhos, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: jose.maldonado@ensp.fiocruz.br.

no processo, o seu perfil, o seu comportamento ético, bem como a possibilidade de redução de custos na aquisição de materiais para a pesquisa científica.

The role of the public purchaser in public institutions of science and technology in health (S&T/H)

This article addresses the role of the public purchaser in the acquisitions of goods and services for public institutions of science and technology in health (S&T/H), using as a reference the CPqAM/Fiocruz. The study examines characteristics and causes of the development of the management of institutional purchases, the aspects of Brazilian public administration, the administrative function of purchasing, the position of the public purchaser in the process, his or her profile and ethical behavior, as well as the possibility of cost reduction in the acquisition of materials for scientific research.

1. Introdução

Apesar da literatura discutir o papel estratégico que a área de compras vem assumindo nas organizações, de 1990 até os dias de hoje, pouco se falou sobre a estrutura e o processo de compras, bem como o perfil dos profissionais que atuam na área — compradores ou não (Lima, 2004:7). Com o passar do tempo, os processos de compras se tornaram mais complexos e dependentes de atores comprometidos e conscientes do seu papel.

Existe um paralelismo muito grande entre a compra pública e a privada, pois ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade; mas a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como, por exemplo, a legislação; já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha.

A importância das atividades de compras tem aumentado nos últimos tempos. No caso das instituições públicas ligadas à área de pesquisa científica, esse aumento está diretamente associado ao crescimento das despesas e à complexidade das pesquisas realizadas. Com a adoção das novas práticas de gestão institucional, as organizações públicas tendem a reduzir seus custos internos de manutenção, que aliado à difusão da informação e do conhecimento, pode trazer vantagem competitiva, para garantir a realização dos seus objetivos estratégicos.

No processo formal administrativo de compras são vários os documentos e informações que são anexados constantemente e de forma cronológica, durante a vida útil do processo: autorizações, pedidos, levantamentos, cotações, mapa de preços, despachos, documentos de habilitação, notas de empenho e pagamentos que, conjuntamente, servem para compor todos os passos

utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra.

A busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, influenciando diretamente a capacidade de se atingir os objetivos pretendidos, tornando-se necessário que se tenha a participação de todos os interessados no processo. Só esse simples fato de interação já demonstra a relevância deste artigo.

Contudo, os fluxos de informações que determinam os processos administrativos podem apresentar-se de forma truncada e ineficaz, gerando ineficiência e baixa produtividade de informações, que prejudicam a estrutura decisória da empresa. Segundo Cruz (2003:79-80) “qualquer processo dentro de uma estrutura funcional sofre de inúmeros males difíceis de ser corrigidos ou eliminados”, como por exemplo:

- ▼ o fluxo de informação é truncado. A informação flui pelas diversas atividades que compõem o processo de forma não-linear. Muitas vezes, quem as envia não sabe com certeza por que o faz e quem as recebe, também ignora a real importância que ela pode ter para o desempenho de seu papel na empresa;
- ▼ o fluxo de material é, geralmente, desorganizado e pode, por causa disso, gerar perdas elevadas tanto de matéria-prima quanto de material em processo;
- ▼ o processo não tem um líder;
- ▼ a seqüência de operações não pode ser reorganizada facilmente porque as pessoas não têm controle absoluto sobre o que estão fazendo, além de ser mal documentadas;
- ▼ cada empregado só conhece, quando muito, sua própria atividade. Não conhece o papel que deve desempenhar;
- ▼ as melhorias no processo são raras e demoradas;
- ▼ cada empregado só é responsável por sua atividade, uma vez que não conhece as atividades anteriores e posteriores;
- ▼ cada empregado faz, geralmente muito mal, só sua parte. A empresa terá empregados desmotivados e desinteressados.

Isso se deve à adoção de estruturas tradicionais, funcionais e departamentalizadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória, contrapondo ao processo que é dinâmico, flexível e procura se adaptar às mudanças que ocorrem no meio em que vive.

Com isso, é necessário otimizar os processos administrativos e buscar a eliminação dos ruídos e fluxos desnecessários, acarretando melhor desempenho na circulação das informações e eliminação da duplicidade de registros.

2. O serviço público brasileiro

O serviço público, de uma forma geral, não pode ficar à margem desse processo de mudança. Uma instituição pública necessita desenvolver estratégias tecnológicas necessárias para superar as dificuldades apresentadas. Assim, justifica-se a sua existência em termos financeiros, tanto para o governo, quanto para a sociedade em geral. As instituições públicas brasileiras precisam acordar para essa necessidade, participar ativamente, desenvolver diferenciais estratégicos, enfim, fazer parte da cadeia produtiva e do crescimento econômico nacional. Valendo-se dessa premissa, Trosa (2001:37-38) alerta para a submissão do serviço público às evoluções fundamentais necessárias, onde

o serviço público não pode ficar à margem (o que não significa submeter-se) de certas evoluções fundamentais: a globalização das trocas e especialmente dos intercâmbios de informação, das aspirações crescentes e mais complexas dos indivíduos cada vez menos submissos, a pressão da opinião pública e dos governos que procuram saber o que se passa com os serviços, a fim de ter maior capacidade de influir sobre a ação da administração e para a elevação do nível de qualificação e de cultura dos funcionários, que não se consideram mais como simples agentes.

Para Alecian e Foucher (2001:40-41) o serviço público deve mudar, e ele é o único que pode fazê-lo corretamente, já que controla suas especificidades, ou seja,

o serviço público deve, com essa finalidade, conduzir as mudanças em profundidade: adequação de suas metas, transformação completa de suas estruturas, provas de sua eficácia, melhoramento de sua eficiência. Essas mutações passam pelo desenvolvimento das competências gerenciais dos quadros, porque o gerenciamento é, por excelência, um instrumento de orientação da mudança.

Na administração pública brasileira o modelo adotado foi o burocrático, que se caracterizou pela forte padronização e controle dos procedimentos e processos, mostrando-se eficaz quando o Estado tinha pouca finalidade, mas

devido ao inchamento de suas funções, tornou-se lento e pesado, trazendo diversos problemas relativos à gestão (Carvalho, 2005:1). A administração pública burocrática se concentra nos processos legalmente definidos, sem considerar a alta ineficiência envolvida, pois acreditava-se que seria a maneira mais segura de evitar a corrupção e o nepotismo. As decisões ficaram bastante restritas e com controles excessivos, privilegiando o controle de processos ao invés do controle por resultados, que é a principal orientação da administração pública gerencial (Pereira, 1998).

Com o novo dimensionamento da reforma do aparelho gestor do Estado brasileiro, por meio da passagem do modelo burocrático para o novo modelo gerencial, a administração pública se deparou com a necessidade de alcançar objetivos que estejam relacionados com a sociedade. Para isso, uma organização que tenha como meta esse pressuposto, deverá ser mais flexível e comprometida com os anseios da população.

Após a crise capitalista mundial dos anos 1970, começa-se a redefinir o papel do Estado no Brasil, passando-se paulatinamente do modelo burocrático para o gerencial, que tem como características a descentralização administrativa, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle de desempenho, a otimização dos gastos públicos e a utilização de procedimentos mais flexíveis (Pereira, 1998). O propósito da reforma administrativa consiste na transformação de uma administração burocrática, que está baseada em controles formais de processos administrativos e gerenciais, em uma administração gerencial baseada na descentralização administrativa e no controle sistemático de resultados.

Nesse contexto, o serviço público tende a utilizar, cada vez mais, os meios de comunicação como forma de garantir o avanço e disseminação do conhecimento e do intercâmbio de informações generalizadas, capazes de acelerar a capacidade dos funcionários em compreender e entender esse processo de mudança mundial.

3. A gestão de suprimentos

A gestão de suprimentos é um dos principais pilares de qualquer instituição pública, tendo uma considerável importância estratégica, pois é um dos locais em que se aplicam os recursos orçamentários existentes, por meio da efetivação dos processos de compras de materiais, bens e serviços necessários ao alcance dos objetivos da instituição.

Entende-se como gestão de suprimentos: compra, aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento

das atividades realizadas na instituição. A gestão de suprimentos em instituições públicas, notadamente em instituições de pesquisas científicas, propicia o suprimento constante de materiais necessários para utilização nas pesquisas científicas, tais como: equipamentos de laboratório, produtos químicos e reagentes que, pela sua natureza e especificidades, precisam ter qualidade e comprovada eficácia, já que a utilização de materiais e equipamentos de qualidade duvidosa poderá acarretar respostas inadequadas aos ensaios e experimentos científicos realizados na instituição.

Os clientes de um setor de compras e licitações são todos que, direta ou indiretamente, necessitam adquirir produtos e/ou serviços para alcançar os resultados almejados. Para isso, é necessário que todos estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema como um todo e, por consequência, na maximização dos resultados esperados. Então, é extremamente importante que o setor de compras e licitações leve em consideração esse cliente, uma vez que a sua existência depende da satisfação completa de todos os seus usuários, pois não existe ambigüidade entre a satisfação do usuário e o trabalho realizado pela gestão de suprimentos.

Esse entendimento deverá propiciar uma visão detalhada dos procedimentos das compras efetuadas, com as suas relações interdepartamentais e formais, levando em consideração o fluxo das informações e a sua velocidade de fluidez, uma vez que sua melhoria poderá acarretar uma diminuição dos processos internos e um aumento na rapidez das resoluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as atividades-meio e as finalísticas da organização.

O modelo de desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de sistema de informação capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos requisitantes envolvidos.

Partindo desse pressuposto, esse enfoque deverá tornar as organizações mais eficazes e eficientes do ponto de vista gerencial, ou seja, eficazes na maximização dos recursos e na obtenção de resultados e eficientes na resolução de problemas e na redução dos custos.

O conceito e objetivo de compras

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Brasil, 1993), conceitua “compra como toda aquisição remunerada

de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”. Para Baily e colaboradores (2000:16) a “compra é vista pela organização bem-sucedida de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável”. Sua finalidade é suprir com os materiais ou serviços necessários, em quantidades e qualidades certas, a preço adequado, e no momento certo. Colaborando com este entendimento, Baily e colaboradores (2000:31) enfatizam que essa definição é bastante criticada pela sua simplicidade e superficialidade. Acrescenta ainda que um bom objetivo deve ser mensurável de alguma forma, por isso sugere uma definição mais ampla para os objetivos, a saber:

- ▼ suprir a organização com um fluxo seguro de materiais e serviços para atender a suas necessidades;
- ▼ assegurar continuidade de suprimento para manter relacionamentos efetivos com fontes existentes, desenvolvendo outras fontes de suprimentos alternativas, ou para atender a necessidades emergentes ou planejadas;
- ▼ comprar eficiente e sabiamente, obtendo por meios éticos o melhor valor por centavo gasto;
- ▼ administrar estoques para proporcionar o melhor serviço possível aos usuários e ao menor custo;
- ▼ manter relacionamentos cooperativos sólidos com outros departamentos, fornecendo informações e aconselhamentos necessários para assegurar a operação eficaz de toda a organização;
- ▼ desenvolver funcionários, políticas, procedimentos e organização para assegurar o alcance dos objetivos previstos.

Assim, a área de compras desempenha um papel importante na realização dos objetivos estratégicos da instituição, devido à sua capacidade de afetar a qualidade e entrega de produtos ou serviços essenciais que serão utilizados nas pesquisas científicas.

A atividade de compra como função administrativa

A compra não é um fim em si mesma, e tem como função principal coordenar a sua atividade, aliada e em sintonia com outras importantes fases desenvolvidas pela organização. A atividade de compra implementa o trabalho dos outros departamentos, pela aquisição de insumos necessários para a realização dos trabalhos finalísticos da instituição.

Pode-se considerar compras como função administrativa, separada por diversos estágios que se relacionam entre si e necessitam de decisões a ser tomadas, associadas a qualidade, quantidade, origem, cronograma e custo de aquisição. Heinritz e Farrell (1994:20) enfatizam esse contexto, onde

a compra é uma função administrativa. Mesmo em bases diferentes, a compra é, por si própria, uma verdadeira função administrativa. Envolve ela a administração de materiais em uso corrente, desde a determinação de fontes de fornecimento e “vias de fornecimento”, passando pelo almoxarifado, até a entrega final nos pontos de produção, conforme se fizer necessário. Em todos os estágios há decisões a serem tomadas, quanto à qualidade, quantidade, cronogramas, origem e custo. Reconhece-se, assim, que a oferta de produtos de qualidade, em quantidades adequadas e adquiridos por um preço razoável são aspectos-chave na viabilização econômica das unidades.

Na realidade, os particulares compram materiais e/ou serviços de quem eles acham necessário ou conveniente; já na administração pública, com ressalvas de algumas hipóteses legais,¹ as compras serão necessariamente precedidas de licitação, tendo em vista o dinheiro e o interesse público que está em jogo. Por isso, os compradores públicos não podem agir livremente, mas sim, de acordo com a lei.

A função de comprar está intrinsecamente ligada a todos os departamentos da instituição, não só do ponto de vista da compra em si, mas, sobretudo, no alcance dos objetivos e finalidades institucionais. Um comprador público deverá levar em consideração, na sua decisão final de compra, as opiniões e sugestões dadas pelos requisitantes dos produtos ou materiais solicitados, pois elas contribuem e motivam os atores envolvidos, além de aperfeiçoar os aspectos técnicos, provocando um constante aperfeiçoamento dos métodos e das atividades de compras.

O papel do comprador público no processo de aquisição de materiais

Os compradores públicos devem estar cientes de que, para realização das compras, se torna necessário e imprescindível o fornecimento da especificação²

¹ As hipóteses estão previstas na Lei de Licitações e Contratos — Lei nº 8.666/1993, nos arts. 24 e 25 (Brasil, 1993).

² A especificação é fornecida pelo solicitante do pedido. No caso de pedidos de materiais de laboratório é feito pelos pesquisadores.

completa do bem, além da definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas, para garantir a perfeita aquisição dos bens ou serviços necessários, além de permitir clareza e exatidão por parte de quem está cotando os preços, no caso, o fornecedor.

Dias e Costa (2000:5) concluem que “não se pode, portanto, hoje, imaginar um comprador preocupado unicamente com a conclusão de uma compra, sem avaliar o impacto dessa operação em relação aos demais processos integrados à cadeia produtiva ou operativa das organizações”.

Com isso, evidencia-se o papel estratégico das compras, que passa pela sua função estratégica na organização, podendo transformar-se em vantagem competitiva, desde que adequadamente desenvolvida e desempenhada na instituição.

Os compradores, independentemente se público ou privado, precisam ter um perfil vinculado às necessidades estratégicas da organização. O quadro 1 apresenta a classificação de Baily e colaboradores (2000:425) para o provável “perfil do comprador”. Essa classificação apresenta-se dividida em cinco estágios de desenvolvimento na área de compras. No primeiro estágio a função do comprador é vista como essencialmente burocrática e reativa,³ mas no estágio final (cinco) ela torna-se proativa,⁴ com pouco envolvimento do mesmo nas atividades rotineiras de compras, onde a emissão, programação e encaminhamento de pedidos resumem-se a tarefas burocráticas e automatizadas, com pouco envolvimento do comprador.

Quadro 1
Perfil do comprador: estágios de desenvolvimento

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Primitivo	Sem qualificações especiais; abordagem burocrática; cerca de 80% do tempo é dedicado às atividades burocráticas
Conscientização	Sem qualificações especiais; algumas rotinas básicas de compras; 60-79% do tempo dedicado às atividades burocráticas
Desenvolvimento	Qualificações acadêmicas formais exigidas; envolvimento em negociações; reconhecimento da função compras e suprimentos; 40-59% do tempo dedicado às atividades burocráticas

Continua

³ Reflete uma situação tradicional (antiga) da atividade de compras.

⁴ Reflete uma situação mais atual da atividade de compras.

Estágios de desenvolvimento	Características gerais e atribuições do responsável por compras
Maturação	Qualificação gerencial exigida; compradores especializados em commodities* integrados com as áreas funcionais; envolvimento com todos os aspectos do desenvolvimento de novos produtos; maior parte do trabalho dedicado à negociação e à redução do custo/desenvolvimento de fornecedores; 20-30% do tempo dedicado às atividades burocráticas.
Avançado	É necessária qualificação profissional ou pós-graduação; o comprador está mais envolvido com os assuntos mais estratégicos do trabalho; mais dedicado ao custo total de aquisição, à administração da base de fornecedores etc.; menos de 20% de seu tempo dedicado às atividades burocráticas

Fonte: Baily e colaboradores (2000:425).

* São por definição, produtos padronizados e não diferenciados, nos quais o produtor não tem poder de fixação de preços e cujo mercado é caracterizado pela arbitragem nos mercados interno e externo.

Para que o comprador tenha um desempenho satisfatório, faz-se necessário um aprimoramento de suas competências e qualificações, que se consegue por meio do acúmulo de conhecimento e capacitação, que irá determinar a diferenciação primordial entre um comprador burocrático (reativo) ou um comprador moderno (proativo).

O quadro 2 contempla a comparação entre a compra reativa e proativa. Esse contraponto permite diferenciar os dois tipos por nível de atenção e ação das questões realizadas pelo comprador.

O papel do comprador reativo reflete uma posição mais tradicional e burocrática da atividade de compras; em contrapartida o papel do comprador proativo mostra uma situação mais atual. Entretanto, como ressalta Lima (2004:22), estas posições não são excludentes:

Na prática, esses papéis de compras não são excludentes, pois, mesmo em organizações com a atividade de compras bem desenvolvida, a área de compras adota, pelo menos em parte, uma postura reativa. Isto ocorre, por exemplo, nas montadoras, quando da aquisição de produtos ou serviços de fornecedores preestabelecidos pela matriz mundial, (...) Entretanto, a dinâmica do relacionamento com o compartilhamento de informações entre a montadora e o fornecedor no processo faz com que as características do papel proativo de compras sejam mantidas.

Na realidade, o comprador reativo representa uma visão extremamente simplista do ato de comprar, consiste apenas em encontrar um fornecedor que esteja disposto a trocar os bens ou serviços exigidos por determinada quantia. Já o comprador proativo tenta estabelecer parcerias com o fornecedor, que permitam compartilhar idéias e conhecimento necessários para o fechamento de uma boa compra.

Quadro 2
Mudança de papéis de compras: compra reativa e compra proativa

Compra reativa	Compra proativa
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily e colaboradores (2000:20).

Esta abordagem estratégica que concentra mais ênfase nas atividades de negociação e de relacionamento, do que em reagir, pura e simplesmente, às necessidades dos usuários, necessitará de profissionais mais capacitados e comprometidos institucionalmente no processo de modificar paradigmas e que tenham uma visão institucional que perpassa todos os níveis da organização.

Os compradores públicos, de um modo geral, ainda estão longe de se tornarem efetivamente proativos, resumidamente por dois motivos: em primeiro lugar, a legislação de licitação brasileira não permite ao comprador utilizar técnicas de compras mais apuradas, pois estabelece normas e procedimentos rígidos que inibem a capacidade de negociação do comprador público. Em segundo lugar, apresenta-se a própria falta de capacitação profissional dos compradores públicos, tanto do ponto de vista do entendimento total da legislação de licitação, quanto da falta de reciclagem e treinamento constante. Esta posição aos poucos está sendo modificada, mas ainda se ouve de alguns compradores públicos a seguinte expressão: “Não posso fazer diferente, pois a legislação não permite”. Este tipo de postura precisa ser modificado, pois não cabe mais nos dias de hoje.

Neste sentido, Luiza, Castro e Nunes (1999:774) alertam para a falta de treinamento e motivação dos servidores envolvidos com as compras institucionais, especialmente nas organizações de saúde, traçando um paralelo entre o profissionalismo dos funcionários das empresas fornecedoras e a conseqüente falta de treinamento dos compradores públicos, alertando que

as organizações compradoras, nesse caso, organizações públicas de saúde, são empresas onde, via de regra, a missão institucional não está bem definida, as atividades-meio são pouco profissionalizadas e os funcionários, conseqüentemente, mal treinados. (...) O quadro é deveras desfavorável ao serviço público: de um lado fornecedores bem equipados; de outro, uma organização constituída de servidores mal treinados e freqüentemente desmotivados, atendendo não aos interesses de seus clientes/usuários, mas sim, exclusivamente a interpretações da legislação.

As mudanças no perfil do comprador público acontecem devido a fatores determinantes associados ao perfil das compras realizadas. Segundo Lima (2004:47) esses fatores determinantes estão “associados aos novos fundamentos e objetivos assumidos pelas organizações diante dos desafios do mundo contemporâneo (globalização, novas tecnologias, novas exigências por parte do consumidor, maior concorrência)”. Para o autor “novas qualificações e perfis fazem parte dessa mudança e se refletem no trabalho do comprador”.

Dentro deste contexto, pode-se acrescentar que o nível de desenvolvimento de uma organização define o perfil do comprador. Segundo Baily e colaboradores (2000:440) esses níveis estão definidos entre os seguintes estágios:

- ▼ nível primitivo — a organização exige um escriturário que seja eficiente no desempenho das rotinas de compras e das tarefas repetitivas;
- ▼ nível avançado — a organização empregará um profissional, possivelmente pós-graduado, plenamente capaz de lidar com os assuntos estratégicos da empresa.

A função de compras dentro de uma instituição precisa projetar uma imagem de profissionalismo e eficiência, além de estar propensa a colaborar com os departamentos no alcance dos objetivos pretendidos. Os compradores públicos precisam vislumbrar essa mudança, não só do ponto de vista do trabalho desenvolvido, das atitudes, e do posicionamento ético, como do ponto de vista das relações interpessoais existentes com os outros profissionais da instituição.

O comportamento ético do comprador público

O comportamento ético por parte dos compradores públicos é esperado e exigido pela sociedade, com forte ligação com o conceito de moral. A ética é considerada uma teoria ou ciência do comportamento moral dos homens na sociedade, sendo um rol de conceitos aplicáveis às ações dos seres humanos, onde o código de ética é estabelecido pelo padrão de conduta para pessoas com diferentes entendimentos e experiências sociais sobre os acontecimentos da vida de cada um. Lima (2004:44) estabelece uma ligação do código de ética e a empresa, onde define que

a empresa moderna atua em cenários cada vez mais complexos, participando de operações inovadoras, mesmo quando essas operações repetem atividades antigas. O código de ética pode servir como prova legal da intenção da empresa, ou seja, ele tem a missão de padronizar e formalizar o entendimento da organização empresarial em seus diversos relacionamentos e operações. A existência do código de ética evita que julgamentos subjetivos deturpem, impeçam ou restrinjam a aplicação dos princípios.

Como a gestão de suprimentos lida normalmente com grandes somas de dinheiro, e em função da necessidade habitual de constante contato com os fornecedores, os compradores tendem a ter uma relação mais estreita, devido aos longos anos de convivência. Dias e Costa (2000:219) lembram dessa relação e alertam para a necessidade do comprador se manter distante dos interesses dos fornecedores, onde

não obstante tudo isso, o comprador, durante a avaliação de um processo de compra de determinado material ou de contratação de serviço, deve manter-se equidistante de todos os fornecedores, evitando que aspectos pessoais e subjetivos interfiram nas suas decisões, beneficiando um único fornecedor em detrimento de outros e, conseqüentemente, da sua própria empresa. Nesse ponto, nunca pode ser esquecido que o comprador profissional não está adquirindo materiais ou serviços para si, mas para a organização que lhe paga salários, e é sempre desse modo que ele tem de raciocinar ao avaliar as propostas dos fornecedores. Embora possa parecer óbvia, a colocação anterior se constitui em alicerce do código de ética de todo comprador profissional.

Antes que outros o façam, cabe ao próprio comprador observar seus hábitos de conduta ao realizar uma compra, procurando nunca se deixar envolver com situações alheias ao próprio negócio, não ficando, assim, em situação de submissão durante uma negociação comercial.

A responsabilidade ética dos compradores públicos é para a empresa em que trabalha, não permitindo que fornecedores coloquem à sua disposição qualquer tipo de favor, do tipo monetário ou em forma de presentes, sendo altamente recomendável que tais relações sejam mantidas em bases realmente equidistantes. Cabe ao comprador público manter tal distância, pois por meio da sua postura e de suas atitudes, sinalizam aos vendedores que ali eles não conseguirão auferir vantagens imorais.

Colaborando com essa premissa, Heinritz e Farrell (1994:383-384) acreditam que a responsabilidade ética do comprador, para com a empresa em que trabalha, deva ser sempre seguida, e acrescentam que

o encarregado de compras (comprador) tem a responsabilidade ética, para com a sua empresa, de garantir que esta não apenas mereça, mas na realidade obtenha, em sua esfera de atividades, a reputação de fazer negócios estritamente corretos. Como ponto de contato nas negociações com os vendedores, ele mantém, em grande parte, em suas próprias mãos a reputação da empresa quanto àquele conceito. Pode ter a mais absoluta certeza de que suas ações e conduta são criticamente julgadas e que esse julgamento, favorável ou não, é rapidamente disseminado entre a ampla classe de vendas (fornecedores).

Dias e Costa (2000:220) ainda lembram que a ética, no âmbito da gestão de suprimentos, é ainda mais abrangente do que simplesmente pautar a relação comercial entre compradores e vencedores, pois se deve:

- ▼ respeitar os horários agendados para as reuniões com os representantes das empresas vencedoras. Encontramos muitos compradores que deixam pessoas esperá-los por longo tempo, imaginando que tal postura aumentará o seu poder de barganha durante o processo de compras. Nada mais ultrapassado e sem cabimento;
- ▼ prestar o melhor atendimento possível aos clientes internos, utilizando-se das formas básicas de cortesia e esclarecendo sobre o andamento dos processos sob a sua responsabilidade;
- ▼ manter postura profissional durante almoços e confraternizações de negócios, não se embriagando ou falando de assuntos reservados da sua empresa. Afinal, nessas ocasiões, eles a estão representando.

Para Heinritz e Farrell (1994:379) “o comprador público não apenas deve agir com ética, mas deve, também, estar acima de qualquer suspeita de comportamento contrário a ela”. Esse comportamento deve estar visível e aparente nos atos do comprador, não apenas nos discursos. Diversos são os “códigos de ética” publicados no mundo, que exprimem a necessidade de se estabelecer como prática profissional aspectos e conduta que as tornem padrão para a prática das compras efetuadas nas empresas. Baily e colaboradores (2000:437) apresenta o código desenvolvido pela National Association of Purchasing Practice (Napp),⁵ que trata como princípios e padrões da prática de compras, os seguintes itens:

- ▼ considerar em primeiro lugar os interesses da empresa em todas as transações e praticar e acreditar nas políticas estabelecidas;
- ▼ ser receptivo ao aconselhamento competente dos colegas e orientar-se por tal aconselhamento sem diminuir a dignidade e a responsabilidade de seu trabalho;
- ▼ comprar sem preconceito, procurando obter o valor final máximo para cada unidade monetária gasta;
- ▼ conhecer com consciência os materiais e processos de produção e estabelecer métodos práticos para conduzir o trabalho;
- ▼ apoiar e trabalhar pela honestidade e pela verdade nas compras e nas vendas e denunciar todas as formas de pagamento de propina;

⁵ Associação Nacional de Práticas de Compras (EUA).

- ▼ na medida do possível, atender com rapidez e cortesia todas as pessoas que exercem uma missão comercial legítima;
- ▼ cumprir as obrigações e exigir que as demais pessoas cumpram as suas, e que as obrigações sejam consistentes com a boa prática empresarial;
- ▼ evitar as práticas desonestas, mesmo quando consideradas legais;
- ▼ sempre que possível, aconselhar e orientar outros compradores no desempenho de seus deveres;
- ▼ cooperar com todas as organizações e indivíduos engajados nas atividades destinadas a melhorar o desenvolvimento e a reputação da área de compras.

A redução de custos na aquisição de materiais para a pesquisa científica

A importância da atividade de compras tem aumentado nos últimos tempos. Esse aumento está diretamente associado ao crescimento dos gastos com os recursos adquiridos fora da organização, que servem para custear o desenvolvimento das atividades e dos projetos desenvolvidos pela instituição. Para Baily e colaboradores (2000:18) o crescimento dos gastos fora da organização ocorre devido a:

- ▼ maior especialização por parte das organizações de compras;
- ▼ políticas de terceirização;
- ▼ foco nas competências centrais;
- ▼ desenvolvimento de fornecedores especializados;
- ▼ acesso mais fácil ao mercado mundial de suprimentos;
- ▼ tecnologia complexa restringindo a capacidade de fabricar;
- ▼ flexibilidade dependendo de ativos externos e não de ativos próprios;
- ▼ coordenação mais estreita com fornecedores-chave.

O governo tem procurado, nos últimos anos e em todas as esferas, a redução dos gastos públicos, principalmente no setor de saúde, onde a diminuição apresenta maior repercussão. A busca constante para a redução de custos torna-se imprescindível para amenizar essa problemática, sendo

vital para as organizações e, por conseguinte, para os institutos de pesquisas. Logo, a gestão de suprimentos, dentro de instituições de pesquisa científica, começa finalmente a ganhar uma atenção especial. Cresce cada vez mais a necessidade de profissionalizar a gestão, seja por meio de novas ferramentas e metodologias, ou pela incorporação de técnicas avançadas ao cotidiano do setor.

A crescente busca pela alta qualidade, menor custo, maior rapidez e flexibilização das compras e contratações públicas tem demonstrado uma constante preocupação dos gestores no uso eficiente dos recursos públicos que representam uma parcela orçamentária importante, e o seu bom gerenciamento é uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais. É verdade que no passado os gestores não se preocupavam muito com a “qualidade” das compras realizadas. Costa (1995:4) salienta que “as organizações não davam muita importância para a ‘qualidade’ da sua gerência de compras/materiais. Preocupavam-se unicamente com o preço pago pelos produtos encomendados, sem cuidar dos demais fatores que cercam uma boa compra”.

Atualmente, dentro do contexto apresentado, as compras de materiais e bens destinados à pesquisa científica apresentam uma crescente preocupação por parte dos atores envolvidos, tanto do ponto de vista do custo apresentado, passando pela problemática da qualidade dos produtos adquiridos, quanto pela incapacidade apresentada pelas organizações públicas em fazer suprir seus estoques com a agilidade necessária, dentro do prazo. Colaborando com essa premissa Luiza, Castro e Nunes (1999:770) afirmam que

A administração de materiais tem-se destacado como um ponto crítico, entre outros, na gestão das unidades de saúde. O setor público, particularmente, vem se preocupando de forma crescente com a questão da eficiência, resultando em uma ampla discussão da necessidade de profissionalização das ações das atividades-meio.

A aplicação de novas práticas de gestão e a profissionalização permanente dos seus servidores, em especial os da área de gestão de suprimentos, possibilitará à administração pública reduzir os seus custos de manutenção, que aliado à difusão da informação e do conhecimento, possa trazer vantagem competitiva, de forma a garantir a realização dos objetivos estratégicos da organização. Os compradores públicos deverão assumir seu papel fundamental na realização desses objetivos, percebendo as prioridades competitivas necessárias a cada produto ou serviço, além de desenvolver um planejamento sistemático para cada aquisição.

4. Conclusão

Muitos acreditam que a função de comprar no serviço público está diretamente relacionada com a falta de flexibilização e repleto de procedimentos e formalidades que dificultam e dão morosidade ao processo de aquisição. De certa forma, isso acontece, mas não pode ser caracterizado como um empecilho, nem tão pouco como uma barreira para comprar mal ou errado. A administração pública deve estabelecer procedimentos e formas necessárias para que o problema seja minimizado, seja pela qualificação dos agentes públicos envolvidos (solicitantes, compradores, almoxarifes etc.), seja pelo estabelecimento de rotinas específicas capazes de melhorar, tanto os produtos adquiridos, quanto os processos envolvidos.

Hoje não se pode imaginar um comprador público preocupado unicamente com o fechamento de um processo de compra sem, contudo, avaliar essa operação com os demais processos integrados de gestão, buscando a diminuição dos custos e a melhoria na qualidade dos serviços realizados.

A gestão de suprimentos deverá assumir seu papel fundamental na realização desses objetivos, percebendo as prioridades competitivas necessárias de cada produto ou serviço. Para isso, é necessário otimizar os processos administrativos e buscar a eliminação de ruídos e fluxos desnecessários, que permitam melhorar o desempenho na circulação das informações e o fim da duplicidade de registros.

É fundamental que as mudanças nos processos internos da gestão de suprimentos aconteçam de forma legal e amparada pela legislação, sob pena de todas as modificações não passarem de boas intenções, sem valor prático nenhum.

No que se refere à gestão de suprimentos, o desenvolvimento organizacional eficiente passa, necessariamente, pela melhoria dos processos internos de gestão, e pela definição de um modelo de gestão capaz de otimizar os processos e procedimentos relativos às compras realizadas, que as tornem mais claras e transparentes e de fácil verificação pelos agentes envolvidos.

Os compradores públicos necessitam participar mais ativamente e profissionalmente, não só do ponto de vista do trabalho efetivamente desenvolvido, ou das atitudes apresentadas mas, sobretudo, do comportamento ético e moral durante todo o processo de aquisição das compras institucionais. Essa orientação de mudança passa, também, pela incorporação de técnicas e rotinas que tornem a administração pública mais eficaz e comprometida com a melhoria da sua capacidade gerencial e administrativa.

Referências bibliográficas

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 2001.

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

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, Distrito Federal, 22 jun. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: mar. 2006.

CARVALHO, Paulo C. S. Política de compras na administração pública brasileira. In: RHS Licitações — *Conteúdo*. 2005. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/artdescricao.asp?cod=59>>. Acesso em: maio 2005.

COSTA, Roberto F. *Avaliando compras: como medir o desempenho de um departamento de compras*. São Paulo: DFC, 1995.

CRUZ, Tadeu. *Sistemas de informações gerenciais: tecnologia da informação e a empresa do século XXI*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, Mário; COSTA, Roberto F. *Manual do comprador: conceitos, técnicas e práticas indispensáveis em um departamento de compras*. São Paulo: Edicta, 2000.

HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo: Atlas, 1983.

LIMA, José C. S. *Um estudo sobre a reconfiguração da função compras em empresas do setor automotivo*. 2004. Tese (Doutorado em Engenharia) — Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo.

LUIZA, Vera L.; CASTRO, Claudia G. S. O.; NUNES, Joaquim M. Aquisição de medicamentos no setor público: o binômio qualidade — custo. *Caderno de Saúde Pública*, v. 15, n. 4, p. 769-776, out./dez. 1999. Disponível em: <www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1999000400011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: mar. 2006.

PEREIRA, Luiz C. B. *A reforma do Estado dos anos 90 — governança: a reforma administrativa*. 1998. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=283>. Acesso em: maio 2005.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 2001.