

# Compras do Estado revelam desperdício de recursos públicos

**Estudo sobre estrutura de compras públicas demonstra que ineficiência ainda predomina na esfera federal**

JEVERSON BARBIERI  
jeverson@unicamp.br

**S**empre presente nos discursos políticos, especialmente em momentos eleitorais, a qualidade do gasto público é um tema pouco explorado pelo meio acadêmico. Realizando uma densa e aprofundada reflexão sobre a estrutura de compras públicas no âmbito da administração direta do poder executivo federal brasileiro, o economista Alexandre Ribeiro Motta busca contribuir na reversão deste quadro.

Em dissertação de mestrado defendida no Instituto de Economia (IE) da Unicamp, sob a orientação do professor Francisco Luiz Cazeiro Lopreato, Motta analisou, valendo-se de metodologias qualitativas, a contribuição da estrutura federal de compras na busca por maior eficiência no gasto público daquela instância federativa. Nesse sentido, a conclusão obtida foi a de que tal estrutura auxilia muito pouco no combate aos desperdícios e na redução de gastos desnecessários, proporcionando, consequentemente, baixo apoio na busca pela eficiência do gasto público federal.

O autor destaca que “a concentração de esforços de todo o sistema de compras, composto por leis, normas, processos, sistemas e pessoas, é de tal forma focado na ideia de combater a corrupção, que simplesmente não sobra espaço para qualquer discussão séria sobre eficiência”. Motta, buscando resumir a questão, chega a denominar a estrutura de compras públicas federais como “corruptocêntrica”. Entretanto, tal excesso de zelo não tem garantido a tranquilidade dos contribuintes, ainda frequentemente abalada por sérios escândalos.

Para chegar a essa conclusão, o economista buscou importantes referências comparativas nos setores de aquisição de produtos e serviços da iniciativa privada de grande porte, bem como no sistema de compras públicas federais norte-americano. Segundo Motta, no caso do setor privado, este há muito já considera a função de compras uma atividade fundamental. “Lucro é receita menos custo. Embora varie de setor para setor, as aquisições de insumos, produtos e serviços, invariavelmente, são um dos mais decisivos itens de custo para qualquer área. Sua redução atua positivamente sobre o custo, mas com a vantagem de que, diferentemente de cortes de pessoal, não impactam negativamente sobre receitas”, esclarece.

A escolha da estrutura de compras federal norte-americana, ainda segundo o autor, foi influenciada pela abundância de material acadêmico disponível, embora esse não tenha sido o único quesito considerado. “É impressionante como os norte-americanos, assim como no caso do setor privado de grande porte, fazem uso de ideias, técnicas e conceitos teóricos de comprovada eficácia, em seus procedimentos de aquisição pública. Mas, além da enorme disponibilidade de informações e trabalhos acadêmicos, também é necessário observar que se trata de uma nação continental e de estrutura federativa como a brasileira”.

Motta ainda indica que a importância do caso norte-americano para seu trabalho igualmente reside no papel ilustrativo que este desempenha. “Como esta dissertação é de cunho



O economista Alexandre Ribeiro Motta: “O recrutamento de servidores para a função de compras é completamente equivocado”

qualitativo, ou seja, não tenta mensurar nada, mas entender o papel que o nosso sistema de compras federais desempenha na busca por melhorar a eficiência do gasto público, o caso norte-americano, apresentado na sequência do caso privado, não se presta como modelo, mas como ilustração de que uma nação de grandes dimensões, complexidade e relevância internacional, não só reconhece a utilidade dos conceitos privados, mas os utiliza como inspiração para sua ação cotidiana, sem que isso implique em menos transparência ou cuidado com a legalidade, preocupações tão viscerais no caso brasileiro”, explica.

## Matriz conceitual

Para efeito de comparação com o caso brasileiro, as reflexões acumuladas ao longo dos dois primeiros capítulos, que como já observado, trataram respectivamente dos casos privado e público federal norte-americano, foram estruturadas tendo como fio condutor uma matriz conceitual composta por três dimensões de análise: “Estrutura e Sistemas”, “Legislação, Normatização e Processos” e “Recursos Humanos Especializados”.

Conforme Motta, “a matriz foi fundamental pois permitiu uma diferenciação clara dos três casos com relação à forma de organização da atividade, os processos adotados, objetivos prioritários e subjacentes e ainda no tocante aos recursos humanos empregados na função de compras em cada caso estudado. Nesse sentido, em todas as dimensões houve uma razoável convergência entre os casos privado e público federal norte-americano, em contraposição ao comportamento do caso federal brasileiro. Entretanto, na visão do autor, nenhuma das dimensões foi tão discrepante quanto na questão humana.

Buscando evidenciar a problemática da formação na função de compras, Motta destaca que embora existam algumas diferenças entre um processo de aquisição pública e privada, especialmente em face da necessidade do estabelecimento de certas garantias de transparência em relação ao primeiro caso, há grande convergência na literatura acerca de determinadas variáveis e inter-relações que embasam uma compra de qualidade. “É meio lugar comum dizer que uma boa compra é aquela que satisfaz uma demanda apresentada, no menor tempo possível, na quantidade certa e com a melhor relação de preço e qualidade”, explica. Entretanto, no caso brasileiro, segundo o autor, ignora-se o conhecimento acu-

mulado, defini-se o menor preço como referência fundamental e estabelece-se a lei de licitações como o conhecimento básico para que um agente público seja considerado um comprador.

Segundo Motta, no setor privado a dinâmica é muito diferente, havendo uma grande preocupação com a qualificação de sua força de trabalho na área de compras, justamente porque saber comprar envolve uma série de conhecimentos e habilidades. Surge, então, a primeira crítica do economista: “o setor público federal brasileiro recruta e qualifica os servidores para a função de compras de maneira completamente equivocada”.

De acordo com o economista, também o exemplo federal norte-americano é diametralmente oposto, havendo clareza da importância das aquisições, existindo inclusive uma carreira específica para comprador público, dividida em 15 níveis, com exigências pré-definidas de experiência e conhecimentos para a progressão dos servidores. Além disso, conforme o autor, existem dois centros de treinamento dedicados exclusivamente ao processo de formação de compradores, um para o setor de defesa e outro para a área civil. “De certo modo, é surpreendente que embora a legislação básica americana, o Federal Acquisition Regulation (FAR), possua aproximadamente 1.800 páginas, não há qualquer discussão significativa sobre uma eventual complexidade da lei, o que no caso brasileiro é uma constante” comenta o autor.

Na avaliação do pesquisador, ao longo da dissertação vai ficando claro que tanto o setor privado de grande porte como o setor público norte-americano têm como foco o resultado. Por outro lado, o setor público federal brasileiro comporta-se de maneira a centralizar todas as suas ações apenas no combate à corrupção. Ele lembra ainda, que na mesma época do surgimento, no Brasil, da Lei Nº 8.666, em 1993, os Estados Unidos estavam fazendo o movimento inverso. “Enquanto aqui se aprofundava a burocracia para cada processo de compra, imaginando que isso seria capaz de combater a corrupção, os norte-americanos estavam saindo desse processo afirmando categoricamente que burocracia em excesso não combate a corrupção e ainda é responsável por gerar uma ineficiência muito grande”, observa Motta.

Para reforçar essa tese, o economista cita recente pesquisa publicada na *American Economic Review*, por três especialistas italianos (Bandiera, Prat e Valletti), na qual os autores

estudam as compras públicas na Itália, com foco no combate ao desperdício. Para tanto, são apresentadas duas classificações fundamentais: desperdício ativo (quando o servidor público se beneficia do mesmo) e desperdício passivo (quando o servidor não auferir benefícios). Em outros termos, tais conceitos são uma aproximação das ideias de corrupção e ineficiência.

A conclusão do estudo apontou que do volume total de desperdícios analisados, 83% era passivo e somente 17% ativo. “Observemos que mesmo trabalhando com a pouco razoável hipótese de que nós brasileiros sejamos três vezes mais corruptos que os italianos, ainda sim teríamos o nosso foco voltado para apenas a metade do problema”, afirma o pesquisador.

## Sugestões

Mas nem só de críticas é feito o trabalho. Motta aponta também algumas sugestões para superar esse quadro. Na perspectiva do economista, já está solidificada a ideia de que a compra não pode ser vista apenas como o momento de escolha do fornecedor, e pior ainda, utilizando-se somente da variável preço como elemento de decisão. Para o autor, a aquisição precisa ser vista como um processo sistêmico, que começa com o planejamento, passa pela escolha do fornecedor, e termina no processo de gestão do contrato. Todos os desenvolvimentos realizados no setor de compras públicas federais brasileiras nos últimos tempos estão, por conta da obsessiva questão do combate à corrupção, exclusivamente focados na escolha do fornecedor.

Para o autor, uma concentração “nas pontas do processo, teria um impacto muito significativo em termos de redução dos desperdícios de caráter passivo, no caso brasileiro”. Entretanto, embora isso seja factível e haja conhecimento disponível para tanto, Motta lembra que teria de ocorrer uma significativa mudança de mentalidade por parte do Estado brasileiro, o que ele admite que não vai ocorrer no curto prazo. “Eu sou um vendedor de ideias e por isso não falo mais em corrupção. Não que isso não seja muito relevante – nós precisamos continuar a combatê-la. O problema é que só fazemos isso. Enfim, já tem muita gente tratando de corrupção. Precisamos agora é começar a discutir também sobre eficiência”, reafirmou.

Motta insiste na necessidade da formulação de uma política nacional de logística pública, acreditando que é preciso pensar no país como um todo. Nesse sentido, aponta que o Ministério

do Planejamento, quando formula políticas para si, acaba agindo como um farol para os demais entes federativos. Para o autor, “uma política nacional para o setor, não só colocaria a questão da eficiência em pauta, mas o faria partindo de novos conceitos e ideias. Seria uma forma muito eficaz de recuperar o tempo perdido, espalhando o tema para todos os entes federativos e poderes da República”.

Tendo se dedicado nos últimos quinze anos ao setor público, Motta ocupou, desde 2001, funções importantes, tais como secretário de Finanças do Município de Piracicaba (SP). Posteriormente, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi diretor do Departamento de Logística e Serviços Gerais (DLSG) e sub-secretário de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA). Na presidência da República, foi assessor do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Gabinete do ministro-chefe das Relações Institucionais. No âmbito das empresas estatais, foi diretor-presidente da Companhia Docas do Pará (CDP), atuando também como membro dos Conselhos de Administração da própria CDP e da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista. Atualmente, Motta trabalha no sentido de ampliar a rede de contatos para montar um grupo de pesquisadores e pessoas interessadas na discussão do tema da melhora da qualidade do gasto público. Os interessados podem entrar em contato através do e-mail alexandre.motta2@gmail.com, pelo facebook: <http://www.facebook.com/alexandre.motta2> e no linkedin: <http://www.linkedin.com/in/alexandremotta2>.

Artigo  
MOTTA, A. R. Electronic Reverse Auctions in Brazil Federal Government: a critical view. In: 4th Public Procurement Ph.D. Conference Nottingham University, 2009, Nottingham. Anais eletrônicos. 4th Public Procurement Ph.D. Conference, 2009. Disponível em: <<http://www.nottingham.ac.uk/prrg/documents/phdconf2009/alexandre.motta.pdf>>. Acesso em 30 jul. 2010.  
Aceito para publicação  
MOTTA, A. R. Public Procurement in Brazil Federal Government: a perspective from the agents responsible for its regulation and operation. In: International Public Procurement Conference, Seoul National University, 2010.  
Publicação  
Dissertação de mestrado “O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro”  
Autor: Alexandre Ribeiro Motta  
Orientador: Francisco Luiz Cazeiro Lopreato  
Unidade: Instituto de Economia (IE)