

LICITAÇÃO E GESTÃO LOGÍSTICA Uma análise do Programa “Cozinha Social” do Município de Toledo/PR

BIDDING AND LOGISTIC MANAGEMENT An analysis of the "Social Kitchen" Program of the Municipality of Toledo/PR

Elemar Kleber Favreto¹
Juliana Cristina Sousa da Silva²

Resumo: Este artigo tem por objetivo apresentar uma análise do processo de licitação e compras no setor público, assim como as principais características da gestão logística do programa “Cozinha Social” do município de Toledo/Pr. Para tanto, apresentaremos, inicialmente, uma abordagem teórica sobre o processo de licitação e compras na gestão logística do setor público; depois, um estudo de caso sobre o programa “Cozinha Social” em Toledo/Pr, de modo a comparar a perspectiva teórica com a prática; e, finalmente, uma análise dessa relação teoria/prática, apontando uma breve análise do processo de licitação e compras na gestão logística do setor público.

Palavras-chaves: Compras, Logística, Setor público.

Abstract: This article aims to present an analysis of the bidding process and purchases in the public sector, as well as the main characteristics of the logistic management of the "Social Kitchen" program of the municipality of Toledo/Pr. To do so, we will present, initially, a theoretical approach on the bidding process and purchases in the logistics management of the public sector; then a case study on the "Social Kitchen" program in Toledo/Pr, in order to compare the theoretical perspective with the practice; and finally, an analysis of this relationship theory/practice, pointing out a brief analysis of the bidding process and purchases in the logistics management of the public sector.

Key-words: Purchasing, Logistics, Public sector.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo capital apresentar uma análise do processo de licitação e compras na gestão logística do setor público, descrevendo os seus principais

¹ Graduado e Mestre em Filosofia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE e professor do curso de Filosofia da Universidade Estadual de Roraima – UERR. E-mail: elemar@uerr.edu.br.

² Graduanda do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Roraima – UERR. E-mail: jujucristina2309@gmail.com.

aspectos e características, assim como desenvolver um estudo de caso sobre o Programa Social do município de Toledo/Pr denominado de “Cozinha Social”, evidenciando a logística do seu processo de licitação e compras. O referido programa contava, até 2011, com três parcerias com o Governo Federal, através dos seguintes Programas: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Restaurante Popular (PRP) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Desse modo, este artigo também tem a pretensão de mostrar a relação da teoria da gestão logística no processo de licitação e compras do setor público com o exercício de gestão em um programa social de um órgão público.

A metodologia empregada neste estudo consistiu na análise de textos de Gestão Logística e Gestão Pública, além de textos auxiliares que tratam de estudos de casos sobre processos de licitação e compras em alguns municípios brasileiros e, para melhor evidenciar o desenvolvimento do programa “Cozinha Social” do município de Toledo/Pr, também entrevistamos, de forma não-estruturada, um dos responsáveis pelo programa no município. Desse modo, este estudo está dividido em duas partes principais: a primeira tratará sobre a teoria geral da gestão logística aplicada ao setor público, através de uma análise essencialmente bibliográfica, apontando, em especial, o processo de licitação e compras; e a segunda discutirá o processo logístico do caso específico da “Cozinha Social” de Toledo/Pr, apresentando as seguintes informações: 1) os dados quantitativos do programa no município de Toledo/Pr, coletados através do site da Prefeitura Municipal; e, 2) os dados referentes à logística do programa, coletados através de entrevista não-estruturada, onde são analisados os processos de armazenagem e transporte dos produtos, além do processo de licitação e compras do programa.

O PROCESSO DE COMPRAS NA GESTÃO LOGÍSTICA DO SETOR PÚBLICO

Para que possamos compreender o processo de compras no setor público é necessário que possamos compreender o que é a gestão logística e qual é a sua importância para o desenvolvimento de uma organização. Nesse sentido, o termo **Logística** é definido por Rodrigo de Alvarenga Rosa (2010, p. 17) como:

[...] a colocação do produto certo, na quantidade certa, no lugar certo, no prazo certo, na qualidade certa, com a documentação certa, ao custo certo, produzindo no menor custo, da melhor forma, deslocando mais rapidamente, agregando valor ao produto e dando resultados positivos aos acionistas e clientes. Tudo isso respeitando a

integridade humana de empregados, fornecedores e clientes e a preservação do meio ambiente.

O termo logística, assim, é muito amplo e engloba diversos processos, entre eles podemos apontar: o transporte, a armazenagem, o estoque, a embalagem, o manuseio e a manutenção de produtos e materiais. Além disso, há o processo de compras, que será tratado de forma mais detalhada neste estudo (tendo em vista que o setor público se utiliza de um instrumento próprio de compras, regulamentado por lei). Sobre este quesito, Rosa (2010, p. 98) nos orienta que toda a organização, seja ela pública ou privada, deve possuir um setor específico de compras, sendo este responsável:

[...] pelo ato de comprar, ou seja, cabe a esse departamento escolher os fornecedores aptos a vender os produtos e serviços necessários à organização, negociar preços e condições de compra, estabelecer contratos, elaborar ordens de compras, executar todos os procedimentos para o recebimento dos produtos e serviços comprados e, por fim, pagar os produtos e serviços recebidos [...].

Com o passar dos anos, o processo de compras vem sendo mais rigoroso, e, atualmente, tem exigido das organizações um controle mais criterioso, através de novas leis e novos regulamentos, principalmente no que tange às despesas públicas. Para que um processo de compras seja contemplado de forma satisfatória e adequada é importante que as despesas sejam bem planejadas e distribuídas ao longo do planejamento da gestão. Um processo de compras mal elaborado e/ou desenvolvido pode levar a fraudes, afetando as organizações de modo geral, principalmente a Administração Pública, que ora se coloca em questão.

O processo de compras deve seguir um “rito” determinado, principalmente no setor público, já que exige um planejamento (de curto, médio e longo prazo), que requer pesquisa das informações disponíveis, refletindo num bom andamento do próprio processo, já que o produto/serviço a ser comprado/contratado deve refletir uma necessidade real da organização.

Para o bom andamento da gestão logística, o setor público possui uma criteriosa forma de gerenciar o processo de compras, já que é exigido, por lei, uma publicidade e idoneidade das informações e das contratações, sendo a licitação, portanto, um dos meios mais empregados para garantir o bom funcionamento do processo de compras no setor público.

Para Hely Lopes Meirelles (1998, p. 237), licitação “[...] é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”. Já Aline Silva Cintra (2012, p. 3) define o processo de licitação como:

[...] um procedimento anterior a celebração de um contrato, permitindo que várias pessoas ofereçam propostas e em consequência permite também a escolha mais vantajosa para a Administração, resguardando assim, o interesse público. Para a realização tal procedimento exige-se a presença de três pressupostos: o lógico (exige a pluralidade de objetos e ofertantes), jurídico (meio suscetível para a Administração buscar o interesse público) e fático (exige a presença de interessados no objeto da licitação).

Rodrigo Rosa (2010, p. 101), por sua vez, define licitação do seguinte modo:

O termo **licitação** é o procedimento ditado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do qual a Administração Pública deve realizar o processo de compra. A licitação, regida por lei, tem por objetivo garantir que seja respeitado o princípio de isonomia e a garantia da escolha da proposta mais interessante para a Administração Pública, assegurando oportunidades iguais para todos os fornecedores.³

A licitação, dessa forma, é o modo como a Administração Pública desenvolve o seu processo de compra. Ela possui diversas modalidades no âmbito do setor de compras, sendo as mais conhecidas: a **concorrência**, que corresponde especificamente ao âmbito dos imóveis e entre outros serviços (com limites financeiros são superiores a 650 mil reais); a **tomada de preços**, que envolve o cadastro de fornecedores no sistema (com limites financeiros que giram em torno de 80 e 650 mil reais); o **convite**, que é orientada através de uma “carta-convite” (com limites financeiros que giram em torno de 8 e 80 mil reais); o **concurso**, que envolve a participação de quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, ocorrendo sempre com a publicação de edital na imprensa oficial (não envolve limites financeiros específicos, além daqueles dispostos no edital); o **leilão**, envolvendo a venda de bens móveis, produtos apreendidos ou penhorados legalmente, assim como a alienação de bens imóveis (também não envolve limites financeiros específicos); o **pregão**, que ocorre através da abertura de propostas de fornecedores, ganhando aquela que oferece os melhores produtos pelos menores preços, podendo ser presencial ou eletrônico (também não são limitados por valores).

Além das modalidades de licitação, existem também os tipos de licitação, que envolve o processo de escolha da melhor proposta feita pelos fornecedores. Entre elas destacam-se: o **menor preço**, aplicado a compras de modo geral e que envolve o menor preço do produto ou

³ A licitação, entretanto, pode ser dispensável em alguns casos, principalmente quando o valor de contratação não compensaria os custos com a licitação, por exemplo, valores para produtos e serviços inferiores a 8 mil reais, além de serviços de engenharia inferiores a 15 mil reais. Para maiores informações cf. Lei n. 8.666/1993.

serviço, de modo que a vantagem para a Administração Pública é a econômica; a **melhor técnica**, aplicada a compras que envolvem um serviço técnico especializado, de modo que a vantagem para a Administração Pública é a melhor realização da técnica; a **técnica** e o **preço**, aplicados de modo a se considerar, pela Administração Pública, as propostas que tenham a melhor técnica e o melhor preço.

Além disso, são fases da licitação: a **publicação do instrumento convocatório**, podendo ser Edital ou Carta-Convite; a **habilitação**, onde se verifica a documentação para participação; o **juízo e classificação das propostas**, momento em que as propostas são analisadas pelo setor pertinente, conforme as regras descritas no instrumento; a **homologação**, fase em que a autoridade da organização confirma o resultado da fase anterior; e, a **adjudicação**, ato que confere ao vencedor a afetiva contratação, impedindo a Administração Pública de contratar terceiro para o mesmo objeto.

Para que seja possível realizar a licitação é necessário o encaminhamento de um pedido de compras ao setor pertinente, de modo que ele possa escolher a melhor modalidade de licitação a ser aplicada. Deste modo, o responsável pela solicitação de compras deve ter conhecimentos prévios para a realização da solicitação. Sobre este assunto, Marcilene Basso da Silveira e Maria Emilia Camargo, em seu artigo “O processo de compras na prefeitura municipal de Santa Maria” (2006, p. 7), comentam:

Para elaborar uma solicitação de compras deve-se conhecer uma parte contábil e orçamentária, muitas pessoas têm seu pedido de compra devolvido pelo mau preenchimento do elemento e classificação da despesa, por não ter previsão orçamentária para a compra ou não saber o recurso a ser utilizado para tal, por não saber justificar corretamente o porquê da aquisição, e por fim a especificação correta do produto para que não seja realizado um desperdício de recurso público.

Podemos estabelecer, seguindo o raciocínio das autoras, duas formas de solicitação de compras: uma que prevê despesas para um curto período de tempo, e outra que considera as despesas em um período maior ou de uma forma contínua. Quando as despesas possuem um caráter continuado “[...] deve vir acompanhando de um cronograma de impacto financeiro, prevendo o gasto orçamentário” (SILVEIRA; CAMARGO, 2006, p. 5).

Para um processo de licitação e compras mais eficiente, a Administração Pública deve investir na execução de seminários, treinamentos, palestras, etc., que tratem de modo específico e detalhado a licitação e o processo de compras, qualificando melhor os profissionais envolvidos. Lembrando que o setor de compras é um dos setores mais exigidos

na gestão logística, já que é através dele que os produtos/serviços serão comprados/contratados para o desenvolvimento dos demais setores da gestão.

COZINHA SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE O PROCESSO LOGÍSTICO DE COMPRAS

O programa “Cozinha Social” do município de Toledo/Pr foi um convênio estabelecido entre o município e o Governo Federal, fazendo um agrupamento de vários programas federais, tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que tinha o intuito de auxiliar o município, através de verba federal, na municipalização da merenda escolar, de modo a poder trazer uma maior descentralização desta modalidade de gestão pública; o Programa Restaurante Popular (PRP), de iniciativa federal, que abria edital para receber propostas de implantação, em municípios de mais de 100 mil habitantes, de Restaurantes Populares em áreas que possuíam uma grande concentração de pessoas de baixa renda ou de risco de insegurança alimentar; e, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que incentivava a produção de alimentos no campo, através do fortalecimento da Agricultura Familiar, além de investir no abastecimento de alimentos dos Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias.

Estas iniciativas federais, impulsionadas pela criação do antigo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje apenas Ministério do Desenvolvimento Social), trouxeram ao Brasil um maior empenho ao combate à insegurança alimentar e à qualidade de vida da população de baixa renda, um dos graves problemas que o Brasil ainda enfrenta na atualidade. O programa “Cozinha Social”, sendo a reunião destas iniciativas, desempenhava um importante papel no município de Toledo/Pr, já que auxiliou não só no combate à insegurança alimentar, propiciando uma alimentação mais saudável, mas também no desenvolvimento e incentivo da agricultura familiar na região.

O programa vinha apresentando bons resultados até o ano de 2011, já que atendia uma significativa parcela da população do município, em dados, podemos citar o seguinte montante, em relação aos Restaurantes Populares:

Restaurante Prato Cheio Coopagro: 400 - Refeições/dia – 8.800/mês – 96.800/ano
Restaurante Prato Cheio Boa Esperança: 300 - Refeições/dia – 6.600/mês – 72.600/ano
Restaurante Prato Cheio Jd. Europa: 280 - Refeições/dia – 6.160/mês – 67.760/ano

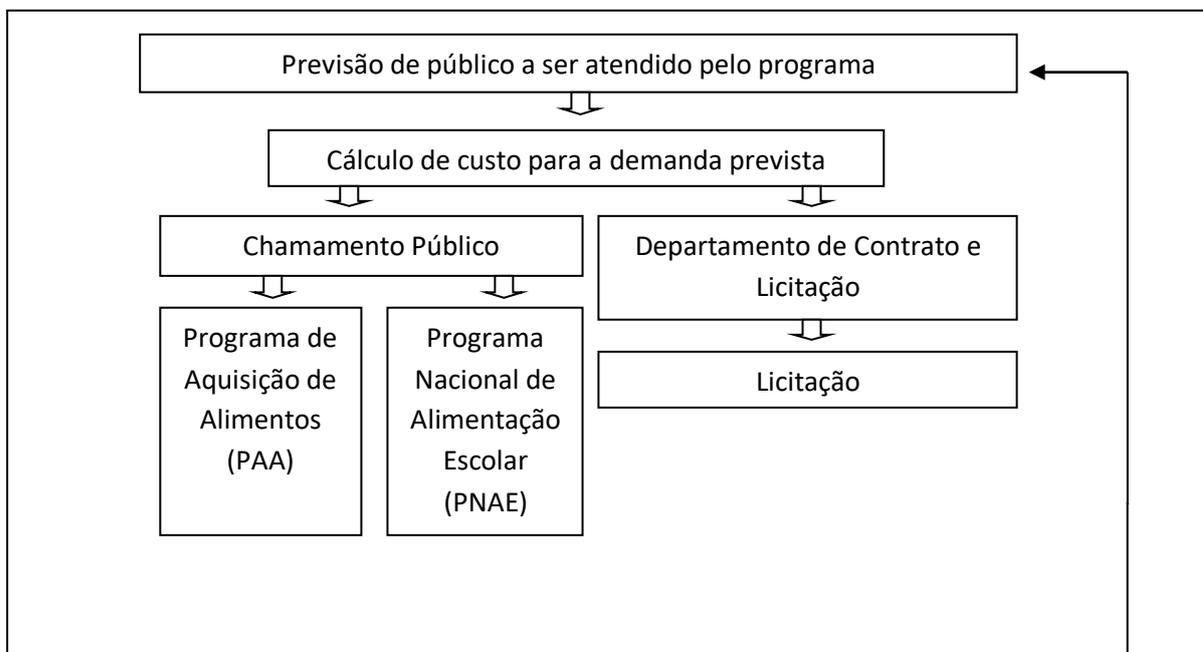
Restaurante Prato Cheio São Francisco: 350 - Refeições/dia – 7.700/mês – 84.700/ano
Restaurante Prato cheio Vila Paulista: previsão de servir 400 refeições/dia (<http://www.toledo.pr.gov.br/?q=portal/restaurantes-populares/restaurantes-populares>, 2011).

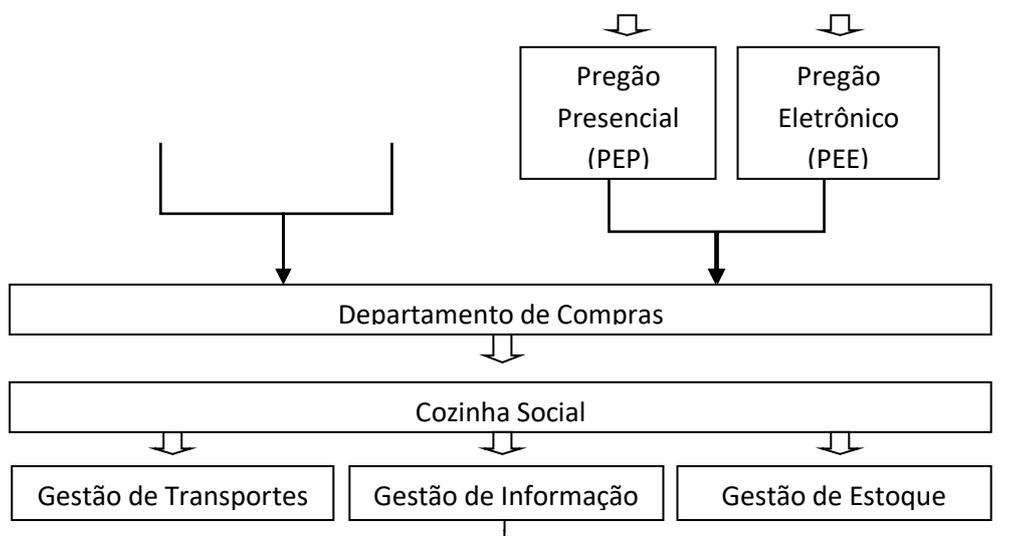
O total de refeições/dia previstas, apenas para o segmento do programa Restaurante Popular, era de 1730. Já os outros segmentos que eram atendidos pelo programa “Cozinha Social” apresentavam os seguintes dados:

Merenda escolar com 18 escolas atualmente – 7.684 alunos;
Almoço de contra-turno: 450 refeições/dia;
Pães para 18 creches e 6 escolas em período normal e 3 escolas de período integral;
Grupos de Idosos (Assistência Social) Lanches e suco de soja;
Grupos de Adolescentes (Assistência Social) Lanches e suco de soja;
CRAS e Casas de abrigo – lanches diários;
Pastorais da criança – Lanches mensais;
Postos de saúde (Secretaria de saúde)– Suco de soja;
Marmitas diárias com salada para atendimento da população de bairro próximo (100 unidades);
Marmitas com salada para Conselho tutelar (6 diárias) e secretaria de infra-estrutura (6 diárias);
Marmitas com salada para guarda-municipal (17 diárias)
(<http://www.toledo.pr.gov.br/?q=portal/restaurantes-populares/restaurantes-populares>, 2011).

Considerando estes dados, podemos verificar a abrangência do programa no município de Toledo/Pr. E, pensando nessa dimensão, procuramos estabelecer a estrutura logística da gestão do programa. Sendo assim, o programa possuía, em 2011, as seguintes características estruturais, que podem ser vislumbradas no fluxograma abaixo (informações fornecidas através da entrevista não-estruturada realizada com um dos responsáveis pela gestão do programa Cozinha Social, no ano de 2011):

QUADRO 1: Fluxograma da estrutura logística do programa “Cozinha Social”





Fonte: Favreto, 2011.

O fluxograma acima nos mostra que o processo logístico do programa “Cozinha Social” passava por diversos departamentos da Prefeitura Municipal, não sendo um processo centralizado em um único órgão, necessitando de uma compreensão muito apurada dos três programas federais. O programa “Cozinha Social” possuía, até 2011, um escritório central, mas apenas para as gestões de transporte, informação e estoque. Entretanto, o processo de compras passava pelo Departamento de Contratos e Licitações e pelo Chamamento Público dos produtores rurais cadastrados nos programas federais PNAE e PAA, sendo que a grande maioria deles era composta de pequenos produtores cadastrados no PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar); posteriormente, o processo passava pelo Departamento de Compras, que fazia o pedido dos produtos a serem levados até o depósito da Cozinha Social. No depósito havia um responsável pelo controle de entrada e saída de produtos não-perecíveis, que enviava à cozinha uma quantidade específica de produtos diários para a preparação do cardápio das refeições e lanches para as diversas unidades atendidas. Havia também o recebimento direto na cozinha de produtos perecíveis e hortaliças que complementavam o cardápio, e que tinham sua origem nas pequenas propriedades rurais.

Após a preparação dos alimentos na cozinha, eles eram distribuídos para os diversos estabelecimentos públicos (Escolas, Creches, Restaurantes Populares, etc.) através de seis linhas de transporte, sendo que cinco delas correspondiam aos Restaurantes Populares e uma percorria o trajeto das escolas municipais, creches, CRAS, Unidades Sociais, etc. A gestão de informação era feita através de relatórios diários, coletados a partir de diversos meios. Um

desses meios, realizados nos Restaurantes Populares, era o controle de refeições servidas diariamente (senhas), sendo este relatório gerado por um programa específico desenvolvido pelo Departamento de Informática da Prefeitura Municipal. Outros relatórios também eram gerados pelas outras unidades atendidas, principalmente de um modo quantitativo (número de pessoas atendidas).

Sobre o processo de licitação e compras, o entrevistado afirmou que as maiores dificuldades estavam na própria realização do processo licitatório, já que demandava um longo período de aprovação das propostas, o que fazia com que a Cozinha Social tivesse que ter um grande estoque de produtos não-perecíveis. Isso exigia esforços muito maiores no planejamento, já que necessitava de cálculos precisos para a compra dos produtos. Além disso, o problema em se manter um grande estoque de produtos alimentícios é o modo de armazenagem, pois a validade e a conservação desses produtos podiam ser afetadas ao longo do tempo. Já para os produtos perecíveis, o processo de compras era feito através de um processo diferenciado, onde os produtores rurais se cadastravam no sistema e eram selecionados conforme a necessidade e a disponibilidade de determinados produtos.

Um dos pontos fortes do programa era a constante movimentação dos pequenos produtores rurais em manter e conservar os seus modos de cultivo e relação com a terra, já que diferia muito do modo de produção das grandes propriedades rurais. A vantagem da aquisição de alimentos vindos de fontes de agricultura familiar não era só o fato de propiciar a estes agricultores um meio de subsistência, mas também a própria qualidade dos produtos.

Embora as dificuldades fossem muitas, principalmente nos processos licitatórios, o programa vinha apresentando excelentes resultados, de modo que grande parte da população de baixa renda tinha a oportunidade de se alimentar de forma adequada, consumindo alimentos de qualidade e de baixo custo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As compras públicas são regidas, como vimos, pelo processo de licitação, de modo a tornar a aquisição de produtos e/ou contratação de serviços mais transparente e idôneo. O que tentamos evidenciar ao longo desse artigo foi que o processo de compras no setor público deve seguir não só o planejamento da gestão, mas também o ritualismo burocrático da licitação, para que não ocorram vícios e desvios dos recursos públicos. Outro aspecto

importante a se ressaltar é o incentivo, por parte da Administração Pública, de qualificar o funcionalismo público na sua devida área (não apenas os profissionais responsáveis pelo setor de compras, mas todo o efetivo), já que isso garante tanto uma maior eficiência e eficácia do processo de compras, quanto do próprio funcionalismo público, rendendo maior qualidade no serviço público de modo geral.

Ao analisarmos a prática do processo de compras, no caso específico do programa “Cozinha Social” do município de Toledo/Pr, verificamos que a gestão logística vinha sendo executada de forma competente, apresentando resultados satisfatórios. Entretanto, como o próprio entrevistado comentou há algumas dificuldades, de ordem mais prática, com relação ao processo licitatório pensado para o programa:

“[...] uma delas diz respeito aos produtos não-perecíveis, que exigiam que os pedidos contivessem uma maior quantidade de produtos, o que acarretava um estoque maior e uma forma de armazenagem especial e mais cuidadosa. Por outro lado, os pedidos de produtos perecíveis demandava uma grande quantidade de produtores cadastrados, tendo em vista que a necessidade diárias de produtos fazia com que determinados produtores fornecessem apenas alguns produtos e não outros, ou apenas uma parte dos produtos. Tais dificuldades só puderam ser contornadas através da capacitação feita com toda a equipe responsável pelo processo de gestão do programa” (FAVRETO, 2011).

Percebe-se que as dificuldades na execução do programa, que dizia respeito, principalmente, às compras e armazenamento de produtos para a confecção dos pratos a serem disponibilizados nas unidades atendidas, só puderam ser superadas com o aperfeiçoamento do pessoal ligado ao processo de compras e de gestão logística do programa. A capacitação, assim, do funcionalismo público é o que pode fazer a diferença no momento de realizar as ações no serviço público, garantindo maior qualidade e celeridade no processo.

Outro ponto importante na análise desse programa é a movimentação econômica fomentada por ele, já que a compra dos produtos sendo feita diretamente com os pequenos produtores, desenvolvia a produção e comercialização dos produtos regionais, fazendo com que a renda fosse distribuída localmente.

Para finalizar, devemos ter em mente que apesar de o processo licitatório possuir um “rito” próprio e, muitas vezes, demorado, é a forma como a Administração Pública mantém o processo de compras idôneo, tendo em vista que sem ela o processo de compras poderia gerar ainda mais fraudes e ainda mais corrupção. Sabemos que ainda há muito a aprimorar no processo de licitação e também no serviço público de modo geral, mas podemos aprender como utilizar esse processo da melhor forma, desempenhando um serviço público eficaz,

eficiente e de qualidade. O programa “Cozinha Social” nos mostra essa possibilidade, assim como utilizar as políticas sociais para desenvolver e movimentar a economia local, regional e nacional.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce (Org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 12 ed. São Paulo: Rideel, 2011.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil (CF/88)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Lei de Licitações n. 8.666/93**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CINTRA, Aline Silva. A Licitação na Administração Pública. **O Patriarca**: revista do curso de Direito – UNIPAC Araguari. Faculdade Presidente Antônio Carlos de Araguari. vol. 6 – Araguari: UNIPAC, 2012.

FAVRETO, Elemer Kleber. **Entrevista realizada com um dos responsáveis pelo Programa “Cozinha Social” do município de Toledo/Pr**. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TOLEDO. **Conheça Toledo**. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/?q=portal/cidade-conheca-toledo/toledo-em-numeros>>. Acesso em 13 de março de 2011.

_____. **Programa Cozinha Social e Restaurantes Populares**. Disponível em: <<http://www.toledo.pr.gov.br/?q=portal/restaurantes-populares>>. Acesso em 10 de março de 2011.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão Logística**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.

SILVEIRA, Marcileni Basso da; CAMARGO, Maria Emilia. O Processo de Compras na Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Qualit@s** - Revista Eletrônica - ISSN 1677- 4280 - Edição Especial – 2006. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/65/57>>. Acesso em 10 de maio de 2011.