**Identificação**

**Categoria:** Melhoria do Gasto Público

**Título da iniciativa**: Sistema de Agenciamento Sistematizado de Viagens Corporativas – Ata de Registro de Preços de Passagens Aéreas ARP/SGP 2013

**Instituição:** Secretaria de Gestão Publica – Unidade de Desenvolvimento e Melhoria das Organizações - Udemo

**Nome do responsável:** Daniel G Araújo

**Nomes dos membros da equipe:** Daniel G Araújo, Jorge Orlando e Luiz Gustavo de Castro Oliveira

**Resumo**

A contratação de passagens aéreas, pelo SRP da SGP, até 2011, dava autonomia às agências para emitirem os bilhetes. Nesse modelo elas apresentavam três preços aos contratantes que optavam pelo menor. Essa formalidade era insuficiente para garantir boa compra. As prestadoras eram remuneradas por taxa de corretagem que incentivava a elevação de preços, não havia ferramentas para rastrear a veracidade as informações. A mudança ocorreu com a instituição de um grupo técnico que aprofundou os estudos do mercado de viagens e a interlocução com os órgãos contratantes. Essa coordenação resultou na redução processos e custos, aplicação de tecnologia e melhoria no controle e transparência do gasto.

**Problema Enfrentado**

A compra pulverizada de passagens aéreas pelos órgãos do Estado de São Paulo até 2007/2008 motivou a edição do decreto nº 53.546 que atribuiu a SGP a competência para gerir a política de viagem no Estado. O decreto, por si, não foi suficiente para melhorar o desempenho dessa atribuição. Não havia a responsabilidade pela supervisão e coordenação da política, havia ainda o desconhecimento das particularidades desse mercado e das peculiaridades dos órgãos contratantes.

Sem clara responsabilidade pela supervisão e coordenação, o processo que implementou a previsão legal foi marcado por equívocos que limitaram, num momento inicial, a eficiência e a efetividade da política. O entendimento inadequado do mercado de passagens aéreas resultou em contratações menos vantajosas, por conta da definição inadequada do objeto, assim como dos critérios de seleção, remuneração e atribuições do fornecedor na execução do contrato e suas consequências para a qualidade e eficiência da prestação do serviço. Em consequência, o SRP da SGP perdia a adesão dos órgãos do Estado que haviam aderido em 2009 e desmotivava outros a aderirem.

**Oportunidade percebida**

Já existia um arcabouço legal que atribuía à SGP a gestão da compra de passagens aéreas e a adoção do Sistema de Registro de Preços –SRP que permitia a adesão dos órgãos do Estado, a oportunidade percebida foi agregar a esse arcabouço a boas práticas do setor privado para melhorar o modelo. As manifestações juninas de 2013 recolocam em pauta a melhoria do gasto público e o governador promulga o decreto 59.327, que impõe como medida de redução de despesas a adesão de todos os órgãos do Estado à ARP de Passagens Aéreas da SGP.

**Solução adotada**

Criação de grupo técnico de gestão de aquisição, adoção do agenciamento sistematizado de passagens aéreas e de uma política de viagens, com mudanças no critério de remuneração do fornecedor. Nesse modelo, a agência vencedora do certame disponibiliza um sistema “self-booking” (autoagendamento), interligado a todas as empresas aéreas, onde o servidor do órgão contratante tem acesso aos preços de todas as empresas aéreas, vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana. O sistema é customizado de acordo com a política de viagens do Estado.

**Características da iniciativa**

**Inovação -** O objeto da ARP SGP 2013 inova ao adotar o modelo de prestação de serviços de Agenciamento Sistematizado de Viagens Corporativas, define um**a** política de viagens customizada no sistema de auto-agendamento, com mecanismos de “compliance”, ou seja, mecanismos que reforçam a obediência à política de viagem baseada na Resolução SGP Nº 10 de Abril de 2013. Essa política estimula o planejamento das viagens e a melhoria do gasto.

**Replicabilidade –** O modelo de passagens aéreas da SGP pode ser replicada, primeiro, pela própria adoção Sistema de Registro de Preços (SRP) que permite a adesão de muitos órgãos, e, como experiência ele pode inspirar outras iniciativas que facilitem a aquisição de outros produtos e serviços. Segundo, a ARP/SGP pode ser replicada pela adoção de ferramentas de tecnologias da informação que ajudem a monitorar e avaliar o gasto.

**Relevância.** O governo do Estado de São Paulo encomendou duas pesquisas sobre o gasto com passagens aéreas a consultorias, uma em 2007, cuja vencedora foi a FIA e outra em 2012, quando a contratada foi a *E-Estrategia Pública*. Em 2008, foi editado o Decreto 53.546 que atribuiu a Gestão a política de compra de passagens aéreas. Em 2012, seria promulgado o Decreto nº 57.829, de 2 de março desse ano, que “Institui, no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional, o Programa de Melhoria do Gasto Público - Desperdício Zero”. Logo, em 2013, Geraldo Alckmim edita o Decreto 59.327, do mesmo Programa, que exige de todos os órgãos a adesão a ARP da SGP. O que demonstra a relevância desse item de despesa para o Governo**.**

**Combate ao Desperdício** - A ARP de passagens aéreas 2013 reduziu a taxa de corretagem. Os critérios de remuneração dos modelos anteriores eram bastante nebulosos. A vencedora do certame vencia pelo maior desconto que oferecesse pelo preço global do bilhete. No entanto, sua remuneração era a taxa de comissionamento recebido da empresa aérea, cerca de 10% sobre o valor do bilhete. Essa taxa pode ter diversas denominações conforme a empresa aérea: RAV – Remuneração da Agencia de Viagem, ADE (Adicional de Emissão), ADEDU (Adicional de Emissão-DU), DU, FEE, RAT (Repasse a Terceiros), SDU (Serviço DU), TASF (Travel Agent Service Fee), TRAV (Taxa de Remuneração da Agência/Agente de Viagens). A agencia que recebia essas remunerações podia ofertar, no pregão, mais do que 10% de desconto sobre o valor do bilhete, deixando a dúvida a respeito da origem das receitas de sua remuneração. A remuneração não poderia vir de outra fonte senão de sobrepreços, pois não havia como verificar os preços reais, o processo não era transparente.

Hoje paga-se uma taxa fixa de transação que, no pregão de 2013, ficou em R$ 6,17 (Seis reais e dezessete centavos). O fato da remuneração ser fixa e exigir-se um sistema busca via web, elimina o incentivo a majoração de preços, já que não há vantagem em vender por um preço maior ou menor.

A economia mais significativa, no entanto, e mais visível se deu pela adoção do sistema de *self-booking*. No modelo anterior, pedia-se a cotação de três preços para a agencia contratada, hoje o servidor tem acesso a dezenas de cotações de diversas empresas. Além disso, a compra da passagem está sujeita à política de viagens do Estado, incorporada ao sistema. A política de viagem, aprovada na Resolução SGP nº 10 de 2013, é de compra com antecedência mínima de cinco dias e pela melhor tarifa, pelo menor preço. A menor tarifa nem sempre reflete a melhor compra, pois o sistema permite que se leve em conta os gastos adicionais para realizar a viagem, saindo, por exemplo, de um aeroporto mais próximo do usuário.

Qualquer desvio dessa política deve ser fundamentado no próprio sistema, que gera relatórios disponibilizados em planilhas. Esse é o chamado mecanismo de *compliance* que inibe abusos e permite monitorar o gasto através de relatórios gerados no sistema. Atualmente já não é possível escolher a companhia aérea, sem justificativa, visando o acúmulo de milhas, uma prática generalizada no modelo anterior. Os mecanismos de *compliance* já estão bastante disseminados no setor privado e trazem economias significativas.

**Economicidade do Gasto** – Como foi mencionado anteriormente, a ARP SGP 2013 de passagens aéreas diminuiu taxas de corretagem e trouxe mais transparência na forma de cotar os preços das passagens através do sistema de autoagendamento e da Política de Viagens da Resolução SGP nº 10 de 2013.

**Eficiência do Gasto** - Ao final desse documento mostramos uma amostra dos trechos mais voados no primeiro semestre de 2013, no modelo da ARP anterior, quando não havia o sistema de autoagendamento, comparativamente ao segundo semestre de 2013, no modelo novo, com o sistema de autoagendamento. Nessa análise foi possível apurar uma economia significativa de recursos, apesar dos aumentos ocorridos nos preços dos bilhetes. Essa economia foi 26,09%, o que demonstra a eficiência do modelo.

O sistema de autoagendamento possibilitou a aplicação da politica de viagens estabelecida na Resolução SGP Nº 10 de 2013, que entre outras regras, estabeleceu a compra com antecedência mínima de cinco dias, a aquisição pela melhor tarifa e menor preço, inexistência de preferencia por companhia aérea. Esses fatores foram determinantes para reduzir o volume de recursos aplicados nessa despesa. Existe o potencial de uma redução ainda maior, pois estão previstos acordos com as empresas aéreas considerando o perfil de viagens verificado nos relatórios gerenciais. Nesse novo modelo, a agência de viagem contratada não é apenas uma simples emissora de bilhetes, e sim uma consultora que auxilia o Estado a identificar oportunidades para reduzir os custos.

**Eficácia do Gasto** – Pela primeira vez, os parâmetros estabelecidos na Resolução SGP nº 10, de abril de 2013, foram observados. Essa é uma política de “compliance”, que regra o modo de utilização dos recursos.

“Artigo 5º - A política de viagem seguirá os seguintes parâmetros:

I – Aquisição de passagens aéreas pela melhor tarifa, segundo o critério do menor preço;

II - Antecedência mínima de cinco dias para emissão de passagens aéreas;

III - Antecedência mínima de dois dias para reemissão e cancelamento de passagens aéreas;

IV - Inexistência de preferência por companhia aérea”.

O Sistema *self-booking* (de autoagendamento) permite o acompanhamento das violações, com base nessas regras do Artigo 5° da Resolução SGP nº 10, gera relatórios de economia e de desperdício informando os órgãos em como melhorar o seu desempenho.

**Revisão e Melhoria dos Processos Organizacionais** - O Sistema de Registro de Preços (SRP) traz grande racionalização de processos na medida em que centraliza a licitação num único órgão. No caso da ARP de passagens aéreas, 115 processos licitatórios foram eliminados. Considerando que cada licitação dura em média 170 dias, depois de realizado o pregão e homologado o vencedor do certame, pode-se contratar com o mesmo em cinco dias (5). Outra vantagem é a capacidade do órgão centralizador de sistematizar informações sobre o produto ou serviço contratado, realizar uma boa pesquisa de mercado e oferecer assistência técnica aos órgãos que fizeram a adesão.

**Transparência do Gasto Público** - A ARP SGP de Passagens Aéreas contribui para a transparência do gasto público por que a contratação de um sistema de auto-agendamento/self-booking disponibiliza ao servidor os preços de todas as empresas aéreas disponíveis no momento do acesso. A politica de viagens está customizada na ferramenta, todas as operações são registradas e podem ser acessadas pelo sistema em planilhas, as quais podem ser enviadas periodicamente para o site de transparência do Estado. A sociedade pode agora acompanhar o gasto com passagens aéreas, por passageiro, bilhete, preço, trecho, horário. Pode saber quanto foi economizado ou quanto deixou de ser economizado.

**Sustentabilidade**. A sustentabilidade pode ser pensada a partir de três dimensões: ambiental, social e econômica. Nesse modelo de contratação, podemos observar a dimensão econômica e a socioambiental. A primeira é demonstrada nos relatórios que apresentam os valores economizados. Quanto a dimensão socioambiental, o modelo reduz processos, eleva a transparência pública, aumenta a rastreabilidade, estimula o planejamento do recurso.

Além desses aspectos, a Resolução SGP nº 10, em seu Art. 3º, resolve que “Os deslocamentos aéreos devem restringir-se às situações em que sejam inviáveis outras formas de comunicação, tais como: telefone, internet, vídeo conferência e outros que possam substituir, sem prejuízos, o deslocamento”. Nesse sentido, incentiva os servidores a evitarem viagens desnecessárias, contribuindo para a diminuição de gasto com combustíveis e emissões de gás estufa emitido pelos aviões.

**Histórico da Política**

Segundo o modelo analítico proposto pelo cientista social *John Kingdom*, o processo de construção de uma política de sucesso depende de três variáveis independentes que se conjugam. São elas os problemas, as soluções e a política. O problema é uma situação percebida como crítica que demanda uma resposta; as soluções são possíveis alternativas que atendem, de alguma forma, a situação crítica a ser resolvida. A política, por sua vez, é a decisão que vincula uma das possíveis alternativas ao problema detectado. Com base nesse modelo analítico, pretende-se apresentar a evolução do processo de implantação do Sistema de Registro de Preços (SRP) na Secretaria de Gestão Publica do Estado de São Paulo (SGP) para a aquisição de passagens aéreas no Estado, destacando esses três fatores. Seguindo o esquema proposto, iremos, primeiramente, abordar o problema.

1. **O Problema das Compras de Passagens Aéreas**

Para Kingdom, uma determinada situação crítica é elevada a condição de problema quando passa a ser reconhecida como tal e a partir desse momento entra na agenda governamental, ou seja, no rol de questões que deverão ser resolvidas. Os motivos que levam o agente público à mudança de comportamento diante das situações antes encaradas como normais decorrem, segundo o autor, de três possíveis ocorrências: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos.

A elevação do gasto com passagens aéreas foi o motivo da mudança de comportamento do governo que desde 2007 passou a encará-lo como problema a ser enfrentado. Nesse ano, uma consultoria encomendada junto a FIA (Fundação Instituto de Administração) tratando a matéria revelou um quadro de descontrole e caos. Em 2012, nova pesquisa, realizada pela consultoria **E-estratégia Pública**, no âmbito do Programa de Melhoria do Gasto, reforçou os diagnósticos apresentados no trabalho anterior.

O resultado das pesquisas das consultorias contratadas apresentou diagnóstico semelhante sobre o modelo de suprimento de Passagens aéreas que, poderia ser sintetizados nas seguintes tópicos:

“(1) A gestão da contratação é realizada de modo descentralizado, mesmo existindo uma ARP na SGP.

(2) A administração destes contratos resume-se, muitas vezes, apenas ao processo de pagamento.

(3) Não há clara designação de responsabilidade pela supervisão ativa ou coordenação do mesmo no âmbito do Governo.

(4) Apesar de algumas Secretarias terem desenvolvido uma sistemática de gestão, o uso de indicadores referenciais de consumo não é uma pratica comum.

(5) Não há o estabelecimento, de modo diretivo, de política ou regulamento para o uso deste recurso.

(6) Atualmente existem mais de **230 fornecedores de passagens** aéreas no Estado, mesmo com uma Ata de Registro de Preço na SGP visando reduzir o custo de transação para adquirir a passagem junto à agência.

(7) A administração estadual não usufrui do seu poder de compra para obtenção de redução do valor das passagens”.

O diagnóstico feito a partir de levantamento de dados do SIAFEM apresentava o conjunto de causas que tornavam a contratação do serviço de aquisição de Passagens Aéreas um problema a ser solucionado. Mas apesar das evidências apontadas, os relatórios apresentados não foram conclusivos quanto a proposição de alternativas para superar as dificuldades levantadas. Por falta de uma estratégia de ação clara para eliminar as dificuldades e, também, pela obrigatoriedade de realizar o processo licitatório todos os anos, a SGP, desde então vem promovendo ajuste gradual no modelo de contratação, principalmente após a implantação do Sistema de Registro de Preços SRP em 2009.

As dificuldades apontadas nos relatórios das consultorias como a falta de gestão do contrato e de indicadores, ausência de política de uso e coordenação entre os órgãos foram sendo assimiladas aos poucos. Mas apesar dos avanços obtidos persistia, da parte da Administração Pública, muito desconhecimento sobre o funcionamento do mercado de viagens. Isso porque esse segmento econômico passou por mudanças que alteraram a forma de prestação do serviço nas últimas décadas.

O número excessivo de fornecedores identificados (230) ilustrava o amadorismo dos órgãos contratantes. Pela nova configuração do mercado as agências de viagens perderam a condição de intermediárias “obrigatórias” nas transações de compra e venda de bilhetes.

As Cias aéreas preocupadas em reduzir custos operacionais iniciaram um processo de relacionamento direto com seus clientes, lançando mão de recursos de tecnologia da informação aplicados à venda de passagens aéreas. Os canais de contato direto tornaram-se muito conhecidos nos últimos anos. Esse fato criou um novo ambiente de negócio que por conseqüência alterou a atuação dos agentes intermediários na cadeia de viagens.

Mesmo com o incremento das vendas diretas ao consumidor e os avanços observados no relacionamento entre as empresas aéreas e seus clientes finais, o setor público continuou pagando pela mediação das agências de viagem em suas contratações. Além da agencia intermediar a busca dos preços, ela vencia a licitação ofertando o maior desconto sobre o preço do bilhete. Mas esse desconto tinha o efeito inverso. Elevava o preço do serviço.

Para conceder descontos aos órgãos contratantes, as agências tinham incentivos para aumentar os preços dos bilhetes, pois recebiam comissão pela intermediação. O preço pelo trabalho vinha expresso no próprio bilhete e oneravam o produto em até 10%, segundo a “tabela” oficial estabelecida pela Agência Nacional da Aviação Civil. Essa “sociedade” sem risco tornou-se objeto de uma disputa judicial.

A chamada Remuneração da Agencia de Viagem (RAV) ou DU (repasse a terceiros), transformou-se em litígio entre agentes e empresas aéreas.

De um lado, as Cias aéreas insistindo na estratégia de cortar custos operacionais e reduzir preços, de outro, os agentes de viagem relutando em perder receitas vinculadas à condição de “atravessadores” na relação entre os efetivos prestadores do serviço e seus clientes finais.

A simples preocupação de cumprir a formalidade de fazer uma ARP não dava conta de solucionar os problemas. A compra continuava pulverizada e os processos de compra de bilhetes sem padronização.

Outra conclusão dos relatórios da ***E-Estratégia Pública*** foi de que o Estado dificilmente conseguiria atrair bons fornecedores por que o Sistema atual de pagamento de passagens no Estado é de 30 dias após faturamento. As cobranças das companhias aéreas para as agências variam de 6 a 10 dias após a emissão dos bilhetes. Esta situação gera uma necessidade de fluxo de caixa que normalmente uma agência não consegue suportar sem financiamento, levando-a a embutir custos financeiros. A oferta de uma alternativa para contornar esse problema esbarrou na forma rígida com que o Estado paga seus fornecedores. Pensar saídas que atendessem aos desafios apontados foi um dos méritos do novo modelo proposto

1. **As Soluções / Alternativas**

Dentro do modelo de Kingdom, o segundo fluxo é o das alternativas. Nesse fluxo, um conjunto de idéias e propostas disputam a aceitação nas redes de políticas na agenda governamental, como soluções para resolver o problema apresentado. Nem todas alternativas são aceitas, pois é necessário analisar sua conveniência e oportunidade. Essas alternativas, quando aceitas, dão origem às políticas públicas.

A primeira soluçãopara racionalizar a compra de passagens aéreas foi adotar o Sistema de Registro de Preços (SRP). O SRP é um instrumento de gestão de compras e contratações previsto na Lei de Licitações e Contratos, a 8666/93, que, em seu Artigo 15º, recomenda:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado”.

Para o jurista Marçal Justen Filho, “o sistema de registro de preços é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocadas à disposição da Administração” (…) (JUSTEN FILHO: 2010:191). Nesse sistema, um órgão gerenciador convida outros órgãos a aderirem à licitação, centraliza a pesquisa de mercado, a confecção do edital, promove o certame. Essa licitação, concretizada normalmente por meio de um Pregão Eletrônico, é registrada numa Ata de Registro de Preços (ARP).

Realizou-se a partir de 2009 a primeira ARP com a adesão de 49 órgãos. Mas havia equívocos no modelo de contratação. O objeto da primeira ARP era a contratação de empresa de agenciamento da compra de passagens aéreas. Esse modelo era correto, mas pouco compreendido na época. O contrato não previa a disponibilização de um sistema *self-booking* para a contratante, era a própria agencia que fazia a busca dos preços e apresentava três orçamentos, o órgão não tinha como saber se os preços eram as melhores opções para o contratante. A forma de remuneração também desfavorável ao Estado, pois optou-se pelo pagamento de uma taxa de transação de R$ 7,00 (sete reais) pago para cada transação, e, embora, o valor da taxa estivesse abaixo do valor de mercado, não se exigia da agência a devolução da taxa de remuneração que recebia da empresa aérea. Portanto, ela recebia os sete reais mais os 10% de cada bilhete emitido.

Objeto da ARP/SGP 2009 – “1 – A presente Licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento para fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais, na forma de execução contínua e em regime de empreitada por preço unitário, para atender aos Órgãos/Entidades do Poder Executivo Estadual.

A ARP de 2011, com 67 órgãos participantes, deixou de utilizar o pagamento por transação (*TransactionFee).* Passou-se a remunerar a agencia contratada com base num desconto percentual sobre o valor total do bilhete. Abandonou também o conceito de agenciamento e a contratação passou a ser de serviços de emissão. Em certo sentido, houve um retrocesso, inclusive, vários órgãos não aderiram ao SRP de 2011.

Objeto da ARP/SGP 2011 –“1 - o objeto do presente registro é a **prestação de serviços de emissão de bilhetes de passagens aéreas** destinadas a viagens nacionais e internacionais, compreendendo a reserva, emissão, marcação, remarcação, endosso e entrega física ou eletrônica das passagens, bem como fornecimento de relatórios gerenciais, por via eletrônica, conforme Projeto Básico que integra o Anexo I do Edital nº 008/2011, documento que integra esta ARP.

A **terceira alternativa, adotada** na ARP 2013, foi a contratação das chamadas TMCs (*Travel Management Companies* – Companhias de Gerenciamento de Viagem).

Entre as 230 agencias que serviam o Estado, conforme mencionado acima, a grande maioria delas não tinha a expertise para atender grandes organizações. Grande parte era de agências viagens de turismo voltadas, portanto, para atender pessoas físicas. Apesar de terem objetivos parecidos, as agencias de viagem têm públicos-alvo diferentes. O segmento voltado a viagens de lazer, por exemplo, difere daquele voltado a viagens de negócios. Enquanto o primeiro é eventual, tem maior duração, finalidades subjetivas e orçamentos mais flexíveis, o segundo é frequente, tem menor duração, finalidades objetivas e orçamentos rígidos.

Atualmente existem empresas especializadas em atender as necessidades das grandes corporações, que são as TMCs, conhecidas como agencias de viagem corporativa. Fato que era relegado a plano secundário pelos órgãos do Estado.

Por falta de um trabalho coordenado os órgãos agiam isoladamente para suprir suas demandas e elaboravam editais sem considerar as mudançasocorridas no mercado de passagens aéreas. A competição nos processos licitatórios dava-se entre pequenos fornecedores que tiravam proveito da incapacidade que o setor público tinha de demandar uma prestação de serviços compatíveis com o volume de recursos destinados à despesa.

Enquanto o Estado ensaiava seus primeiros passos, na direção de um Sistema de Registro de Preços (SRP), para contratar agencias de viagem, já estava se consolidando no mercado brasileiro, o conceito da viagem corporativa, operadas pelas chamadas TMC (*Travel Management Companies).* Essas empresas ganharam espaço no mercado gerindo recursos aplicados à cadeia de viagens de negócios, estimulando o planejamento e a criação de políticas internas de *compliance*, para suas contratadas.

As TMC’s oferecem serviços às contratantes por meio de sistemas informatizadoscom os links das principais Companhias aéreas, locadoras de veículos, rede hoteleira etc, criando um site de busca para seus clientes conhecidos comosistema *self-booking ou de auto agendamento.*As TMCs são remuneradas pelo serviço efetivamente prestado aos clientes, a taxa de transação. Assim, para cada emissão ou remarcação, paga-se um valor fixo. Por esse modelo, a contratante determina como devem ser gastos seus recursos com passagens aéreas, diárias, deslocamento; elaborando uma política de viagem. Pela política é possível contemplar o conjunto de fatores que impactam nos preços dos serviços contratados, tais como a antecedência da compra, inexistência de preferência por Cia aérea, padrão de qualidade, horários preferenciais etc.

Com base nos relatórios extraídos dos sistemas informatizados, programados de acordo com a política da contratante, as corporações reduziram custos, elevaram a transparência, melhoraram resultados. A partir da definição de um perfil de uso da organização foi possível negociar acordos de tarifa diretamente com as empresas donas do serviço. Foi esse sistema que compôs o edital/ARP de 2013.

Objeto da ARP/SGP 2013“A presente licitação tem por objeto a CONSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO, para prestação de serviços de **agenciamento sistematizado** de viagens corporativas, em **observância à política de viagens fixada na Resolução** SGP–10,de 02-4-2013 (Anexo XII), de acordo com o determinado no Decreto estadual n° 53.546, de 13-10-2008, conforme especificações constantes do Memorial Descritivo que integra este edital como Anexo I”.

1. **A Politica**

Basicamente, os fluxos dos problemas e o das soluções se articulam por causa de um terceiro fluxo, que é fluxo político. De acordo com Kingdom, esse fluxo é influenciado pelo o clima nacional/estadual, pelas forças políticas organizadas e pelas mudanças no governo. O clima nacional (ou estadual) se configura num ambiente favorável para a formação da agenda política, por isso chamado também de humor. As forças políticas organizadas referem-se às pressões exercidas por grupos, levando a consensos ou conflitos na arena política. OMPL Movimento Passe Livre, por exemplo, com as manifestações de 2013, conseguiu pautar ações dos três níveis de governo, no âmbito nacional e influenciar o humor e a agenda nacional, principalmente quanto ao problema do transporte público. Por fim, as mudanças no governo influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo. Chama-se especial atenção para o início de governos, considerado o momento mais propício à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem resposta (*Kingdom, 2003*).

O ano de 2007 marcaria o inicio do Governo de José Serra, de perfil mais gerencialista. A SGP foi criada por José Serra no mesmo ano de sua posse. Em 2008, ele edita o Decreto 53.546, que atribuiu à SGP a gestão da compra de passagens aéreas para todo o Estado. Foi José Serra que também encomendou estudos sobre alguns itens de custeio, entre eles, o de passagens aéreas. O decreto 53.546 foi, inclusive, resultado de estudos da Fundação Instituto de Administração – FIA. Com base nesse decreto, foi feito o primeiro Sistema de Registro de Preços de Passagens Aéreas SRP/SGP em 2009, seguido pelo de 2011, conforme mencionado anteriormente.

Em 2012, o Governo Alckmin estabelece o Programa de Melhoria do Gasto Público - Desperdício Zero através do Decreto nº 57.829.

Durante a preparação da ARP de 2013, foi promulgada a resolução SGP nº 10, de abril de 2013, que estabelece os parâmetros da Política de Viagens no Estado de São Paulo e cria o GAPA – Grupo Técnico de Gestão de Aquisição de Passagens Aéreas.

Outro fato político que teve grande influencia no clima nacional foi as manifestações juninas de 2013. Elas foram lideradas pelo Movimento Passe Livre (MPL), contra o aumento das passagens de ônibus, mas essa iniciativa também se estendeu a uma série de reivindicações em torno da melhoria dos serviços públicos e do gasto.

Sintonizado com essas reivindicações, o Governo Alckmin promulgou o Decreto 59.327 de 28 de junho de 2013, que “dispõe sobre medidas de redução de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta, e dá providências correlatas”. Esse decreto recomenda, em seu Artigo 1º , que “Os órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional deverão adotar, observadas as formalidades legais, as seguintes medidas de redução de despesas de custeio:

(….)

III - passagem aérea: adesão ao serviço de gerenciamento sistematizado de viagens corporativas, da Secretaria de Gestão Pública” (…).

Conclusões

A política de passagens aéreas foi atribuída a SGP desde de 2008, mas até pouco tempo, ainda não havia designação clara de supervisão e coordenação dessa política. O problema desse gasto e o mercado de passagens aéreas ainda não eram bem compreendidos. Por exemplo, pode-se perceber que desde a primeira ARP, em 2009, havia o conceito de agenciamento sistematizado de passagens aéreas, de pagamento por taxa de transação, mas foi somente em 2013 que esses dois conceitos foram entendidos e aplicados à política. Também foi em 2013 que se editou a Resolução SGP nº 10 de 2013 que deu maior clareza, responsabilização e coordenação da política de viagens para o Estado de São Paulo, criou o Grupo Técnico de Gestão de Aquisição de Passagens Áereas -GAPA. Esses acertos é que levaram essa política a ser reforçada pelo Decreto 59.327 de junho de 2013. Ou seja, os fluxos de problemas, soluções, alternativas e política podem não confluir perfeitamente, mas quando encontram empreendedores públicos e janelas de oportunidade, geram acertos na política pública.

**Com a ARP de 2013/Novo Modelo, pode-se afirmar que:**

A nova ARP eliminou a assimetria de informação entre o Estado e a Agencia de Viagem;

Permitiu o acesso direto aos preços praticados pelas Cias Aéreas;

O sistema mostra o funcionamento dinâmico do mercado de passagens aéreas;

Tornou efetiva a aplicação de uma política de viagens, com regras que impactam no custo do produto final;

O uso reiterado da ferramenta gera conhecimento sobre a dinâmica do mercado de viagens tornando-se cada vez mais amigável ao operador. Algo que ficava restrito aos intermediários nos modelos anteriores;

A customização da política de viagem adotada pelo Estado no sistema facilita a auditoria interna e externa, a transparência, analises comparativas, tomadas de decisão.

A taxa de corretagem que compunha o valor final do produto caiu significativamente. Anteriormente, pagava-se, no mínimo R$40,00 por bilhete emitido e 10% para bilhetes acima de R$400,00 (quatrocentos reais). No novo modelo, paga-se um valor fixo de R$ 6,17 (seis reais e dezessete centavos), independente do valor da passagem.

A agência de viagem tornou-se uma consultora na medida em que identifica oportunidades para reduzir custos. Após um período de utilização do sistema de self-booking, tornou-se possível definir o perfil do gasto do Estado: as rotas mais utilizadas/trechos mais voados, os horários, as Cias Aéreas, os prazos de antecedência, os períodos de maior utilização. Com essas informações é possível estabelecer acordos tarifários com as empresas (tour codes), reduzindo ainda mais os custos.

Embora a gestão não seja totalmente centralizada, ela passou a ter um Grupo Técnico de Acompanhamento da Gestão de Aquisição que faz a mediação entre os órgãos contratantes e o fornecedor, monitorando, promovendo treinamentos e ajustes no modelo. Essa sistemática ajudou a melhorar a administração dos contratos, mantendo conversas regulares com o fornecedor e também com os órgãos para avaliar necessidades de ajustes a serem realizados no modelo, esclarecer dúvidas.

Veja os resultados comparativos de uma amostra de cinco órgãos: Polícia Militar, Secretaria do Estado da Cultura, Secretaria de Gestão Pública (SGP), Secretaria de Segurança Pública e o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). Esses órgãos aderiram a Ata de Registro de Preços - ARP da SGP de 2011, cujos contratos foram finalizados no primeiro semestre de 2013. Logo após, ingressaram na ARP de 2013, no segundo semestre. O valor dos gastos desses órgãos representa, na ARP/2011 37,37% dos recursos despendidos com passagens aéreas. O número de viagens, por sua vez, representa 47,44% de todas as passagens emitidas, nessa ARP. Foram escolhidos os trechos mais voados. Esses dados foram comparados com os mesmos órgãos na ARP de 2013, iniciada no segundo semestre desse ano.

Pela análise, pode-se perceber o preço médio pago por órgãos, para os mesmos trechos. Pode-se perceber também que o preço médio gasto com passagem pelo antigo modelo foi de R$850,00, sem o sistema de autoagendamento, e de R$628,00 pelo novo modelo, com o sistema self-booking, seguindo a Resolução SGP Nº 10 de Abril de 2013, gerando uma economia de 26,09%.

Veja tabelas a seguir

Tabela I Amostra Totais gastos na ARP de 2011, no Modelo Anterior

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ORGÃO** | **Total Gasto em 2013 Referente à ARP 2011, Modelo Anterior** | **Participação sobre o Total (%)** |
| PM ESTADO | R$ 1.228.510,21 | 31,48% |
| CULTURA | R$ 81.446,78 | 2,09% |
| SEGURANÇA PÚBLICA | R$ 73.049,59 | 1,87% |
| GESTÃO PÚBLICA | R$ 62.160,88 | 1,59% |
| IPT | R$ 13.188,48 | 0,34% |
| Gasto Total (órgãos aderentes à ARP da SGP) | R$ 3.902.365,74 | 37,37% |

Tabela II Total de bilhetes emitidos em 2013, Referentes à ARP 2011

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Rota Completa/Cidades** | **Total de Bilhetes em 2013 ARP de 2011, Modelo Anterior** | **Participação sobre o Total (%)** |
| S P /BRASÍLIA/SP | 371 | 10,51% |
| BRASÍLIA/SÃO PAULO | 336 | 9,52% |
| SÃO PAULO/BRASÍLIA | 290 | 8,22% |
| SP/RIO DE JANEIRO/SP | 165 | 4,68% |
| RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | 78 | 2,21% |
| SALVADOR/SÃO PAULO | 66 | 1,87% |
| SP/SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SP | 62 | 1,76% |
| SÃO PAULO/SALVADOR | 52 | 1,47% |
| SÃO PAULO/SALVADOR/SÃO PAULO | 41 | 1,16% |
| SÃO PAULO/PRESIDENTE PRUDENTE | 37 | 1,05% |
| SP/PRESIDENTE PRUDENTE/SP | 37 | 1,05% |
| BRASÍLIA/SÃO PAULO/BRASÍLIA | 35 | 0,99% |
| SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SP/S J DO R.PRETO | 30 | 0,85% |
| PRESIDENTE PRUDENTE/SP | 26 | 0,74% |
| SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SÃO PAULO | 19 | 0,54% |
| SÃO PAULO/SÃO JOSÉ DO R.PRETO | 15 | 0,43% |
| PR PRUDENTE/SP/PR PRUDENTE | 14 | 0,40% |
| Total de Passagens (órgãos aderentes à ARP da SGP) | 3529 | 47,44% |

Tabela III Modelo Anterior dados relativos a Janeiro de 2013 a Junho de 2013

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Cliente** | **Rota Completa/Cidades** | **Gasto médio por trecho** |
| **CULTURA** | BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 691,98 |
|  | RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 602,97 |
|  | SALVADOR/SÃO PAULO | R$ 358,00 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA | R$ 498,63 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 1.279,60 |
|  | SÃO PAULO/PRESIDENTE PRUDENTE/SÃO PAULO | R$ 1.150,19 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO | R$ 501,28 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 1.022,97 |
|  | SÃO PAULO/SALVADOR | R$ 462,00 |
|  | SÃO PAULO/SALVADOR/SÃO PAULO | R$ 1.957,98 |
|  | SÃO PAULO/SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SÃO PAULO | R$ 749,13 |
| **Gasto Médio em todos os trechos Sec Cultura** |  | R$ 903,49 |
| **GESTÃO PÚBLICA** | BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 537,90 |
|  | PRESIDENTE PRUDENTE/SÃO PAULO | R$ 611,00 |
|  | SALVADOR/SÃO PAULO | R$ 717,50 |
|  | SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SÃO PAULO | R$ 20,00 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA | R$ 379,20 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 765,46 |
|  | SÃO PAULO/PRESIDENTE PRUDENTE | R$ 565,17 |
|  | SÃO PAULO/PRESIDENTE PRUDENTE/SÃO PAULO | R$ 1.071,80 |
|  | SÃO PAULO/SALVADOR | R$ 1.150,95 |
|  | SÃO PAULO/SÃO JOSÉ DO R.PRETO | R$ 288,00 |
|  | SÃO PAULO/SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SÃO PAULO | R$ 1.200,33 |
| **Gasto Médio em todos os trechos GESTÃO PÚBLICA** |  | R$ 597,78 |
| **IPT** | BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 510,00 |
|  | RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 1.067,33 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA | R$ 221,00 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO | R$ 687,00 |
| **Gasto Médio em todos os trechos IPT** |  | R$ 608,20 |
| **PM (POL.MILITAR)** | BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 589,01 |
|  | RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 1.030,97 |
|  | RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO | R$ 1.955,90 |
|  | SALVADOR/SÃO PAULO | R$ 696,48 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA | R$ 691,53 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 1.725,83 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO | R$ 786,54 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 980,12 |
|  | SÃO PAULO/SALVADOR | R$ 762,92 |
|  | SÃO PAULO/SALVADOR/SÃO PAULO | R$ 1.448,64 |
|  | SÃO PAULO/SÃO JOSÉ DO R.PRETO/SÃO PAULO | R$ 1.400,00 |
| **PM (POL.MILITAR)**  **Gasto Médio em todos os trechos** |  | R$ 922,48 |
| **SEGURANÇA PÚBLICA** | RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 999,00 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA | R$ 55,50 |
|  | SÃO PAULO/BRASÍLIA/SÃO PAULO | R$ 1.042,47 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO | R$ 668,00 |
|  | SÃO PAULO/RIO DE JANEIRO/SÃO PAULO | R$ 545,97 |
| **SEGURANÇA PÚBLICA Total** |  | R$ 700,27 |
| **Gasto Médio Geral** |  | **R$ 850,18** |

Tabela IV Modelo novo com Self booking, julho de 2013 a Fevereiro de 2014.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Grupo | **Rota** | **Total** |  |
| **41878 - IPT** | **BSB CGH** | **R$ 456,62** |  |
|  | **BSB GRU** | **R$ 271,42** |  |
|  | **CGH BSB** | **R$ 554,29** |  |
|  | **CGH BSB / BSB CGH** | **R$ 1.039,98** |  |
|  | **CGH GIG** | **R$ 414,34** |  |
|  | **CGH GIG / GIG CGH** | **R$ 954,08** |  |
|  | **CGH PPB / PPB CGH** | **R$ 800,80** |  |
|  | **CGH SDU** | **R$ 631,87** |  |
|  | **CGH SDU / SDU CGH** | **R$ 909,64** |  |
|  | **CGH SSA** | **R$ 603,00** |  |
|  | **GIG CGH** | **R$ 363,98** |  |
|  | **GIG CGH / CGH GIG** | **R$ 1.220,40** |  |
|  | **GIG GRU** | **R$ 239,50** |  |
|  | **GRU BSB** | **R$ 377,53** |  |
|  | **GRU GIG** | **R$ 596,90** |  |
|  | **GRU SDU** | **R$ 420,48** |  |
|  | **GRU SDU / SDU GRU** | **R$ 693,24** |  |
|  | **GRU SSA** | **R$ 676,45** |  |
|  | **GRU SSA / SSA GRU** | **R$ 597,60** |  |
|  | **SDU CGH** | **R$ 620,89** |  |
|  | **SDU CGH / CGH SDU** | **R$ 1.525,68** |  |
|  | **SDU GRU** | **R$ 560,40** |  |
|  | **SSA GRU** | **R$ 476,17** |  |
| **41878 - IPT Gasto médio por trecho** |  | **R$ 673,63** |  |
| **41996 - PM** | **BSB CGH** | **R$ 689,81** |  |
|  | **BSB CGH / CGH BSB** | **R$ 1.019,80** |  |
|  | **BSB GRU** | **R$ 434,71** |  |
|  | **CGH BSB** | **R$ 623,38** |  |
|  | **CGH BSB / BSB CGH** | **R$ 1.199,50** |  |
|  | **CGH GIG** | **R$ 408,90** |  |
|  | **CGH SDU** | **R$ 630,00** |  |
|  | **GIG CGH** | **R$ 420,90** |  |
|  | **GIG GRU** | **R$ 287,75** |  |
|  | **GRU BSB** | **R$ 480,21** |  |
|  | **GRU BSB / BSB GRU** | **R$ 1.081,11** |  |
|  | **GRU GIG** | **R$ 351,60** |  |
|  | **GRU SDU** | **R$ 334,38** |  |
|  | **GRU SDU / SDU GRU** | **R$ 1.075,80** |  |
|  | **GRU SSA** | **R$ 441,37** |  |
|  | **SDU CGH** | **R$ 524,77** |  |
|  | **SDU CGH / CGH SDU** | **R$ 1.221,78** |  |
|  | **SDU GRU** | **R$ 314,07** |  |
|  | **SSA GRU** | **R$ 477,90** |  |
| **41996 - PM Gasto médio por trecho** |  | **R$ 558,76** |  |
| **42005 - SEC GESTAO PUBLICA** | **BSB CGH** | **R$ 448,13** |  |
|  | **CGH BSB / BSB CGH** | **R$ 760,24** |  |
|  | **CGH PPB / PPB CGH** | **R$ 1.011,13** |  |
|  | **CGH SDU** | **R$ 209,00** |  |
|  | **CGH SDU / SDU CGH** | **R$ 820,00** |  |
|  | **CGH SJP** | **R$ 428,00** |  |
|  | **CGH SJP / SJP GRU** | **R$ 1.050,00** |  |
|  | **GRU BSB** | **R$ 360,70** |  |
|  | **PPB CGH** | **R$ 555,90** |  |
|  | **SDU CGH** | **R$ 368,90** |  |
|  | **SJP CGH** | **R$ 1.070,00** |  |
| **42005 - SEC GESTAO PUBLICA Gasto médio por trecho** |  | **R$ 612,02** |  |
| **42678 - SEC DO ESTADO DA CULTURA** | **BSB GRU** | **R$ 483,90** |  |
|  | **CGH BSB** | **R$ 590,90** |  |
|  | **CGH BSB / BSB CGH** | **R$ 998,80** |  |
|  | **CGH PPB / PPB CGH** | **R$ 772,70** |  |
|  | **CGH SDU** | **R$ 483,65** |  |
|  | **CGH SDU / SDU CGH** | **R$ 1.051,00** |  |
|  | **CGH SJP / SJP CGH** | **R$ 1.190,00** |  |
|  | **CGH SJP / SJP GRU** | **R$ 1.255,50** |  |
|  | **SDU CGH** | **R$ 803,90** |  |
| **42678 - SEC DO ESTADO DA CULTURA Gasto médio por trecho** |  | **R$ 889,75** |  |
| **43932 - SEC SEGURANCA PUBLICA** | **BSB CGH** | **R$ 1.043,13** |  |
|  | **CGH BSB** | **R$ 530,69** |  |
|  | **CGH BSB / BSB CGH** | **R$ 1.812,20** |  |
|  | **CGH SDU / SDU CGH** | **R$ 1.081,50** |  |
| **43932 - SEC SEGURANCA PUBLICA Gasto médio por trecho** |  | **R$ 1.079,96** |  |
| **Total geral Preço Médio da Passagem Aérea** |  | **R$ 628,37** | **-26,09%** |
| **Economia Alcançada Segundo Semestre 2013 Jan e Fev 2014** |  |  | **26,09%** |

Referencia:

JUSTEN FILHO, Marçal (2010) – Comentários a Lei de Licitações e Contratos -14ª Edição. Dialética. São Paulo, 2010.

KINGDON, John W (2002) -Agendas, Alternatives, and Public Policies-Longman Classics Edition- (2002).